

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2025-0000138913

Bijlage(n)

advies Landsadvocaat

Datum 20 juni 2025
Betreft Aanbieding verkenning uitzendverbod in sectoren of
verplicht percentage direct in dienst

Bij brief van 2 september 2024 heb ik een technische verkenning aangekondigd om de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan als mogelijk sluitstuk van de aanpak van problemen.¹ Bijgevoegd treft u deze verkenning aan. In deze verkenning zijn de mogelijkheden onderzocht voor een uitzendverbod en een verplicht percentage indiensttreding. Voor zover er binnen deze maatregelen verschillende keuzeopties mogelijk zijn, heb ik die ook geschetst. De verkenning zelf gaat overigens niet in op de eventuele wenselijkheid van de inzet van de uitgewerkte maatregelen. Wel wordt beschreven welke maatregel, afhankelijk van de precieze problematiek die beoogd wordt tegen te gaan, het meest effectief kan zijn om het overtreden van arbeidswetten tegen te gaan en hierdoor arbeidskrachten beter te beschermen.

In deze brief zal ik eerst kort de inhoud van de verkenning schetsen, daarna ga ik nader in op mijn appreciatie van deze verkenning. Die zal ik hieronder toelichten. Deze verkenning laat zien dat in meerdere sectoren een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten is geconstateerd. Dit leidt ertoe dat ik samen met de vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector maatregelen wil uitwerken om de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Voor sectoren waar aantoonbaar sprake is van stelselmatige misstanden en geen verbetering te zien is, bereiden we als stok achter de deur een uit- en inleenverbod voor. De standaarden om te bepalen of een in- en uitleenverbod nodig is gelden voor alle sectoren. Het uitwerken en voorbereiden van een uit- en inleenverbod kost ongeveer een jaar tijd, alvorens het kan ingaan. Een nieuw kabinet kan besluiten of het verdere stappen, bijvoorbeeld het daadwerkelijk invoeren van maatregelen gepast en evenredig is. Op dat moment bezien we ook of in alle sectoren voldoende voortgang is geboekt. Hiermee wil ik bewerkstelligen dat er verbetering komt in de vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector.

1. Inhoud verkenning

Hogere risico's overtredingen arbeidswetten bij uitzend (in specifieke sectoren)
Als het gaat om (het risico op) overtreding van de arbeidswetten, maakt de verkenning een aantal zaken duidelijk. Het uit- en inlenen van uitzendkrachten in een driehoeksrelatie via de uitzendovereenkomst brengt hogere risico's op

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 25 883, nr. 500.

overtreding van arbeidswetten met zich mee. In brede zin valt op dat er meer dan twee keer zo veel overtredingen van arbeidswetten zijn die gaan over arbeidsvoorwaarden indien er sprake is van het uitlenen van een arbeidskracht aan een inlener. De aanwezigheid van een uitzendovereenkomst is zelfs de belangrijkste voorspeller voor deze vorm van overtredingen. Ook voor overtredingen van arbeidswetten die gaan over arbeidsomstandigheden is de aanwezigheid van een uitzendbureau een belangrijke voorspeller. In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij 1.304 uitzendbureaus en hun inleners gecontroleerd. Daarbij is bij 67% (873) een overtreding geconstateerd. Er is op dit onderdeel voor 12.000.000 euro aan correcties verricht er voor 1.500.000 euro aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd bij de werkgever. Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd.²

Datum
20 juni 2025
Onze referentie
2025-0000138913

Daarnaast is er op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie door SZW een analyse uitgevoerd naar risicosectoren voor het overtreden van arbeidswetten (wetten die gaan over arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden). Deze analyse kan richting geven in het onderbouwen van een eventueel sectoraal verbod en daarmee behulpzaam zijn in het maken van eventuele keuzes richting een verbod. Uit deze cijfers komt naar voren dat er bepaalde specifieke sectoren zijn die een (flink) verhoogd risico hebben op het overtreden van arbeidswetten. Deze risico's op het overtreden van arbeidswetten zijn het hoogst in de vleessector. De analyse in deze verkenning laat zien dat dit risico zich ook daadwerkelijk vertaalt in overtredingen van arbeidswetten in de vleessector. Deze sector springt er in deze verkenning uit in negatieve zin. In vergelijking met andere sectoren zijn ook in delen van de (brede) schoonmaak- transport en teeltsector een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. Ook hier blijkt een relatief hoog percentage overtredingen van arbeidswetten. De overtredingen in de schoonmaak-, transport-, en teeltsectoren kunnen echter niet zo geconcentreerd worden aangetoond als in de slacht. Dit betekent dat de overtredingen niet op alle plekken in deze sectoren hoog zijn en op dit moment onvoldoende duidelijk is of de misstanden daadwerkelijk *wijdverspreid* en *stelselmatig* zijn binnen deze sectoren. Dit is wel belangrijk bij de onderbouwing van de noodzaak voor een eventuele (ingrijpende) maatregel van een sectoraal uit- en inleenverbod als aanvulling op andere maatregelen zoals de Wtta. Voor deze sectoren is daarom nader onderzoek nodig om een scherper beeld te krijgen waar de overtredingen op arbeidswetten precies plaatsvinden.

Ook gaat de verkenning in op de verhouding tussen de Wtta en het nemen van aanvullende maatregelen. In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen uit- en inleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta. Voor deze sectoren kunnen aanvullende maatregelen overwogen worden. In theorie kunnen dit type maatregelen via de Wtta worden doorgevoerd via aanvullende normen, tegelijkertijd betekent de generieke aard van de Wtta dat dit extra (controle)lasten voor álle uitleners met zich brengt. Door enkel aanvullende maatregelen te nemen in een sector met wijdverspreide en stelselmatige misstanden is een meer gerichtere en proportionele aanpak mogelijk.

² Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), programma rapportage uitzendbureaus 2020-2022. [programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022.pdf](#).

Verskillende aanvullende maatregelen zijn onderzocht

Deze verkenning maakt duidelijk dat, in aanvulling op de Wtta, eventuele (sectorale) aanvullende maatregelen genomen kunnen worden, maar dat daarbij een deugdelijke onderbouwing voor de noodzaak en proportionaliteit ervan essentieel is.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

Er zijn in de verkenning verschillende varianten van de maatregelen verkend om, via het begrenzen van uitzendwerk in een sector, overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan. Daarbij is er specifiek gekeken naar de effectiviteit van de maatregelen om dit doel te bereiken. Achtereenvolgens wordt hier besproken: een individueel inleenverbod, een verplicht percentage in dienst in een bepaalde sector, een tijdelijk verbod (in aanloop naar de Wtta) en een sectoraal in- en uitleenverbod. Hieronder schets ik kort voor de verschillende maatregelen de te verwachte effectiviteit ervan die heel belangrijk is om de noodzaak en proportionaliteit te kunnen onderbouwen.

1) Allereerst kunnen er maatregelen worden ingevoerd wanneer *de evaluatie van de Wtta* uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn. In dat geval is voor nu geen verdere uitvoering nodig en kan de evaluatie van de Wtta worden afgewacht. De evaluatie van de Wtta zal waarschijnlijk pas op zijn vroegst 2030 beschikbaar zijn.

2) Daarnaast is er de mogelijke maatregel van een *individueel inleenverbod*. Dit kan een geschikt middel zijn om misstanden tegen te gaan bij een specifiek bedrijf. Uit de verkenning komt echter naar voren dat dit als instrument minder effectief is wanneer de problemen binnen een sector wijdverspreid en stelselmatig van aard zijn en zich niet beperken tot enkele bedrijven in de sector. Immers dan moet in een bepaalde sector telkens een individueel verbod aan een specifiek bedrijf worden opgelegd. De maatregel voor een specifieke sector kan geschikt en proportioneel zijn, in het geval in een sector sprake is van enkele spelers die zich niet aan de arbeidswetten houden. Indien echter het beeld bestaat dat dit gedrag wijdverspreid is in een sector dan zal een individueel verbod niet effectief zijn en daarmee niet geschikt. Voor de overige overwegingen wordt verwezen naar paragraaf 4.5.1 van de verkenning.

3) Een maatregel om een *verplicht percentage in dienst* in een sector op te leggen lijkt vooral effectief als dit publiekrechtelijk gehandhaafd wordt. De huidige wetgeving biedt echter geen grondslag voor deze maatregel; er zal hiervoor nieuwe wetgeving tot stand gebracht moeten worden. Voor verplichte indiensttreding zijn er naast de handhaving nog verschillende andere randvoorwaarden waaraan voldaan zal moeten worden. Naast een definitie van 'inhuur' is met name belangrijk op welke wijze gezorgd wordt dat in een bedrijf het personeelsbestand wordt bijgehouden om te kunnen meten of het juiste percentage in dienst is. Ook vergt uitwerking hoe dit vormgegeven kan worden op een wijze waarbij de lastendruk zo beperkt mogelijk is. Een effectieve en efficiënte uitwerking hiervan lijkt geen sinecure. Omdat deze maatregel in het huidige stelsel niet zonder wetwijziging door te voeren is en niet zonder meer uitvoerbaar en handhaafbaar is, wordt deze maatregel nu niet aangeraden en is er voor gekozen hier in de verkenning beperkt op in te gaan.

4) Een *uit- en inleenverbod dat afloopt indien de Wtta van kracht wordt* is naar verwachting minder effectief en daarmee ook minder makkelijk te onderbouwen als een geschikte en proportionele maatregel. De verkenning maakt duidelijk dat een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta enkel een uitleenverbod zou kunnen

zijn omdat de wet op dit moment het instellen van een inleenverbod niet mogelijk maakt (vooruitlopend op de Wtta). Via een amendement van de leden Patijn en Omtzigt is in het wetsvoorstel van de Wtta echter een wettelijke grondslag gecreëerd voor een uit- en inleenverbod.³ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.⁴ Wanneer de Eerste Kamer deze wet aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een tijdelijk uit- en inleenverbod geldt. Hoewel een verbod op deze termijn handhaafbaar en uitvoerbaar kan zijn, is het onduidelijk of dit korte tijdsbestek lang genoeg is om structuurveranderingen waar te nemen. Een tijdelijk verbod met een dergelijke korte duur (van minder dan een jaar, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wtta op 1 januari 2027) bereikt waarschijnlijk weinig structurele effecten, terwijl het wel flink ingrijpt in de sector. Dit kan de maatregel daarom minder proportioneel maken (zwaar middel ten opzichte van de verwachte beperkte effectiviteit).

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

5) Een *sectoraal uit- en inleenverbod* is volgens de verkenning 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 de misstanden faciliteert. Dit kan daarmee een geschikte maatregel zijn in sectoren waar de misstanden hardnekkig voorkomen. Hoelang een sectoraal in- en uitleenverbod moet gelden hangt af van het moment waarop de beoogde structuurveranderingen in de sector kunnen worden waargenomen om de misstanden structureel te laten afnemen.

Een uit- en inleenverbod kan een mogelijke aanvullende maatregel op de Wtta zijn

Zoals u weet is de Wet toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer. Uit de verkenning blijkt dat naast de invoering van de Wtta aanvullende maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn. Een sectoraal uit- en inleenverbod kan een mogelijke maatregel naast de Wtta zijn. De Wtta zal een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden, maar kan niet alle misstanden oplossen. In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen uit- en inleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta. Voor deze sectoren kunnen aanvullende maatregelen genomen worden. Als deze maatregelen via de Wtta ondervangen moeten worden, dan zullen dit extra controlelasten voor alle uitleners betekenen. Hierdoor worden welwillende uitleners uiteindelijk aan een onevenredig belastend stelsel onderworpen door het toenemen van de regeldruk. Alle uitleners zullen door het toevoegen van deze verplichting extra regeldruk ervaren terwijl deze zich enkel richt op een specifieke sector waar aanvullende maatregelen nodig zijn. Een aanvullende maatregel naast de Wtta als sluitstuk richting specifieke sectoren waar wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden kan daarom gerechtvaardigd geacht worden om de misstanden in deze specifieke sectoren effectief tegen te gaan.

Maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn

Volgens de verkenning kan de inzet van een sectoraal uit- en inleenverbod gerechtvaardigd zijn. Het is echter voor de sector die het betreft een ingrijpende maatregel. Dat betekent dat de onderbouwing ervan nauw luistert en aan stevige (Europeesrechtelijke) eisen moet voldoen. Voor deze Europese onderbouwing is het noodzakelijk dat het uitzendverbod non-discriminatoir, geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van de nagestreefde publieke belangen. De verkenning

³ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

⁴ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250415/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3

beschrijft dat een uit- en inleenverbod het meest effectief is voor een sector waar overtredingen van arbeidswetten wijdverspreid en stelselmatig van aard zijn en tevens wijdverspreid. Ook juridisch kan deze maatregel, afhankelijk van de vormgeving, gerechtvaardigd worden, ook Europeesrechtelijk. Dat er sprake is van een gerechtvaardigde maatregel dient te worden onderbouwd bij de daadwerkelijke invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector. Het advies van de Landsadvocaat kent dezelfde strekking. Daarbij geldt wel: de afbakening van de maatregel is essentieel voor zowel de proportionaliteit (ook een Europeesrechtelijke eis) als de uitvoerbaarheid van de eventuele maatregel.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

Weglekeffecten moeten geminimaliseerd worden

Voor een effectief in- en uitleen verbod is het nodig om weglekrisico's mee te nemen in de overweging om een verbod in te voeren. Voor de arbeidsmarkt ontstaat het risico op uitstroom naar (schijn)zelfstandigheid en andere (inleen)constructies waarmee misstanden kunnen ontstaan. Er moeten dus maatregelen genomen worden om weglekeffecten te minimaliseren. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar die in de verkenning kort worden toegelicht.

Effecten maatregelen

Afhankelijk van de reikwijdte van het verbod kunnen de economische effecten op macroniveau bij invoering van een verbod beperkt blijven. In Duitsland is bijvoorbeeld geen significante krimp van de slachtsector waargenomen na invoering van een verbod. Wanneer een verbod plaatsgebonden sectoren raakt, zal het effect anders zijn dan bij sectoren die kunnen worden vervangen door import of die georiënteerd zijn op export. De gedragseffecten van een verbod zijn van tevoren lastig te voorspellen en zijn van vele factoren afhankelijk. In de verkenning worden de scenario's verder uitgewerkt. Hierin wordt ingegaan op sectorale krimp, innovatiepotentieel, en de vervanging van uitzend Fte door directe dienstverbanden. Om een beter beeld te krijgen van de impact van een uit- en inleenverbod op een specifieke sector, kan (door een onafhankelijke partij) onderzoek worden uitgevoerd naar de effecten van een dergelijk verbod op de sector.

2. Appreciatie verkenning

Met de verkenning heb ik een aantal mogelijke maatregelen in kaart gebracht om het overtreden van arbeidswetten tegen te gaan in sectoren. Daarnaast is er ook een stap gezet om een scherper beeld te krijgen op welke plekken dit soort maatregelen noodzakelijk, effectief en proportioneel zouden kunnen zijn.

Op basis van de verkenning concludeer ik dat er op de korte termijn twee mogelijkheden zijn: het invoeren van een uit- en inleenverbod in één of meer specifieke sectoren in aanvulling op de Wtta, of eerst wachten of de evaluatie van de Wtta uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn. Hieronder maak ik duidelijk waarom ik ervoor kies om samen met de sectoren een pakket aan maatregelen uit te werken waar een hoog risico op het overtreden van arbeidswetten is geconstateerd. Tevens licht ik toe waarom er voor een specifieke sector een in- en uitleenverbod wordt uitgewerkt en ik de vinger aan de pols houdt voor drie andere sectoren voor wat betreft aanvullende maatregelen. De standaarden gelden immers voor alle sectoren.

De Wtta zal een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden, maar kan niet alle misstanden oplossen. Ik wil voorkomen dat alle risico's via de

Wtta ondervangen moeten worden, én ik wil forceren dat er verbetering komt in specifiek sectoren waar de overtredingen van arbeidswetten *wijdverspreid* en *stelselmatig* zijn. Daarom kan gerechtvaardigd geacht worden om de misstanden in deze specifieke sectoren effectief tegen te gaan middels een uit- en inleenverbod.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

Pakket aan maatregelen voor risicosectoren vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector

In de verkenning komen een aantal sectoren naar boven waar overtredingen van arbeidswetten te zien zijn.

In onderdelen van de vlees- schoonmaak-, transport- en teeltsector is een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. In deze sectoren zijn de overtredingen niet op alle plekken hoog.

Ik vind het geschetste beeld in de verkenning over arbeidsmisstanden in deze sectoren zeer zorgwekkend. Van de sectoren verwacht ik daarom dat ze concrete maatregelen gaan nemen om werknemers in hun sectoren beter te beschermen en om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan. Dit maatregelenpakket is niet vrijblijvend. Dit pakket heb ik besproken met werkgevers in deze sectoren. Zij geven aan gecommiteerd te zijn om de arbeidsmisstanden in hun sectoren terug te dringen en zij willen concrete maatregelen nemen om misstanden in hun sectoren tegen te kunnen gaan. Deze sectoren geven aan dit te willen doen via onder andere de volgende 3 sporen:

1. Sectoren gaan zelf de private normen versterken waardoor overtredingen van arbeidswetten worden tegengegaan.
2. Convenanten afsluiten over goed werkgeverschap.
3. Concrete kaders en afspraken maken over mogelijke publiek/private handhavingsarrangementen van arbeidsmisstanden, waaronder versterking van de handhavingscapaciteit in de sectoren zelf en informatie-uitwisseling tussen private en publieke handhavers. Over dit pakket vindt afstemming plaats met de sectoren en relevante departementen.

Daarnaast ga ik met de Arbeidsinspectie, vertegenwoordigers uit deze sectoren en sociale partners in de Stichting van de Arbeid de zorgelijke sectoren beter monitoren. Met deze informatie kan dan in de toekomst een scherper beeld ontstaan van de situatie in deze sectoren en worden betrokken bij besluitvorming over eventuele aanvullende maatregelen.

Voorbereiden van een sectoraal in- en uitleenverbod

Het invoeren van een in- en uitleenverbod is een ingrijpend instrument waar terughoudend mee omgegaan moet worden. Enkel voor sectoren waar wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden, kan de inzet van dit middel overwogen worden.

Zoals u weet is in de Wtta inmiddels een artikel tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs opgenomen, dat voorziet in een grondslag om een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen.⁵ Wanneer de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een uit- en inleenverbod geldt. Dit betekent dat de wet niet meer gewijzigd hoeft te worden om een uit- en inleenverbod in een sector mogelijk te maken. Wel zal nog een AMvB voorbereid en vastgesteld dienen te worden als een sector wordt

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

aangewezen waarvoor een uit- en inleenverbod geldt.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

In de verkenning is in de slachtsector een relatief hoge concentratie van overtredingen te zien door de gehele sector. Zo is bij slachterijen (geen pluimvee) bij 11% van alle werkgevers tussen 2018 en 2022 minstens één AMF-overtreding⁶ geconstateerd. Dat is het hoogst genoteerde gemiddelde van alle deelsectoren. Ook de verwerking en conservering van vis en van schaal- en weekdieren en de pluimveeslachterijen staan met 8% van de werkgevers met minstens één geconstateerde AMF-overtreding in de top 10. Ook staat de vleesverwerking in de top 10 met 6% van de werkgevers met minstens één AMF-overtreding. Veruit de meeste bedrijven zijn niet bezocht, dus het percentage waar overtredingen plaatsvinden zal waarschijnlijk hoger liggen. Bij 57% van de bedrijven die in de slacht zijn onderzocht is ook daadwerkelijk een overtreding gevonden. Dat is een hoog percentage. In de bijgevoegde verkenning wordt geconcludeerd dat de overtredingen in de vleessector wijdverspreid en stelselmatig zijn.

De afgelopen jaren zijn signalen over overtredingen regelmatig onderwerp van gesprek geweest, ook in Uw Kamer. Mede naar aanleiding hiervan ben ik, evenals mijn ambtsvoorgangers, al langer met de vleessector in gesprek om verbeteringen te bewerkstelligen. Zo vonden in 2021 meerdere Bestuurlijke Overleggen met de sector plaats naar aanleiding van de motie Futselaar (SP).⁷ Mijn ambtsvoorgangers en ik hebben daarbij de vertegenwoordigers van de sector opgeroepen om hun verantwoordelijkheid te nemen. Na ernstige signalen over het grootschalig gebruik van ontslag op staande voet bij uitzendkrachten in de vleessector is in juni 2024 wederom een Bestuurlijk Overleg geweest en een publiek-private taskforce opgericht om misstanden tegen te gaan.

Op zich is het positief om te zien dat er in de vleessector stappen zijn gezet om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Tegelijkertijd bereiken mij, zoals al aangegeven in de inleiding, nog steeds te veel signalen van misstanden, bijvoorbeeld van de Nederlandse Arbeidsinspectie, maar ook van organisaties als de Stichting FairWork. Uit de verkenning blijkt ook dat de zorgen die in de samenleving leven (bijvoorbeeld bij Stichting FairWork) over de positie van uitzendkrachten in specifiek deze sector reëel blijken. Het hoge aantal overtredingen van arbeidswetten die naar voren komt uit de analyse in de verkenning zijn zorgwekkend.

De sector zal nu echt extra maatregelen moeten gaan nemen om de misstanden in de sector tegen te gaan, op deze voet zullen de overtredingen niet significant af gaan nemen. De verkenning laat een koppeling zien tussen het hoge percentage uitzendkrachten en de misstanden in de sector. Gelet hierop ligt het voor de hand dat een serieuze verhoging van het percentage arbeidskrachten dat direct in dienst zijn, zal helpen misstanden tegen te gaan. Het is aan de sector om het komende jaar serieus werk te maken van het verbeteren van de situatie van arbeidskrachten.

Bij het uitwerken van een in- en uitleenverbod, voor sectoren waar aantoonbaar sprake is van stelselmatige misstanden en geen verbetering te zien is, staan nog een aantal vragen open. De afbakening van het uit- en inleenverbod moet nog

⁶ AMF staat voor arbeidsmarktfraude. Het gaat dan om overtredingen bij oneerlijk werk, zoals illegale tewerkstelling, onderbetaling en geen registratie in het handelsregister hebben.

⁷ [Kamerstuk 28286, nr. 1171 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#). Kern van de motie was: vaste contracten als de norm in de slacht, het verbeteren van de positie van werknemers en daarbij de koppeling te leggen met verbeteren van de naleving van regels voor dierenwelzijn.

worden bepaald en dragend worden gemotiveerd. Bijvoorbeeld voor welke deelsectoren het gaat gelden, welke onderdelen van het proces en met welke inwerkingtredings- of overgangstermijn het verbod zal ingaan. Deze vragen zijn essentieel, zowel voor de effectiviteit en de handhaafbaarheid, als voor het bepalen van de impact op een sector. Om een beter beeld te krijgen van de impact van de concrete uitwerking van het in- en uitleenverbod op de sector, zal een onafhankelijk onderzoek worden uitgevoerd. In de uitwerking van de maatregel zal ik de noodzaak tot het verkleinen of voorkomen van waterbedeffecten en weglekeffecten ook meenemen. Dit punt zal ook meegenomen worden in de onderbouwing en weging van de proportionaliteit van de maatregel. Ook zal ik bezien wat er mogelijk is om recentere gegevens en signalen in deze overwegingen mee te nemen en onderzoek te (laten) doen naar de economische en maatschappelijke effecten van een verbod in een sector. Bij de uitwerking van het verbod op bovenstaande punten zal ook de (Europeesrechtelijke) rechtvaardiging van dit verbod nader dienen te worden onderbouwd. Als uit voorgenoemde uitwerking blijkt dat het besluit leidt tot extra (uitvoerings)kosten, dienen deze eerst (inclusief budgettaire dekking) te worden betrokken bij de integrale uitgavenbesluitvorming, alvorens het besluit definitief kan worden genomen. Bij de uitwerking van de Algemene Maatregel van Bestuur zal een regulier proces worden gevolgd, waarbij o.a. de ATR zal worden geconsulteerd en de Raad van State om advies gevraagd.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138913

Ter afsluiting

Ik vind het belangrijk om met de risicosectoren in gesprek te blijven over de stappen die zij kunnen zetten om echt impact te hebben. Iedereen die in Nederland is om werk te verrichten verdient immers een eerlijke, gezonde en veilige werkplek. Dat is nog lang niet altijd vanzelfsprekend. Ik hoop en verwacht dat dit werk de komende tijd met urgentie voortgezet wordt. Zodat we er echt op kunnen vertrouwen dat iedereen in Nederland fatsoenlijk kan werken.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van **persoonsgegevens** kantoor
landsadvocaat)
datum 2 mei 2025
inzake Sectoraal in- en uitleenverbod in het licht van het vrij verkeer
zaaknr 11023577

1 Inleiding

- 1.1 In de kamerbrief van 2 september 2024 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ("**SZW**") een technische verkenning aangekondigd naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan, namelijk (i) een sectoraal in- en uitleenverbod en (ii) een verplicht percentage arbeidskrachten in eigen dienst.¹ Aanleiding voor deze verkenning waren onder andere een signaal van de Arbeidsinspectie en een lobbybriefing van onderzoeksbureau SOMO waarmee misstanden aan het licht werden gebracht waarvan uitzendkrachten in de vleessector het slachtoffer zijn.
- 1.2 Het ministerie van SZW heeft een (concept) Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding ("**verkenning**") opgesteld.² De verkenning concludeert dat als in een sector structureel en langdurig arbeidswetten worden overtreden een sectoraal in- en uitleenverbod (op dit moment) het meest effectief lijkt. Volgens de verkenning zou op dit moment met name de slachtsector in aanmerking kunnen komen voor invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod, aangezien deze sector in de probleemanalyse naar voren komt als sector waar stelselmatig, langdurig en structureel overtredingen van arbeidswetten voorkomen. Het is echter niet uitgesloten dat ook andere sectoren voor een sectoraal in- en uitleenverbod in aanmerking kunnen komen. Een verplicht percentage indiensttreding is in het huidige stelsel naar wij begrijpen niet uitvoerbaar.

¹ *Kamerstukken II 2023/24, 25 883, nr. 500.*

² Deze conceptverkenning heeft u bij mail van 8 april 2025 aan ons toegestuurd. Op 14 april 2025 heeft u de conceptverkenning aangevuld.

- 1.3 Tegen die achtergrond heeft u ons gevraagd of invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod juridisch houdbaar is in het licht van de Europese vrijverkeersregels.³ U heeft ons in het bijzonder gevraagd of de verkenning voldoende aanknopingspunten biedt om te onderbouwen dat bij invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod sprake is van een gerechtvaardigde beperking van het vrij verkeer.
- 1.4 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek. Wij nemen daarbij als uitgangspunt dat er een nationale wettelijke grondslag bestaat of zal worden gecreëerd voor de invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod.
- 1.5 De opbouw van dit advies is als volgt. In paragraaf 2 vatten wij onze bevindingen samen. In paragraaf 3 beschrijven wij het beoogde sectorale in- en uitleenverbod. In paragraaf 4 bespreken we vervolgens het juridisch kader voor wat betreft het vrij verkeer. Tot slot volgt in paragraaf 5 onze analyse.

2 Conclusie

- 2.1 Een sectoraal in- en uitleenverbod levert een beperking op van de Europese vrijverkeersregels, in het bijzonder het vrij verkeer van diensten. Dit advies ziet op de vraag of de door het ministerie van SZW opgestelde verkenning aanknopingspunten biedt om te onderbouwen dat deze beperking van het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd kan worden.
- 2.2 Een beperking van het vrij verkeer van diensten kan op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie worden gerechtvaardigd als de betreffende maatregel (i) non-discriminatoir is, (ii) noodzakelijk is om een dwingende reden van algemeen belang, (iii) geschikt is om het beoogde belang te bereiken of daar een bijdrage aan kan leveren en (iv) het beoogde belang niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt.
- 2.3 Aangezien een sectoraal in- en uitleenverbod zich zou richten op zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemingen die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking stellen en het verbod geen eisen stelt aan de nationaliteit of vestigingsplaats van de dienstverrichter, is het ons inziens goed verdedigbaar dat een sectoraal in- en uitleenverbod non-discriminatoir is (voorwaarde (i)).
- 2.4 Op basis van de verkenning achten wij het bovendien aannemelijk dat de doelstellingen die aan een sectoraal in- en uitleenverbod ten grondslag worden gelegd, kwalificeren als dwingende redenen van algemeen belang (in overeenstemming met artikel 4 lid 1 van de Uitzendrichtlijn). Ook zien wij voldoende aanknopingspunten aan

³ Overige aspecten met betrekking tot de juridische houdbaarheid van een verbod, zoals de juridische grondslag en arbeidsrechtelijke aspecten, vallen buiten het bestek van dit advies en laten wij derhalve onbesproken.

de hand waarvan kan worden onderbouwd dat een sectoraal in- en uitleenverbod noodzakelijk is (voorwaarde (ii)). Wij adviseren om bij invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector te specificeren welke dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd en waarom ingrijpen in die sector noodzakelijk is.

- 2.5 In het kader van de geschiktheid (voorwaarde (iii)) zal moeten kunnen worden onderbouwd dat overtredingen van arbeidswetten zullen afnemen als gevolg van een sectoraal in- en uitleenverbod. Daarvoor zien wij in de verkenning aanknopingspunten. Zo komt de verantwoordelijkheid voor de naleving van arbeidswetten als gevolg van een sectoraal in- en uitleenverbod volledig bij de inlener te liggen, terwijl de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op dit moment diffuus is. Wij signaleren echter ook aandachtspunten, vooral met betrekking tot het risico op weglekeffecten en de handhaving en uitvoerbaarheid van een sectoraal in- en uitleenverbod. Ons advies is daarom om bij de invoering van een verbod in een specifieke sector de risico's op weglekeffecten zo goed mogelijk in kaart te brengen, te bezien hoe deze risico's kunnen worden gemitigeerd en te onderbouwen hoe een sectoraal in- en uitleenverbod effectief zal worden gehandhaafd.
- 2.6 Voor wat betreft de evenredigheid van een sectoraal in- en uitleenverbod (voorwaarde (iv)) moet kunnen worden onderbouwd waarom het nagestreefde doel niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Lidstaten beschikken daarbij over een ruime beoordelingsmarge. Gelet op de in de verkenning opgenomen analyse van diverse alternatieve maatregelen, lijkt het ons goed mogelijk om te onderbouwen dat er op dit moment geen minder vergaande alternatieve maatregelen zijn die op even effectieve wijze kunnen bijdragen aan het beoogde doel.
- 2.7 Kortom, wij zien in de verkenning aanknopingspunten om te onderbouwen dat een sectoraal in- en uitleenverbod een gerechtvaardigde beperking vormt op het vrij verkeer van diensten. Daarbij merken wij op dat de uiteindelijke beoordeling of sprake is van een gerechtvaardigde beperking pas kan worden gedaan aan de hand van de onderbouwing bij daadwerkelijke invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector.

3 Sectoraal in- en uitleenverbod

- 3.1 Het beoogde sectorale in- en uitleenverbod (hierna ook: "**het verbod**") houdt kort gezegd in dat zowel het inlenen als het uitlenen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten op sectoraal niveau wordt verboden. Het verbod heeft tot doel om arbeidskrachten te beschermen en overtreding van arbeidswetten in specifieke (sub)sectoren tegen te gaan.

- 3.2 Onder de huidige wetgeving kunnen malafide inleners en uitleners zich naar wij begrijpen relatief eenvoudig verschuilen achter de complexiteit van de regels en de gedeelde verantwoordelijkheid. In het bijzonder aan de kant van de inlener kan op dit moment vrijwel niet worden gehandhaafd, terwijl juist de inlener een belangrijk aandeel heeft in de overtreding van arbeidswetten (door de uitlener). Effectieve handhaving is daarom op dit moment niet goed mogelijk.
- 3.3 Voor zover het verbod uitsluitend ziet op het inlenen en uitlenen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, blijven andere 'flexibele arbeidsrelaties' wel mogelijk. Partijen kunnen een arbeidsrelatie dan, ook na invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod, vormgeven via *contracting*. In dat geval besteedt een onderneming een deel van de werkzaamheden uit aan een derde. De arbeidskracht treedt bij deze derde in dienst om onder toezicht en leiding van die derde werkzaamheden uit te voeren. Ook blijft het in sectoren waarin een dergelijk sectoraal in- en uitleenverbod geldt, mogelijk om als zelfstandige aan het werk te gaan. In de verkenning wordt ook de mogelijkheid opengelaten om een algeheel sectoraal in- en uitleenverbod in te voeren. Op grond van een dergelijk algeheel verbod zijn ook andere 'flexibele arbeidsrelaties' niet langer toegestaan.
- 3.4 Het verbod zou ook gelden voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen. De effectiviteit van een sectoraal in- en uitleenverbod zou namelijk in hoge mate ondermijnd worden wanneer buitenlandse ondernemingen zich daar niet aan zouden hoeven houden.

4 Juridisch kader vrij verkeer

- 4.1 Zoals in de verkenning terecht wordt opgemerkt levert een sectoraal in- en uitleenverbod een beperking op van de Europese vrijverkeersregels, waarbij primair moet worden gedacht aan het vrij verkeer van diensten. Het wordt ondernemingen immers verboden om in bepaalde sectoren arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Dit betekent dat het verbod moet worden gerechtvaardigd.⁴ Daarbij merken wij op dat een beperking van het vrij verkeer pas aan de orde is op het moment dat in een specifieke sector daadwerkelijk een in- en uitleenverbod wordt ingevoerd.

De vraag is of ook een beperking van het vrij verkeer van werknemers in beeld komt.⁵ Daar lijken in dit geval niet voldoende feitelijke aanknopingspunten voor te zijn.

Het vrij verkeer van werknemers is aan de orde als arbeidsmigranten zich naar een andere lidstaat begeven om daar als werknemer te werken. Bij een verbod

⁴ Wij merken op dat de rechtvaardigingstoets voor alle mogelijke beperkingen van het vrij verkeer hetzelfde is.

⁵ Zie pagina 26 van de verkenning.

worden werknemers in beginsel niet geraakt in hun vrijheid om zich van de ene naar de andere lidstaat te begeven en aldaar werk te zoeken. Weliswaar zou een verbod arbeidsmigranten kunnen raken die nu als uitzendkracht te werk worden gesteld, maar dat raakt aan het (door de betreffende uitzendkracht uitgeoefende recht van) vrij verkeer van diensten en maakt volgens ons nog niet dat het vrij verkeer van werknemers in beeld komt.⁶ Uit de in de verkenning aangehaalde zaak X/Noorwegen⁷ volgt nog dat de regels inzake het vrij verkeer van werknemers gemakkelijk zouden kunnen worden gefrustreerd wanneer aan werkgevers verplichtingen of voorwaarden met betrekking tot een door hen tewerkgestelde werknemer zouden worden opgelegd, die, indien de betreffende verplichtingen of voorwaarden rechtstreeks aan de werknemer zouden worden opgelegd, een beperking zouden vormen van het vrij verkeer van werknemers.⁸ Van dergelijke verplichtingen of voorwaarden is bij een sectoraal in- en uitleenverbod ons inziens geen sprake.

Wanneer arbeidsmigranten zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt van een andere lidstaat begeven is in beginsel ook sprake van dienstverrichting en niet van werknemersverkeer.

- 4.2 Het vrij verkeer van diensten is neergelegd in artikel 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("**VWEU**").
- 4.3 Maatregelen zijn – ook als zij discriminatoir zijn – toelaatbaar voor zover deze gerechtvaardigd zijn met het oog op de openbare orde, openbare veiligheid en de volksgezondheid (artikel 62 jo 52 VWEU). Deze gronden zijn uitdrukkelijk genoemd in het VWEU.
- 4.4 Naast deze verdragsrechtelijke uitzonderingen, is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("**Hof van Justitie**") dat een beperking van het vrij verkeer gerechtvaardigd kan zijn, wanneer de maatregel een dwingende reden van algemeen belang dient. Daarnaast moet de beperking gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de ontvangende lidstaat werkzaam is. Een beperking moet daarnaast geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.⁹
- 4.5 Een beperking van het vrij verkeer van diensten kan op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie dus worden gerechtvaardigd als de betreffende maatregel (i) non-

⁶ In de verkenning wordt opgemerkt dat sprake zou kunnen zijn van indirecte discriminatie van werknemers, maar dat een indirecte discriminatie objectief gerechtvaardigd zou zijn. Hoewel wij menen dat het vrij verkeer van werknemers niet in beeld komt, kunnen wij – gelet op de hieronder besproken analyse – de argumentatie dat in het geval van indirecte discriminatie, sprake is van een objectieve rechtvaardiging voorshands goed volgen.

⁷ EVA Hof 20 november 2024, zaak E-2/24.

⁸ EVA Hof 20 november 2024, zaak E-2/24, rov. 67.

⁹ Zie onder andere: HvJ EG 3 oktober 2000, zaak C-58/98, ECLI:EU:C:2000:527, rov. 35 en 39 en HvJ EU 9 november 2006, zaak C-433/04, ECLI:EU:C:2006:702, rov. 33.

discriminatoire is, (ii) noodzakelijk is om een dwingende reden van algemeen belang, (iii) geschikt is om het beoogde belang te bereiken of daar een bijdrage aan kan leveren en (iv) het beoogde belang niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt.¹⁰

- 4.6 De regulerende overheid moet kunnen onderbouwen dat een maatregel die het vrij verkeer beperkt aan deze voorwaarden voldoet. Daarbij dient zo veel mogelijk gebruik te worden gemaakt van analyses en rapporten die deze onderbouwing onderschrijven. De juridische houdbaarheid wordt groter, naarmate de onderbouwing sterker is. De bewijslast gaat echter niet zo ver dat positief moet worden aangetoond dat de beoogde doelstelling met geen enkele andere denkbare maatregel onder dezelfde omstandigheden kan worden verwezenlijkt. Dit geldt te meer omdat een lidstaat bij de invoering van een maatregel niet kan beschikken over empirische bewijzen van het daarmee bereikte resultaat in vergelijking met dat van andere maatregelen.¹¹ Tot slot is van belang dat het, bij gebreke aan Europese harmonisatieregelgeving, aan de lidstaat is om het door hem gewenste beschermingsniveau van de geïdentificeerde belangen te bepalen.¹² Lidstaten beschikken daarbij over een ruime beoordelingsmarge.
- 4.7 Naast het vrij verkeer van diensten moet bij invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod rekening worden gehouden met secundair Unierecht dat het vrij verkeer van diensten nader reguleert. In de verkenning wordt in dat kader terecht gewezen op de Detacheringsrichtlijn¹³, de Uitzendrichtlijn¹⁴ en de Dienstenrichtlijn¹⁵.
- 4.8 Wanneer een in een lidstaat gevestigde onderneming werknemers ter beschikking stelt op het grondgebied van een andere lidstaat in het kader van transnationale dienstverrichtingen, is sprake van detachering in de zin van de Detacheringsrichtlijn. Aangezien een sectoraal in- en uitleenverbod ook op die situatie van toepassing kan zijn, valt het verbod onder het toepassingsbereik van de Detacheringsrichtlijn. Van belang is dat de Detacheringsrichtlijn geen bepalingen kent over (de mogelijkheid

¹⁰ Zie ook recent HvJ EU 19 december 2024, zaak C-295/23, ECLI:EU:C:2024:1037.

¹¹ HvJ EU 4 juli 2019, zaak C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562.

¹² De nationale wetgevingen van de verschillende lidstaten kunnen en mogen verschillende doelstellingen en beschermingsniveaus nastreven. Zie recent HvJ EU 19 december 2024, zaak C-295/23, ECLI:EU:C:2024:1037, rov. 72 e.v. Vgl. ook HvJ EU 10 februari 2009, zaak C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66 (*Commissie/Italië*), rov. 65; HvJ EU 10 mei 1995, zaak C-384/93, ECLI:EU:C:1995:15 (*Alpine Investments*), rov. 51; HvJ EU 13 juli 2004, zaak C-262/02, ECLI:EU:C:2004:431 (*Commissie/Frankrijk*), rov. 37 en HvJ EU 11 september 2008, zaak C-141/07, ECLI:EU:C:2008:492 (*Commissie/Duitsland*), rov. 51.

¹³ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU L 18) en Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU L 173).

¹⁴ Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PbEU L 327).

¹⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376).

van) een sectoraal in- en uitleenverbod en in zoverre dus niet in de weg staat aan een verbod.

- 4.9 De Uitzendrichtlijn benoemt in artikel 4 lid 1 zelfs expliciet de mogelijkheid om de inzet van uitzendkrachten te beperken of te verbieden, waarbij de formulering aansluit bij de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie:

“Beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendkrachten kunnen uitsluitend worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen, en misbruik te voorkomen.”

- 4.10 Deze bepaling specificeert dan ook onder welke voorwaarden een uitzendverbod gerechtvaardigd kan worden.
- 4.11 Dit volgt ook uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak AKT. Het Hof van Justitie oordeelde in die zaak dat artikel 4 lid 1 van de Uitzendrichtlijn zo moet worden begrepen dat deze bepaling het kader afbakt waarbinnen de regelgeving van de lidstaten op het gebied van verboden en beperkingen ten aanzien van de inzet van uitzendkrachten, tot stand moet komen.¹⁶
- 4.12 Artikel 2 lid 2 sub e van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op diensten van uitzendbedrijven. Zoals in de verkenning terecht wordt opgemerkt is de Dienstenrichtlijn dan ook niet van toepassing op een sectoraal in- en uitleenverbod. Daarbij wijzen wij erop dat het van belang is om alert te blijven op toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn. Als uiteindelijk voor een andere maatregel of een andere vormgeving van een in- en uitleenverbod wordt gekozen – waarbij bijvoorbeeld ook het inhuren van zelfstandigen en *contracting* aan banden worden gelegd – kan de Dienstenrichtlijn wel van toepassing zijn.

5 Analyse

- 5.1 U heeft ons gevraagd of invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod juridisch houdbaar is in het licht van het vrij verkeer. Meer in het bijzonder wilt u weten of de verkenning voldoende aanknopingspunten biedt om te onderbouwen dat is voldaan aan de onder randnummer 3.4 van dit advies genoemde voorwaarden. In deze analyse zullen wij daarom de verschillende voorwaarden aflopen. Daarbij merken wij op dat de uiteindelijke beoordeling of sprake is van een gerechtvaardigde beperking van het vrij

¹⁶ HvJ EU 17 maart 2015, zaak C-533/13, ECLI:EU:C:2015:173, rov. 23 en 31

verkeer van diensten pas kan worden gemaakt wanneer in een concrete sector daadwerkelijk een sectoraal in- en uitleenverbod wordt ingevoerd en onderbouwd.

Is de maatregel non-discriminatoire?

- 5.2 Een sectoraal in- en uitzendverbod zou zich zowel richten op Nederlandse uitzendbedrijven als op buitenlandse uitzendbedrijven die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking stellen. Een sectoraal in- en uitleenverbod stelt geen eisen aan de nationaliteit of vestigingsplaats van de dienstverrichter.¹⁷ Bovendien zien wij in de verkenning niet terug dat arbeidskrachten in sectoren waarin mogelijk een in- en uitleenverbod zou worden ingevoerd, in het bijzonder ter beschikking worden gesteld door in het buitenland gevestigde uitzendbedrijven. Wij veronderstellen daarom dat dit niet het geval is. In dat geval zal een sectoraal in- en uitleenverbod niet met name buitenlandse marktdeelnemers benadelen. Om die reden achten wij het goed verdedigbaar dat het verbod niet leidt tot discriminatie van dienstverrichters.

Is een sectoraal in- en uitleenverbod noodzakelijk om een dwingende reden van algemeen belang?

Is er een dwingende reden van algemeen belang?

- 5.3 In de verkenning worden het beschermen van arbeidskrachten (tegen onder meer onderbetaling en arbeidsuitbuiting) en het tegengaan van de overtreding van arbeidswetten in specifieke (sub)sectoren genoemd als doelstelling van een eventueel sectoraal in- en uitleenverbod. Het beschermen van arbeidskrachten wordt in artikel 4 lid 1 van de Uitzendrichtlijn genoemd als een van de dwingende redenen van algemeen belang die kan worden gebruikt ter rechtvaardiging van een verbod op de inzet van uitzendkrachten. Daarnaast is het beschermen van arbeidskrachten ook door het Hof van Justitie als dwingende reden van algemeen belang geaccepteerd.¹⁸
- 5.4 Ook voor wat betreft het tegengaan van overtredingen van arbeidswetten achten wij het verdedigbaar dat dit valt binnen de reikwijdte van de in artikel 4 lid 1 van de Uitzendrichtlijn genoemde dwingende redenen van algemeen belang. De overtredingen zien zowel op arbeidsomstandigheden als arbeidsvoorwaarden (onder meer onderbetaling en overschrijding van arbeidstijden) en hangen daarom samen met zowel misbruik als de gezondheid en veiligheid op het werk. In het verlengde daarvan draagt het tegengaan van overtredingen van arbeidswetten ook bij aan de bescherming van arbeidskrachten.
- 5.5 Gelet op het voorgaande achten wij het aannemelijk dat de doelstellingen die in de verkenning aan een sectoraal in- en uitleenverbod ten grondslag worden gelegd,

¹⁷ ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834, rov. 8.

¹⁸ HvJ EG 21 oktober 2004, zaak C-445/03, ECLI:EU:C:2004:655, rov. 29.

kwalificeren als dwingende redenen van algemeen belang die aan een beperking van het vrij verkeer van diensten ten grondslag kunnen worden gelegd.

Is het nemen van maatregelen noodzakelijk?

- 5.6 De vraag die vervolgens moet worden beantwoord, is of het met het oog op deze dwingende redenen van algemeen belang noodzakelijk is om maatregelen te nemen. In dat kader is van belang dat uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat een maatregel niet gebaseerd mag zijn op de algemene gedachte dat de wet overtreden zal worden. In plaats daarvan moeten er echt concrete problemen spelen die een maatregel noodzakelijk maken.¹⁹
- 5.7 De verkenning lijkt ons voldoende concrete aanknopingspunten te bieden voor de vaststelling dat er in bepaalde sectoren problemen zijn in de uitzendsector. In de verkenning wordt beschreven dat sprake is van structurele en wijdverspreide misstanden. De overtredingen die worden geconstateerd zijn divers; het gaat onder meer om onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en in sommige gevallen om arbeidsuitbuiting. Naar wij begrijpen is er een concentratie van misstanden in bepaalde sectoren. Het gaat daarbij in het bijzonder om sectoren waarin de winstmarges beperkt zijn, het werk arbeidsintensief is en veel met uitzendkrachten wordt gewerkt.
- 5.8 De noodzaak om maatregelen te nemen is dan ook gelegen in het feit dat er sectoren zijn, waarin veel wordt gewerkt met uitzendkrachten en die worden gekenmerkt door stelselmatig, langdurig en structureel ontduikingsgedrag van arbeidswetten.
- 5.9 Als gezegd wordt de onderbouwing van de noodzaak van invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod sterker wanneer aan de hand van rapporten of analyses kan worden onderbouwd dat sprake is van misstanden en in welke sectoren deze misstanden uit bestaan. De verkenning biedt daarvoor ons inziens aanknopingspunten.
- 5.10 In de eerste plaats kan worden gewezen op de cijfers waaruit volgt dat de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020-2022 bij uitzendbureaus 1795 overtredingen heeft geconstateerd. Ook de regressieanalyse, die door de Arbeidsinspectie is uitgevoerd om te onderzoeken wat de impact is van een in- en uitleenconstructie op de kans dat inspecteurs een overtreding van arbeidswetten constateren, lijkt ons in dat kader relevant. Uit die analyse volgt, zo staat in de verkenning, dat er meer dan twee keer zo veel overtredingen zijn van arbeidswetten die zien op arbeidsvoorwaarden wanneer een uitzendbureau betrokken is. Voor overtredingen van arbeidswetten die zien op de arbeidsomstandigheden, blijkt het bestaan van een uitzendconstructie volgens deze analyse eveneens een belangrijke voorspeller.

¹⁹ HvJ EU 19 december 2012, zaak C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, rov. 53 en HvJ EU 25 april 2024, zaak C-276/22, ECLI:EU:C:2024:348, rov. 48.

- 5.11 In de verkenning wordt daarnaast gewezen op verschillende rapporten waaruit zou volgen dat Nederland onvoldoende doet om arbeidsmigranten in Nederland te beschermen tegen misstanden op het werk. Ook dergelijke rapporten kunnen relevant zijn, aangezien een relatief groot deel van de uitzendkrachten arbeidsmigranten betreft. Eén van de genoemde rapporten is het rapport *Geen tweederangsburgers* van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.²⁰
- 5.12 Op grond van het voorgaande zien wij voldoende aanknopingspunten voor een onderbouwing waarom een sectoraal in- en uitleenverbod noodzakelijk is ter bescherming van arbeidskrachten. Daarbij wijzen wij erop dat het van belang is dat per sector waarin een dergelijk verbod zou worden ingevoerd, moet kunnen worden onderbouwd waarom een verbod in die specifieke sector noodzakelijk is.
- 5.13 In de verkenning is in dat kader een (sub)sectorale analyse gemaakt op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie. De slachtsector komt daarbij in het bijzonder als risicosector naar voren. In hetgeen met betrekking tot deze sector in de verkenning naar voren wordt gebracht, lijkt ons dat voldoende is onderbouwd dat het in de slachtsector noodzakelijk is om maatregelen te nemen met het oog op de nagestreefde dwingende redenen van algemeen belang.
- 5.14 Wij adviseren om bij invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector voor de betreffende sector te specificeren welke dwingende reden wordt nagestreefd en (zo mogelijk aan de hand van cijfers en rapporten) te onderbouwen waarom ingrijpen in de betreffende sector noodzakelijk is.

Is een sectoraal in- en uitleenverbod geschikt om het nagestreefde doel te bereiken?

- 5.15 Voor wat betreft de geschiktheid is van belang dat het er bij de “geschiktheidstoets” als bedoeld in de Europese rechtspraak om gaat dat de betreffende regeling er daadwerkelijk toe strekt en eraan kan bijdragen – dus: geschikt is – de doelstellingen te realiseren. Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie is een maatregel pas geschikt als het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd.²¹
- 5.16 Wij benadrukken dat een rechter kritisch toetst of een maatregel die het vrij verkeer beperkt, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. Het is dus belangrijk dat de geschiktheid van de maatregel voldoende kan worden onderbouwd.

²⁰ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangs burgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020. Te raadplegen via: [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

²¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 11 maart 2021, zaak C-400/19, ECLI:EU:C:2021:194 en HvJ EU 24 februari 2022, zaak C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120, rov. 61.

- 5.17 In de verkenning wordt uiteengezet waarom een in- en uitleenverbod een geschikte maatregel is in sectoren met een grote concentratie van overtredingen via uitzendconstructies. U heeft er in de verkenning op gewezen dat in deze sectoren de inlener (mede)verantwoordelijk is voor de misstanden, terwijl de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid diffuus is. Een in- en uitleenverbod zorgt voor transparantie in de arbeidsrelatie en maakt dat de inlener alleen arbeidskrachten onder zijn toezicht en leiding kan laten werken die bij hem in dienst zijn. Hierdoor komt de verantwoordelijkheid voor de naleving van arbeidswetten volledig bij de inlener te liggen, die dan immers de formele werkgever is. Aangezien de inlener daardoor direct op overtredingen en het nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst kan worden aangesproken, draagt dit bij aan effectievere handhaving en afdwingbaarheid. Een sectoraal in- en uitleenverbod maakt het bovendien mogelijk om specifiek in te grijpen in de sectoren waar zich misstanden voordoen. Maakt een inlener in weerwil van een inleenverbod toch gebruik van uitzendkrachten, dan kan hij daar direct op worden aangesproken.
- 5.18 In de verkenning wordt de verwachting uitgesproken dat de overtredingen van arbeidswetten na invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod zullen afnemen, omdat de inlener formeel de rol van werkgever zal aannemen met de daarbij behorende verplichtingen. De verwachting is dat in het bijzonder overtredingen rondom arbeidsvoorwaarden hierdoor zullen afnemen (zie in dat kader ook randnummer 5.17 van dit advies). Deze verwachting wordt mede gebaseerd op de evaluatie van het in- en uitleenverbod in Duitsland. Deze evaluatie laat positieve effecten zien. Zoals terecht wordt opgemerkt gaat het Duitse verbod verder dan een eventueel sectoraal in- en uitleenverbod. Onder het Duitse verbod zijn ook zzp-relaties en *contracting* niet toegestaan. Dat betekent op zichzelf echter niet dat een sectoraal in- en uitleenverbod niet ook een geschikte maatregel kan zijn. Lidstaten beschikken namelijk over een ruime beoordelingsmarge. Wel is van belang dat moet kunnen worden onderbouwd waarom de verwachting is dat overtredingen van arbeidswetten zullen afnemen als gevolg van een sectoraal in- en uitleenverbod.
- 5.19 Daarbij gelden, zoals ook in de verkenning en de aanvullende stukken terecht is opgemerkt, als aandachtspunt het risico op weglekeffecten en de handhaving en uitvoerbaarheid van het verbod. Deze aandachtspunten bespreken wij hieronder.

Weglekeffecten

- 5.20 In het kader van de geschiktheid is het van belang om rekening te houden met mogelijke ongewenste neveneffecten die tot gevolg kunnen hebben dat de beoogde doelen niet worden bereikt. In het geval van een sectoraal in- en uitleenverbod gaat het daarbij concreet om het risico op weglekeffecten. In de verkenning wordt namelijk gewezen op de mogelijkheid dat de uitzendkracht zal worden ingezet in een andere flexibele (driehoeks)relatie, zoals een zzp-relatie. In de verkenning wordt terecht

gesignaleerd dat de effecten van een sectoraal in- en uitleenverbod in dat geval kunnen worden ondermijnd.

- 5.21 Als het bestaan van dergelijke weglekeffecten afbreuk kan doen aan het doel dat met invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod wordt nagestreefd, kan dit – afhankelijk van de mate waarin deze effecten zullen optreden – betekenen dat een maatregel niet langer of in mindere mate geschikt is om het nagestreefte doel te bereiken.
- 5.22 Het feit dat zich ongewenste neveneffecten kunnen voordoen, maakt een maatregel echter niet per definitie ongeschikt. Het is mogelijk dat na een belangenafweging wordt geconcludeerd dat de ongewenste neveneffecten – voor zover deze bestaan – niet opwegen tegen het belang om arbeidskrachten te beschermen en overtreding van arbeidswetten in specifieke (sub)sectoren tegen te gaan, bijvoorbeeld omdat de neveneffecten slechts in beperkte mate invloed hebben op het bereiken van het nagestreefte doel.
- 5.23 Naar wij begrijpen, kan het risico op weglekeffecten per sector verschillen. Zo hebben wij van u begrepen dat er in de slachtsector weinig zelfstandigen werkzaam zijn, omdat de werkzaamheden in deze sector in veel gevallen onder toezicht en leiding moeten worden uitgevoerd. Het is van belang dat wordt onderbouwd waarom dit ertoe leidt dat het risico op weglekeffecten in de slachtsector beperkt(er) is.
- 5.24 In sectoren waarin werkzaamheden naar hun aard niet goed kunnen worden uitbesteed aan zelfstandigen, bestaat niettemin een risico op toename van schijnzelfstandigheid. Voor de onderbouwing van de geschiktheid van een sectoraal in- en uitleenverbod kan in dat kader worden gewezen op het opheffen van het handavingsmoratorium per 1 januari 2025, waardoor de Belastingdienst kan handhaven op schijnzelfstandigheid. De verwachting is dat het inzetten van schijnzelfstandigen hierdoor wordt ontmoedigd. Niettemin wordt er in de verkenning en aanvullende stukken op gewezen dat het raadzaam kan zijn om aanvullende maatregelen te verkennen om het risico op schijnzelfstandigheid als gevolg van een sectoraal in- en uitleenverbod te beperken. Het verkennen en – zo nodig – invoeren van dergelijke aanvullende maatregelen draagt ons inziens bij aan de geschiktheid van de maatregel. Daarmee wordt het risico op ongewenste neveneffecten namelijk gemitigeerd.
- 5.25 Bovendien kan het risico op weglekeffecten in andere sectoren groter zijn dan in de slachtsector. Dat is in het bijzonder het geval wanneer in de betreffende sector sprake is van werkzaamheden die reëel kunnen worden uitbesteed aan zelfstandigen en/of waar het risico op schijnzelfstandigheid groter is. Daarbij is het ook de vraag of de inzet van echte zelfstandigen (in alle gevallen) als een ongewenst weglekeffect heeft

te gelden. Het is daarom van belang dat per sector wordt beoordeeld in hoeverre er een risico is dat de problemen zich zullen verplaatsen naar andere vormen van flexibele arbeidsrelaties en hoe deze risico's – voor zover hiervan sprake is – voor de betreffende sector zullen worden gemitigeerd. In de verkenning en aanvullende stukken zijn verschillende maatregelen genoemd die kunnen worden overwogen om weglekeffecten tegen te gaan. Ons advies is bij de invoering van een verbod in een specifieke sector de risico's op weglekeffecten zo goed mogelijk in kaart te brengen en vervolgens te bezien op welke wijze deze risico's kunnen worden gemitigeerd. Aan de hand hiervan kan worden nagegaan of het verbod geschikt is. Voor de slachtsector zien wij, op basis van de verkenning en de aanvullende stukken, voldoende aanknopingspunten om te kunnen betogen dat een verbod geschikt is.

- 5.26 Wanneer het risico op weglekeffecten in een sector onvoldoende kan worden gemitigeerd, kan een algeheel sectoraal in- en uitleenverbod uitkomst bieden. In de verkenning wordt de mogelijkheid om deze (verdergaande) maatregel in te voeren opengelaten.²²

Handhaving en uitvoerbaarheid

- 5.27 In de verkenning wordt tevens ingegaan op de handhaving en uitvoerbaarheid van een in- en uitleenverbod. Ook dat is belangrijk in het kader van de geschiktheid van de maatregel; als een sectoraal in- en uitleenverbod niet handhaafbaar is, is de maatregel niet effectief en dus niet geschikt.

- 5.28 In de verkenning wordt opgemerkt dat bestuursrechtelijke handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie noodzakelijk is, wil een sectoraal in- en uitleenverbod een effectieve maatregel zijn. Dit vraagt extra middelen en extra capaciteit. De handhaafbaarheid van een verbod hangt af van de precieze vormgeving en afbakening. Naar wij begrijpen kunnen de vormgeving en afbakening per sector verschillen. Ook op dit punt is het dan ook van belang dat per sector kan worden onderbouwd hoe een sectoraal in- en uitleenverbod effectief zal worden gehandhaafd. Dat komt in de verkenning nu beperkt aan de orde. Ons advies is om dit uitgebreider te onderbouwen wanneer in een specifieke sector daadwerkelijk een in- en uitleenverbod wordt ingevoerd.

Consistentie met andere sectoren

- 5.29 Van belang is dat een maatregel consistent is. Dat betekent dat als vergelijkbare misstanden zich (evident) ook in andere sectoren voordoen, ook voor die sectoren invoering van een verbod voor de hand ligt. Gebeurt dit niet, dan kan dit afdoen aan de consistentie (en dus geschiktheid) van een sectoraal in- en uitleenverbod. Daarom is van belang dat kan worden onderbouwd dat er tussen de verschillende

²² Daarbij wordt Duitsland als voorbeeld genoemd. In Duitsland is in de slachtsector gekozen voor een algeheel verbod dat ook het inzetten van zelfstandigen en *contracting* omvat.

geanalyseerde sectoren relevante verschillen bestaan, die de keuze rechtvaardigen om in de ene sector wel en in de andere sector niet in te grijpen.

- 5.30 Uit de verkenning begrijpen wij dat op dit moment met name de slachtsector in aanmerking zou komen voor invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod. Deze sector komt in de probleemanalyse naar voren als een sector waar stelselmatig, langdurig en structureel overtredingen van arbeidswetten voorkomen. Het gaat niet om incidentele gevallen. Meer dan in andere sectoren ontstaat met betrekking tot de slachtsector het beeld dat de problemen zich in de gehele sector afspelen.
- 5.31 De verkenning laat echter ook zien dat misstanden met uitzendkrachten ook in andere sectoren plaatsvinden. Ten opzichte van de slachtsector geven andere sectoren echter een wisselend beeld. Voor sommige sectoren wordt in de verkenning opgemerkt dat het op basis van de huidige informatie niet vanzelfsprekend is om in te grijpen, ook omdat deze sectoren moeilijker af te bakenen zijn, waardoor het in die sectoren niet goed mogelijk is een effectief sectoraal in- en uitleenverbod in te voeren. Wel wordt er in de verkenning op gewezen dat deze sectoren in de toekomst zullen worden gemonitord. Dit helpt om te onderbouwen dat invoering van een in- en uitleenverbod in de slachtsector een consistente maatregel is.

Tussenconclusie

- 5.32 Concluderend zien wij voldoende aanknopingspunten om te onderbouwen dat een sectoraal in- en uitleenverbod een geschikte maatregel is om arbeidskrachten te beschermen.

Is een sectoraal in- en uitleenverbod evenredig?

- 5.33 In het kader van de evenredigheid van een sectoraal in- en uitleenverbod moet worden onderbouwd waarom het nagestreefde doel niet met minder beperkende middelen kan worden bereikt. Als gezegd beschikken lidstaten bij de keuze voor een bepaalde maatregel over een ruime beoordelingsmarge en hoeft niet positief te worden aangetoond dat het beoogde doel met geen enkele andere maatregel kan worden bereikt. Niettemin kan het bijdragen aan de evenredigheid van een maatregel als kan worden onderbouwd waarom alternatieve, minder vergaande maatregelen niet (even) geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken.
- 5.34 In dat kader is, zoals ook volgt uit de verkenning, allereerst de verhouding met de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ("**Wtta**") van belang. Met de Wtta wordt een toelatingsstelsel ingevoerd voor ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (ofwel uitleners). De kern van dit stelsel is dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen indien zij daartoe toegelaten zijn. Ook mogen ondernemingen die gebruik maken van ter beschikking

gestelde arbeidskrachten (inleners) dat alleen doen via toegelaten uitleners. Enerzijds wordt daarmee getracht de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten te verbeteren en anderzijds wordt een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners gewaarborgd.²³

- 5.35 Naar wij begrijpen is de verwachting dat de Wtta een aanzienlijke bijdrage zal kunnen leveren aan het bestrijden van de misstanden in de uitzendsector, maar is het niet aannemelijk dat de Wtta een oplossing biedt om alle misstanden met uitzendkrachten op te lossen. Juist in de sectoren waarin de problematiek rondom uitzendkrachten het meest hardnekkig is en de misstanden het grootst zijn, blijft de kans groot dat sprake zal zijn van restrisico's.²⁴ Als goed kan worden onderbouwd waarom in bepaalde sectoren ook na inwerkingtreding van de Wtta wordt verwacht dat problemen blijven bestaan, geldt dat ons inziens ook aan de evenredigheid zal zijn voldaan.
- 5.36 Naast een sectoraal in- en uitleenverbod worden in de verkenning diverse alternatieve maatregelen verkend, namelijk aanvullende eisen binnen de Wtta, een individueel in- en uitleenverbod, een regionaal in- en uitleenverbod en een verplicht percentage arbeidskrachten direct in dienst. Wij kunnen de analyse van deze alternatieven in de verkenning goed volgen.
- 5.37 Op basis van de analyse van de alternatieve maatregelen zoals die zijn genoemd in de verkenning en de aanvullende stukken lijkt het ons dan ook goed mogelijk te onderbouwen dat er op dit moment geen minder vergaande, alternatieve maatregelen beschikbaar zijn die op even effectieve wijze kunnen bijdragen aan het beschermen van arbeidskrachten (in de uitzendsector). In dat kader is ook van belang dat de lidstaat een ruime beoordelingsmarge heeft om het door hem gewenste beschermingsniveau van de geïdentificeerde belangen te bepalen. Wij zien in de verkenning voldoende argumenten om te kunnen onderbouwen dat een sectoraal in- en uitleenverbod niet verder gaat dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Zoals hierboven benoemd adviseren wij daarbij om bij invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector voor de betreffende sector te specificeren welke dwingende reden wordt nagestreefd en (zo mogelijk aan de hand van cijfers en rapporten) te onderbouwen waarom ingrijpen in de betreffende sector noodzakelijk is.

6 Slot

- 6.1 Tot zover ons advies. Voor de conclusie verwijzen wij u naar paragraaf 2.

²³ Zie [Kamerstukken II 2023-24, 36446, nr. 3](#), p. 5.

²⁴ In hoofdstuk 1 van de verkenning staat dat het daarbij gaat om (a) aanhoudend en hardnekkig ontduikingsgedrag, (b) beperkte verantwoordelijkheid van inleners en (c) het vervalsen van administratie.



TER BESLISSING

Directie

Datum
17-06-2025

Onze referentie
2025-

Opgesteld door

persoonsgegevens

Uiterlijk bij
19 juni 2025

Bijlage(n)
3

Aan Minister van SZW

nota

Verzenden technische verkenning sectoraal uitzendverbod
en verplicht percentage indiensttreding

Aanleiding

- Op 20 juni a.s. staat de technische verkenning naar een sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding op de agenda van de MR.
- Bij overeenstemming in de MR zal de verkenning met begeleidende brief en advies van de Landsadvocaat aan de Tweede Kamer worden verzonden.

Geadviseerd besluit

- Na akkoord in de Ministerraad tekenen van de brief en daarmee akkoord gaan van verzending van de verkenning met brief aan de Tweede Kamer. Aan de Eerste Kamer zal een kopie van de stukken worden verzonden.
- Verzending naar de Eerste Kamer tijdig (dus vrijdag of maandag) geeft de Eerste Kamer ook de tijd om de verkenning te betrekken bij de schriftelijke ronde op de Wtta indien zij dat wensen.
- Akkoord gaan met openbaar worden van de beslisnota's.



Let op: ook de pdf's moeten nog gelakt worden!

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Brief aanbieden verkenning	Verzenden aan TK en een kopie aan de EK	
2	Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage in dienst	Verzenden aan TK en een kopie aan de EK	
3	Advies Landsadvocaat	Verzenden aan TK en een kopie aan de EK	

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Verzenden technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht perce

Pagina: 1



Nummer: 1

Auteur: Hijum, Y.J. van

Onderwerp: (Unknown)

Datum: Onbepaald

Akkoord

4	Beslisnota's	Openbaar maken	
---	--------------	----------------	--

Datum
17-06-2025

Onze referentie
2025-

Aan Minister van SZW

nota

Opdracht ambtelijke verkenning uitzendverbod/X% direct
in dienst

TER BESLISSING

Datum
18-07-2024

Onze referentie
2024- [redacted]

Opgesteld door

[redacted]
persoonsgegevens

Aanleiding

Tijdens de Deepdive Arbeidsmigratie en de deepdive Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) heeft u aangegeven te zoeken naar maatregelen in aanvulling op de Wtta en de andere maatregelen vanuit het rapport Roemer om aanhoudende misstanden bij arbeidsmigratie op te lossen. Tevens zijn door de PvdD Kamervragen gesteld en is op 4 september a.s. een Commissiedebat Arbeidsmigratie waar dit onderwerp ter sprake kan komen.

Geadviseerd besluit

- Stemt u in met een ambtelijke verkenning naar (on)mogelijkheden van een sectoraal uitzendverbod en de verplichting voor werkgevers om een X% van de arbeidskrachten direct in dienst te nemen?
- Stemt u er mee in dat u in het Commissiedebat Arbeidsmigratie op 4 september a.s., eventueel in reactie op vragen van Kamerleden, kenbaar maakt dat een uitzendverbod/X% verplicht in dienst nemen 'geen taboe' meer is en dat u daarom deze verkenning uit laat voeren?
- Woensdag 14 augustus heeft u een overleg over de inhoudelijke voorbereiding van het Commissiedebat Arbeidsmigratie op 4 september. We bespreken graag de nota met u tijdens dit overleg.

Kernpunten

- In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat de wetsbehandeling van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten wordt voortgezet.
- In aanvulling daarop wordt vanwege bovenstaande ontwikkelingen geadviseerd om eerst een ambtelijke verkenning te laten uitvoeren naar de juridische en uitvoeringstechnische mogelijkheden van een sectoraal uitzendverbod en X% direct in dienst nemen van arbeidskrachten. Op basis van de uitkomsten kunt u een besluit nemen over een vervolg.
- Relevant is dat een nadere verkenning kan laten zien of en wanneer een dergelijk uitzendverbod, of een bepaalde verplichting tot in dienst nemen – van zichzelf een zware maatregel – een passende en effectieve maatregel kan zijn, die bij de rechter stand houdt. De onderliggende feitelijke problematiek (per branche) zal daarvoor mede maatgevend zijn.
- U kunt aankondigen dat u een verkenning naar de mogelijkheden hiertoe laat uitvoeren, met het oog op een "stok achter de deur" als sectoren hun zaken niet op orde krijgen en misstanden blijven bestaan. Vervolgens zou – op basis van positieve uitkomsten uit de verkenning – het scheppen van een juridische mogelijkheid, waarmee een uitzendverbod of 'X% verplicht in dienst' in het

Bijlage(n)

- 1) Kamerbrief uitkomsten overleg misstanden
- 2) Kamervragen PvdD over brief uitkomsten overleg

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Opdracht ambtelijke verkenning uitzendverbod/X% direct in dienst

Pagina: 1

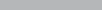
	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 08:51:03
	Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 08:51:08
	Nummer: 3	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: (Unknown)	Datum: Onbepaald

Eerdere toezegging aan Kamer betrof ook andere mogelijke maatregelen, zoals bestuurdersverbod, verantwoordelijkheid inleners\werkgevers uitbreiden (o.a. huisvesting), ...
Plus: doorzetten versterken NLA en daadwerkelijk optreden\handhaven

vooruitzicht wordt gesteld als misstanden aanhouden/toenemen, een sector of individuele werkgevers kunnen aansporen tot verbetering.

Datum
18-07-2024

- Deze maatregel kan tijdelijk worden ingevoerd tot de inwerkingtreding van de Wtta. De andere optie is dat deze maatregel naast de Wtta blijft bestaan. Beide opties zullen meegenomen worden in de verkenning.
- In de Kamervragen van het lid Kostić (PvdD) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt onder andere gevraagd of er een algeheel verbod op uitzenden is overwogen voor de vlees-, en pluimveesector in te stellen. Tevens wordt de vraag gesteld hoe ervoor gezorgd gaat worden dat malafide uitzendbureaus niet worden toegelaten tot het toelatingsstelsel, en dat inleners worden aangepakt die zich niets aantrekken van misstanden.
- Uw voorganger heeft op 13 juni jl. de Kamer geïnformeerd over de uitkomst van het overleg dat plaatsgevonden heeft op 3 juni jl. met de vlees- en uitzendsector in verband met de misstanden bij de inzet van uitzendkrachten en arbeidsmigranten in deze sector.
- Met de uitzend- en vleessector is afgesproken dat voor de zomer vorderingen te melden moeten zijn en/of vervolgspraken moeten zijn gemaakt. Toegezegd is de Kamer na de zomer te informeren. U ontvang hierover een separate nota (naar verwachting tweede helft / eind september).
- ² Het aankondigen van deze verkenning is niet zonder politiek risico.

Onze referentie
2024-

lopende onderhandelingen

Toelichting

- Een sectoraal uitzendverbod – of, als variant daarop, een verplichting tot het in directe dienst nemen van bijv. 75% van de werknemers – heeft beleidsmatige voordelen (zie hieronder). Tegelijkertijd is het een complexe maatregel, waarvan de haalbaarheid zowel juridisch en qua uitvoering niet gegarandeerd is. Wij adviseren daarom de mogelijkheden te verkennen alvorens een besluit te nemen.
- De ambtelijke verkenning is nodig om de maatregelen inclusief opties nader uit werken. Zo wordt Duitsland met een sectorale uitzendverbod in de vleessector vaak als voorbeeld genoemd, terwijl dit geen algeheel sectoraal verbod is en onder meer opt-out mogelijkheden biedt bij cao. Ook dient nader zicht verkregen te worden op de effecten van deze maatregelen. Daarnaast raken deze maatregelen aan het Europees recht (vrij verkeer van diensten en ondernemersvrijheid). Ter rechtvaardiging van de inbreuk die wordt gemaakt op deze rechten is een nauwkeurige, gedegen onderbouwing noodzakelijk. Daarbij zal ook moeten worden onderbouwd waarom er, in aanvulling op de Wtta, dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn.
- Een (sectoraal) uitzendverbod of een X% in directe dienst draagt bij aan het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten en andere kwetsbare werknemers. In dat geval zijn de werkgeversverplichtingen namelijk belegd bij één partij, namelijk de werkgever en niet meer bij twee partijen (het uitzendbureau en de inlenende partij). Dat verkleint de risico's op misstanden. Bovendien is het verlichte arbeidsrechtelijke regime voor uitzendkrachten dan niet meer van toepassing, waardoor werknemers veel beter voor zichzelf op kunnen komen. Ten slotte kan een uitzendverbod er (indirect) aan bijdragen dat het aantal

Pagina: 2

	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 08:53:15
	Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 08:52:55
	Nummer: 3	Auteur: 	Onderwerp: Notitie	Datum: 13-6-2025 09:03:55

Actuele inzet in lopende onderhandelingen én voorzienbaar dat openbaarmaking van deze inzet de onderhandelingen verstoort

arbeidsmigranten in laagbetaalde banen wordt beperkt, omdat werkgevers deze veelal alleen via uitzendbureaus willen werven (en minder genegen zijn om deze groep zelf in dienst te nemen en voor huisvesting te zorgen).

- Een (sectoraal) uitzendverbod brengt het risico op waterbedeffecten met zich zoals een vlucht naar (schijn)zelfstandigheid. Bij de uitwerking zal dit mee worden genomen.

Datum
18-07-2024

Onze referentie
2024- [REDACTED]

Politieke context

- Er is de afgelopen tijd veel maatschappelijke en politieke aandacht voor de misstanden met arbeidsmigranten. Hoewel veel van Roemer is uitgevoerd en onderdelen procedureel in gang zijn gezet (o.a. Wtta), zijn de misstanden niet ten einde.

lopende onderhandelingen

- Het invoeren van een sectoraal uitzendverbod kan in beginsel zonder wetswijziging worden ingevoerd, namelijk bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (artikel 12, eerste lid, Waadi). Deze route is echter afhankelijk van de motivering, en kent risico's omdat de wettelijke grondslag vrij algemeen is geformuleerd. Een sectoraal uitzendverbod is een ingrijpende maatregel, en het is goed denkbaar dat bijv. de Raad van State kritisch zal adviseren. Hier besteden we ook aandacht aan in de verkenning.
- Een (sectorale) maatregel waarbij werkgevers verplicht worden om X% van de arbeidskrachten in directe dienst te nemen, eveneens ingrijpend, vereist een wetswijziging.

Strategie en proces

- Na akkoord op deze nota kan gestart worden met de ambtelijke verkenning. In het Commissiedebat Arbeidsmigratie op 4 september a.s. kunt u deze ambtelijke verkenning aankondigen.
- De ambtelijke verkenning kan naar verwachting in Q1 2025 worden opgeleverd (hierbij is er rekening mee gehouden dat er ook extern advies kan worden ingewonnen).

 Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 08:51:20
--	---	----------------------	---------------------------

 Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Notitie	Datum: 13-6-2025 09:04:33
--	---	--------------------	---------------------------

Actuele inzet in lopende onderhandelingen én voorzienbaar dat openbaarmaking van deze inzet de onderhandelingen verstoort

 Nummer: 3	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Underline	Datum: Onbepaald
--	-------------------------	----------------------	------------------

kan in beginsel zonder
wetswijziging worden ingevoerd, namelijk bij of krachtens een algemene
maatregel van bestuur (artikel 12, eerste lid, Waadi). Deze



TER BESLISSING

Aan Minister van SZW

Datum
04-03-2025

Onze referentie
2025-

nota

Stavaza verkenning sectoraal uitzendverbod/verplicht
percentage direct in dienst

persoonsgegevens

Aanleiding

- Op 2 september jl. heeft u bij de Tweede Kamer een technische verkenning aangekondigd naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Het gaat hier om de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden. De andere maatregel is de verplichting om een minimaal percentage arbeidskrachten in eigen dienst te nemen.
- Op 21 oktober jl. bent u akkoord gegaan met de opzet van de technische verkenning.
- Bij de aankondiging van de verkenning heeft u aangegeven dat de verkenning naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 zou worden opgeleverd. In het Commissiedebat Arbeidsmigratie van 19 februari jl. heeft u aangegeven wat langer nodig te hebben en te verwachten in april de verkenning op te leveren.
- U heeft aangegeven na deze verkenning een besluit te nemen óf er extra maatregelen worden voorgesteld en zo ja, voor welke sector of sectoren.
- In deze nota wordt het verdere proces met u gedeeld, evenals het concept van de verkenning.

Uiterlijk bij
7 maart 2025

Bijlage(n)
1

Geadviseerd besluit

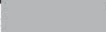
- Wilt u al een keuze maken of u de verkenning zonder of met appreciatie aan de Tweede Kamer wilt sturen? Wij vinden een appreciatie wenselijk, zodat de uitkomsten van dit onderzoek wel voorzien van een weging aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Daarnaast hebben LVVN en EZK te kennen gegeven een appreciatie als voorkeur te hebben. Dit zal wel betekenen dat de verkenning op z'n vroegst in mei aan de Tweede Kamer kan worden gestuurd.
- Kennisnemen van de conceptverkenning (deze verkenning wordt nog verder departementaal en interdepartementaal afgestemd en met de Landsadvocaat gedeeld).
- Indien gewenst gaan we graag met u over de verkenning in gesprek.

Kern van de verkenning

- In de verkenning wordt beschreven welke misstanden er plaatsvinden met uitzendkrachten en welke maatregelen mogelijk zijn om dit op te lossen.
- Tevens wordt beschreven in hoeverre de maatregelen effectief kunnen zijn en of deze juridisch mogelijk zijn.
- Er is een analyse uitgevoerd op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie naar risicosectoren voor het overtreden van arbeids- en arbowetten. Deze analyse kan richting geven om te bepalen in welke

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Stavaza verkenning sectoraal uitzendverbod/verplicht percentage direct in dienst

Pagina: 1

 Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 09:09:52
--	---	----------------------	---------------------------

 Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 09:09:54
--	---	----------------------	---------------------------

sector(en) aanvullende maatregelen noodzakelijk, proportioneel, en wenselijk zijn.

- Als besloten wordt dat aanvullende maatregelen wenselijk zijn in een bepaalde sector, dan wordt geadviseerd om een uit- en inleenvverbod in te voeren. Deze maatregel wordt het meest effectief geacht. Een verplicht percentage direct in dienst lijkt op dit moment niet effectief omdat er geen handhavingsmogelijkheden binnen de huidige wetgeving zijn.
- Een uit- en inleenvverbod is mogelijk onder de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer (VWEU en de uitzend- en detachingsrichtlijn) mits een verbod noodzakelijk is, proportioneel, in verhouding staat tot het probleem en geschikt is om de misstanden tegen te gaan. De eerste verwachting is dat een uit- en inleenvverbod voor specifieke sectoren in Nederland waarschijnlijk juridisch haalbaar is, ook in het licht van Europees recht. Deze onderbouwing moet nog worden aangevuld voor de specifieke sectoren die uit de sectoranalyse naar voren komen. Hier vragen we bovendien nog een second opinion van de Landsadvocaat op. ¹
- Dit verbod kan via een wetswijziging met een doorlooptijd van 24 maanden worden gerealiseerd.
- Bij AMvB kan dan een sector worden aangewezen waarvoor dit verbod geldt, hiervoor is een traject van 6 à 12 maanden nodig (dat kan wel binnen die 24 maanden plaatsvinden).

Datum
04-03-2025

Onze referentie
2025-

Politieke context

- De technische verkenning is onderdeel van het regeerprogramma.
- De motie van het lid Patijn c.s. om met spoed voor een uitzendverbod te zorgen in de gehele pluimvee- en vleessector is verworpen met 112 tegen en voor 38 op 24 september jl.
- Zowel de Wtta als de maatregelen die in deze verkenning worden meegenomen hebben tot doel om de misstanden met ingeleende arbeidskrachten tegen te gaan. Deze twee trajecten hangen nauw met elkaar samen. De behandeling van het wetsvoorstel van de Wtta in de Tweede Kamer staat gepland op 12 maart a.s.
- Behandeling van de Eerste Kamer vindt waarschijnlijk in het tweede kwartaal plaats. De publicatie van deze verkenning zal waarschijnlijk in de Eerste Kamer vragen opleveren over de samenloop, met risico's voor het draagvlak voor de Wtta tot gevolg.
- De Tweede Kamer heeft in verschillende debatten te kennen gegeven graag vlot de verkenning te willen lezen en te horen van het kabinet of er aanvullende maatregelen genomen gaan worden. Daarbij worden vaak vragen over de slachsector gesteld. In het Commissiedebat Arbeidsmigratie van 19 februari jl. heeft u aangegeven in april 2025 de verkenning aan de Tweede Kamer te sturen.

Financiële overwegingen

- Volgens AV is handhaving van de maatregel waarschijnlijk mogelijk binnen de 45 fte die de Arbeidsinspectie heeft ontvangen voor de intensivering van het toezicht op de uitzendsector in aanloop naar inwerkingtreding van het toelatingstelsel, naast de middelen voor de Wtta (10 mln), als het een afgebakende sector is. De taak (controleren of er niet toch sprake is van TBA) ligt namelijk in het verlengde van de Wtta, dezelfde competenties van inspecteurs zijn vereist, en het past binnen het doel van het verlenen van de extra capaciteit, te weten het aanpakken van misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
- De Arbeidsinspectie is het niet mee eens met de redenering van AV. Zij vindt die onlogisch en voorbarig. Ten eerste is de uitbreiding van 45 fte juist bedoeld voor verdere versterking van het toezicht op de naleving van de Wtta. AV neemt aan dat dit wel ongeveer hetzelfde is en daarom uit de bestaande ²

 Nummer: 1	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald
 Nummer: 2	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald

middelen kan. Of die aanname klopt, kan nog niet worden vastgesteld maar kan al wel worden betwijfeld vanwege de verwachte complexiteit van de Wtta-onderzoeken en de externe druk om daadwerkelijk te gaan handhaven. Het is onlogisch om, terwijl nog zo veel onbepaald is, wel alvast zekerheid over de financiële gevolgen te geven. Ten tweede heeft de Inspectie eerder, op verzoek van AV, aan de hand van verschillende scenario's de extra kosten geraamd. Die kwamen uit tussen € 5 en 20 mln (hoogte hangt o.a. van aantal sectoren met verbod, bij uitlener en/of inlener handhaven, verbod of verplicht percentage). Deze brede marge is een uiting van de onbepaaldheid van het toekomstige beleid in dit stadium. Zodra bekend is hoe de wets- en AMvB-aanpassingen er concreet uitzien en zodra dan dus ook bekend is welke aantallen bedrijven onder het verbod of gebod gaat vallen, zal de Arbeidsinspectie zoals gebruikelijk een formele U&H-toets uitvoeren. Daarin wordt ook ingegaan op benodigde extra middelen. Dit geldt eveneens voor de verdere keten van bezwaar en beroep. Zoals te doen gebruikelijk is dat het moment voor de politieke/budgettaire vraag of extra taken worden meegenomen in de prioritering van een Inspectie of dat er extra middelen voor beschikbaar worden gesteld. De Arbeidsinspectie vindt het voorbarig om in dit stadium te willen bepalen dat de U&H-toets niet in zou kunnen of mogen gaan op de financiële gevolgen.

- Er is in de voorjaarsbesluitvorming geen geld vrijgemaakt voor maatregelen zoals benoemd in deze verkenning. Fin gaat daarom mogelijk bezwaar maken tegen het nemen van maatregelen omdat hiervoor geen budget is. Een oplossing hiervoor kan zijn om eerst een wetstraject te starten. Mogelijk kunnen we hiervoor bij FIN bepleiten dat voor het wettelijk haakje geen aanvullende middelen nodig zijn, omdat om handhavingsimpact te hebben eerst een sector bij AMvB moet worden aangewezen. Op een later moment kan dan bij AMvB een sector worden aangewezen waarvoor de maatregelen gelden, waarvoor dan discussie over budget gevoerd moet worden. In dat geval zou er dus volgend jaar geld vrijgemaakt moeten worden voor het nemen van maatregelen in een sector. Het is nog onzeker of de IRF hier mee akkoord gaat.

Krachtenveld

- Sociale partners worden betrokken bij de verkenning. Deze betrokkenheid loopt via de Werkgroep Arbeidsrecht van de Stichting van de Arbeid met een gesprek in oktober 2024 en een mondelinge toelichting van de eerste resultaten van de verkenning op 4 maart jl.
- Ook is met de werkgevers-en werknemersgeleding en de uitzendbranche in november 2024 een separaat gesprek gevoerd die meegenomen is in de tekst van de verkenning.
- Tevens zijn de ministeries van Economische Zaken, Financiën en van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur betrokken.

lopende onderhandelingen

Strategie en proces

De verwachting is dat begin april een definitieve versie van de verkenning kan worden opgeleverd inclusief een second opinion van de Landsadvocaat. Er zijn twee mogelijkheden om deze verkenning openbaar te maken:

- Allereerst kunt u deze verkenning aan de Tweede Kamer sturen in april en met hen de bevindingen te bespreken. Voordeel van deze strategie is dat u eerst beziet in hoeverre er in de Tweede Kamer draagvlak is om aanvullende stappen te nemen. Nadeel is dat u het verwijt kunt krijgen afwachtend te zijn. En dat de Tweede Kamer zelf met de conclusies van het rapport aan de haal gaat.

1 datum

04-03-2025

Onze referentie

2025-

	Nummer: 1	Auteu	Onderwerp: Markering	Datum: 11-6-2025 15:42:39
	Nummer: 2	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 13-6-2025 09:20:57
	Actuele inzet in lopende on lingen én voorzienbaar dat openbaarmaking van deze inzet de onderhandelingen verstoort			

- De andere optie is om deze verkenning met kabinetsreactie aan de Tweede Kamer te zenden. LVVN en EZK hebben de voorkeur voor deze route. In deze reactie kunt u aangeven dat u maatregelen wilt gaan nemen. Tevens kunt u ervoor kiezen om daarbij aan te geven voor welke sectoren deze maatregelen gaan gelden. In dat geval is de verwachting dat op z'n vroegst in mei verzending mogelijk is omdat een dergelijke appreciatie via de Ministerraad moet en naar verwachting gevoelig kan liggen binnen het kabinet. Voordeel is dat u als kabinet politieke conclusies uit de verkenning kunt trekken. Nadeel is dat het lastig kan zijn hier in het kabinet de handen voor op elkaar te krijgen.

Datum
04-03-2025

Onze referentie
2025- [REDACTED]

Bijlage: Outline verkenning

- Er zijn veel misstanden met uitzendkrachten. Deze signalen zijn ook afkomstig van andere partijen, zoals SOMO.
 - Deze misstanden gaan o.a. over onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting.
 - In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij uitzendbureaus 1795 overtredingen geconstateerd.
 - Er is op dat onderdeel voor circa € 1,5 miljoen aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd aan de werkgever. Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd.
 - In sommige sectoren zijn deze problemen stelselmatig, langdurig en structureel van aard.
- Aanvullende maatregelen kunnen van toegevoegde waarde zijn, ook naast de Wtta. De Wtta kan immers niet *alle* misstanden wegnemen.
- Er is een analyse uitgevoerd op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie naar risicosectoren voor het overtreden van arbeids- en arbowetten. Deze analyse kan richting geven om te bepalen in welke sector(en) aanvullende maatregelen nodig zijn.
 - In het algemeen valt op dat er meer dan twee keer zo veel overtredingen van arbeidswetten zijn indien een uitzendbureau betrokken is. Daarnaast is ook de kans op overtredingen van arbowetten significant groter bij de betrokkenheid van een uitzendbureau
 - Er zijn bepaalde sectoren die een verhoogd risico hebben op het overtreden van arbeidswetten.
 - Met name in de slacht zijn overmatig veel overtredingen van arbo- en arbeidswetten geconstateerd.
 - Andere sectoren waar veel overtredingen zijn geconstateerd zijn te vinden in de teelt, transport en schoonmaak.
- Als besloten wordt dat aanvullende maatregelen nodig zijn in een sector, dan kan een uitzendverbod worden overwogen.
 - Een uitzendverbod is in de kern een uit- en inleenverbod, waarbij geldt dat in een bepaalde sector geen arbeidskrachten ter beschikking mogen worden gesteld.
 - Na enige tijd kan onderzoek worden gedaan naar de noodzaak om het verbod te laten voortduren.
 - Indien het aantal misstanden is afgenomen en de arbeidsverhoudingen in de sector genormaliseerd zijn, kan besloten worden om het uit- en inleenverbod in een betreffende sector te laten vervallen of over te gaan tot minder vergaande maatregelen.
 - Een uit- en inleenverbod is mogelijk onder de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer (VWEU en de uitzend- en detacheringsrichtlijn) mits een verbod noodzakelijk is, proportioneel is, in verhouding staat tot het probleem en geschikt om de misstanden tegen te gaan.

- Voor een effectief in-en uitleen verbod is het nodig om weglekrisico's mee te nemen in de overweging om een verbod in te voeren.
 - Voor de arbeidsmarkt ontstaat het risico op uitstroom naar (schijn)zelfstandigheid, het anderszins wegorganiseren van structurele verantwoordelijkheden (zoals via contracting) en andere (inleen)constructies waarmee misstanden kunnen ontstaan.
 - Ter wille van de eenvoud van de arbeidsketen is in Duitsland besloten tot een algeheel verbod in bepaalde sectoren. Het verbod houdt in dat alle arbeidskrachten direct in dienst zijn en er dus ook niet gewerkt mag worden met zelfstandigen. Dit kan handhaving en uitvoerbaarheid ten goede komen, maar dient Europeesrechtelijk wel te worden onderbouwd.
- Afhankelijk van de reikwijdte van het verbod zullen de economische en maatschappelijke effecten van een verbod waarschijnlijk beperkt blijven.
 - De gedragseffecten van een verbod zijn van te voren lastig te voorspellen en zijn van vele factoren afhankelijk. In de verkenning worden de volgende scenario's verder uitgewerkt: 1) De volledige uitzend-FTE worden vervangen door indiensttreding bij de voormalig inlener, 2a) de sector krimpt en 2b) de sector innoveert en wordt kapitaalintensief.
 - De reikwijdte, en dus de omvang van de impact, is onder meer afhankelijk van:
 - De omvang van de sector;
 - Ketenaafhankelijkheid;
 - Plaatsgebondenheid en substitutiemogelijkheden via import;
 - De algemene rol van de sector binnen de brede welvaart.
- Opties maatregelen:
 - De voorkeursoptie is een uit- en inleenverbod in aanvulling op de Wtta.
 - Hiervoor zal een wetgevingstraject met een doorlooptijd van ongeveer 24 maanden nodig zijn.
 - Ter uitwerking van het wetsvoorstel dient een AMvB geschreven te worden, waarin sectoren worden aangewezen waarvoor het verbod geldt. Voor het schrijven van een AMvB is ongeveer 12 maanden nodig.
 - De keuze bestaat om te besluiten wel een grondslag in de wet te creëren voor een verbod en op een later moment te besluiten of er bij AMvB een sector/sectoren worden aangewezen.
 - De alternatieven op de voorkeursoptie worden om verschillende redenen afgeraden:
 - Optie A: een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta welke afloopt zodra de Wtta van kracht is.
 - Een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta kan enkel ingevoerd worden bij AMvB omdat een wetstraject te veel tijd kost.
 - Bij AMvB kan enkel een uitleenverbod (en dus geen inleenverbod) worden ingevoerd. De wet biedt momenteel namelijk enkel de mogelijkheid om de uitlener bij overtreding te beboeten. De maatregel zou hierdoor beperkt effectief zijn. De inlener kan in dit geval namelijk niet aangesproken worden op overtredingen.
 - Daarnaast is deze maatregel disproportioneel omdat het gewenste gedragseffect enige tijd nodig zal hebben en niet bewerkstelligd kan worden via een korte termijn maatregel.

Datum
04-03-2025

Onze referentie
2025-

1





Optie B: het verbod wordt ingevoerd in aanloop naar en blijft van kracht naast de Wtta

- Bij deze optie is ook enkel sprake van een uitleenverbod per AMvB. Zoals aangegeven bij optie A wordt dit niet aangeraden vanwege de beperkte effectiviteit van enkel een uitleenverbod.

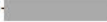
Optie C: Een uit- en inleenverbod wordt ingevoerd als de evaluatie van de Wtta uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn

- Als overgegaan wordt tot deze optie, dan is voor nu geen verdere uitvoering nodig en kan de evaluatie van de Wtta worden afgewacht.
- Op basis van deze verkenning kan echter ook de politieke keuze worden gemaakt dat de misstanden in de uitzendbranche dermate groot zijn dat afwachten van een evaluatie niet gewenst is.

Optie D: Een verplicht percentage direct in dienst wordt niet aangeraden vanwege onderstaande redenen.

- Voor het overgrote gedeelte van de arbeidsmarkt zal het niet mogelijk zijn om van overheidswege op deze maatregel te handhaven zonder een compleet nieuw stelsel op te richten.
- Bij gebrek aan publieke handhaving is het onzeker of er veel civiele procedures zullen worden gestart door werknemers wanneer het percentage direct in dienst niet wordt nageleefd.
- Het afschrikwekkende karakter van deze maatregel zal daarom waarschijnlijk beperkter zijn dan een uit- en inleenverbod.

Datum
04-03-2025

Onze referentie
2025-



TER BESLISSING

Directie

Datum

23-05-2025

Onze referentie

2025-

Opgesteld door

persoonsgegevens

Aan

Minister van SZW

nota

Aanbiedingsbrief TK verkenning uitzendverbod in sectoren of
verplicht percentage direct in dienst + afstemming BO

Aanleiding

- U heeft 15 mei jl. een BO gehad met de vier sectoren die volgens de verkenning (deels) een hoog risico hebben op het overtreden van arbeidswetten. Dit zijn de vlees-, teelt-, transport,- en schoonmaaksector. De uitzendsector was hier ook bij aanwezig. In dit overleg heeft u aangegeven door te willen praten met deze partijen. Het vervolgoverleg is gepland op 28 mei a.s. Hieronder ontvangt u de voorbereiding voor dat overleg.
- In aanloop naar de CSD is de aanbiedingsbrief voor bij de verkenning aan de Tweede Kamer aangevuld. Bijgevoegd treft u een nieuwe versie van deze brief aan. Vanwege de spoed (i.v.m. Hemelvaartsdag) met de aanlevering voor de RSD op 3 juni delen we deze versie alvast met u.

Uiterlijk bij

27 mei 2025

Bijlage(n)

2

Geadviseerd besluit

- *Akkoord gaan* met de inzet voor het BO met de risicosectoren.
- *Akkoord gaan* met de wijzigingen in de aanbiedingsbrief.

Kernpunten

a. Gesprek risicosectoren

- U heeft op 28 mei a.s. digitaal een BO met de risicosectoren zoals genoemd in de verkenning.

ij dit overleg zijn de volgende personen aanwezig:

persoonsgegevens

Datum
23-05-2025

Onze referentie
2025- [redacted]

Lopende onderhandelingen

o

[redacted] Wellicht dat de risicosectoren in aanloop naar het BO op 28 mei nog met concrete maatregelen gaan komen om de overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Datum
23-05-2025

Onze referentie
2025- []

c. Proces richting verzending en afstemming

- Op 26 mei is de verkenning + aanbiedingsbrief geagendeerd in de CSD.
- Op basis van de ambtelijke afstemming is duidelijk dat er waarschijnlijk geen overeenstemming is over de appreciatie van de verkenning met MEZK en MLVVN. De kritiek ziet vooral op dat u nu een verbod aankondigt, en daarmee al een politieke keuze maakt over de verkenning, terwijl LVVN en EZK ambtelijk vinden dat eerst andere onderdelen (afbakening, extern onderzoek naar de economische gevolgen) nog uitgewerkt moeten worden. In onze optiek kan dit prima in de voorbereiding van een AMvB om een verbod in te stellen.
- Op 2 juni a.s. zult u voor akkoord de verkenning + aanbiedingsbrief ontvangen om deze door te geleiden naar de RSD van 10 juni a.s. Deze moet 3 juni om 10:00 getekend zijn om nog tijdig naar de RSD te zenden.
- Op 4 juni a.s. zal de verkenning en de brief besproken worden in de Regiegroep.
- U kunt in de RSD van 10 juni politieke overeenstemming zoeken over de aankondiging in de vleessector. Na de RSD zal het stuk worden geagendeerd in de Ministerraad van 12 juni a.s.
- Indiening bij de Tweede Kamer kan dan erna plaatsvinden.

d. Aanbiedingsbrief

- De aanbiedingsbrief is op de volgende punten aangevuld:
 - De toelichting op een tijdelijk verbod (in aanloop op de Wtta) is nog wat verder toegelicht en de werking ervan is nog wat genuanceerd:
 - De effectiviteit van een tijdelijk sectoraal in- en uitleenverbod hangt af van het moment waarop de beoogde structuurveranderingen in de sector kunnen worden waargenomen i.r.t de duur van het verbod. Het kan een effectief middel zijn, maar dient dan wel lang genoeg van kracht te zijn om misstanden structureel te laten afnemen.
 - Een tijdelijk verbod (tot de invoering van de Wtta) is minder proportioneel als het slechts bedoeld is voor een tijdelijk effect. Een tijdelijk verbod is wel proportioneel als het structureel misstanden vermindert.
 - Op verzoek van de IRF is in de brief aangevuld dat de maatregel budgetneutraal wordt ingevuld v.w.b. uitvoeringskosten Arbeidsinspectie. FIN (AFEP) steunt de lijn in de brief.
 - Op verzoek van J&V is aangevuld waarom extra handhaving geen alternatief is voor een aanvullende maatregel (het is voor de NLA in die sector waar wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden dweilen met de kraan open).

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
------------	------	-------	------------

1	Aanbiedingsbrief TK	Ter informatie (niet verzenden)		Datum 23-05-2025
2		Ter informatie (niet verzenden)		Onze referentie 2025-



Aan

Minister van SZW

nota

Ter voorbereiding beleidsstaf 6 mei, Aanbieden
technische verkenning in- en uitleen verbod of verplicht
percentage indiensttreding en bepalen verdere strategie.

Aanleiding

- Op uw verzoek is de afgelopen maanden een technische verkenning uitgevoerd naar een in- en uitleenverbod en een verplicht percentage indiensttreding (hierna verkenning). Deze verkenning vindt u bijgevoegd.
- U heeft op 23 april jl. in reactie op een eerdere nota aangegeven de verkenning met appreciatie aan de Kamer te willen aanbieden.
- Daarnaast heeft u aangegeven een strategie te willen bepalen voor de sectoren die in de verkenning naar voren komen.
- Deze verkenning en de strategie kunnen worden besproken in de beleidsstaf van 6 mei a.s.

Geadviseerd besluit

- Kennis te nemen van in ieder geval de samenvatting van de technische verkenning;
- Wij adviseren u aan te sturen op het uitwerken van een AMvB voor een in- en uitleenverbod in de vleesindustrie (incl. afbakening en economische effecten) en dat in de kabinetsappreciatie ook meteen aan te kondigen. Hiervoor is een traject van 12 maanden nodig, wat een verbod in de zomer van 2026 als vroegste datum haalbaar maakt.
- Daarnaast is er de mogelijkheid voor een aantal andere sectoren waar zich hoge risico's op overtreding van arbeidswetten voordoen, nader onderzoek te doen. Dit moet in overleg met de Arbeidsinspectie worden uitgewerkt.
- Tot slot adviseren we u vooralsnog het gesprek met de vleessector van 2 juni (zoals nu gepland) te laten staan. Na de MR-behandeling op 13 juni kunnen we op hoogambtelijk niveau partijen informeren over een eventuele maatregel.
- In afwachting van de invoering van een verbod kunt u met de sector bezien wat hier in de tussentijd voor verdere stappen kunnen worden genomen qua directe indienstneming, informatievoorziening en een sectoraal convenant. Stevigere opties zijn in afwachting van een verbod niet direct aanwezig.

lopende onderhandelingen

TER INFORMATIE

Directie

Datum

29-04-2025

Onze referentie

2025-

Opgesteld door

persoonsgegevens

Bijlage(n)

0

lopende onderhandelingen

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025- [redacted]

Kernpunten

- Uitzendwerk is in algemene zin een belangrijke voorspeller voor overtredingen van arbeidswetten. In de verkenning wordt beschreven in welke sectoren de arbeidsrisico's en de daadwerkelijke overtredingen van arbeidswetten zich met name concentreren, en welke maatregelen er beschikbaar zijn om dit op te lossen.
- Andere maatregelen die zijn meegenomen in de verkenning naast een sectoraal uit- en inleenverbod zijn een verplicht percentage indiensttreding, een individueel uit- en inleenverbod, en een tijdelijk verbod voor de Wtta. Deze worden om verschillende redenen afgeraden.
- Het meest geschikte instrument lijkt een in- en uitleenverbod. Uit de verkenning blijkt dat zo'n verbod voor specifieke (risico)sectoren haalbaar kan zijn. De Landsadvocaat kan zich vinden in deze analyse.
- Bij AMvB kan een sector worden aangewezen waarvoor dit verbod geldt. Hiervoor is een traject van 12 maanden nodig, wat een verbod in de zomer van 2026 als vroegste datum haalbaar maakt.
- Wij adviseren u een AMvB uit te laten werken voor een sectoraal verbod in de slacht.
- De sectorale analyse laat de meeste problemen zien in de slachtsector. Op dit gebied is er momenteel in de sector nog weinig aantoonbare vooruitgang geboekt. Binnen de sector zijn er partijen die zich inspannen om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan. Echter zijn er twijfels of deze inspanningen tot genoeg resultaat zullen leiden.
 - Het uitwerken van de AMvB is een ultieme stok achter de deur om met de desbetreffende sector in gesprek te gaan wat zij gaan doen om structurele verbeteringen door te voeren.
- Andere sectoren die als risico naar voren komen in de analyse zijn:
 - goederentransport en opslag, daarbij gaat het specifiek om distributiecentra, en;
 - delen van de teelt, en;
 - delen van de schoonmaak.

Het beeld in deze sectoren is diverser en meer diffuus qua spreiding voor wat betreft het overtreden van arbeidswetten dan in de vleessector. Op dit moment adviseren we voor deze sectoren geen verbod. In overleg met de Arbeidsinspectie kan bezien worden wat er mogelijk en wenselijk is aan extra onderzoek om te bezien waar risico's en overtredingen zich concentreren. Daarbij moeten nut, afbakening, (on)mogelijkheden, capaciteitsbeslag en doorlooptijd worden meegewogen.

Toelichting

Samenvatting verkenning

Juridische analyse

- Uit de verkenning blijkt dat aanvullende maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn, ook naast de invoering van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta).
- Ingrijpen, waaronder de inzet van een sectoraal in- en uitleenverbod kan juridisch gerechtvaardigd worden, ook Europeesrechtelijk. Een geschikte

afbakening van de maatregel is essentieel voor proportionaliteit en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025- [REDACTED]

- Een in- en uitleenverbod lijkt een effectieve maatregel in sectoren waar problemen stelselmatig, langdurig, en structureel zijn.
- Een individueel inleenverbod is mogelijk, maar is minder effectief wanneer de problemen binnen een sector stelselmatig, langdurig en structureel van aard zijn.
- Een maatregel om een verplicht percentage in dienst in een sector op te leggen lijkt vooral effectief als dit publiekrechtelijk gehandhaafd wordt. Hiervoor zijn aanzetten in de verkenning opgenomen, maar dit vergt wel nog verder uitzoekwerk om te kunnen concluderen of een dergelijke maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Verdere uitwerking van deze maatregel heeft een minimale doorlooptijd van 24 maanden. Dit biedt alleen uitkomsten op de lange termijn. We adviseren u nu dit niet in te zetten omdat dit traject momenteel te onduidelijk is.
- Een tijdelijk verbod voorafgaand aan de invoering van de Wtta (dus voor één jaar) is minder geschikt. Deze maatregel leidt waarschijnlijk tot ingrijpende veranderingen in de sector, zoals het verdwijnen van uitzendkrachten- en bureaus, aanpassing door bedrijven, en mogelijk krimp in de sector. Dit staat daarom niet in verhouding tot het beoogde doel. Het advies is om het verbod ook na invoering van de Wtta te laten voortduren. Het advies is een verbod naast de Wtta door te laten gaan.
- In de Wtta is inmiddels een grondslag opgenomen om een sectoraal in- en uitleenverbod in te kunnen stellen via een Algemene Maatregel van Bestuur. Voor dit traject geldt een tijdpad van ongeveer 12 maanden. Deze tijd is nodig om:

Te bekijken welke risicosectoren binnen de vleessector verbetering laten zien.

lopende onderhandelingen

- Daarnaast moet een verdere economische impactanalyse gedaan worden wat de economische gevolgen zijn van een dergelijk verbod.

Sectorale analyse

- Economische en maatschappelijke effecten hangen af van gedragsreacties van inleners.

- In de verkenning is voor de sectorale analyse gebruik gemaakt van verschillende modellen en onderzoeksrapporten om mistanden met uitzendkrachten sectoraal in kaart te brengen.
- De vleessector komt zowel in de risicomodellen, als in de overtredingscijfers in de sectorale analyse naar voren als een sector met een relatief hoog risico op overtredingen en een hoge overtredingsgraad. Het zou daarom logisch zijn hier te beginnen met een eventuele maatregel als hiertoe wordt besloten.
- Wanneer besloten wordt tot een bredere toepassing van een in- en uitleenverbod is het mogelijk om ook in distributiecentra, de schoonmaaksector, en de teeltsector naar een afbakenbare toepassing te zoeken.
 - Distributiecentra hebben veel problemen met kwetsbare uitzendkrachten, maar hier is minder informatie over bekend omdat de distributiecentra in de statistiek verspreid zitten onder groepen retailers, groothandelaren, en transport sectoren, waardoor sommige cijfers over misstanden en overtredingen ontbreken. Hierdoor is het op dit moment niet voldoende scherp is of een uit- en inleenverbod hier noodzakelijk, effectief en proportioneel is.
 - Delen van de teeltsector en de schoonmaaksector laten ook zorgelijk hoge risico's op overtreding van arbeidswetten zien, maar in deze grote sectoren is het beeld divers. De mistanden en overtredingen vinden hier plaats in verschillende met elkaar verbonden delen van de sector. Zonder focus is het aannemelijk dat veel bonafide bedrijven worden geraakt door de maatregel, en een logische focus is op basis van de huidige cijfers niet te detecteren.

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025-

Strategie en proces

- Momenteel zijn stevigere opties in afwachting van een verbod niet direct aanwezig. Informatie voorziening, samenwerking, en sectorafspraken zijn in de tussentijd opties.
- Na het aankondigen van het uitwerken van een sectoraal uit- en inleenverbod duurt het nog 12 maanden voor de maatregel gereed is (zie hierboven). In de tussentijd zou overleed kunnen worden:

lopende onderhandelingen

- Andere maatregelen waarbij u de positie van werkenden in de vleessector kunt verbeteren zijn: informatievoorziening en een sectoraal convenant.

- Informatievoorziening: hier wordt op ingezet via WorkinNL. De sector zelf laat ook weer vakbonden toe op de werkvloer. U kunt dit aanmoedigen tijdens het overleg in juni met de sector. Door betere informatievoorziening kunnen misstanden eerder aan het licht komen en worden opgelost. Het is een indirect sturingsmiddel dat misstanden kan tegengaan.
- Sectoraal convenant: Momenteel wordt een convenant rondom WorkinNL afgesloten. Er ligt momenteel een nota in de lijn om u hierover de laatste stand van zaken te schetsen. Er wordt met COV over deelname aan het convenant gesproken. U kunt overwegen om los van het convenant van WorkinNL (dat zich richt op het aanbieden van hulp en ondersteuning aan arbeidsmigranten) een sectoraal convenant af te sluiten over verplicht percentage direct in dienst. Een convenant is een tijdelijk maatregel. Nadat de looptijd van het convenant is afgelopen is er bij partijen wellicht geen prikkel meer om zich eraan te houden.

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025- [redacted]

Samenloop taskforce vlees.

lopende onderhandelingen

- [redacted] en NEPLUVI (Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie) hebben het afgelopen jaar meerdere acties ondernomen om de positie van arbeidskrachten te verbeteren.
- Het overleg met de uitzend- en vleessector is van 2 april naar 2 juni verplaatst, zodat de resultaten van de verkenning mee konden worden genomen in de bespreking met de taskforce. De verkenning kan pas 13 juni in de MR worden behandeld. Tot die tijd kunt u nog geen eventuele maatregelen aankondigen. Daarom heeft u voor het gesprek met de sectoren twee opties:
 - 1) Het overleg verplaatsen naar half juni na de MR:
Als het overleg wordt verplaatst naar half juni kunt u, als er overeenstemming is binnen het kabinet, een sectorale maatregel aankondigen tijdens dit overleg. U kunt een verbod als stok achter de deur gebruiken om met de vleessector in gesprek te blijven over welke stappen zij nog meer kunnen nemen in aanloop naar een mogelijk verbod om de positie van arbeidskrachten nu fors te verbeteren en het risico op misstanden te verminderen. U kunt hierbij aangeven dat wanneer zij zelf hogere percentages arbeidskrachten direct in dienst nemen een verbod niet nodig is.
 - 2) Het overleg laten staan op 2 juni:
Het overleg is al vaker verplaatst. Naast de resultaten van de verkenning kunt u tijdens dit overleg ook spreken over de acties van de sectoren. U kunt de taskforce afronden en aangeven dat er goede initiatieven zijn opgestart waar de sector mee door kan gaan. U kunt de resultaten van de verkenning delen in een presentatie met de sectoren, zonder hier consequenties aan te verbinden. U kunt de sector wel zelf vragen wat zij willen/kunnen doen.
- Gezien de onzekerheid over de planning adviseren we u vooralsnog het overleg met de vleessector te laten staan op 2 juni.

Handhaving Arbeidsinspectie

- In reactie op de vorige nota vroeg u waar de stevige handhaving blijft. Daarbij vroeg u zich ook af waarom niet harder wordt opgetreden als er zo veel signalen van misstanden zijn.

- Het toezicht van de Arbeidsinspectie is risicogericht: op basis van een inspectiebrede risico-analyse maken we een inschatting van prioritaire risico's en sectoren. De Arbeidsinspectie komt dus vaker in sectoren waar grote arbeidsrisico's zijn (zoals de slachterijen).
- De Arbeidsinspectie heeft haar handhavingshistorie 2018-2022 geanalyseerd. Dit geeft een bevestiging van de risico-analyse; in de sector slachterijen overtreden relatief de meeste werkgevers de wetten: pluimveeslachterijen bij ongezond werk, de andere slachterijen bij oneerlijk werk.
- Het probleem is daarmee relatief wijdverbreid en structureel van aard. Het beeld van de Arbeidsinspectie is dat dit probleem niet alleen met meer toezicht opgelost kan worden. Er zijn maatregelen nodig die ingrijpen op de structuur, zoals de Wtta en een sectoraal inleenverbod.
- Op dit moment lopen meerdere onderzoeken bij meerdere uitleners en inleners, zowel in de roodvlees als witvlees, zowel naar naleving van de ATW, Wml als Arbowet. Tijdens de inspectiestaf van 7 mei zullen medewerkers deze onderzoeken toelichten.
- In haar onderzoeken gebruikt de Arbeidsinspectie de escalatieladder zoals die ook in de wetten is neergelegd. Ernstige en/of herhaalde overtredingen worden zwaarder bestraft: van boetes, een waarschuwing preventieve stillegging tot stillegging.
- Uit de inspectiepraktijk blijkt ook dat dergelijk toezicht een lange adem vraagt. Als de administratie niet deugt, dan moeten meer werknemers worden gevonden en gehoord. Onderzoek naar loonbetaling vraagt precieze berekeningen met betrouwbare cijfers. En om bij recidive het werk te kunnen stilleggen is een tweede en soms zelfs een derde onderzoek nodig met constatering van precies dezelfde wetsovertreding door dezelfde werkgever.
- Waar mogelijk communiceert de Arbeidsinspectie zo snel mogelijk over resultaten, zoals recent over een boete en last in de roodvleessector.

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025-0000138013

Krachtenveld

lopende onderhandelingen

Tijdspad

Datum
29-04-2025

Onze referentie
2025-

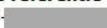
Wat	Wanneer	Opmerking
Bespreken verkenning in de beleidsstaf	6 mei	
Inspectie staf 7 mei	7 mei	Presentatie over wat de arbeidsinspectie momenteel doet in de slachtsector.
Afstemmen eindversie verkenning	Week van 6 mei	
BWO – SZW LVVN EZK (mogelijk FIN)	Week van 12 mei	
Verzenden verkenning aan CSD	16 mei	
CSD	26 mei 16:00-17:30	
Regiegroep	4 juni	
BO vlees- en uitzendsector	2 juni (of week van 16 juni)	Voor dit overleg zijn de COV, NEPLUVI, ABU, NBBU, FNV, CNV en Arbeidsinspectie uitgenodigd.
RSD	10 juni	
MR	13 juni	
Beantwoording schriftelijke vragen Wtta richting eerste kamer	Medio Juni	
Verkenning delen met TK met kabinetsreactie	Kort na het BO	
Plenaire behandeling en stemming Wtta eerste kamer	Rond zomerreces	
Mogelijke invoering in- en uitleenverbod	Zomer 2026	



TER BESLISSING

Aan Minister van SZW

Datum
08-05-2025

Onze referentie
2025-

nota

Aanbiedingsbrief TK verkenning uitzendverbod in sectoren
of verplicht percentage direct in dienst + afstemming BO

persoonsgegevens

Aanleiding

- In de beleidsstaf van 6 mei jl. heeft u aangegeven een uit- en inleenverbod aan te willen kondigen als u de technische verkenning naar een sectoraal uit- en inleenverbod en verplicht percentage direct in dienst (hierna: verkenning) aan de Tweede Kamer stuurt.
- Ambtelijk is een aanbiedingsbrief voor bij de verkenning aan de Tweede Kamer geschreven. Spoedshalve is dit concept reeds interdepartementaal gedeeld op ambtelijk niveau om een beeld te krijgen bij mogelijke geschilpunten met LVVN en EZK.
- Tevens heeft u aangegeven graag op korte termijn een BO te willen met de vier sectoren die volgens de verkenning (deels) een hoog risico hebben op het overtreden van arbeidswetten. Dit zijn de vlees-, teelt-, transport- en schoonmaaksector. De uitzendsector is hier ook bij aanwezig. Dit overleg is gepland op donderdag 15 mei a.s. Hieronder ontvangt u de voorbereiding voor dat overleg.

Uiterlijk bij
14 mei 2025

Bijlage(n)
2

Geadviseerd besluit

- *Akkoord* gaan met aanbiedingsbrief voor verzending naar de CSD.
- *Akkoord* gaan met de randvoorwaarde dat een in- en uitleenverbod moet worden gehandhaafd binnen de huidige budgettaire kaders van de NLA.
- *Akkoord* gaan met de inzet voor het BO met de risicosectoren.
- *Akkoord* gaan met het proces om de verkenning inclusief appreciatie aan de Tweede Kamer te sturen.
- *Kennismemen* van het positieve advies van de Landsadvocaat dat een sectoraal uit- en inleenverbod juridisch gerechtvaardigd kan worden, ook Europeesrechtelijk. De uiteindelijke onderbouwing moet bij de uitwerking van de AMvB plaatsvinden, aan de hand van keuzes over afbakening en maatregelen om wegleffecten te voorkomen.



Kernpunten

- In de aanbiedingsbrief schetst u de inhoud van de verkenning en gaat u daarna in op de appreciatie van de verkenning. Bij de appreciatie op de verkenning geeft u aan een uit- en inleenverbod in de vleessector te willen invoeren. Eerder heeft u al kennisgenomen van de verkenning zelf met een nota waarin de kern hiervan is geschetst.
- U wordt gevraagd akkoord te gaan met de randvoorwaarde dat een in- en uitleenverbod moet worden gehandhaafd binnen de huidige budgettaire

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Aanbiedingsbrief TK verkenning uitzendverbod in sectoren of verplicht percentage direct in dienst + afstemming BO

Pagina: 1

	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 10:57:13
	Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 10:57:15
	Nummer: 3	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 10:57:18
	Nummer: 4	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 10:57:20
	Nummer: 5 Akkoord	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: (Unknown)	Datum: Onbepaald

kaders van de NLA. Er is in de voorjaarsbesluitvorming geen geld vrijgemaakt voor maatregelen zoals benoemd in deze verkenning. Dit betekent dat de maatregel moet worden uitgewerkt binnen de bestaande budgettaire kaders. Dit betekent dat er te zijner tijd keuzes zullen moeten worden gemaakt. Dit kan pas als duidelijk is wat de belasting voor de NLA wordt, dat is nu nog niet het geval.

Datum
08-05-2025

Onze referentie
2025- [redacted]

- Donderdag 15 mei vindt een BO plaats met 4 risicosectoren **namen organisaties** [redacted]. Deze sectoren zullen hier een visie kenbaar maken op de verkenning en een mogelijk uitzendverbod. Tegelijkertijd kunt u ook duidelijk maken wat u van sectoren verwacht en zullen zij mogelijk ook hun voornemens schetsen. Onder "toelichting" schetsen we de mogelijke spreeklijn/insteek.
- Het is gelet op het indienen van de conceptappreciatie vrijdag 16 mei bij de CSD belangrijk dat u akkoord bent met het te volgen proces om de verkenning inclusief appreciatie te verzenden aan de TK. Onder "toelichting" schetsen we het proces.

Toelichting

a. Aanbiedingsbrief

- In de aanbiedingsbrief schetst u de inhoud van de verkenning en gaat u daarna in op de appreciatie van de verkenning.
- Uit de verkenning blijkt dat het juridisch mogelijk is om maatregelen te treffen in aanvulling op de Wtta. Sectorale maatregelen zijn mogelijk indien sprake is van stelselmatige en wijdverbreide overtredingen van arbeidswetten in een bepaalde sector. De Landsadvocaat bevestigt dat, indien de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel goed wordt onderbouwd, ook een sectoraal in- en uitleenverbod gerechtvaardigd kan worden.
- De cijfers die beschikbaar zijn geven een beeld dat met name vier sectoren in relatieve zin (ten opzichte van andere sectoren) flinke risico's noteren op overtredingen van arbeidswetten. Dat zijn vlees, teelt, transport en schoonmaak. Overigens is er een verschil tussen de eerstgenoemde sector en de rest. Voor vlees geldt dat de risico's in alle deelsectoren hoog zijn, voor de andere sectoren geldt een meer gemengd beeld. Voor vlees geldt bovendien dat er al een escalatietrap is doorlopen met de taskforce die afgelopen jaar heeft gefunctioneerd. Voor de andere sectoren is dat niet het geval.
- Bij de appreciatie op de verkenning geeft u aan een uit- en inleenverbod in de vleessector te willen invoeren.
- In de Wtta is inmiddels een artikel tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs opgenomen, dat voorziet in een grondslag om een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen.¹ Wanneer de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een uit- en inleenverbod geldt. Dit betekent dat de wet niet meer gewijzigd hoeft te worden om een uit- en inleenverbod in een sector mogelijk te maken. Wel zal nog een AMvB voorbereid en vastgesteld dienen te worden als een sector moet worden aangewezen waarvoor een uit- en inleenverbod geldt.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:39:14
	Namen organisaties			
	Nummer: 2	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:39:06

- Een dergelijk verbod kost ongeveer een jaar tijd om uit te werken en voor te bereiden, alvorens het kan ingaan. Dat betekent dat rond zomer 2026 een verbod zou kunnen ingaan.
- Bij deze uitwerking staan nog een aantal vragen open:
 - De precieze *afbakening* van het uit- en inleenverbod moet nog worden bepaald. Bijvoorbeeld voor welke deelsectoren het gaat gelden, welke onderdelen van het proces (alleen het slachten, het snijden of bijvoorbeeld ook de HR-afdeling van een slachthuis) en met welke inwerkingtredings- of overgangstermijn het verbod zal ingaan, evenals de wijze van evaluatie, met het oog op de verwerkelijkheid van het doel, evenals van de evenredigheid, van het verbod. Deze vragen zijn essentieel, zowel voor de effectiviteit en de handhaafbaarheid, als voor het bepalen van de impact op de sector.
 - Ook zal de noodzaak tot het verkleinen of voorkomen van *waterbedeffecten* en *weglekeffecten* worden meegenomen.
 - Ook wordt gezien wat er mogelijk is om recentere gegevens en signalen mee te nemen in de afweging rondom de precieze vormgeving van een verbod en onderzoek te (laten) doen naar de economische en maatschappelijke effecten van een verbod in de sector.
 - Op basis hiervan moet ook de uiteindelijke Europeesrechtelijke onderbouwing van het verbod bij de uitwerking van de amvb nog worden gemaakt.
- Tot slot geeft u in de appreciatie aan dat u in de schoonmaak- transport- en teeltsector de overtredingen op arbeidswetten beter wilt gaan monitoren. Hier wilt u met de Arbeidsinspectie, vertegenwoordigers uit deze riscosectoren en sociale partners in de Stichting van de Arbeid over in gesprek. Zo kan vervolgens, desgewenst, worden gezien of en zo ja welke stappen voor deze (deel)sectoren nodig zijn en of verdere maatregelen nodig zijn.

Datum
08-05-2025

Onze referentie
2025- [REDACTED]

b. Financiële overwegingen uitwerking

- Eerder heeft u al een nota gehad over de mogelijke financiële gevolgen van een in- en uitleenverbod. U bent daar akkoord gegaan met uitwerking binnen de bestaande budgettaire kaders.
- Hoeveel capaciteit de NLA nodig heeft om het sectorale in- en uitleenverbod te handhaven, is nog onduidelijk. Hiervoor is eerst een nadere uitwerking nodig.

lopende onderhandelingen

⁴e sectoren die aansluiten bij het overleg zijn de sectoren die in de verkenning worden benoemd. De genodigden zullen ⁵aarschijnlijk de inhoud van de conceptbrief kennen, aangezien deze gedeeld is met de Stichting van de Arbeid voor afstemming. Dit overleg van een half uur is bedoeld om de zorgen van de

Pagina: 3

	Nummer: 1 Persoonsgegevens	Auteur: [REDACTED]	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:40:22
	Nummer: 2	Auteur: [REDACTED]	Onderwerp: Markering	Datum: 11-6-2025 11:23:31
	Nummer: 3	Auteur: [REDACTED]	Onderwerp: Markering	Datum: 11-6-2025 11:23:33
	Nummer: 4	Auteur: [REDACTED]	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:54:39
	Nummer: 5 waarschijnlijk de inhoud van de conceptbrief kennen, aangezien deze gedeeld is met de Stichting van de Arbeid voor afstemming. zorgen	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Highlight	Datum: Onbepaald

1. Risicosectoren aan te horen en in gesprek te gaan over wat u verwacht van de sectoren.

Datum
08-05-2025

2. Mogelijke lijn voor het BO met risicosectoren, [REDACTED]

Onze referentie
2025- [REDACTED]

- Zoals u weet heeft mijn ministerie een **Verkenning** uitgevoerd.
- Medewerkers van uw organisatie hebben al **een technische toelichting** op de gebruikte cijfers gekregen.
- Uit de Inspectiebrede Risico Analyse die gebruik maakt van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie blijkt dat er in **delen van uw sector (flinke) risico's bestaan op het overtreden van arbeidswetten**.
- Uit de **cijfers over de handhaving** blijkt dat deze risico's bij sommige deelsectoren zich ook **daadwerkelijk voordoen**.
- **In de sector van de slacht** is het **hoogste risico op overtredingen** van arbeidswetten geconstateerd. De analyse in deze verkenning laat zien dat dit risico zich vertaalt in overtredingen van arbeidswetten. In vergelijking met andere sectoren zijn ook in **onderdelen van de schoonmaak- transport en teeltsector** een **relatief hoog risico** op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. Ook hier blijkt een relatief hoog percentage overtredingen van arbeidswetten. **De overtredingen in de sectoren schoonmaak-, transport-, en teeltsectoren kunnen echter niet zo geconcentreerd worden aangetoond als in de slacht**. Dit betekent dat de overtredingen niet op alle plekken in deze sectoren hoog zijn. Voor deze ook behoorlijk breed samengestelde sectoren is daarom **meer onderzoek nodig** om een scherper beeld te krijgen waar de overtredingen op arbeidswetten precies geconcentreerd zijn.
- Ik snap dat dit voor sectoren mogelijk schrikken is, en dat sectoren gevoelsmatig mogelijk al veel doen om in hun sector misstanden aan te pakken. Mijn ministerie wil ook verder in overleg om in die deelsectoren te **monitoren wat er aan de hand is in die deelsectoren en wat gedaan kan worden om de omstandigheden daar te verbeteren**.
 - Ik denk bijvoorbeeld aan maatregelen **die zelf in cao's** genomen kunnen worden zoals in een belangrijke cao voor de schoonmaakbranche die **bepaalt dat 80%** van de werkenden in vaste dienst moet zijn. In een deel van de transportsector geldt zelfs de eis van een **vast loondienstverband** voor iedere werkende.
 - Dit type maatregelen kan helpen de noodzaak van een sectoraal verbod te verminderen.
- Tegelijkertijd springt de **vleessector er in negatieve zin echt uit**. Terwijl we al zo lang in gesprek zijn, al onder het kabinet Rutte III is met de sector gesproken om tot verbeteringen te komen. De escalatieladder is hier ruimschoots bewandeld.
- Ik verwacht dat de misstanden en de afhankelijkheid van de sector van een grote groep kwetsbare uitzendkrachten niet langer kunnen worden opgelost door **Bestuurlijke Overleggen en private maatregelen** alleen. Daarvoor zijn we al te lang met elkaar in overleg zonder dat de signalen over misstanden vanuit zowel de publieke handhavers als de Nederlandse Arbeidsinspectie als maatschappelijke organisaties zoals FairWork (significant) afnemen. Ik ben daarom van plan om een uit- en inleensverbod in de vleessector uit te werken.
- Hier wil ik in het komende [REDACTED] **lopende onderhandelingen** [REDACTED]

	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:40:58
	Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:41:12
	Nummer: 3	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:41:35
	namen organisaties			
	Nummer: 4	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Highlight	Datum: Onbepaald
	verkenning een technische toelichting delen van uw sector (flinke) risico's bestaan op het overtreden van arbeidswetten. cijfers over de handhaving daadwerkelijk voordoen. In de sector van de slacht hoogste risico op overtredingen relatief hoog risico onderdelen van de schoonmaak- transport en teeltsector De overtredingen in de sectoren schoonmaak-, transport-, en teeltsectoren kunnen echter niet zo geconcentreerd worden aangetoond als in de slacht.			
	Nummer: 5	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Highlight	Datum: Onbepaald
	nader onderzoek nodig monitoren wat er aan de hand is in die deelsectoren en wat gedaan kan worden om de omstandigheden daar te verbeteren. die zelf in cao's bepaalt dat 80% vast loondienstverband			
	Nummer: 6	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Highlight	Datum: Onbepaald
	vleessector er in negatieve zin echt uit. Bestuurlijke Overleggen en private maatregelen			
	Nummer: 7	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:42:21
	Lopende onderhandelingen			

d. Proces richting verzending en afstemming

Datum
08-05-2025

- Het is tot op heden nog niet gelukt om een BWO te plannen met LVVN en EZK. Indien dat deze week ook zo blijft, zal de verkenning met de aanbiedingsbrief bij de onderraden worden geagendeerd.

Onze referentie
25-

lopende onderhandelingen

- Ook kunt u richting LVVN en EZ duidelijk maken dat u op basis van art. 12 Waadi ook al bestaande bevoegdheden hebt die u zou kunnen inzetten. Al vergen die ook een AMvB en de nodige doorlooptijd (en zoals besproken in de beleidsstaf van 12 mei zijn deze naar verwachting minder effectief).
- Dinsdag 13 mei wordt de conceptappreciatie besproken in de Werkgroep Arbeidsrecht van de Stichting van de Arbeid. Bij het verzenden van de nota had de WAR nog niet plaatsgevonden.

lopende onderhandelingen

- Bij uw akkoord wordt de conceptappreciatie vrijdag 16 mei ingediend bij de CSD. Gegeven de gevoeligheid zal het onderwerp waarschijnlijk ook geagendeerd worden in de RSD. De Regiegroep zal dan op 4 juni plaatsvinden, de RSD op 10 juni en de Ministerraad op 12 juni. Indiening bij de Tweede Kamer kan dan erna plaatsvinden.

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Aanbiedingsbrief TK	Ter informatie (niet verzenden)	
2	Verkenning versie departementaal en interdepartementaal afgestemd	Ter informatie (niet verzenden)	

	Nummer: 1 Lopende onderhandeling	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:43:15
	Nummer: 2 Lopende onderhandeling	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:44:43
	Nummer: 3	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:43:52
	Nummer: 4 Lopende onderhandeling	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:44:20
	Nummer: 5 Lopende onderhandeling	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:44:28
	Nummer: 6	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:44:11

3	Advies Landsadvocaat	Ter informatie (niet verzenden)	
---	----------------------	---------------------------------	--

Datum
08-05-2025

Onze referentie
2025-



TER BESLISSING

1 Directie

Datum
27-05-2025

Onze referentie
2025-

2 opgesteld door

persoonsgegevens

Uiterlijk bij
2 juni 2025

Bijlage(n)
2

Aan Minister van SZW

nota

Akkoord RSD Verkenning sectoraal
uitzendverbod/verplicht percentage indiensttreding

Aanleiding

- Op 26 mei jl. is de verkenning en aanbiedingsbrief besproken in de CSD. De CSD is akkoord met bespreking in de RSD van 10 juni a.s., met inachtneming van de bespreking.
- Op 28 mei jl. heeft u een BO gehad met de risicosectoren zoals genoemd in de verkenning.

Geadviseerd besluit

- Akkoord gaan met de wijzigingen in de aanbiedingsbrief n.a.v. de bespreking in de CSD evenals de toonzetting van de brief die ongewijzigd is n.a.v. BO 28 mei jl.
- Akkoord gaan met de wijzigingen in de verkenning n.a.v. de bespreking in de CSD.
- Akkoord gaan met het agenderen van de verkenning en aanbiedingsbrief in de RSD van 10 juni a.s. door ondertekening van het ministerraadformulier.
- Akkoord gaan met de inzet voor de RSD.

Kernpunten

a. Aanpassingen brief en verkenning

- In de aanbiedingsbrief is aangevuld dat er bij de uitwerking van het uit- en inleenvetbod in de vleessector onafhankelijk advies zal worden gedaan naar de impact van de maatregel.
- Daarnaast is in de aanbiedingsbrief aangevuld dat bij de uitwerking van de maatregel een regulier proces zal worden gevolgd waarbij o.a. de Raad van State en de ATR zullen worden geconsulteerd.
- Het CPB heeft nog technische input bij hoofdstuk 3.2 van de verkenning die gaat over de analyse van sectoren op subsectoraal niveau. Deze zal meegenomen worden voor de MR-versie van de verkenning.

b. Inzet RSD

- Met de laatste aanvullingen in de aanbiedingsbrief is EZK ook akkoord met de

lopende onderhandelingen

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Akkoord RSD

Verkenning sectoraal uitzendverbod/verplicht percentage

indiensttreding

Pagina: 1

	Nummer: 1	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:59:17
	Nummer: 2	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:59:29
	Nummer: 3	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald
	Nummer: 4	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald
	Nummer: 5	Auteur: 	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:57:03
	Lopende onderhandelingen			
	Nummer: 6	Auteur: Hijum, Y.J. van	Onderwerp: Free Hand	Datum: Onbepaald

lopende onderhandelingen

Datum
27-05-2025

- o **21** MVN kan wellicht nog tegemoet worden gekomen door te benadrukken dat u een AMvB gaat uitwerken voor een uit- en inleenvverbod in de vleessector. Het schrijven en in procedure brengen van de AMvB (inclusief Raad van State-advies) kost een jaar. Pas na dit jaar ligt in de MR de vraag voor of deze AMvB in werking treedt.

Onze referentie
2025-

Toonzetting brief n.a.v. BO risicosectoren 28 mei jl.

- De risicosectoren zoals genoemd in de verkenning hebben in aanloop naar het BO 28 mei jl. aangegeven welke acties ze nog kunnen ondernemen om de overtredingen van arbeidswetten terug te brengen.
- Er worden veel acties genoemd door de risicosectoren, veel is nog niet concreet.
-

lopende onderhandelingen

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Ministerraadformulier	Ondertekenen	
2.	Brief met track changes tov CSD versie	Ter informatie (niet verzenden)	

Pagina: 2

	Nummer: 1	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:58:04
	Nummer: 2	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:57:40
	Nummer: 3	Auteur:	Onderwerp: Markering	Datum: 16-6-2025 11:59:00
Lopende onderhandelingen				



TER BESLISSING

Aan
Minister van SZW

Datum
08-10-2024

Onze referentie
2024-

Opgesteld door

persoonsgegevens

nota

Verkenning sectoraal uitzendverbod/verplicht percentage
direct in dienst

Aanleiding

- Op 2 september jl. heeft u bij de Tweede Kamer een technische verkenning aangekondigd naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Het gaat hier om de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden. De andere maatregel is de verplichting om een minimaal percentage arbeidskrachten in eigen dienst te nemen.
- Na deze aankondiging is op ambtelijk niveau gestart met de voorbereidende werkzaamheden voor de verkenning. In deze nota wordt het voorstel voor de opzet van de verkenning toegelicht.
- U heeft aangegeven dat de verkenning naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 wordt opgeleverd. Daarbij heeft u aangegeven na deze verkenning een besluit te nemen óf er extra maatregelen worden voorgesteld en zo ja voor welke sector of sectoren. Tevens heeft u de toezegging gedaan dat de sectorale impact wordt meegewogen, evenals de verwachte effectiviteit en proportionaliteit van de maatregelen.

Uiterlijk bij
29 oktober 2024

Bijlage(n)
0



Geadviseerd besluit

- Kennis nemen van de opzet van de technische verkenning.
- Kennis nemen van het vragen van een second opinion door de Landsadvocaat op de verkenning.
- Indien gewenst gaan we graag met u over de verkenning in gesprek.

Kernpunten

- De technische verkenning houdt in dat op ambtelijk niveau wordt uitgewerkt hoe de maatregelen kunnen worden vormgegeven en welke aandachtspunten hierbij zijn. Er wordt naar gestreefd de verkenning in Q1 2025 op te leveren. Zodra de contouren van de verkenning meer vorm hebben gekregen zult u nogmaals worden geïnformeerd.
- Op basis van de verkenning kunt u besluiten óf en zo ja welke maatregelen u wilt nemen.

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Verkenning sectoraal uitzendverbod/verplicht percentage direct in dienst

Pagina: 1



Nummer: 1
Akkoord

Auteur: Hijum, Y.J. van

Onderwerp: (Unknown)

Datum: Onbepaald

- Op basis van deze keuze kan vervolgens gewerkt worden aan een concreet voorstel voor de wijziging van de wet of regeling.
- De verkenning wordt getrokken vanuit de directie Arbeidsverhoudingen. Directies WBJA, FEZ, ASEA zijn betrokken in een klankbordgroep evenals de Arbeidsinspectie. Hierbij worden de raakvlakken met de werkzaamheden van de Wtta en de bredere Roemer agenda ook in het oog gehouden.
- De technische verkenning bevat de volgende elementen (die we hieronder in bijlage 1 kort toelichten):
 - verschillende varianten binnen de maatregelen;
 - juridische haalbaarheid;
 - risicosectoren (voor misstanden met ingeleende arbeidskrachten);
 - buitenlandvergelijking;
 - uitvoerbaarheid;
 - financiële effecten, arbeidsmarkteffecten en economische effecten, burgerperspectief, evt. overige aspecten

Datum
08-10-2024

Onze referentie
2024-

Politieke context

- De technische verkenning is onderdeel van het regeerprogramma.
- De motie van het lid Patijn c.s. om met spoed voor een uitzendverbod te zorgen in de gehele pluimvee- en vleessector is verworpen met 112 tegen en voor 38 op 24 september jl.¹
- Zowel de Wtta als de maatregelen die in deze verkenning worden meegenomen hebben tot doel om de misstanden met ingeleende arbeidskrachten tegen te gaan. Deze twee trajecten hangen nauw met elkaar samen.

Financiële/juridische overwegingen

- Er is nog geen budget beschikbaar. Dit budget is onder andere nodig voor handhaving van de maatregelen door bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie. DG Werk zal een voorstel indienen om budget voor (een van) de maatregelen – als die ingezet zouden worden – te reserveren in de voorjaarsbesluitvorming van 2025. Dat is het hoofdbesluitvormingsmoment voor de uitgaven waarbij alle beleidswensen en bijbehorende dekking integraal gewogen worden. Indien u na de oplevering van de verkenning (in Q1 2025) snel maatregelen wilt aankondigen, dient u budget te reserveren in het voorjaarsproces van 2025.
- De Landsadvocaat zal gevraagd worden om een second opinion zodra de verkenning ambtelijk is afgerond.

Krachtenveld

Sociale partners worden betrokken bij de verkenning. Deze betrokkenheid loopt via de Werkgroep Arbeidsrecht van de Stichting van de Arbeid met een gesprek in oktober 2024 en een gesprek in januari 2025. Ook worden met de werkgevers- en werknemersgeleding en de uitzendbranche in november 2024 nog een separaat gesprek gevoerd. Tevens worden de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur betrokken. Ook wordt gezien of het ministerie van Financiën betrokken wil zijn.

¹ [Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 32824, nr. 440 van 24 september 2024.](#)

Bijlage 1. Toelichting elementen verkenning

Nadere toelichting elementen verkenning

Bij uitwerking van de verkenning zullen de volgende elementen per maatregel worden uitgewerkt. Het gaat hier om de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden. De andere maatregel is de verplichting om een minimaal percentage arbeidskrachten in eigen dienst te nemen:

Datum
08-10-2024

Onze referentie
2024-

1. Verschillende varianten binnen de maatregelen

Binnen de maatregelen zijn nog verschillende varianten mogelijk. Deze zullen in de verkenning worden beschreven. Het gaat hier zowel om de plek waar de maatregel wordt verankerd (wetswijziging, Algemene Maatregel van Bestuur) als de inhoud van de maatregel zelf. Zo zal in de verkenning zowel gekeken worden naar een sectoraal uitzendverbod als naar een inleenverbod voor een individueel bedrijf en de verplichting om een percentage van de arbeidskrachten direct in dienst te nemen.

2. Juridische haalbaarheid

Bij dit punt wordt getoetst of de maatregelen juridisch haalbaar zijn. Hiervoor wordt zowel naar de nationale als de Europeesrechtelijke wet- en regelgeving gekeken. Bij deze toetsing zal allereerst aandacht worden besteed aan de noodzaak van de maatregelen. Om de noodzaak van nieuwe maatregelen te onderbouwen moet duidelijk zijn dat andere maatregelen de misstanden met ingeleende arbeidskrachten niet kunnen wegnemen. Ten tweede wordt getoetst of de maatregelen proportioneel zijn. Hiervoor zal worden gekeken of de maatregelen kunnen worden beperkt tot waar deze nodig zijn, oftewel goed afgebakend. Tot slot zal bij de subsidiariteit worden bezien in hoeverre er niet een geschikter middel is om misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Ook zal beschreven worden hoe de maatregelen zich verhouden tot de Wtta. Ook moet per sector beargumenteerd worden of er sprake is van misstanden.

3. Risicosectoren

Er is een uitvraag gedaan bij het CBS en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Bezien wordt of op basis van de cijfers van het CBS en andere beschikbare data een risicoprofiel kan worden opgesteld en een sectorafbakening. Via de data van de Nederlandse Arbeidsinspectie en andere beschikbare data wordt gekeken welke misstanden er zijn binnen deze risicosectoren. Ook zullen verschillende ambtelijke werkbezoeken en gesprekken met veldpartijen worden ingepland om de ervaringen met het inlenen van arbeidskrachten te kunnen beschrijven.

4. Buitenlandvergelijking

Voor dit onderdeel wordt gekeken in welke andere EU-landen vergelijkbare maatregelen zijn genomen en voor zover bekend wat daarvan de effecten waren. Hierbij wordt in ieder geval de situatie in Duitsland meegenomen.

5. Uitvoerbaarheid

De Nederlandse Arbeidsinspectie wordt tijdens de verkenning nauw betrokken bij de uitwerking en de potentiële gevolgen worden in kaart gebracht. Zodra u een keuze heeft gemaakt kan er toegewerkt worden naar een concreet voorstel van de wijziging van de wet of regeling. Op basis van dit product zal vervolgens om een uitvoering- en handhavingstoets gevraagd worden.

6. Financiële effecten

De mogelijke maatregelen kunnen kosten met zich meebrengen, zoals handhavingskosten door de Arbeidsinspectie. In deze verkenning worden die kosten in kaart gebracht.

7. Arbeidsmarkteffecten en economische effecten

Het valt te verwachten dat een uitzendverbod, of een minimumeis aan medewerkers in vaste dienst, ertoe leidt dat personeelskosten toenemen. Daardoor stijgt de prijs van producten, wat kan leiden tot hogere prijzen voor consumenten en een lagere vraag, wat op zijn beurt weer kan zorgen voor minder werkgelegenheid in de sector. De mate waarin dit gebeurt, is waarschijnlijk echter sterk afhankelijk van effectiviteit van de maatregelen. Precieze becijfering van de effecten is waarschijnlijk niet mogelijk, net zoals een inschatting van de precieze effecten per sector waarschijnlijk niet haalbaar is. In de fase van een concreet voorstel voor de wijziging van de wet of regeling kan dit punt concreter worden uitgewerkt. Het CPB zal gevraagd worden om te adviseren.

Datum
08-10-2024

Onze referentie
2024-

8. Burgerperspectief

In de verkenning zal aandacht worden besteed aan het effect dat de maatregelen zal hebben op burgers. Daarmee wordt de groep bedoeld die door deze maatregelen worden geraakt. Denk hierbij aan arbeidskrachten die ingeleend worden, waaronder arbeidsmigranten, en werkgevers die arbeidskrachten inlenen. Maar bijvoorbeeld ook mensen die in de nabijheid wonen van de huisvesting van arbeidsmigranten. Hiervoor worden werkbezoeken, gesprekken met sociale partners en andere partijen uit het werkveld benut.

9. evt. overige aspecten

Bij de uitwerking van de verkenning zal aandacht besteed worden aan mogelijk ontwijkend gedrag van bedrijven. Bijvoorbeeld door de sectorindeling aan te passen, of door medewerkers aan te sporen als (schijn)zelfstandige bij het bedrijf te werken. Daardoor kan het zijn dat de stijging in de productprijzen wordt afgeremd.

od en verplicht percentage indiensttr
tage indiensttreding Technische verke
nnische verkenning sectoraal uitzendv
oraal uitzendverbod en verplicht perce
od en verplicht percentage indiensttr
tage indiensttreding Technische verkenn
nnische verkenning sectoraal uitzendverb
oraal uitzendverbod en verplicht percenta
od en verplicht percentage indiensttred
tage indiensttreding Technische verkenn
nnische verkenning sectoraal uitzendverb
oraal uitzendverbod en verplicht percenta
od en verplicht percentage indiensttred
tage indiensttreding Technische verkenn
nnische verkenning sectoraal uitzendverb
oraal uitzendverbod en verplicht percenta
od en verplicht percentage indiensttred
tage indiensttreding Technische verkenn
nnische verkenning sectoraal uitzendverb
oraal uitzendverbod en verplicht percenta
od en verplicht percentage indiensttred
tage indiensttreding Technische verkenn
nnische verkenning sectoraal uitzendverb
oraal uitzendverbod en verplicht percenta
od en verplicht percentage indiensttred



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding

Samenvatting

Deze verkenning brengt de uitvoerbaarheid, effectiviteit en juridische haalbaarheid in kaart van een sectoraal in- en uitleenverbod en/of een verplicht percentage indiensttreding

Op 2 september 2024 heeft de minister van SZW aangegeven een technische verkenning uit te voeren naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan als mogelijk sluitstuk van de aanpak van problemen. Er wordt in deze verkenning gekeken naar de verschillende varianten van een uitzendverbod en een verplicht percentage indiensttreding. Voor zover er binnen de maatregelen verschillende opties mogelijk zijn worden die ook geschetst. De verkenning gaat niet in op de wenselijkheid van eventuele maatregelen. Wel wordt beschreven welke maatregel het meest effectief kan zijn om de daarmee beoogde doelen te bereiken.

Er zijn risicosectoren waar aanvullende maatregelen kunnen worden overwogen

Deze verkenning maakt duidelijk dat eventuele maatregelen rondom een in- en uitleenverbod alleen genomen kunnen worden met onder meer een deugdelijke onderbouwing voor de noodzaak en proportionaliteit ervan. Er is op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie door SZW een analyse uitgevoerd naar risicosectoren voor het overtreden van arbeidswetten (wetten die gaan over arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden). Deze analyse kan richting geven in het onderbouwen van een eventueel sectoraal verbod en daarmee behulpzaam zijn in het maken van eventuele keuzes richting een verbod. De Arbeidsinspectie constateert dat er bij een in- en uitleenconstructie een grotere kans is op overtreding van de arbeidswetten.

In het algemeen valt op dat er meer dan twee keer zo veel overtredingen van arbeidswetten zijn die toezien op arbeidsvoorwaarden indien een uitzendbureau betrokken is. De aanwezigheid van een uitzendconstructie is zelfs de belangrijkste voorspeller voor deze vorm van overtredingen. Ook voor overtredingen van arbeidswetten die toeziet op arbeidsomstandigheden is de aanwezigheid van een uitzendbureau een belangrijke voorspeller.

Daarnaast komt uit de cijfers naar voren dat er bepaalde specifieke sectoren zijn die een verhoogd risico hebben op het overtreden van arbeidswetten. In de sector van de slacht is het hoogste risico op overtredingen van arbeidswetten geconstateerd. De analyse in deze verkenning laat zien dat dit zich vertaalt in overtredingen van arbeidswetten. In vergelijking met andere sectoren zijn ook in onderdelen van de schoonmaak-, transport- en teeltsector een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. Ook hier blijkt een relatief hoog percentage overtredingen van arbeidswetten. De overtredingen in de schoonmaak-, transport- en teeltsectoren kunnen echter niet zo geconcentreerd worden aangetoond als in de slacht. Dit betekent dat de overtredingen niet op alle plekken in deze sectoren hoog zijn. Voor deze sectoren is daarom nader onderzoek nodig om een scherper beeld te krijgen waar de overtredingen op arbeidswetten precies plaatsvinden.

Aanvullende maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn, ook naast de Wtta

De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) heeft als doelstelling 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. De Wtta zal een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden, maar kan niet alle misstanden oplossen. In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen in- en uitleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta. Voor deze sectoren kunnen aanvullende maatregelen overwogen worden. Als deze maatregelen via de Wtta ondervangen moeten worden, zal dit voor extra controlelasten voor alle uitleners zorgen. Hierdoor ontstaat het risico dat welwillende uitleners uiteindelijk aan een onevenredig belastend stelsel worden onderworpen door het toenemen van de regeldruk. Het opnemen van een extra verplichting in het toelatingsstelsel betekent namelijk dat alle uitleners zich hiervan zullen moeten vergewissen en dit moeten administreren. Inspectie instellingen zullen halfjaarlijks op deze verplichting controleren aan de hand van het normenkader. Alle uitleners zullen door het toevoegen van deze verplichting extra regeldruk ervaren, terwijl deze zich enkel richt op een specifieke sector waar aanvullende maatregelen nodig zijn. Een aanvullende maatregel naast de Wtta als sluitstuk richting specifieke sectoren waar stelselmatig, langdurig en structureel arbeidswetten worden overtreden kan daarom gerechtvaardigd zijn om de misstanden in deze specifieke sectoren effectief tegen te gaan.

Een in- en uitleenverbod kan een mogelijke aanvullende maatregel op de Wtta zijn

Er zijn verschillende mogelijkheden voor maatregelen in aanvulling op de Wtta. In deze verkenning is gekeken naar (varianten op) een in- en uitleenverbod en een verplicht percentage direct in dienst.

- Als in een sector structureel, langdurig en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden en deze overtredingen komen wijdverspreid in de sector voor, dan lijkt een *sectoraal in- en uitleenverbod* het meest effectief. Zo'n verbod richt zich naast de uitlener ook specifiek op de inlener die het oneigenlijk drukken van de prijs en daarmee de misstanden faciliteert. Dit helpt in sectoren waar de misstanden hardnekkig zijn.
- Als overtredingen zich beperken tot enkele individuele bedrijven dan kan een *individueel in- en uitleenverbod* een maatregel zijn die ook effectief is, al zijn de werking daarvan en de te verwachten effecten echt anders dan een sectoraal verbod.
- Een tijdelijk verbod (tot de invoering van de Wtta) kan langdurige effecten hebben op de arbeidsstructuur binnen de sector. Na afschaffing van het verbod kunnen niet alle effecten direct worden teruggedraaid. Hierdoor lijkt een tijdelijk verbod minder proportioneel als het slechts bedoeld is voor een tijdelijk effect.
- Een verplicht percentage indiensttreding is ook onderzocht, maar is met de huidige wetgeving niet uitvoerbaar en handhaafbaar en vergt een nieuwe aparte wet. Ook zijn er verschillende andere randvoorwaarden waar nog een keuze in gemaakt dient te worden en waarvoor uitwerking nodig is. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is onder andere publiekrechtelijke handhaving die uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Ingrijpen, waaronder de inzet van een sectoraal in- en uitleenverbod kan juridisch gerechtvaardigd worden

Het Europees recht staat in gevallen ingrijpen in de markt toe. Hierbij is met name gefocust op een in- en uitleenverbod, omdat dit de meest vergaande maatregel is die in deze verkenning geïdentificeerd wordt. Een in- en uitleenverbod kan in overeenstemming zijn met de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer (VWEU en de uitzend- en detacheringsrichtlijn). Daarvoor is noodzakelijk dat het uitzendverbod non-discriminatoire, geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van de nagestreefde publieke belangen. Deze verkenning licht toe dat een sectoraal in- en uitleenverbod in overeenstemming kan zijn met Europees recht indien sprake is van een sector waarin structureel, langdurig en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden.

Effecten en overwegingen

Voor een effectief in- en uitleen verbod moeten weglekeffecten geminimaliseerd worden

Voor een effectief in- en uitleen verbod is het nodig om weglekeffecten mee te nemen in de overweging om een verbod in te voeren. Voor de arbeidsmarkt ontstaat het risico op uitstroom naar (schijn) zelfstandigheid en andere (inleen)constructies waarmee misstanden kunnen ontstaan. Er moeten dus maatregelen genomen worden om weglekeffecten te minimaliseren. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar. Daarnaast kan overwogen worden om een algeheel inleenverbod in te voeren. Dit verbod verbiedt alle vormen van in- en uitleenen in een bepaalde sector. Arbeidskrachten kunnen dan nog enkel direct in dienst zijn. Dit kan de handhaving, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de maatregel ten goede komen. Een voorbeeld van een algeheel verbod is te zien in de Duitse slachterijen.

Afbakening is essentieel voor proportionaliteit en uitvoerbaarheid

Een juridisch heldere en sluitende afbakening van het bereik van een in- en uitleenverbod is essentieel voor de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de maatregel. De omvang van het verbod en de last voor de uitvoering hangt sterk samen met de afbakening en de controleerbaarheid van het verbod.

Economische en maatschappelijke effecten hangen af van gedragsreacties van inleners

Afhankelijk van de reikwijdte van het verbod kunnen de economische effecten op macroniveau bij invoering van een verbod beperkt blijven. In Duitsland is bijvoorbeeld geen significante krimp van de slachtsector waargenomen. Wanneer een verbod plaatsgebonden sectoren raakt zal het effect anders zijn dan bij sectoren die kunnen worden vervangen door import of die georiënteerd zijn op export. De gedragseffecten van een verbod zijn van tevoren lastig te voorspellen en zijn van vele factoren afhankelijk. In de verkenning worden de scenario's verder uitgewerkt. Hierin wordt ingegaan op sectorale krimp, innovatiepotentieel, en de vervanging van uitzend fte door directe dienstverbanden. Het is niet aannemelijk dat via een verbod direct een vermindering van druk op de woningmarkt, zorg, of het onderwijs optreedt, op de lange termijn kan dit effect toenemen. Ook zal de dakloosheidsproblematiek waarschijnlijk pas op de lange termijn afnemen.

Mogelijke maatregelen

Er zijn verschillende opties die overwogen kunnen worden als extra maatregelen gewenst zijn. Bij deze maatregelen is gekeken naar de juridische haalbaarheid, uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid.

Optie 1: Een in- en uitleenverbod wordt ingevoerd als de evaluatie van de Wtta uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn

Als overgegaan wordt tot deze opti, is voor nu geen verdere uitvoering nodig en kan de evaluatie van de Wtta worden afgewacht. De evaluatie van de Wtta zal waarschijnlijk pas in 2030 beschikbaar zijn.

Optie 2: Een individueel in- en uitleen verbod

Een wetswijziging kan een individueel in- en uitleenverbod vormgeven, waarin de NLA de bevoegdheid krijgt om in- en uitleners een verbod op ter beschikking gestelde arbeid op te leggen. Deze optie heeft veel overlap met bestaande en nieuwe regelgeving zoals de bestuurlijke stillegging van werk en de Wtta. Daarnaast lijkt deze optie minder effectief wanneer de problemen binnen een sector stelselmatig, langdurig en structureel van aard zijn.

Optie 3: een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta

Het ligt voor de hand om een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta in te voeren bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Immers, als gehandeld moet worden, in aanloop naar de Wtta die vanaf 1 januari 2027 van kracht wordt, kost een wetstraject (te) veel tijd. Deze maatregel is (op kortere termijn) handhaafbaar en uitvoerbaar. Daarnaast kan de maatregel vooruitlopend op de Wtta effect hebben in sectoren waar de problematiek van niet-naleving van arbeidswetten stelselmatig en wijdverbreid is. Het opstellen van een AMvB kost ongeveer 12 maanden. Dat betekent dat de periode waarin een tijdelijk verbod van kracht kan zijn voor de Wtta en effect kan sorteren, vrij kort is. Dit komt mede doordat het bereiken van het gewenste gedragseffect nog tijd nodig heeft vanaf het van kracht worden van het verbod. Daarnaast kost het tijd om het gewenste gedragseffect te bereiken na de inwerkingtreding van het verbod. Tegelijkertijd kan een tijdelijke maatregel mogelijk (deels) het gewenste effect sorteren. Een tijdelijk verbod kan een langdurig effect hebben op de arbeidsstructuur binnen de sector, ook na afschaffing van het verbod. Aangepaste contractvormen zijn vaak moeilijk terug te draaien en uitzendbureaus kunnen uit de sector verdwenen zijn. De effectiviteit van een tijdelijk verbod hangt af van de duur. Het is de vraag of de gewenste effecten bereikt kunnen worden in de periode voor de invoering van de Wtta. Deze periode lijkt op voorhand kort.

Optie 4: Een in- en uitleenverbod in aanvulling op de Wtta

Op basis van het wetsvoorstel Wtta wordt de grondslag voor een in- en uitleenverbod in de Waadi geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en wordt nu in behandeling genomen door de Eerste Kamer. Met deze grondslag kan gewerkt worden aan een AMvB waarin sectoren worden aangewezen waarvoor het verbod geldt. Per AMvB moet de precieze afbakening geregeld worden. Een in- en uitleenverbod lijkt binnen het huidige stelsel uitvoerbaar, kan in de Europese wetskaders worden ingepast, en lijkt uitkomst te kunnen bieden als misstanden in sectoren stelselmatig, langdurig en structureel van aard zijn.

Daarbij moeten maatregelen genomen worden om weglekeffecten te beperken. Zo kan vanwege het voorkomen van weglekeffecten, een inleenverbod dat ook toeziet op zzp en aanneming van werk een overweging zijn. Duitsland kent een dergelijke maatregel. Andere maatregelen om weglekeffecten te voorkomen zijn ook denkbaar.

Optie 5: Een verplicht percentage direct in dienst

Er zijn verschillende randvoorwaarden waarin nog een keuze gemaakt dient te worden en waarop nog uitwerking nodig is om een maatregel van een verplicht percentage direct in dienst voor te kunnen stellen. Op korte termijn kan de maatregel dus niet uitvoerbaar en handhaafbaar worden vormgegeven, waardoor deze voorlopig nog niet effectief ingezet kan worden. Op dit moment is het voor het overgrote gedeelte van de arbeidsmarkt niet mogelijk om van overheidswege op deze maatregel te handhaven. Daarvoor is een nieuwe aparte wet nodig die publiekrechtelijke handhaving mogelijk maakt. Alleen naleving van deze maatregel afdwingen via civiele procedures bij de rechter door werknemers is waarschijnlijk niet effectief genoeg. De werknemer kan van tevoren lastig inschatten of een beroep kans van slagen heeft. Daarnaast heeft de werknemer een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever. Een andere randvoorwaarde die nog uitgewerkt dient te worden en waarin keuzes moeten worden gemaakt is hoe de inhuur moet worden berekend. Ook dient bepaald en uitgewerkt te worden hoe een werkgever telkens up-to-date een weergave dient te geven van het personeelsbestand en de inhuur waarvoor een verplicht percentage in dienst geldt.

Inhoud

Samenvatting	3
Effecten en overwegingen	4
Mogelijke maatregelen	5
1. Hoe is de situatie nu	8
1.1 Het probleem	8
1.2 De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten	10
2. Arbeidsmarkt analyse	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De uitzendsector	15
2.3 Analyse van sectoren op subsectoraal niveau	16
2.4 Risicoanalyse op micro sectoraal niveau (IRA)	18
3. Analyse risicosectoren	25
3.1a Voedselverwerkende sector	25
3.1b De slacht en vleesverwerking	25
3.2a Transport goederenvervoer over land als onderdeel van de Transportsector	27
3.2b Distributiecentra	28
3.3 Landbouw teelt van meerjarige gewassen als onderdeel van de teelt van gewassen	29
3.4a Zakelijke dienst schoonmaak uitzendkrachten en de reinigingssector als onderdeel van de schoonmaaksector	31
3.4b Wassen en chemisch reinigen	32
4. Juridische analyse	33
4.1 Europees juridisch kader	33
4.2 Nationaal juridisch kader	40
4.3 Effect en belang van voorkomen van weglekeffecten	44
4.4 Verhouding tot de Wtta	45
4.5 Sanctiebeleid	46
4.6 Alternatieve en aanvullende maatregelen	47
5. Effecten en impactanalyses	51
5.1 Bepalende factoren voor gedragseffecten (scenario's)	51
5.2 Scenario's	52
6. Lessen uit het buitenland	56
7. Gesprekken veldpartijen	57
Bijlagen I Sectoranalyse per risicosector	58
Sectoranalyse van maatregel in de slacht en vleesverwerkende sector	58
Sectoranalyse van maatregel in de transportsector	61
Sectoranalyse van maatregel in de teeltsector	64
Sectoranalyse van maatregel in de schoonmaaksector	68
Sectoranalyse van maatregel in de uitzendsector	70
Bijlage II IRA en Tabellen bij sectorale analyse.	72
Bijlage III buitenlandvergelijking	80
III.A Inleenverbod in de Duitse slachthuizen	80
III.B Inleenverbod in de Noorse bouw	84
Bijlage IV Gesprekken veldpartijen	86

Aanleiding verkenning

Bij brief van 2 september 2024 heeft de minister van SZW een technische verkenning aangekondigd naar een tweetal maatregelen om op sectoraal niveau de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan als mogelijk sluitstuk van de aanpak van problemen. Het gaat om de maatregel om op sectoraal niveau het inlenen van arbeidskrachten te verbieden en de maatregel om een verplicht minimaal percentage arbeidskrachten in eigen dienst te nemen.¹ In het regeerprogramma van het kabinet wordt verwezen naar deze verkenning.² Ook in de Tweede Kamer en in de media is veel aandacht voor misstanden met uitzendkrachten en wordt door sommige partijen extra maatregelen aangedragen als een oplossing.³

Deze verkenning brengt de uitvoerbaarheid, effectiviteit en juridische haalbaarheid in kaart van een sectoraal in- en uitleenverbod en/of een verplicht percentage indiensttreding. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, in samenwerking met onder andere de Arbeidsinspectie, deze technische verkenning uitgevoerd. Deze verkenning heeft als doel om informatie te geven op basis waarvan besloten kan worden of en zo ja welke aanvullende maatregelen er nodig zijn om de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. In hoofdstuk 1 is daarvoor eerst de analyse van het probleem beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 beschreven welke risicosectoren er zijn voor het blijven bestaan van misstanden met arbeidskrachten. In hoofdstuk 3 zijn de risicosectoren nader geanalyseerd. In hoofdstuk 4 is daarna de juridische analyse uiteengezet. Daarna worden in hoofdstuk 5 de effecten besproken van de maatregelen evenals voorbeelden en de gesprekken met veldpartijen. Tot slot zijn er nog enkele bijlagen waarin verschillende onderdelen nader worden toegelicht.

Deze technische verkenning heeft als doel om verschillende manieren van de bovengenoemde maatregelen in kaart te brengen. Hierin zijn de verschillende mogelijkheden binnen de twee maatregelen in kaart gebracht. Andere mogelijkheden om misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan zijn niet meegenomen omdat ze niet onderdeel van de vraagstelling zijn. De verkenning gaat niet in op de wenselijkheid van een dergelijk verbod of verplichting.

1. Hoe is de situatie nu

1.1 Het probleem

De misstanden in de uitzendsector hebben vaak ingrijpende gevolgen voor betrokkenen. Dit betreft met name – maar niet uitsluitend – arbeidsmigranten.⁴ De overtredingen die bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden geconstateerd, zijn divers. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij 1.304 uitzendbureaus en hun inleners gecontroleerd. Daarbij is bij 67% (873) een overtreding geconstateerd. Er is op dit onderdeel voor EUR 12 000 000 aan correcties verricht en voor EUR 1 500 000 aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd bij de werkgever. Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd.⁵ In de verkenning wordt gekeken naar publieke overtredingen, maar daarnaast kunnen er natuurlijk ook civiele misstanden zijn die niet in de openbaarheid komen.

¹ Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 25 883, nr. 500 van 2 september 2024.

² Kamerstukken II, 2023/2024, kamerstuk 36 471, nr. 96 van 13 september 2024.

³ Zie o.a. Kamerstukken II, 2023/2024, kamerstuk 29 862, nr. 147 van 23 september 2024, Uitzendbureaus ontslaan arbeidsmigranten onterecht om miljoenen te besparen, zegt de Arbeidsinspectie - NRC, Minister Karien van Gennip roept uitzendbureaus die arbeidsmigranten in vleessector uitbuiten tot de orde: 'Laat dit niet wachten tot mijn opvolger' - EenVandaag, Meldpunt tegen misstanden in de vleessector.

⁴ Zie hoofdstuk 1, Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), programma rapportage uitzendbureaus 2020-2022. [programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022.pdf](#).

Denk aan: overtredingen van het individuele en collectieve civiele recht zoals onvoldoende loon betalen, tekortkomingen met betrekking tot andere arbeidsvoorwaarden voortvloeiend uit het Burgerlijk Wetboek of een cao, misbruik dat bestaat uit onjuiste toepassing van het ontslagrecht, etc.

Door de hoge mate van «vluchtigheid» in de uitzendsector is deze kwetsbaar voor ondernemers die zichzelf ten koste van arbeidskrachten én de fiscus willen verrijken. Rechtspersonen kunnen met grote snelheid worden opgeheven als ze in beeld komen van toezichthouders, om vervolgens als nieuwe rechtspersoon ongezien door te gaan. Deze handelwijze zorgt voor oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Dit gaat ten koste van het marktaandeel van goedwillende uitleners.

De kwetsbaarheid van arbeidsmigranten is extra groot als zij werken via uitzendbureaus die niet alleen het werk regelen, maar ook de huisvesting, het vervoer, de zorgverzekering en de registratie. Als dit goed geregeld is, kan een uitzendbureau een extra service aan de arbeidsmigrant bieden en deze op weg helpen in Nederland. Het gaat echter soms fout op één of meerdere diensten die het uitzendbureau regelt. Bijvoorbeeld als de huisvesting ondermaats is of de zorgverzekering niet goed is geregeld. Het verlies van werk kan tot gevolg hebben dat de arbeidsmigrant ook geen woning meer heeft. De arbeidsmigrant is hierdoor afhankelijk van het uitzendbureau. Het risico om slachtoffer van misstanden te worden is voor deze groep arbeidsmigranten extra groot. Deze misstanden raken niet alleen de arbeidskrachten zelf, maar de hele Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van een toenemend dakloosheidsprobleem.⁶ Op deze manieren draait de samenleving en het sociale stelsel op voor de kosten van (goedkope)arbeid.

Veel misstanden concentreren zich in specifieke sectoren waar de winstmarges beperkt zijn, het werk arbeidsintensief is en er veel met uitzendkrachten wordt gewerkt.⁷ De prikkel om te besparen op de factor arbeid is in deze sectoren groot. Door gebruik te maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime voor uitzendkrachten kunnen de uitlener en inlener veel makkelijker van arbeidskrachten afscheid nemen. Ook liggen veel werkgeversverplichtingen bij het uitzendbureau. Door deze aspecten zijn er minder risico's voor de inlener. Het verlichte arbeidsrechtelijke regime⁸ 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. Ook zorgt het inzetten van uitzendkrachten voor een verminderd risico voor bedrijven om arbeidskrachten in te zetten (bijvoorbeeld het risico op loondoorbetaling bij ziekte, leegloop/werkschommelingen en ontslag). Het uitbesteden van deze risico's is moeilijk te kwantificeren. 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. Ook bij directe dienstverbanden kan er sprake zijn van malafide praktijken. Echter, hier valt beter op te controleren doordat gemakkelijker valt vast te stellen wie aangesproken kan worden en er sprake is van een eenvoudige ketenverantwoordelijkheid.

6 Zie bijvoorbeeld de NOS op 7 November 2024: [Gemeenten: problemen met arbeidsmigranten nemen alleen maar toe](#), of het rapport van binnenlands bestuur [Gemeenten willen meer grip op arbeidsmigrant](#).

7 Zie hoofdstuk 2 voor sectoren, zie [Geeen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) voor uiteenzetting lage lonen problematiek.

8 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). Voor meer informatie, zie bijv.: [De positie van uitzendwerknemers | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

1.2 De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

De regering heeft in reactie op het rapport “Geen Tweederangsburgers” van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten⁹ besloten de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (hierna: Wtta of toelatingsstelsel) 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.¹⁰ 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. Malafide ondernemers in de uitzendsector die het overtreden van arbeidswetten als verdienmodel gebruiken worden met de Wtta tegengewerkt.

Het toelatingsstelsel heeft als doel om de positie van uitzendkrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten te verbeteren. Daarnaast beoogt het voorstel een gelijk speelveld te creëren voor alle in- en uitleners. Daarmee sluiten de maatregelen die in deze technische verkenning worden uitgewerkt aan bij dit wetsvoorstel. Namelijk het tegengaan van misstanden met uitzendkrachten als sluitstuk van de aanpak van problemen. De Wtta richt zich primair op de uitlener. De naleving van arbeidswetten is geregeld in het normenkader van het toelatingsstelsel. De controle of voldaan wordt aan het normenkader vindt plaats bij de uitlener. De inlener hoeft alleen maar aan te tonen dat arbeidskrachten worden ingeleend via een toegelaten partij. Daarmee is de Wtta gericht op de rol van de uitlener en vluchtigheid in de uitzendsector te beperken en de handhaving te verbeteren.

De handhaving op de toelatingsplicht van de Wtta wordt gelegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Indien een uitlener actief is op de Nederlandse arbeidsmarkt zonder een toelating, kan de Arbeidsinspectie boetes opleggen. Daarnaast kunnen ook inleners die zakendoen met een uitlener zonder toelating een boete krijgen. Toegelaten uitleners zijn opgenomen in een openbaar register; dit maakt het eenvoudig voor inleners en de Arbeidsinspectie om te achterhalen of een uitlener is toegelaten. Op het moment van schrijven van deze verkenning ligt de Wtta voor behandeling in de Eerste Kamer.

De regering verwacht dat de Wtta een aanzienlijke bijdrage zal kunnen leveren aan het bestrijden van de misstanden in de uitzendsector. Het is echter niet aannemelijk dat de Wtta een oplossing is om alle misstanden met uitzendkrachten op te lossen. De Wtta is van toepassing op alle terbeschikkingstellingen van arbeidskrachten in Nederland. Als deze wet maatregelen zou bevatten om alle risico's in alle inlenende sectoren weg te nemen, dan ontstaat een toelatingsstelsel dat voor een groot deel van de arbeidsmarkt niet proportioneel is. Aanvullende maatregelen in het toelatingsstelsel betekent namelijk dat het normenkader aangevuld dient te worden. Alle uitleners zullen zich van deze nieuwe norm moeten vergewissen en dit moeten administreren. Inspectie instellingen zullen halfjaarlijks op deze norm controleren. Alle uitleners zullen door het toevoegen van deze norm extra regeldruk ervaren terwijl deze norm zich enkel richt op een specifieke sector waar aanvullende maatregelen nodig zijn.

Juist in de sectoren waar de problematiek met uitzendkrachten het meest hardnekkig is en de misstanden het grootst, zijn restrisico's te verwachten waarop de Wtta geen volledig antwoord te bieden heeft. Op drie gebieden zijn substantiële (rest)risico's te verwachten waar de Wtta geen volledige oplossing voor kan bieden: (a) aanhoudend en hardnekkig ontduikingsgedrag, (b) de verantwoordelijkheid van inleners en (c) het vervalsen van administraties. Deze worden hieronder achtereenvolgens besproken.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, kamerstuk 36 446, nr. 3 van 6 oktober 2023.

(a) Aanhoudend en hardnekkig ontduikingsgedrag

De verplichtingen aan uitleners binnen de Wtta zijn opgenomen in het normenkader. Het normenkader bevat de wet- en regelgeving waarvan overtreding de grootste risico's oplevert voor arbeidskrachten of het gelijke speelveld op de uitleenmarkt. Te denken valt aan de loonheffingen, omzetbelasting, minimumloon en het loonverhoudingsvoorschrift. Het normenkader gaat evenwel niet over alle manieren waarop arbeidskrachten of uitleners benadeeld kunnen worden.

Bij het opstellen van de Wtta is er rekening mee gehouden dat kwaadwillende uitleners zullen proberen het stelsel te omzeilen. Omzeiling van het toelatingsstelsel kent twee hoofdvormen: 1) omzeiling door het stelsel in zijn geheel te negeren en door te gaan met uitlenen ook zonder toelating, en 2) proberen binnen het stelsel de maximale ruimte zoeken om vormen van uitbuiting in stand te houden. Deze paragraaf doelt op omzeiling binnen het toelatingsstelsel.

Routes om het normenkader te omzeilen kunnen onder andere aangepakt worden door bestaande verplichtingen uit te breiden of nieuwe normen toe te voegen. Maar hier moet behoedzaam mee worden omgegaan. Als het normenkader telkens wordt uitgebreid bij nieuwe ontduikingsroutes, ook als die zich concentreren in één of enkele sectoren, ontstaat het risico dat welwillende uitleners binnen het toelatingsstelsel uiteindelijk aan een onevenredig groot normenkader moeten voldoen. Bovendien zal een uitbreiding van het normenkader telkens een bepaalde invoeringstermijn vragen omdat daar ook uitbreiding van de private inspectiecapaciteit voor nodig is.

Uitbreiding van het normenkader zal een grotere druk leggen op de toelattende instantie (TI) en inspectie-instellingen met de daarbij behorende kosten voor uitleners. De proportionaliteit van de Wtta komt hierdoor onder druk te staan wanneer het stelselmatig, langdurig en structureel ontduikingsgedrag in bepaalde sectoren zorgt voor een uitgebreider normenkader en hogere administratieve lasten voor alle uitleners.

Bovendien zal dit ontduikingsgedrag veel van de inspectiecapaciteit en de toelattende instantie vragen. Hierdoor ontstaat het risico dat een uitvoering van de inspectie-instellingen en de TI minder efficiënt verloopt, omdat men onevenredig veel met de problemen van uitleners in één sector bezig is.

Bovenstaande risico's zijn extra groot in de eerste jaren na inwerkingtreding van de Wtta. In die jaren is de private inspectiecapaciteit nog niet voldoende opgebouwd om alle uitleners twee keer per jaar te controleren. Het stelsel kent een overgangperiode waarin uitleners minder gecontroleerd worden. Zeker in die periode zal de kans groter zijn dat kwaadwillende uitleners erin slagen om op de markt actief te blijven. Het is dan ook niet aannemelijk dat het normenkader of extra inzet van de inspectie-instellingen of de TI van de Wtta dit restrisico volledig kan afdekken.

(b) Verantwoordelijkheid van inleners

Onder de Wtta zijn inleners ertoe gehouden te werken met toegelaten uitleners. Dat is echter ook waar de verantwoordelijkheid van de inlener ophoudt. Daardoor zijn er na invoering van de Wtta grotere restrisico's in sectoren waarin het juist de inleners zijn die uitleners onder druk zetten om hun arbeidskrachten oneerlijk te behandelen. Zolang inleners kunnen aantonen dat er gewerkt wordt met een toegelaten uitzendbureau wordt de Wtta gevolgd en zal de inlener niet gesanctioneerd worden. Ook niet in de situatie dat een uitlener arbeidswetten niet naleeft en hiertoe (mede) wordt aangezet door de inlener. Een uitlener kan hierdoor zijn toelating verliezen maar de inlener zal hiervan geen gevolgen ervaren.

De inlener heeft een belangrijk aandeel in overtreding van de arbeidswetten door de uitlener. Hij heeft een rol in het bepalen van de prijs die de arbeid mag kosten, en heeft – als materieel werkgever – veel invloed onder welke omstandigheden de arbeid wordt uitgevoerd. Indien er in een sector veel geconcentreerd wordt op prijs, de marges laag zijn en de arbeidskosten een relatief groot deel uitmaken van de productiekosten, ontstaat het risico dat in die sector malafide uitzenders zich zullen concentreren. Hierdoor kunnen er relatief veel overtredingen plaatsvinden. Er is dan immers vraag naar praktijken die oneigenlijk de prijs van arbeid drukken, waardoor het risico van een ‘spiraal naar de bodem’ ontstaat. Hierbij ontstaat kopieergedrag bij inleners in deze sectoren om ook op oneigenlijke wijze de prijs te drukken. De misstanden zullen in deze sectoren hardnekkiger zijn dan over de gehele breedte van de arbeidsmarkt. Dit creëert de situatie waarin in sommige sectoren arbeidswetten bewust worden omzeild en dus het ontduikgedrag (zie onder a) zich waarschijnlijk zal concentreren. De Commissie Regulering van Werk verwijst ook naar het risico dat misstanden vaker voorkomen bij inleensituaties dan bij directe dienstverbanden, omdat de rechtstreekse band minder is en inleners zich daardoor ook minder verantwoordelijk voelen dan als ze werkgevers waren geweest. Zo schrijft de Commissie ‘doordat in driehoeksrelatie de rechtstreekse contractuele band tussen de werkgever en de onderneming waarin of waarbij de werknemer werkt, wordt doorgeknipt, bestaat het risico dat de door de werknemer verrichte arbeid gemakkelijker verwordt tot handelswaar, met name in situaties waarin sprake is van lager betaalde arbeid’.¹¹ Ook vanwege dit fenomeen kan een aanvullende maatregel overwogen worden om de restrisico’s te ondervangen.

(c) Het vervalsen van administraties

De Wtta voorziet in permanente toetsing van uitleners door private inspectie-instellingen (II’s). Uitleners moeten periodiek een II de opdracht geven hun administratie te onderzoeken. De II toetst dan of de uitlener het normenkader van de Wtta naleeft. Deze controles zijn vrijwel volledig administratief en omvatten, behoudens een enkele uitzondering¹², geen verificatie of de administratie van de uitlener overeenstemt met de werkelijkheid. Hoewel dat een onvermijdelijk gevolg is van de noodzaak om bij alle uitleners periodiek te controleren, leidt dat tot het risico dat uitleners hun administratie vervalsen en zo de inspectie-instelling om de tuin leiden.¹³ Er is dan doorgaans sprake van valsheid in geschrifte. Dit risico is met de Wtta niet volledig te ondervangen. In sectoren waarin uitleners niet terugdeinzen voor dergelijke praktijken, is er daarom sprake van substantiële restrisico’s. Dit valt echter niet te onderzoeken met de huidige data. Wel is de verwachting dat valsheid in geschrifte bovenmatig veel voorkomt in sectoren waarvoor aanvullende maatregelen kunnen worden overwogen. Dit zijn sectoren waar, zoals besproken in hoofdstuk 1, partijen werkzaam zijn die een grote prikkel ervaren om te besparen op de factor arbeid en malafide praktijken niet schuwen. Als valsheid in geschrifte kan bijdragen aan het terugbrengen van de kosten van arbeid, dan zal dit zich in deze sectoren voordoen. Indirect kunnen maatregelen dit restrisico ondervangen. Daarnaast vereist het vervalsen van administraties ook een strafrechtelijk traject om dit aan te pakken.

Via een amendement van de leden Patijn en Omtzigt is in het wetsvoorstel van de Wtta een wettelijke grondslag gecreëerd voor een in- en uitverbod.¹⁴ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.¹⁵ Wanneer de Eerste Kamer deze wet aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een in- en uitleenverbod geldt.

¹¹ Rapport ‘In wat voor land willen wij werken?’, Commissie Regulering van Werk (2020), p. 43.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 446 nr. 3, paragraaf 5.3.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36 446 nr. 3, paragraaf 2.3, onder “Periodieke controles bij alle uitleners”.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

¹⁵ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250415/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3.

2. Arbeidsmarktanalyse

2.1 Inleiding

De afgelopen tijd is in de media veel aandacht besteed aan problemen met slechte werkomstandigheden en niet doorbetalen van lonen bij uitzendkrachten in sectoren.¹⁶ Daar bovenop heeft de Arbeidsinspectie met onder meer een signaal over ontslag op staande voet van uitzendkrachten deze berichten verder kracht bijgezet.¹⁷ De problematiek treft met name werkenden in een kwetsbare positie, vaak arbeidsmigranten.¹⁸ De gerapporteerde klachten en overtredingen vormden een belangrijke aanleiding voor deze verkenning. Hoewel de berichten relevant zijn, biedt sporadisch en gericht journalistiek onderzoek niet voldoende solide basis om te beoordelen of de problemen generiek zijn of dat bepaalde sectoren structureel meer problemen kennen dan andere.

Daarom heeft het ministerie van SZW besloten om in het kader van deze verkenning breder verkennend onderzoek te doen naar uitzendproblematiek in specifieke sectoren. Hiermee probeert het ministerie van SZW zo goed mogelijk een focus aan te brengen binnen de arbeidsmarkt, gericht op sectoren waar zich de meeste risico's op overtreding van arbeidswetten manifesteren voor kwetsbare werkenden. Hiervoor heeft het ministerie informatie opgevraagd bij het CBS en de Nederlandse Arbeidsinspectie. In de volgende hoofdstukken (2 en 3) gaat het ministerie van SZW zowel kwalitatief als kwantitatief in op de risicovolle sectoren om zo een goed beeld van de sectoren en de overtredingen in de sector te kunnen schetsen.

In het *eerste deel* van dit hoofdstuk wordt ingegaan in op de uitzendsector als geheel. Relevant is dat kwetsbare populaties, en in het bijzonder arbeidsmigranten, bijna altijd¹⁹ onder gerepresenteerd zijn in de databronnen die de gehele arbeidsmarkt beschrijven.²⁰ Ook onderzoeken we de rol van uitzendbureaus bij overtredingen. Hierin vergelijken we in welke mate de tussenkomst van een uitzendbureau bepalend is voor misstanden bij arbeidsvoorwaarden (overtredingen van arbeidswetten als WagwEU, WML, ATW, Waadi, vallen onder AMF)²¹, en arbeidsomstandigheden (overtredingen van de Arbowet, en onderzoek naar ongevallen).²²

Het *tweede deel* van het hoofdstuk vergelijkt vervolgens verschillende sectoren met elkaar. Het ministerie van SZW gebruikt alleen vergelijkbare cijfers die over de hele arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de verdeling in SBI-codes.²³ SBI-codes categoriseren bedrijven in sectoren. Deze categorisering is hiërarchisch, en onderscheidt vier niveaus: van het meest grofmazige SBI2-niveau (hoofdsectorniveau) tot het meest precieze SBI5-niveau. Om zo precies mogelijk inzichtelijk te maken waar overtredingen zich concentreren en uitzendwerk veel voorkomt, wordt gekeken naar het meest precieze beschikbare detailniveau. Dit betekent wel dat sommige microsectoren zijn samengevoegd. Als een datapunt te achterhalen is op individueel bedrijfsniveau ('onthullend' is) wordt deze samengevoegd zodat er voldoende celvulling is (i.e. voldoende grootte is). Hierdoor zijn sommige microsectoren niet apart te onderscheiden.

16 Zie bijv.: '[Maatregelen tegen slachthuizen die personeel onterecht ontslaan](#)', [Uitzendkrachten massaal uitgebuit in slachthuizen: bestrijder moderne slavernij wil verbod op flexwerk](#) - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek of [Meer daklozen zijn arbeidsmigrant, CNV en Leger des Heils willen nieuwe aanpak](#).

17 [Signaal ontslag staande voet](#) | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie.

18 RTL (2023) [Veel meer dakloze arbeidsmigranten dan gedacht: zeker 6000, Kippenslachterijen komen cao niet na en onthouden arbeidsmigranten vaak een vast contract](#) - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek.

19 Een uitzondering is de polis administratie waarin alle (niet zwart) werkende geregistreerd worden. Echter, de polis herkent de uitzendsector als een sector op zichzelf waardoor dit niet gebruikt kan worden om te achterhalen waar de uitzendkrachten ingeleend worden.

20 Bijvoorbeeld de EBB, zie later in dit hoofdstuk meer uitleg.

21 AMF staat voor arbeidsmarkt-fraude.

22 Voor meer informatie zie bijlage II of raadpleeg de verdeling AMF en ARBO van de Arbeidsinspectie, zie bijvoorbeeld toelichting IRA of Zie Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling".

23 Voor meer informatie over [SBI-codes zie: SBI codes - Centraal Bureau voor de Statistiek](#).

Anders is er het risico dat achterhaald kan worden over welke bedrijven (of instellingen) de gegevens gaan, en hoe de Nederlandse arbeidsinspectie precies haar werk doet. Dat is niet toegestaan met de data die gebruikt wordt. Zo mag de NEA-data enkel gebruikt worden voor statistisch onderzoek (en dus niet herleidbaar zijn). De benadering en afbakening kan hierdoor per gebruikte bron en geraadpleegd rapport wisselen. Dit wordt steeds aangegeven in de voetnoten.

Het *tweede deel* van dit hoofdstuk begint met het onderzoek “uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 (CBS)”. In dit deel wordt met behulp van gegevens van het CBS gekeken welke *subsectoren* bovengemiddeld scoren op kwetsbaarheids-indicatoren.²⁴ Hierna wordt een tweede risicoanalyse op *microsectoraal* niveau uitgevoerd, aan de hand van de “Inspectiebrede risicoanalyse” (IRA) van de Arbeidsinspectie. De NLA heeft eerder de hele arbeidsmarkt ingedeeld in zo gedetailleerd mogelijke sectoren. Hieruit zijn 350 micro-sectoren naar voren gekomen. Dit is momenteel het hoogst haalbare detailniveau dat op de hele arbeidsmarkt kan worden toegepast.²⁵ Aan de hand van meer dan 300 indicatoren worden 350 micro-sectoren beoordeeld op het risico op misstanden en overtredingen. Op basis van deze 300 indicatoren kunnen 23 microsectoren als hoog risico worden aangewezen. Dat zijn de sectoren die samen de top 7% vormen van de hele arbeidsmarkt als het gaat om risico’s samenhangend met overtreding van de arbeidswetten.

Aan het einde van dit hoofdstuk lichten we deze 23 risicovolle microsectoren, waarvan 5 hoogrisico-microsectoren, er kort uit. Belangrijk is dat deze microsectoren niet altijd een afbakening van economische activiteiten vormen, die in de praktijk kan worden toegepast. Soms dient de indeling in een specifieke microsector meer wetenschappelijke en statistische doelen dan juridische. In het laatste deel van dit hoofdstuk worden de microsectoren verder onderverdeeld in drie groepen op basis van de hoogte van de AMF-scores en verdere beschikbare informatie. Zogenaamde “rest” sectoren (2), waarover te weinig informatie bekend is, en “Arbo” sectoren (13) waar Arbo risico’s meer dan AMF-risico’s de hoge score verklaren. De andere microsectoren worden gebundeld tot 4 sectorgroepen. In sommige van deze sectorgroepen wordt er nog gefocust om zo een specifiek te onderscheiden deel van de sector uit te lichten. Deze sectoren zijn de voedselverwerkende industrie waar we specifiek de slachtsector extra uit zullen lichten, de transportsector waar distributiecentra extra aandacht krijgen, de teeltsector, en de schoonmaaksector. De sectoren zullen we kwantitatief en kwalitatief bestuderen in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3). Dit hoofdstuk begint nu met een kwantitatieve benadering van de uitzendsector.

²⁴ Zijn Landbouw (SBI-codes die starten met 01-03), Delfstoffen (05-09), Industrie (10-33), Nutsbedrijven (35-39), Bouw (41-43), Groothandel (46), Detailhandel (47), Transport en opslag (49-53), Horeca (55-56), Media (58-60), Telecommunicatie en ICT (61-63), Financiële dienstverlening (64-66), Zakelijke dienstverlening (68-77, 79-80, 813, 82), Schoonmaak (811-812), Arbeidsbemiddeling (78), Overheid (84 m.u.v. 84112, 99), Sociale werkplaatsen (84112), Onderwijs (85), Zorg (86-88), Cultuur, recreatie en verenigingen (90-94) en Reparatie, onderhoud en persoonlijke dienstverlening (95-98). De sub sectoren zijn sectoren die tussen de hoofd en de microsectoren invallen, en microsectoren zijn de 350 sectoren waarop op het hoogste detailniveau data te verkrijgen is voor dit onderzoek. Subsectoren zijn hierin dus een samenvoeging van microsectoren op een kleiner niveau dan hoofdsectoren.

²⁵ Voor meer informatie zie de IRA tabellen (2025) van de Nederlandse Arbeidsinspectie, beschikbaar op hun website.

2.2 De uitzendsector

De uitzendbranche is lastig te definiëren. CBS laat zien dat in 2023 379.000 werknemers werkzaam waren als uitzendkracht.²⁶ De uitzendmonitor van SEO geeft aan dat ongeveer 1 miljoen mensen op enig moment uitzendwerk hebben verricht in dat jaar.²⁷ SEO beschouwt 33 procent van de totale populatie uitzendkrachten als arbeidsmigrant.²⁸ Er zijn weinig data bekend over de sectorale verdeling van inleners. De uitzendmonitor laat zien dat uitzendkrachten in 2022 hoofdzakelijk werkten in de industrie (16,4%), gezondheids- en welzijnszorg (11,4%), vervoer en opslag (10,9%), verhuur en overige zakelijke diensten (9,9%) en de handel (9,6%).²⁹ De sectorale verdeling van arbeidsmigranten als uitzendkracht ligt anders dan de verdeling onder Nederlandse uitzendkrachten. De polis administratie houdt niet bij naar welke sectoren uitzendkrachten worden uitgeleend. Enquêteeren is soms lastig, met name als er geen vast adres is, of mensen de taal niet spreken. Hierdoor is de groep van arbeidsmigranten ondervertegenwoordigd in de data. De meeste bronnen maken gebruik van correcties om te corrigeren.³⁰ De Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA) en de enquête beroepsbevolking (EBB) zijn om deze redenen niet altijd geschikt om de populatie arbeidsmigranten en uitzendkrachten goed te onderzoeken. Absolute sectorale aantallen over uitzendkrachten en arbeidsmigranten zijn daarom moeilijk te geven.

De Arbeidsinspectie legt voor elke zaak, wat meestal gelijk staat aan een uitgevoerde inspectie, in haar registratiesysteem vast welke werkgevers erbij betrokken zijn en tot welke sectoren ze horen. Daardoor weet de Arbeidsinspectie bij welke zaken een of meerdere uitzendbureaus betrokken zijn geweest. Als er naast het (de) uitzendbureau(s) nog minimaal één andere (inlenende) werkgever betrokken is dan is er sprake van een inleen-/uitleenconstructie. Omdat de Arbeidsinspectie per zaak vastlegt bij welke werkgevers zij overtredingen heeft geconstateerd, kan zij analyseren in hoeverre de betrokkenheid in de zaak van invloed is geweest op het al dan niet constateren van overtredingen.

Uit een analyse die is uitgevoerd door de Arbeidsinspectie om te onderzoeken wat de impact is van een inleen-/uitleenconstructie op de kans dat inspecteurs een overtreding van de arbeidswetten constateren, volgt dat uitzendconstructies een sterk verband houden met overtredingen.³¹ Voor arbeidsvoorwaarden (AMF) blijkt binnen de populatie van geïnspecteerde werkgevers het bestaan van zo'n inleen-/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.³² 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.³³ Dit wijst er dus op dat er over de hele arbeidsmarkt een verhoogde kans is op misstanden als er sprake is van het inlenen van arbeidskrachten.³⁴

²⁶ CBS (2024), Uitzendkrachten in de Nederlandse arbeidsmarkt.

²⁷ SEO (2024), uitzendmonitor.

²⁸ SEO hanteert een andere definitie voor arbeidsmigratie dan de wijze waarop het CBS het migratiemotief arbeid afleidt. In de Uitzendmonitor worden personen met een niet-Nederlandse nationaliteit die binnen 120 dagen na de eerste komst in Nederland werkzaam zijn als arbeidsmigrant gezien. Ook worden alle uitzendkrachten die niet zijn ingeschreven in een Nederlandse gemeente beschouwd als arbeidsmigrant. Na een periode van vijf jaar na de eerste werkzaamheden worden personen niet langer als arbeidsmigrant beschouwd. Dit betekent dat de definitie van SEO waarschijnlijk een onderrepresentatie is van het aantal arbeidsmigranten dat als uitzendkracht werkt.

²⁹ Voor meer informatie zie SEO economisch onderzoek (2024) "Uitzendmonitor, inzichten in omvang, kenmerken en allocatiefunctie van uitzendwerk 2007-2022" p. 25.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling", CBS (2024) "[Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 | CBS](#)", Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024), "De staat van Migratie 2024", of (2020) Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan, voor uitleg over cijfermatige beperkingen van arbeidsmigranten en uitzendkrachten.

³¹ Deze data zijn niet verzameld met het doel om causaliteit vast te stellen, het betreft met name cross-sectionele gegevens in deze voorspellende analyse.

³² Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" p. 20.

³³ Ibidem, p. 20.

³⁴ Dit is gebaseerd op cijfers van de NLA zelf. Hoewel 1800 meetpunten een goede basis vormen voor dergelijke vergelijkingen is de data niet een willekeurige sample populatie. Er zijn zwarte vlekken en hotspots in de data.

De correlatie voor arbeidsvoorwaardenovertredingen kunnen we deels verklaren doordat bij tewerkstelling van een uitzendkracht de uitlener verantwoordelijk is voor de meeste loongerelateerde zaken die onder AMF vallen. De cijfers suggereren daarmee 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. Op basis van deze data is zichtbaar dat een eventueel in- en uitleenverbod, of een verplicht percentage indiensttreding meer effect zal hebben op AMF-overtredingen dan op Arbo overtredingen. En dat is ook verklaarbaar. De uitzendconstructie heeft 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. Dit beeld, dat wetgeving vooral effect heeft op het verminderen van AMF-overtredingen blijkt ook uit de evaluatie van de Duitse wetgeving in slachthuizen.³⁵ Een daling van het aantal arbeidsongevallen en van ongezonde en onveilige arbeidsomstandigheden zal waarschijnlijk wel (deels) plaatsvinden.³⁶ Het effect op arbeidsomstandigheden zou groter kunnen worden naarmate personeel meer ervaring opdoet en langer in dienst is. Omdat werkgevers meer verantwoordelijkheid dragen bij uitval creëert dit een prikkel om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Samenvattend verwachten we dus de meeste voortuitgang op plekken waar arbeidsverhouding (AMF) risico's en overtredingen zich sectoraal concentreren. Hoge arbeidsomstandigheden (Arbo) risico's en overtredingen kunnen ook dalen naar aanleiding van de maatregel, maar het effect is hier minder zeker.

2.3 Analyse van sectoren op subsectoraal niveau

Voor deze verkenning is ook gekeken naar het risico van overtredingen in sectoren. Subsectoren zijn zo afgebakend dat er genoeg bedrijven per sector in de data voorkomen (anders kunnen deze data het risico hebben dat daaruit af te leiden is om welke bedrijven het gaat).³⁷ Deze vallen tussen hoofdsectoren (het meest generieke niveau) en microsectoren (het hoogste detailniveau) in. We kijken in welke sub-sectoren verhoudingsgewijs veel uitzendkrachten actief zijn, omdat de maatregel alleen op hen van toepassing zal zijn. Er is een brede discussie over wat kwantificeerbare elementen zijn van een kwetsbare arbeidspositie.³⁸ Er is gekozen om in kaart te brengen in welke sectoren veel werkenden actief zijn die werken voor maximaal 130% van het wettelijk minimumloon, omdat dit in overeenstemming is met de armoedenorm van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.³⁹ Daarnaast wordt als indicator het aantal werkenden met een startkwalificatie of ongeschoold opleidingsniveau gebruikt, omdat dit een bekende indicatie is voor de kansen die werkenden genieten op de arbeidsmarkt.

³⁵ Zie bijlagen buitenlandvergelijking. Transparantie in de keten zorgt voor betere arbeidsvoorwaarden, en betere veiligheidsmaatregelen. Echter, voor minder ongevallen is er ook een omslag in het veiligheidsdenken van de arbeidskrachten nodig, wat alleen op de (middel)lange termijn mogelijk is.

³⁶ In de analyse van de arbeidsomstandigheden binnen AMF en Arbo blijkt dat de status van inlener de meest bepalende factor is binnen AMF, terwijl bij Arbo andere variabelen, zoals de sector, een grotere invloed hebben. Dit is verklaarbaar, aangezien de aard van het werk doorgaans onveranderd blijft, ongeacht of er met uitzendkrachten of vaste werknemers wordt gewerkt. Bepaalde beroepen brengen van nature meer gezondheids- en veiligheidsrisico's met zich mee. Werkgevers hebben doorgaans een groter belang bij het welzijn van vaste medewerkers, aangezien verzuim en ongevallen bij deze groep direct financiële consequenties met zich meebrengen, terwijl uitzendkrachten gemakkelijker kunnen worden vervangen. Het recente in- en uitleenverbod in Duitsland heeft vooralsnog weinig meetbare effecten op de arbeidsomstandigheden laten zien. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat structurele verbeteringen, zoals automatisering van risicovolle taken of taakrotatie, tijd vergen om door te werken in de praktijk. Daarnaast blijft er, ondanks de gezondheids- en veiligheidsrisico's, kennelijk een aanbod van werknemers beschikbaar voor dit type werk, wat mede de beperkte waarneembare veranderingen verklaart.

³⁷ Niet voor alle variabelen hier geduid worden als "kwetsbaarheid" is genoeg informatie om uitspraken te doen op microsectoraal niveau. Daarom is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de zoals IRA-sectoren zoals gedefinieerd door de NLA en CBS (108 sectoren).

³⁸ Zie bijvoorbeeld onderzoek van instituut GAK "migrants' quality of temporary agency work" [Uitzendwerk arbeidsmigranten - Instituut Gak - Model](#), SCP "kwetsbare groepen lopen grootste risico" [Kwetsbare groepen lopen grootste risico op werkverlies en armoede | Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau](#), of Advies aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

³⁹ Zie bijvoorbeeld: "Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023" [Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), p. 9.

Als laatste kijken we naar hoeveel werkenden per sector pas een kortere periode in Nederland zijn, omdat een (arbeids)migrant door gebrekkige taalvaardigheid en een netwerk vaak kwetsbaarder is dan autochtone werknemers. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze informatie per sector op dit moment niet beschikbaar is voor enkel uitzendkrachten. De variabelen zien dus toe op de werkende populatie in een sector die waarschijnlijk verschilt van de uitzendkrachten in de sector. Het ministerie doet hierbij de aanname dat als een sector hoog scoort op de verschillende variabelen, de kans groot is dat er veel kwetsbare werkenden zijn, en daarmee ook veel kwetsbare uitzendkrachten.⁴⁰

Hieruit ontstaat een divers beeld. Er is geen sector die op alle factoren van kwetsbaarheid boven de andere uitspringt. Ook zijn niet alle factoren specifiek genoeg om altijd een indicatie van werkelijke kwetsbaarheid op te leveren. Op het onderwerp migratie is bijvoorbeeld te zien dat sommige sectoren hoog scoren, maar doordat ze op hoge inkomens en opleidingen rapporteren, gaat het waarschijnlijk niet om kwetsbare migranten.⁴¹ Bij andere sectoren gaat een hoog aantal arbeidsmigranten ook samen met lage gemiddelde lonen. Hier gaat het waarschijnlijk wel om arbeidsmigratie met lage lonen. Kijken we naar de andere variabelen dan ontstaat ook geen eenduidig beeld. Bij inkomen, opleidingsniveau en afkomst zijn er telkens andere sub-sectoren die de lijst aanvoeren.⁴²

Subsectoren die vallen onder de detailhandel, horeca, en schoonmaak scoren relatief hoog op de vier indicatoren.⁴³ Deze sectoren staan echter niet ver boven andere, en zijn ook nog zeer divers. De conclusie lijkt hier dan ook terecht dat werknemers met een risicoprofiel verspreid zitten over veel onderdelen binnen de sectoren, en dat er op sub-sectoraal niveau geen duidelijk beeld is. Dit is goed te verklaren. In de eerste plaats zit de wijze waarop de subsectoren in beeld worden gebracht nog op een vrij hoog abstractieniveau qua sectorenindeling. Dat betekent dat er nog veel heterogeniteit binnen die sectoren bestaat, waardoor microsectoren met een hoge kwetsbare werknemerspopulatie uitgemiddeld worden door microsectoren met een lagere kwetsbare populatie. Daarnaast is de informatie die er is over kwetsbare werkenden alleen gebaseerd op de werknemers die in die sector zelf in dienst zijn. De aantallen ingeleende uitzendkrachten, vaak de meest kwetsbare werknemers in een sector, ontbreken in de cijfers omdat ze vaak niet bekend zijn. Verder zijn de inleencijfers gebaseerd op de EBB. We weten dat specifiek in die cijfers de kans op ondervertegenwoordiging van arbeidsmigranten onder de uitzendkrachten groot is.⁴⁴ Voor meer informatie zie tabel 7, 8 en Figuur 7” in de bijlagen.

40 Deze data is niet altijd afkomstig uit de zelfde bronnen (EBB en Polis), hierdoor is het strikt genomen niet mogelijk om een directe vergelijking te maken waarin de verschillende variabelen in één overzicht weergegeven kunnen worden. De exercitie waarin sectoren langs verschillende variabelen worden gemeten is een vergelijking bij benadering. Het ministerie is van mening hier toch de benodigde informatie uit te kunnen verkrijgen erkennende dat deze niet sluitend is. Dit komt omdat de literatuur laat zien dat de verschillende variabele, uitzendkracht, laag loon, arbeidsmigrant, laag opleidingsniveau, vaak in de zelfde doelgroep voorkomen. Hierdoor is de hypothese dat als deze variabele veel in een sector voorkomen, er een grote kwetsbare doelgroep in de sector is.

41 Zie de sectoren: universiteiten, wetenschap, ICT en programmeren in tabel CBS [Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 | CBS](#).

42 Mogelijk om een directe vergelijking te maken waarin de verschillende variabelen in één overzicht weergegeven kunnen worden. De exercitie waarin sectoren langs verschillende variabelen worden gemeten is een vergelijking bij benadering.

43 In deze sectoren werken veel parttimers, waaronder veel scholieren en studenten. Die werken maar een klein deel van hun tijd, waardoor ze vaak kwetsbaar lijken maar dit niet zijn.

44 Zie tabel 7 en 8 in bijlagen II. Lage lonen arbeidsmigratie vindt vooral plaats in andere sectoren zoals horeca en landbouw. Afgaande op inkomen is op te merken dat vooral in de detailhandel, de horeca en de schoonmaak relatief veel werkende zijn met een inkomen tot 130% WML. Aan de hand van opleidingsniveau wordt er kwetsbaarheid geconstateerd in het transport, de detailhandel, de landbouw, en de schoonmaak. Echter bij kijkend naar waar volgens de data van het CBS de sectoren zijn met de meeste uitzendkrachten, dankomen hier weer kleine, hoogwaardige sectoren veelal bovenaan.

Bovenstaande laat zien dat het gericht in kaart brengen van kwetsbare werkenden per sector of subsector een lastige opgave is. Om toch zicht te krijgen op de plekken waar de meeste risico's voor kwetsbare werkenden zich voordoen, kunnen we ook kijken door de bril van arbeidsrechtelijke overtredingen en waar deze zich manifesteren. Dat kan met de Inspectiebrede Risico Analyse (IRA), de tool van de Arbeidsinspectie die als doel heeft bovenstaande in kaart te brengen. Door vervolgens een deep-dive te doen per sector, kunnen we in elk geval een wat scherper beeld krijgen van wat er aan overtredingen wordt waargenomen en in hoeverre dat overeenkomt met andere indicaties die wijzen op kwetsbaarheden in specifieke sectoren.

2.4 Risicoanalyse op micro sectoraal niveau (IRA)

Voor een uitwerking over het functioneren van de risicoanalyse via de IRA, zie figuur 1

De Inspectie brede Risicoanalyse (IRA) is een instrument dat de Arbeidsinspectie gebruikt om onderbouwde keuzes te kunnen maken in haar risicogerichte toezicht.⁴⁵ De IRA is een breed opgezet instrument, rust zo veel mogelijk op wetenschappelijke bronnen en wordt jaarlijks geactualiseerd met de nieuwste gegevens van het CBS, onderzoeksinstituten en informatie van de Arbeidsinspectie zelf.⁴⁶ Voor de indicatoren worden gegevens gebruikt uit diverse bronnen, waaronder het CBS, de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden⁴⁷ en bij de Arbeidsinspectie ingediende ongevalmeldingen en klachten. Het is hiermee het enige instrument dat arbeidsmarkt-breed een beeld geeft van risico's op misstanden binnen een microsector.

Met behulp van de Inspectie brede risicoanalyse (IRA) beoordeelt de Arbeidsinspectie onder meer de mate waarin risico's op haar werkterrein gemiddeld, meer, of juist minder spelen in bepaalde economische sectoren. De 350 microsectoren in de IRA worden gecategoriseerd in 21 hoofdsectoren.⁴⁸ Deze hoofdsectoren worden opgesplitst in kleinere sectoren op verschillende detailniveaus. Het hoogste detailniveau is de indeling van de Arbeidsmarkt in 350 microsectoren. Dit onderzoek maakt alleen gebruik van de microsectoren, om zo een gedetailleerd beeld te krijgen. Dit betekent dat ook voor samenvoegingen en sectorgroepen een gewogen gemiddelde van de microsectoren wordt gebruikt.⁴⁹ In totaal onderscheidt de IRA 332 indicatoren voor risico's op haar werkterrein. Elke sector krijgt per indicator een score van 1 (het risico speelt veel minder dan gemiddeld in de sector) tot 5 (het risico speelt veel meer dan gemiddeld in de sector). De scores van een deel van de indicatoren worden per microsector opgeteld en gedeeld om een eindscore tussen de 0 en 100 te generen. Dit betekent dat het eindresultaat niet een absoluut aantal is, maar uitdrukt hoe risicovol een sector is ten opzichte van andere sectoren. De sectoren staan in de IRA in verhouding tot elkaar en leveren resultaten op in relatie tot elkaar. De IRA is daarmee een goede tool om in te schatten of het risico relatief groot is, maar zegt in mindere mate iets over het absolute aantal overtredingen in een sector.

45 Voor een uitgebreide beschrijving van de IRA, zie Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Inspectiebrede Risicoanalyse, [Meerjarenplan 2023-2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

46 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" p. 3.

47 Dit is een onderzoek dat jaarlijks onder ongeveer 60.000 werknemers wordt uitgevoerd door het CBS en TNO, in afstemming met SZW. Zie: [Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden \(NEA\) | CBS](#).

48 Dit zijn Recreatie en Cultuur, Zorg, Onderwijs, Overheid, Finance, Horeca, Informatie, Transport, Groothandel, Detailhandel, Bouw, Nutsbedrijven, Industrie, Landbouw en delfstoffen, Persoonlijke dienstverlening, en zakelijke dienstverlening.

49 De NLA gebruikt op elk detail niveau eigen tabellen met eigen scores. Omdat deze scores relatief zijn met andere sectoren op dit abstractieniveau kunnen deze soms (sterk) verschillen. Zo is het gewogen gemiddelde van de microsectoren in het transport 68 terwijl het transport in de hoofdsectoren tabel van de NLA 79 scoort vanwege het relatieve risico verschil met andere hoofdsectoren. SZW vindt het echter belangrijk om microsectoren tegen elkaar af te zetten om zo een gericht en gebalanceerd beeld te creëren.

Een micro-sector kan een duidelijk afgebakende sector zijn zoals bijvoorbeeld *Transport: Taxivervoer*, waarbij het direct duidelijk is om welke sector het gaat. Of een gekoppelde “rest”-sector zoals *Zakelijke dienstverlening: veilingen en overige zakelijke dienstverlening* waarbij het niet direct duidelijk is om wat voor bedrijven het gaat binnen deze sector. Soms komt dit doordat meerdere sectoren zijn samengevoegd omdat anders af te leiden valt over welke bedrijven dit gaat. Dat is niet toegestaan met de data die gebruikt wordt. Zo mag de NEA-data alleen gebruikt worden voor statistisch onderzoek. Maar vaak is het ook het gevolg van het feit dat op het meest precieze SBI-niveau (SBI5) bepaalde soorten activiteiten zijn samengevoegd die niet vaak genoeg voorkomen of onderscheidend genoeg zijn voor een aparte SBI5-code.

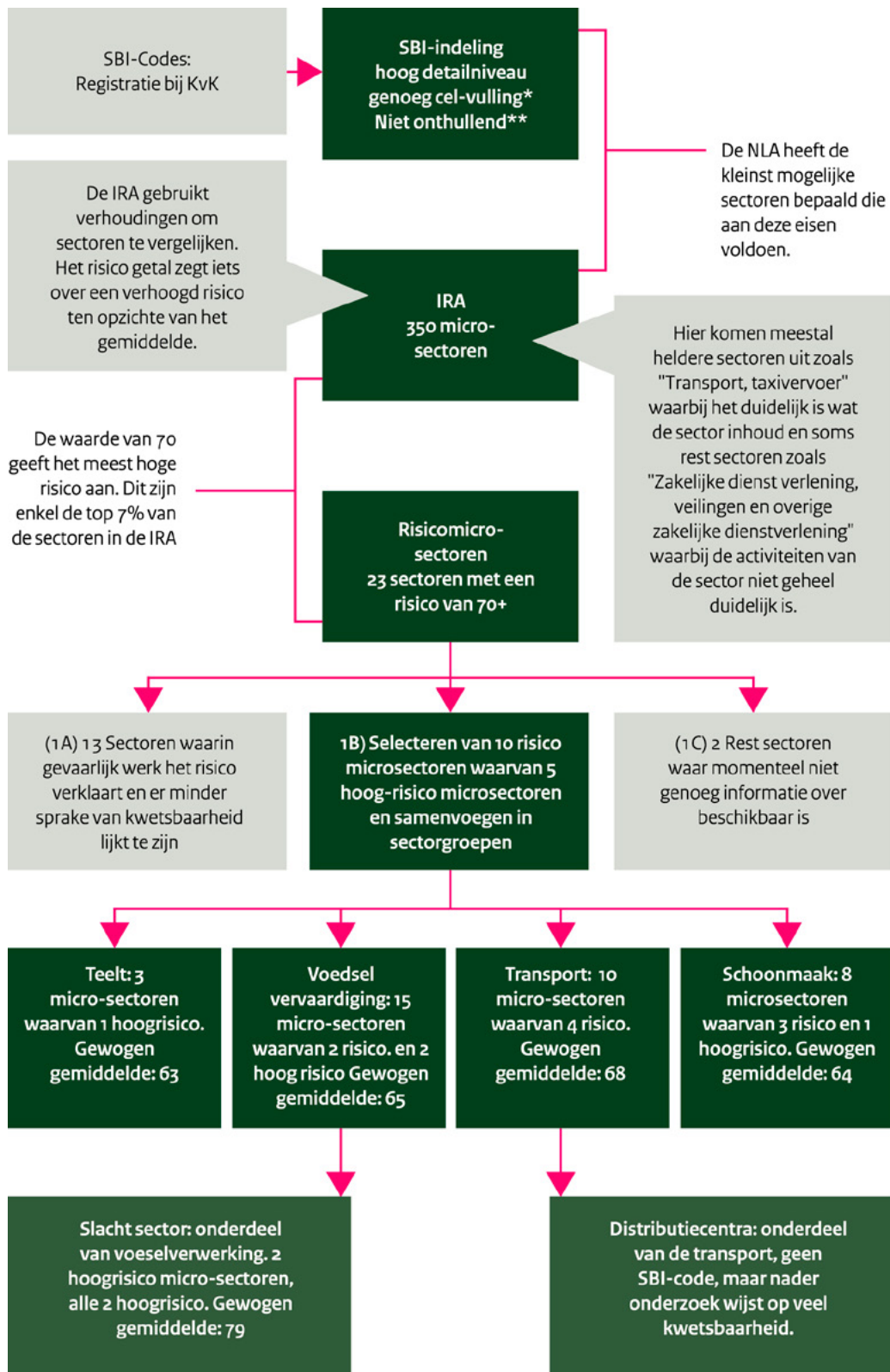
Verder bestaan er ook sectoren waarin het gebruikelijk is dat één bedrijf activiteiten uitvoert die in verschillende sectoren gecategoriseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld, *Landbouw teelt van groenten meloenen wortel knolgewassen* en *Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen*, zijn verschillende micro-sectoren binnen de IRA. Toch is het prima denkbaar dat één bedrijf dat zich richt op de teelt van verschillende gewassen onder twee verschillende sectoren teeltactiviteiten uitvoert. Bovendien kan een bedrijf ook het ene jaar een ander gewas telen dan het andere. Echter, een bedrijf kan maar onder één SBI-code vallen waardoor het bedrijf maar in één van de categorieën wordt meegerekend. Een bedrijf dat activiteiten ontplooit die onder meerdere SBI-codes vallen kent één hoofd-SBI-code en één of meerdere neven-SBI-codes. De IRA gebruikt de hoofd-SBI-code.

Tot slot wordt bij SBI-codes gekeken naar bedrijfsactiviteiten en niet op het niveau van activiteiten die arbeidskrachten uitvoeren. Zo kan het zijn dat arbeidskrachten bij bedrijven werken, die onder de ene sector vallen, maar activiteiten uitvoeren die tot een andere code horen. Denk bijvoorbeeld aan een schoonmaker die voor de rijksoverheid werkt. Die zal qua SBI onder de code overheid vallen, en niet tot de schoonmaaksector behoren. De IRA is dus een goede tool om richting te geven aan het filteren van sectoren. Maar een kwalitatief beeld van de sector is nodig om vervolgens in kaart te brengen hoe een sector er daadwerkelijk uitziet.

Aan de hand van de verrichtte analyse kan een aantal sectoren als “risicovolle microsector” worden aangemerkt. Hierbij kijkt het ministerie van SZW in eerste instantie naar de totaalscore van een sector, waarin arbeidsvoorwaarden, en de mate van kwetsbaarheid en uitzendkrachten in een micro-sector een grote rol spelen. Wanneer deze score boven de 70 is wordt dit gezien als “risicovol”. Van de 350 microsectoren zijn er 23 met een score van 70 of hoger.⁵⁰ De waarde van 70 laat zien hoeveel risico er is ten opzichte van andere microsectoren.

⁵⁰ De waarde van 70 geeft aan dat de sector een verhoogd risico heeft. Dit is minder dan 6% van de sectoren.

Figuur 1: uitwerking functioneren van de risicoanalyse via de IRA



* Celvulling houdt in dat er voor de SBI-code genoeg activiteiten en gegevens moeten zijn om deze meet te kunnen rekenen.

** Niet onthullend houdt in dat deze activiteiten door voldoende verschillende partijen moeten worden ontplooid om niet herleidbaar te zijn.

Alle risicovolle microsectoren behoren dus tot de top 7% van de meest risicovolle microsectoren in de Nederlandse arbeidsmarkt. De NLA hanteert dezelfde grens in de IRA waarbij zij de sectoren boven 70 definiëren als “de hoogst scorende”.⁵¹ Micro-sectoren van 70+ worden dus algemeen beschouwd als sectoren met het hoogste risico. Voor het type maatregel dat in deze verkenning wordt overwogen zijn zoals hierboven aangetoond, AMF, en kwetsbaarheid en uitzendkrachten in het bijzonder relevant. SZW heeft daarom besloten om ook een categorie “hoogrisico” te onderscheiden, waarin het totaal 70+ is, AMF 75+ en kwetsbaarheid en uitzendkrachten 75+. Deze hoogrisico microsectoren worden in het volgende hoofdstuk behandeld als een onderdeel van een sectorgroep. Deze microsectoren zijn dikgedrukt in de onderstaande tabel (tabel 1). Dit zijn:

- Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen
- Industrie slachterijen en visverwerking
- Industrie vervaardiging vleesproducten
- Industrie vervaardiging van motorvoertuigen
- Zakelijke dv. Schoonmaak uitzendkrachten ed. reinigingssector

In 8 hoofdsectoren komen risicovolle microsectoren voor. Deze zijn in tabel 1 weergegeven. Vervolgens kijken we waar de hoge score vandaan komt. Hierbij staat wederom de verhouding tussen AMF en Arbo centraal, omdat SZW meer impact verwacht op AMF dan op Arbo en arbeidsongevallen.

Tabel 1: hoofdsector en hoogrisico microsectoren.

Hoofdsector	Risico microsector	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Landbouw	Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen	72	60	83	91
Industrie	Industrie slachterijen en visverwerking	81	77	81	91
	Industrie vervaardiging vleesproducten	77	72	79	91
	Industrie verwerking en conservering van groenten en fruit	72	77	67	75
	Industrie vervaardiging houdbaar banketbakkerswerk	73	73	72	78
	Industrie vervaardiging bereide maaltijden en schotels	70	65	72	79
	Industrie uitzendkrachten en andere producten van kunststof	71	71	69	84
	Industrie vervaardiging cement kalk gips producten daarvan	74	80	65	64
	Industrie vervaardiging andere producten van metaal	72	75	67	76
	Industrie vervaardiging motorvoertuigen	74	73	76	94

⁵¹ Hierbij is de kans op overtredingen en ongevallen minstens 1 standaarddeviatie hoger dan gemiddeld, over de breedte genomen.

Hoofdsector	Risico microsector	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Transport	Transport goederenvervoer over land	72	68	72	82
	Transport opslag	73	75	68	70
	Transport vrachtbehandeling	74	83	63	64
	Transport logistieke diensten	72	75	68	65
Groothandel	Groothandel vlees en vleesproducten	74	76	68	54
	Groothandel andere voedingsmiddelen	71	74	65	63
Zakelijke dienstverlening	Zakelijke dv. Schoonmaak uitzendkrachten ed reinigings-sector	71	64	84	88
	Zakelijke dv. Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen	70	71	72	67
	Zakelijke dv beveiliging en opsporing	72	72	72	64
	Zakelijke dv veilingen en overige zakelijke dienstverlening	70	70	69	69
Bouw	Bouw dakwerkzaamheden	70	69	68	71
Horeca	Horeca catering van evenementen	70	63	79	72
Persoonlijke dienstverlening	Persoonlijke dv. wassen chemisch reinigen	73	72	76	72

Box 1A Sectoren die onder de 70 scoren op AMF of kwetsbaarheid uitzendkrachten niet verder meenemen

Om een verdere selectie te maken worden eerst de sectoren die boven de 70 komen vanwege Arbo niet verder meegenomen. Deze sectoren zijn schuingedrukt in de tabel weergegeven. Hierbij is doorslaggevend dat deze sectoren in de AMF scoren niet boven de 70 uitkomen. Hoewel een verband tussen ongevallen en uitzendconstructies (zie ook eerdere cijfers over relatie met Arbo-ongevallen) zeker bestaat, is de correlatie het hoogst met AMF-cijfers. Deze Arbo-sectoren kunnen ook hoog scoren omdat het werk zelf een relatief hoog risico kent op ongevallen. Een voorbeeld is de micro-sector *vervaardiging van cement, kalk, gips, en producten daarvan*, waarin kwetsbaarheid (64) niet uitzonderlijk hoog scoort, net als arbeidsvoorwaarden (AMF 65). Maar arbeidsomstandigheden (Arbo 80) is hoog. Omdat dit waarschijnlijk minder komt door het gebruik van kwetsbare uitzendkrachten verwachten we in deze sector minder verbetering met een maatregel die alleen toeziet op het beperken van uitzendconstructies. De sectoren *zakelijke dv beveiliging en opsporing* en *zakelijke dv schoonmaak reiniging algemene gebouwen* worden ook niet als risico-microsector meegenomen. Hoewel deze sectoren boven de 70 scoren op AMF, scoren ze onder de 70 op kwetsbaarheid uitzendkrachten. Aangezien in deze verkenning wordt gefocust op overtredingen en misstanden bij inleenconstructies wordt met een waarde van onder de 70 minder vooruitgang verwacht in de sector. Ze komen wel nog in de beschrijving naar voren waar relevant als ze onderdeel zijn van de sectorgroep waarin wel een hoogrisico-microsector zich bevindt.

Box 1A
micro-sectoren die niet
hoog scoren op AMF of
uitzendkrachten

Industrie vervaardiging cement kalk gips producten daarvan
 Industrie vervaardiging andere producten van metaal
 Industrie verwerking en conservering van groenten en fruit
 Industrie uitzendkrachten en andere producten van kunststof
 Zakelijke dv. beveiliging en opsporing
 Zakelijke dv. Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen
 Zakelijke dv. veilingen en overige zakelijke dienstverlening
 Bouw dak werkzaamheden
 Groothandel vlees en vleesproducten
 Groothandel andere voedingsmiddelen
 Transport vrachtbehandeling
 Transport logistieke diensten
 Transport opslag

Box 1C; rest sectoren die eerst verder onderzocht moeten worden.

Vervaardiging van motorvoertuigen, en *catering van evenementen* zijn sectoren die ook hoge scores op AMF, en een hoge mate van kwetsbaarheid rapporteren. Er is echter geen kwalitatief onderzoek naar de sector bekend. Deze sectoren komen ook niet naar voren in het rapport van de Arbeidsinspectie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling. Dit betekent dat we niet kunnen concluderen of deze risico's zich ook daadwerkelijk vertalen in overtredingen. Voor deze twee sectoren moet verder onderzoek uitwijzen of hier sprake is van een risicosector met grotere kans op overtredingen en misstanden. Een kwantitatief beeld valt echter met de huidige informatie niet te maken.

Box 1C
Hoogrisico rest
micro-sectoren

Industrie vervaardiging motorvoertuigen
 Horeca catering van evenementen

Box 1B; Definiëren microsectoren in afbakenbare sectorgroepen

Dit zijn sectoren waarin bedrijven zich met dezelfde activiteiten bezighouden die de micro-sectoren overstijgen. Soms is het mogelijk binnen deze sectoren nóg een verdieping te maken. Hoe specifiekere informatie beschikbaar is, hoe beter we kunnen inzoomen op een sector die ook buiten de SBI-modellen kan worden afgebakend en waar overtredingen zich sterk concentreren. De sectoren waarvoor we relatief hogere risico's noteren zijn: de voedselverwerkende industrie, en in het bijzonder de slachtsector, de transportsector met in het bijzonder de distributiecentra die hier (deels) onder vallen, de schoonmaaksector, en als laatste de teeltsector. 8 van de 23 micro-sectoren die hoog scoren op AMF en uitzendkrachten vallen binnen de indeling. De sectoren vallen in box 1B in figuur 1. Het volgende hoofdstuk zal aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve informatie nader ingaan op deze onderdelen van sectoren. Vier microsectoren kwalificeren als 'hoogrisico'. Zij kennen een AMF-score en een uitzendkracht en kwetsbaarheid score van 75 of hoger. Deze zijn hieronder dikgedrukt.

De slacht is een afbakenbaar onderdeel van de voedselverwerkende industrie. We behandelen het daarom in het volgende hoofdstuk apart. Ook is er als kleine sector relatief veel kwalitatieve en kwantitatieve informatie beschikbaar waardoor er een goed beeld van gemaakt kan worden. In sommige rapporten is ook de *groothandel vlees en vleesproducten* bij deze sector gevoegd. Ook deze micro-sector is een risicosector, al heeft deze sector een waarde lager dan 70 voor AMF (68) en weinig kwetsbaarheid (54).

Subsector(en)	Hoogrisico-sectoren zijn dikgedrukt
Voedselverwerkende sector	- Industrie vervaardiging houdbaar banketbakkerswerk - Industrie vervaardiging bereide maaltijden en schotels
Industrie slacht en visverwerking.	- Industrie slachterijen en visverwerking - Industrie vervaardiging vleesproducten

Over distributiecentra, die vaak onder de hoofdsector transport vallen is veel kwalitatieve informatie bekend (zie volgend hoofdstuk). Maar deze sector valt niet onder één SBI-code en is daarom in het IRA-model moeilijk te identificeren als losstaande sector. Een deel van de distributiecentra valt onder de micro-sector transport goederenvervoer over land (72), een deel onder *transport logistieke diensten* (72), en een deel onder *transport opslag* (74).

Subsector(en)	Hoogrisico-sectoren zijn dikgedrukt
Transportsector	Transport goederenvervoer over land
Distributiecentra	- Transport logistieke diensten - Transport opslag

Subsector(en)	Hoogrisico-sectoren zijn dikgedrukt
Schoonmaak	- Zakelijke dv Schoonmaak uitzendkrachten ed reinigingssector - Zakelijke dv Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen - Persoonlijke dv wassen chemisch reinigen

Subsector(en)	Hoogrisico-sectoren zijn dikgedrukt
Teeltsector	Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen

3. Analyse risicosectoren

In hoofdstuk 2 is duidelijk gemaakt dat op basis van de IRA-cijfers van de Arbeidsinspectie in vier sectoren zich microsectoren bevinden die gedefinieerd zijn als (hoog)risicosector. In dit hoofdstuk analyseren we de hierboven geïdentificeerde microsectoren verder. Dit gebeurt op basis van afbakening vanuit de IRA maar ook aan de hand van andere kwalitatieve en kwantitatieve bronnen. Deze cijfers gaan vaak over één sector of een aantal sectoren en bieden daarom geen aanknopingspunten voor vergelijkingen over de gehele arbeidsmarkt. Maar omdat de vergelijking in het vorige hoofdstuk is gemaakt is nu wel reden om ook andere toegespitste bronnen te raadplegen om de brede analyse verder aan te vullen.

3.1a Voedselverwerkende sector

In 2023 had de voedselverwerkende sector een totale omvang van 461 miljard euro aan opbrengsten, met een productiewaarde van ongeveer 114 miljard, die inclusief toeleverende bedrijven opliep tot 198 miljard. De sector biedt werk aan 163.000 fte's in bijna 9.200 bedrijven waarvan 86% minder dan 10 werknemers heeft. De sector is erop zichzelf niet een waar veel over bekend is.⁵² Met een gewogen gemiddelde score van 65 komt de sector als geheel niet boven de gehanteerde grens van 70 uit en is zij als geheel ook niet risicovol. Maar de voedselverwerkende industrie kan onderverdeeld worden in kleinere afbakenbare delen. Het is lastig in te schatten wat de situatie is in de sectoren *vervaardiging van houdbaar banketbakkerswerk*, en *vervaardiging bereiden maaltijden en schotels*, omdat daar geen verdere informatie over beschikbaar is. Daarom is dit onderdeel in deze paragraaf verder niet apart behandeld. Een van de kleinere onderdelen is de vleessector. Die bestaat zowel uit de slacht als de vleesverwerkende industrie.

3.1b De slacht en vleesverwerking

De slacht is een sector waar meerdere kwantitatieve en kwalitatieve rapporten en onderzoeken over bestaan. Het is lastig dat niet altijd duidelijk is wat er in elk onderzoek onder de slacht wordt verstaan. De (vlees)slacht bestaat uit *slachterijen* en *vleesverwerking* (SBI-101). Daaronder vallen *slachterijen* (SBI-1011), *pluimveeslachterijen* (1012), en *vleesverwerking (niet tot maaltijden)* (SBI-1013). In de IRA wordt gebruik gemaakt van een andere afbakening: **slachterijen en visverwerking** waar de slacht onder valt en **vleesverwerking** waar alleen de vleesverwerking onder valt. Beide zijn hoogrisico-microsectoren. De IRA voegt visverwerking ook bij de slacht *Visverwerking* (SBI-1020). Het recente rapport van SEO en de argumentenfabriek over de slachtsector, voegt ook de *groothandel vlees en vleesproducten* (SBI-4632) bij de sector. Belangrijk is dat zowel alleen slacht, als slacht + vleesverwerking, als slacht + vleesverwerking + vis als de hele slachtketen, inclusief de groothandel, risicosectoren in de IRA zijn. De slacht is hierin uniek. Het is de enige afbakenbare sectorgroep van microsectoren die allemaal hoogrisico zijn. Het gewogen gemiddelde van de slacht (79) is dan ook het hoogst gemeten. Als we hierin de groothandel betrekken is het gewogen gemiddelde (77) nog steeds het hoogste in de IRA. In hoeverre de problemen binnen de sectoren van elkaar verschillen is nu niet bekend.

Naast de hoge risico-indicatie zijn er ook indicaties dat de slachtsector een relatief hoog percentage overtredingen kent. Een belangrijke is het aantal overtredingen dat de Arbeidsinspectie heeft geconstateerd tussen 2018 en 2022. Zij heeft een rapport opgesteld waarin ze 237 sectoren⁵³ met elkaar vergelijkt, gebaseerd op de data van 2018 tot en met 2022. Ze heeft voor zowel arbeidsvoorwaarden AMF als arbeidsomstandigheden Arbo samengevat in welke sectoren de meeste problemen zijn waargenomen. Hierin is de omvang van de sector (werkgevers en werkenden) als klachten, overtredingen, en de rol van inleners bekeken. In de top 10 van sectoren met problemen op AMF komen

⁵² ING (2025), Food - voedingsindustrie facts and figures [Facts & Figures van de sector voedingsindustrie](#).

⁵³ Deze sectorindeling is gebaseerd op het aantal zaken dat de Arbeidsinspectie in de periode 2018-2022 heeft uitgevoerd.

Soms was het op basis van het aantal zaken mogelijk sectoren op een nog preciezer niveau dan microsectoren te onderscheiden. In andere gevallen was het noodzakelijk microsectoren samen te voegen, omdat in een microsector te weinig zaken waren geweest om deze apart te kunnen onderscheiden in de analyse.

twee van de drie slachtsectoren voor (slachterijen en vleesverwerking).⁵⁴ Daarnaast staat ook de visverwerking (*verwerking en conservering van vis en van schaal- en weekdieren*) in deze top. In de top op Arbogebied staan ook twee van de drie slachtsectoren bovenaan (pluimveeslachterijen en slachterijen).⁵⁵

Kijken we op een hoger detailniveau naar AMF, dan valt op dat de percentages werkgevers bij wie overtredingen zijn geconstateerd in de slacht hoog is in vergelijking met andere sectoren. Bij slachterijen (geen pluimvee) is bij 11% van alle werkgevers tussen 2018 en 2022 minstens één AMF-overtreding geconstateerd. Dat is het hoogst genoteerde gemiddelde.⁵⁶ Ook de verwerking en conservering van vis en van schaal- en weekdieren en de pluimveeslachterijen staan met 8% van de werkgevers met minstens één geconstateerde AMF-overtreding in de top 10. Als laatste staat ook de vleesverwerking in de top 10 met 6% van de werkgevers met minstens één AMF-overtreding. Veruit de meeste bedrijven zijn niet bezocht, dus het percentage waar overtredingen plaatsvinden zal waarschijnlijk hoger liggen. Een indruk van hoe hoog dat mogelijk zou kunnen zijn, is af te leiden uit de tabellen B1.2 en B1.3 in het inspectierapport *Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling*. Zo ontstaat een inzicht in hoe het aantal zaken en overtredingen per sector zich verhouden. Als een bedrijf bij een zaak betrokken was, betekent dit dat er een inspectie is uitgevoerd bij dat bedrijf. Een bedrijf met een overtreding betekent dat er een overtreding van de wet gevonden is tijdens de inspectie bij dat betreffende bedrijf. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in de sector slachterijen (exclusief pluimvee) 23 zaken zijn geregistreerd, waarvan er bij 13 bedrijven sprake was van een overtreding, wat neerkomt op 57%. Ook in de sector verwerking van vis en schaaldieren is een vergelijkbare verhouding te zien, met 15 zaken en 9 overtredingen, wat neerkomt op 60%. In de pluimveeslacht zijn bij 12 bedrijven (30%) zaken uitgevoerd. Bij 3 bedrijven is minstens één AMF-overtreding geconstateerd wat neerkomt op 25%. Er lijkt dus wel een verschil tussen pluimvee en de rest van de slacht te bestaan.⁵⁷ Daar staat tegenover dat ARBO overtredingen bij pluimvee vaker voorkomen (in 55% van de bedrijven). Er kan bij één bedrijf ook meer dan één overtreding zijn geconstateerd. Deze informatie wordt in deze cijfers niet meegenomen.⁵⁸

De slacht is al langer in beeld. Uit eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie tijdens de Covid-19 pandemie zijn bij 55 bedrijven in het roodvlees- en de pluimveeslacht 110 overtredingen vastgesteld.⁵⁹ In dit onderzoek zijn de overtredingen waarvoor de verantwoordelijkheid bij uitzendbureaus ligt niet in de cijfers meegenomen. Naast de 110 overtredingen heeft de Arbeidsinspectie nog 50 onderzoeken bij uitzendbureaus uitgevoerd waarbij met name is gecontroleerd op de naleving van de AMF wetten.

54 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" Top 10 sectoren met hoogste totaalscore AMF op basis van informatie uit het toezicht p. 11 aldaar: sectoren 10110 slachterijen (geen pluimvee) en 10130 Vleesverwerking (niet tot maaltijden).

55 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" Top 10 sectoren met hoogste totaalscore ARBO op basis van informatie uit het toezicht p. 12 aldaar: sectoren 10110 slachterijen (geen pluimvee) en 10120 Pluimveeslachterijen.

56 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" p. 19.

57 Zie Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling". Dit getal is nog opvallender omdat de sector al lang onder een vergrootglas licht. Het absolute aantal inspecties is er dus hoog. Dit maakt relatief veel overtredingen per inspectie opvallender.

58 Bij het verzamelen van de data is de vraag overtreding met ja of nee beantwoord. Hoeveel overtredingen en het soort overtredingen is momenteel niet bekend. Een overtreding betekend een overtreding van een arbeidswet waar de NLA op handhaaft.

59 Dit gaat ook om overtredingen met betrekking tot Covid-19 maatregelen, zie: Nederlandse Arbeidsinspectie (toen inspectiesZW) (2022) "Slachterijen, vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven in coronatijd".

Relevant is ook dat veel maatschappelijke organisaties de problematiek herkennen. Organisaties en instanties als Barka⁶⁰, Fairwork⁶¹, gemeenten⁶², en verscheidene onderzoeksjournalisten die werken voor media als Follow The Money en het NRC⁶³ hebben tal van voorbeelden van arbeidsovertredingen aan het licht gebracht. Daarin komt ook telkens de wisselwerking tussen uitzendbureau en inlener naar voren als structurele oorzaak voor misstanden.

De vleessector werkt momenteel aan het verbeteren van de positie van uitzendkrachten en het tegengaan van misstanden o.a. door het oprichten van meldpunten, aansluiting bij de *Work in NL*-informatiepunten, door alleen te werken met SNA-gecertificeerde bureaus, door aanvullende verbeteringen en bepalingen op te nemen in de cao's, door het verbeteren van de informatievoorziening voor werkenden en door samen te werken in een publiek-private taskforce die is opgericht om misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. De taskforce loopt nog tot eind juni.

Concluderend blijkt uit de cijfers dat de slachtsector bovenaan staat bij de (hoog) risicosectoren, door het hoge risico op het overtreden van arbeidswetten inclusief het percentage uitzendkrachten en het hoge percentage geconstateerde overtredingen van arbeidswetten.

3.2a Transport goederenvervoer over land als onderdeel van de Transportsector

Het transport bestaat uit de sectoren *vervoer over land* (SBI-49), *vervoer over water* (SBI-50), *Luchtvaart* (51), *Opslag en dienstverlening voor vervoer* (52), en *Post en koeriers* (53). In de IRA zijn deze sectoren onderverdeeld in 10 micro-sectoren: *Transport goederenvervoer over land*, *Transport personenvervoer per spoor en over de weg*, *Transport taxivervoer*, *Transportactiviteiten van verhuisbedrijven*, *Transport vervoer water, lucht en diensten daarvoor*, *Transport opslag*, *Transport diensten i.v.m. vervoer te land*, *Transport vrachtbehandeling*, *Transport logistieke diensten*, en *Transport post en koeriersdiensten en bemiddeling*. Het transport als geheel is een veelzijdige en zeer brede sector. Tegelijkertijd scoort bijna de helft van de sectoren als risicosector: 4 van de 10 microsectoren (tussen de 72 en 74).⁶⁴ Ook de andere 6 sectoren scoren hoog (tussen de 61 en 69). Omdat er geen laag scorende microsectoren in het transport zitten scoort de sector als geheel met een gewogen gemiddelde van 68 hoog.⁶⁵ Het transport valt onder te verdelen in personentransport, goederentransport, en opslag en dienstverlening, waar ook (de meeste) distributiecentra onder vallen. Alleen *transport goederenvervoer over land* is een risicosector (72) en scoort relatief hoog op AMF (72) en kwetsbaarheid (82).

De inspectie en handhaving van de sector is anders geregeld dan bij andere sectoren op de arbeidsmarkt. Een deel van de arbeidswetgeving wordt namelijk gecontroleerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport en niet door de Arbeidsinspectie. Daardoor geven de cijfers uit het toezicht door de Arbeidsinspectie een incompleet beeld van de uitgevoerde controles en de geconstateerde overtredingen. Slechts één micro-sector komt voor.⁶⁶ Alleen Laad-, los- en overslagactiviteiten voor zeevaart staan in de top 10 met de hoogste totaalscore Arbo.⁶⁷ Door de beperkte cijfers is de verwachting

60 Zie bijlage IV veldgesprekken met Stichting Barka.

61 Zie bijlage IV veldgesprekken met Fairwork.

62 Meerdere gemeenten zijn bijvoorbeeld rechtszaken gestart tegen een uitzendbedrijf, dat betrokken was bij misstanden zoals intimidatie en slechte huisvesting van arbeidsmigranten. Zie Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 74.

63 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/05/03/migrantenarbeiders-uitbuiten-is-te-winstgevend-a4197904?https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/03/in-duitsland-kunnen-arbeidsmigranten-zich-nu-beter-verdedigen-tegen-misstanden-a4864518?https://www.ftm.nl/artikelen/arbeidsmigrant-uitgebuit-door-schimmige-uitzendbureaus#>:

64 Voor transport worden de CBI-codes 49200 - goederenvervoer over land 49300 - personenvervoer per spoor en over de weg, 49330 - taxivervoer, 49420 - activiteiten van verhuisbedrijven, 50000 - vervoer over water en door de lucht en diensten daarvoor, 52100 - opslag, 52210 - diensten in verband met vervoer te land, 52240 - vrachtbehandeling, 52250 - logistieke diensten, en 53000 - post en koeriersdiensten en bemiddelingsactiviteiten gebruikt.

65 Als hoofdsector komt het transport op 79 uit. Dit komt omdat de sector dan gewogen wordt tegen het gemiddelde risico van andere hoofdsectoren, waar het ver boven uitsteekt. SWZ kijkt echter alleen naar micro-sectoren en hun gewogen gemiddelde, omdat maatregelen zo veel mogelijk toegespitst worden op kleine sectoren. Het gewogen gemiddelde van de micro-sectoren in transport is 68.

66 Een groot deel van het toezicht op de transportsector is uitbesteed aan de ILT. Dat is hier een belangrijke verklaring voor, niet zozeer dat er niets speelt in de transportsector. Alleen zijn het hier waarschijnlijk eerder detacheerconstructies die worden gebruikt voor arbeidsmigranten dat uitzendconstructies. Meer informatie zie: AVV-onderzoek in de periode 2013-2022 hebben uitgevoerd.

67 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling".

dat het beeld incompleet is en kan niet zonder meer gezegd worden dat er zich weinig problemen voordoen. Voor het *transport goederenvervoer over land* zijn signalen dat er misstanden voorkomen zoals onderbetaling, niet naleven van rij- en rusttijden en onvoldoende maatregelen om ongevallen te voorkomen.⁶⁸ Gemeenten maken geregeld meldingen van parkeerplaatsen en standplaatsen waar chauffeurs, vaak arbeidsmigranten, ook wonen in de cabine van de vrachtwagens.⁶⁹ Verder is het transport ook een sector met weinig vaste contracten en veel arbeidsmigranten.⁷⁰ De sector is al langer in beeld bij het ministerie van SZW als risicosector. Zo zijn er rondetafelgesprekken geweest over misstanden, en is het één van de vijf sectoren waarin gewerkt wordt aan goed werkgeverschap.⁷¹ Daarnaast zijn de transportsectoren vrachttransport over land en opslag (distributiecentra), sectoren waar ook andere partijen vaak problemen constateren. Er wordt hieronder aandacht aan besteed.

De internationale aard van de transportsector maakt het lastig in te schatten in welke mate nationale maatregelen effectief zijn. Hiervoor zou de sector beter in kaart moeten worden gebracht; welke facetten zijn nationaal en hoeveel problemen spelen er. Er zijn wel stappen gezet om hier meer inzicht in te krijgen. Sinds 1 juni 2023 moeten bepaalde internationale chauffeurs worden geregistreerd in het Europese IMI-meldloket. Maar het is nog niet mogelijk om betrouwbare cijfers uit dit systeem te destilleren. Nederland neemt daarom actief deel aan Europese werkgroepen om verbeteringen aan het IMI-systeem te bespreken. Het internationale wegtransport wordt gereguleerd door een complex juridisch kader, waardoor het lastig is vast te stellen welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Om deze problematiek beter in kaart te brengen heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opdracht gegeven tot een invoeringstoets op de Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU. De ervaring leert dat het ondanks de bedoelingen van de richtlijn nog steeds ingewikkeld is om vast te stellen in welke delen van een vervoersdienst sprake is van detachering. Dit kan ertoe leiden dat vrachtwagenchauffeurs niet de juiste arbeidsvoorwaarden krijgen. Met de invoeringstoets wordt onder andere onderzocht in hoeverre de richtlijn bijdraagt aan de correcte toepassing van de juiste arbeidsomstandigheden. Naar aanleiding van de conclusies van het onderzoek wordt waar mogelijk op nationaal niveau bijgestuurd. Als de knelpunten niet op nationaal niveau opgelost kunnen worden, geeft de invoeringstoets aanleiding om dit op Europees niveau te signaleren. In de nationale context zouden onderzochte maatregelen meegenomen kunnen worden.

Concluderend kan er gesteld worden dat er momenteel niet voldoende informatie is voor duidelijke conclusies over de transportsector. Weliswaar kent de sector wel een hoge risicograad, maar zou – alvorens een haalbare en houdbare maatregel te overwegen – eerst meer inzicht moeten zijn en met name gekeken moeten worden of er met meer informatie specifiekere delen gevonden kunnen worden waar eventuele maatregelen misstanden kunnen tegengaan.

3.2b Distributiecentra

Over het algemeen valt op dat distributiecentra niet helder te relateren zijn aan specifieke SBI-codes en is als sector dus niet goed af te bakenen in de IRA. Daarnaast zijn er ook distributiecentra die onder een geheel andere SBI-codes zullen vallen buiten het transport; denk hierbij aan distributiecentra van bijvoorbeeld grote supermarktketens of online retailers. Wel is er veel alternatief kwalitatieve en kwantitatieve informatie beschikbaar over deze sector. Daarom leggen we in deze verkenning toch een focus op de distributiecentra; daarvoor worden wisselende SBI-codes gebruikt. Het blijft echter lastig om SBI-codes te selecteren om distributiecentra goed te vertegenwoordigen.

68 Zie onder andere schriftelijke beantwoording vragen Tweede Kamer 4 maart 2025, “Antwoord op vragen van het lid Van Kent over het bericht ‘Oezbeekse trucker staakt bij truckstop in Venlo: “ik vrees voor m’n leven”” [Antwoord op vragen van het lid Van Kent over het bericht ‘Oezbeekse trucker staakt bij truckstop in Venlo: “ik vrees voor m’n leven”](#)” | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

69 Zie bijvoorbeeld: [Arbeidsmigranten in de knel: leven in vrachtwagencabine of zeecontainer](#).

70 CBS-cijfers tonen dat slechts rond de 50% van de werkende in de sector via een vast contract werken. Volgens dezelfde cijfers zouden er ongeveer 55000 migranten in de sector werken (afkomstig uit IRA-cijfers).

71 Zie bijvoorbeeld: [31/10/18 - Sectorbijeenkomst transport & logistiek | Veilig Werken met \[Gevaarlijke\] Stoffen | Arboportaal](#), [Rondetafelgesprek over misstanden transportsector | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), [Goed werkgeverschap in sectoren en ketens | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) | [Nederlandse Arbeidsinspectie](#) Hierin valt transport onder de keten “Distributie en bezorging in brede zin: van distributiecentra, logistieke dienstverlening, (thuis)bezorging en installatie.”

Alleen de SBI-code *Opslag in distributiecentra en overige opslag (niet in tanks, koelhuizen en dergelijke)* (SBI-52109) kent waarschijnlijk enkel een hoog aantal distributiecentra. Over deze code is weinig eigen informatie bekend. Op een lager detailniveau vallen distributiecentra geregeld onder *Transport opslag* (SBI-521).⁷² Dit is in de IRA ook een risicomicro-sector (73). Echter, kwetsbaarheid en uitzendkrachten, en arbeidsvoorwaarden (AMF) komen niet boven de 70 uit. Daarnaast is *goederenvervoer over de weg* (SBI-4941) ook belangrijk voor distributiecentra. Dit valt binnen de IRA onder de risicosector *transport goederenvervoer over land* die hierboven is behandeld. Het lijkt dus goed mogelijk dat distributiecentra een deel van de reden zijn dat deze microsector opvalt in het IRA-model. Daarnaast is het waarschijnlijk dat er ook buiten deze SBI-code veel distributiecentra geregistreerd staan. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde aspecten van groothandel zoals Groothandel andere voedingsmiddelen. Ook deze sector is een risicosector in de IRA (71).⁷³ Er bestaat wel recent onderzoek naar uitzendkrachten in distributiecentra waaruit een beeld ontstaat dat dit een aangrijppunt is voor vervolgonderzoek.

Op basis van 200 zaken waarin de Arbeidsinspectie bij distributiecentra is langs geweest wordt geschat dat ongeveer 70 tot 80% van de werknemers uitzendkracht is. Op basis van 200 distributiecentra waar de Arbeidsinspectie inspecties heeft uitgevoerd, gaf 36% aan dat arbeidsmigranten bij hen werkzaam zijn (veelal als uitzendkracht). Bij logistiek dienstverleners en B2C operaties ligt het aandeel arbeidsmigranten vaak (ver) boven de 50%. Logistieke dienstverleners zetten veel personeel op flexibele basis in. Dit speelt bij andere bedrijven in mindere mate.⁷⁴

Concluderend is er nu niet veel bekend over het aantal overtredingen die specifiek in distributiecentra voorkomen, omdat deze geen eigen SBI-code hebben. Echter, de micro-sectoren waar distributiecentra onder vallen zijn wel vaak een risicosector. Daarbij blijkt het aandeel (kwetsbare) uitzendkrachten specifiek in distributiecentra bovengemiddeld. Verder zijn distributiecentra buiten SBI-codes mogelijk te definiëren en af te bakenen. Indien dat het geval zou zijn zou dit de handhaving en uitvoerbaarheid van een maatregel ten goede komen. Zeker wanneer dit wordt vergeleken met het internationale karakter van bijvoorbeeld vervoer. Het zou dus goed zijn om binnen het transport eerst in distributiecentra overtredingsgegevens te verzamelen, om vervolgens een goede inschatting te kunnen maken of dit leidt tot een beeld waarin mogelijke vervolgstappen nodig zijn.

3.3 Landbouw teelt van meerjarige gewassen als onderdeel van de teelt van gewassen

De teelt is een sector die een hoog detailniveau heeft in de SBI-codes. Zo vallen onder de *Teelt van eenjarige gewassen* (SBI-011)⁷⁵ *Teelt van meerjarige gewassen* (SBI-012)⁷⁶, *Teelt van sierplanten en bomen* (SBI-013). In de IRA zijn deze sectoren onderverdeeld in 3 micro-sectoren, *Landbouw teelt van groenten meloenen wortel knolgewassen*, *Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen*, en **Landbouw teelt van meerjarige gewassen**. Afgaande op de risicoanalyse van de inspectie is er in de landbouw breed, en in de teelt specifiek maar één microsector met hoogrisico-waarde; teelt van overige eenjarige gewassen. Met een score van 63 is de hele teeltsector niet direct een risicosector. Toch is het belangrijk deze sector ook te noemen. In eerste instantie omdat de teeltsector met een hoge score op kwetsbaarheid (op basis van CBS-gegevens), en een hoge score op AMF (76 in IRA-tabellen), wel een sector is met risico's op AMF. Ook is de teelt een sector waarbij vaak overtredingen worden geconstateerd.

72 Deze groep omvat: - opslag van goederen in tanks en tankschepen; - beschikbaar stellen (verhuren) van opslagtanks; - koel-, vries- en isothermopslag (z.g. geconditioneerde opslag) in koelhuizen, -tanks, -boxen en -cellen; - opslaan van goederen in distributiecentra en overige gebouwen (niet in tanks, koelhuizen e.d.); - beschikbaar stellen (verhuren) van ruimte die ingericht is voor het opslaan en bewaren van goederen (niet in tanks, koelhuizen e.d.). Eventueel in combinatie met: - sorteren, drogen, schoonmaken, inpakken van de opgeslagen goederen.

73 Zie bijvoorbeeld: [Branchebeschrijving groothandel | CBS](#) waarin wordt beschreven hoe distributie en groothandel vermengd zijn.

74 Projectrapportage Distributiecentra. Nederlandse Arbeidsinspectie – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juli 2022).

75 Hieronder vallen teelt van granen, peulvruchten, en oliehoudende zaden (0111), Teelt van groenten en wortel- en knolgewassen (0113), Teelt van vezelgewassen (0116), en Teelt van overige eenjarige gewassen (0119).

76 Hieronder vallen Teelt van druiven (0121), Teelt van Appels en peren (01241), Teelt van steenvruchten (01242), Teelt van aardbeien in de volle grond (01251) Teelt van aardbeien onder glas (01252) teelt van houtig klein fruit in de vollegrond (01253), Teelt van houtig klein fruit onder glas (01254), Teelt van gewassen bestemd voor de vervaardiging van dranken (0127), Teelt van specerijgewassen en van aromatische en medicinale gewassen (0128), Teelt van overige meerjarige gewassen (0129).

In de top 10 met de hoogste score op AMF, gebaseerd op informatie uit het toezicht (dat betreft zowel klachten, zaken als overtredingen), staat de teelt van aardbeien in volle grond bovenaan. Ook de teelt van groenten in volle grond staat in deze top 10.⁷⁷ Aangezien klachten weinig zeggen over het daadwerkelijk aantal overtredingen is het logisch om verder te kijken naar overtredingen. In de top 10 van sectoren met de meeste AMF-overtredingen van de Arbeidsinspectie staan drie micro-sectoren uit de teelt in deze top 10. Bij de *Teelt van aardbeien zowel in de grond als Teelt van aardbeien onder glas*, en de *teelt van houtig klein fruit en noten*, heeft de Arbeidsinspectie respectievelijk bij 10%, 8%, en 7% van de werkgevers AMF-overtredingen geconstateerd.⁷⁸ Het werkelijke aantal ligt ook hier waarschijnlijk hoger. Ook hier bestaat een indruk van hoe hoog dat mogelijk zou kunnen liggen. Dit is af te leiden uit de tabellen B1.2 en B1.3 in het inspectierapport *Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling*. Waarbij een inzicht ontstaat in hoe het aantal zaken en overtredingen per sector zich verhouden. In de Teelt van aardbeien in volle grond zijn 18 zaken zijn geregistreerd, waarvan er in 11 gevallen sprake was van een overtreding, wat neerkomt op 61%. Ook in de teelt van aardbeien onder glas is met 18 zaken en 7 overtredingen wat neerkomt op 39%, het percentage overtredingen onder gecontroleerde bedrijven hoog. In de teelt van houtig klein fruit en noten in de volle grond is, met 17 zaken 9 overtredingen en dus een handhavingspercentage van 52%, het geen uitzondering dat er overtredingen worden waargenomen bij controles. Dit laat zien dat er in de teelt SBI-codes zijn waar overtredingen relatief vaak plaatsvinden. Het is echter van belang om eerst duidelijk te krijgen waar deze delen van de teelt precies zitten, en hoe die zich verhouden tot de rest van de keten. Wat opvalt is dat SBI-codes met de meeste overtredingen vallen onder de *teelt van meerjarige gewassen* (SBI-012, meer specifiek *teelt van overige boomvruchten, kleinfruit, en noten* SBI-0125). Dit is een andere sector dan de hoogrisico-sector in de IRA. Dit laat goed zien dat het met de huidige informatie lastig is om binnen de teelt te focussen. Het verschil tussen bijvoorbeeld de teelt aan de ene kant en de slacht aan de andere is dat de teelt naast deze problematische onderdelen ook veel micro-sectoren heeft die niet hoogrisico zijn. Zonder focus zullen er dus veel meer bonafide werkgevers getroffen worden binnen de teelt.

Daarnaast is het in de teelt niet duidelijk hoe vaak bedrijven zich bezighouden met de kernactiviteit die is opgegeven. Waar het voor veel industrie lastig is om meerdere fundamenteel verschillende producten te produceren of verwerken, is het voor de teelt beter voor te stellen dat een teler over jaren heen wisselt van het telen van gewassen, of verschillende gewassen naast elkaar teelt. Het is lastig voor te stellen dat regels gemaakt worden die ervoor zorgen dat op dezelfde akker binnen hetzelfde bedrijf, het ene gewas wel, en het andere niet, door uitzendkrachten bewerkt mag worden. Er is dus goede informatie nodig over hoe bedrijven in de sector zijn opgebouwd en bij welke soort activiteiten problemen zich concentreren. Die is er momenteel nog onvoldoende om een eventuele maatregel zoals onderzocht in deze verkenning te kunnen rechtvaardigen.

Er zijn wel initiatieven in de teelt die proberen de sector kwantitatief en kwalitatief beter in kaart te brengen. Zo is de teelt onderdeel van het “programma Agrarische en groene sector 2018-2022” waarover in 2023 het eindrapport is verschenen.⁷⁹ In dit rapport komt een veelvoud aan problemen aan het licht. Het rapport richt zich echter tot de gehele sector die met 78 000 bedrijven, 1,4% bbp en 329 000 werkenden tijdens piekperiode te divers en te groot is om direct in zijn geheel als risicosector aan te merken (en ook met een score van 63 niet als risicosector gekenmerkt wordt). Echter, tijdens het programma zijn er in de deelsector open teelt, met name binnen de sub-sectoren hardfruit, zacht fruit en houtig fruit, voornamelijk AMF-inspecties uitgevoerd. Dit omdat bij de inspectie bekend is dat in de sectoren veel gebruik wordt gemaakt van kwetsbare, tijdelijke arbeidskrachten.

77 Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), “Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling” p. 11.

78 SBI codes 01251 Teelt van aardbeien in de volle grond, 01253 Teelt van houtig kleinfruit en noten in de volle grond, 01252 Teelt van aardbeien onder glas, in: Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), “Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling, p. 19.

79 Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) rapportage programma agrarische en groene sector 2018-2022.

Uit de inspecties bleek dat er bewuste overtredingen plaatsvonden, wat duidt op malafiditeit.⁸⁰ In de glastuinbouw zijn overtredingen vastgesteld en signalen geconstateerd van malafide arbeidsbemiddelingen.⁸¹ Het programma concludeert echter dat er met minder harde middelen al vooruitgang is geboekt. Het is dus niet duidelijk of verdere maatregelen nodig zijn.

Om de positie van arbeidsmigranten binnen de land- en tuinbouwsector te verbeteren zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid. Zo is vanuit de sector aandacht voor meer inzet op robotisering, automatisering en kunstmatige intelligentie. De afhankelijkheid van de inzet van handmatig productiewerk door flexkrachten in de (glas)tuinbouw kan daardoor op termijn verder worden afgebouwd. Of deze initiatieven op termijn meetbare gewenste resultaten zullen opleveren is momenteel niet vast te stellen.

Concluderend, er is onvoldoende inzicht waar de problemen zich precies concentreren in deze (grote) sector. Hierdoor is het momenteel niet mogelijk om proportionaliteit en uitvoerbaarheid te garanderen voor een maatregel in deze sector. Wel kan overwogen worden om informatie te achterhalen om te kunnen bepalen of verder ingrijpen mogelijk noodzakelijk is. Er kan dan gekeken worden of er specifieke plekken zijn binnen de sector waar risico's zich stelselmatig vertalen in overtredingen.

3.4a Zakelijke *dv* Schoonmaak uitzendkrachten ed. reinigungssector als onderdeel van de schoonmaaksector

De schoonmaakindustrie valt over het algemeen onder de SBI codes-811-812. In de IRA wordt gebruik gemaakt van de volgende SBI-codes: *Schoonmaak facility manager* (81100), **Schoonmaak uitzendkrachten en reinigungssector (81200)**, *Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen* (81210), *Schoonmaak glazenwasser* (81221), *Schoonmaak overige reiniging van gebouwen* (81229), *Schoonmaak andere reinigungsactiviteiten* (81230). Daarnaast heeft SZW voor dit rapport ook *persoonlijke dienstverlening: wassen chemisch reinigen* (96100).^{*} hier behandeld.

Schoonmaak uitzendkrachten en reinigungssector (84) komt op nummer 1 in de IRA aangaande arbeidsvoorwaarde (AMF) risico's en overtredingen. Dit is echter slechts een klein onderdeel van de schoonmaaksector. Veruit het grootste deel, rond de 100 000 werkenden, van de schoonmaakbranche vallen onder *Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen*. Deze sector is een risicosector (70), en scoort ook relatief hoog op AMF (72). Echter, het gebrek aan een relatief hoge score voor kwetsbaarheid en uitzendkrachten (67) suggereert dat uitzendconstructies wellicht relatief weinig bijdragen aan het AMF-risico. Wel komt schoonmaak als geheel naar voren als kwetsbaar in het onderzoek van het CBS met relatief veel werkenden met een loon tot 130% van het minimumloon, en relatief veel werkenden met enkel een startkwalificatie.⁸² De schoonmaak komt als geheel ook met een score van 70 op AMF sterk naar voren in de IRA. Echter, met een gewogen gemiddelde van 64 is de gehele sector op de algehele indicatoren geen risicosector. De schoonmaak is daarnaast ook zeer divers en veel schoonmaakwerk wordt verricht in andere sectoren die niet onder de schoonmaak vallen. Terwijl er 100 000 mensen werken in de sector schoonmaak, werken er waarschijnlijk meer dan 200 000 schoonmakers in andere sectoren zoals zorg, horeca, of overheid. Er is meer duidelijkheid nodig over waar de problemen precies voorkomen en hoe deze zich manifesteren om hier meer over te kunnen zeggen.

Door de grootte en diversiteit van de schoonmaaksector komt deze zelden in de toplijsten voor AMF-overtredingen voor. Kijkend naar absolute aantallen AMF in de toezichthistorie analyse van de arbeidsinspectie overtredingen komt de sector *interieurreiniging van gebouwen* (SBI-81210) op nummer twee met het absolute aantal werkgevers met een overtreding (139). Echter, dit getal is niet heel veelzeggend, omdat er meer dan 4000 werkgevers zijn in deze sector. Het percentage is met 3% niet uitzonderlijk hoog.⁸³

⁸⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) rapportage programma agrarische en groene sector 2018-2022, p. 6.

⁸¹ Ibidem, p. 5.

⁸² Zie tabel 7 en 8 bijlage in II. Bron CBS [Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 | CBS](#).

⁸³ Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" p. 26 Figuur B1.2.

De schoonmaak is opgenomen in de interventielijst 2024 van de NLA voor extra interventies en aandacht. De Arbeidsinspectie heeft daarnaast een speciale rapportage laten maken over het programma schoonmaak tussen 2019 en 2022. Hierin is bijgehouden hoe vaak er overtredingen en zaken plaatsvinden in de schoonmaakindustrie.⁸⁴ De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op diverse sectoren, ook op de schoonmaaksector. Haar aanpak is zowel proactief via projecten als reactief op basis van meldingen. En zowel repressief via handhaving als preventief via branchegesprekken en -voorlichting, checklist en zelfinspectietool. Dit gebeurt onder andere in het interventieteam Schoonmaak, dat bij complexe zaken multidisciplinair met externe partijen (zoals Belastingdienst, UWV) samenwerkt.

Concluderend is de schoonmaak met 15000 bedrijven en 119000 werkenden in zijn geheel te groot en te divers om conclusies te trekken over het stelselmatig overtreden van arbeidswetten. Ook is relevant dat de schoonmaak is verspreid over meerdere hoofdsectoren, waardoor het lastig is om te stellen hoe significant de overtredingen zijn en in welke getalen deze voorkomen dat ingrijpen rechtvaardig is. Gegeven de signalen ligt monitoring hier wel voor de hand.⁸⁵

3.4b Wassen en chemisch reinigen

De microsectoren *wassen chemisch reinigen* (75) en *Persoonlijke dienstverlening: overig huishoudelijk werk* (75) scoren relatief hoog op AMF. Deze sectoren worden normaalgesproken niet tot de schoonmaaksector gerekend.⁸⁶ Beide sectoren vallen buiten de schoonmaak-CAO, en zijn ook geen onderdeel van de schoonmaakbranche. *Wasserijen en linnenverhuur* (SBI-96011) staat in de top 10 met de hoogste score op AMF gebaseerd op informatie uit het toezicht van de Arbeidsinspectie (als nummer 10).⁸⁷ Dezelfde sector scoort met 14 overtredingen ook hoog op AMF-overtredingen (6%). Verder staat deze sector bovenaan in de top 10 van sectoren met het handhavingspercentage (82%) waarin het aantal inspecties en het aantal overtredingen wordt vergeleken. Dit suggereert dat binnen de schoonmaak de focus op deze sector gelegd zou kunnen worden. Er is echter momenteel geen rapport bekend over deze microsector, waardoor er lastig een kwalitatief beeld gemaakt kan worden van hoe deze sector eruitziet.

⁸⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023) rapportage programma industrie en programma schoonmaak-2019-2022.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Wasserijen vallen onder persoonlijke dienstverlening, en dus niet altijd onder schoonmaak. Voor deze verkenning wordt huishoudelijk werk, waar wasserijen onder vallen, wel gedeeltelijk bij de schoonmaak getrokken.

⁸⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling" p. 11.

4. Juridische analyse

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de nationale en internationale wet- en regelgeving die van toepassing is op een sectoraal in- en uitleen verbod. Hiervoor zal als eerst worden gekeken naar het Europees juridisch kader. Binnen het Europees juridisch kader zal een sectoraal in- en uitleenverbod getoetst worden, omdat dit de meest vergaande maatregel is die in deze verkenning geïdentificeerd wordt. Waar nodig worden ook de andere mogelijke maatregelen (aanvullende eisen binnen de Wtta, verplicht percentage in dienstneming en een individueel inleenverbod) meegenomen in de analyse. Waar het onder a gaat over een in- en uitleenverbod wordt dus een sectoraal in- en uitleenverbod bedoeld.

In de overige paragrafen wordt aangegeven binnen welke nationale wetten het verbod moet functioneren en welke wijzigingen er nodig zijn om het verbod in te voeren. Vervolgens wordt er uiteen gezet welke vormen en alternatieven van een maatregel mogelijk zijn. Tot slot wordt nagegaan hoe het sanctiebeleid in geval van niet naleving juridisch kan worden vormgegeven.

4.1 Europees juridisch kader

Hier zal worden ingegaan op de Europese wet- en regelgeving waaraan het in- en uitleenverbod zal moeten voldoen. Hiervoor wordt de vraag beantwoord hoe het verbod zich verhoudt tot de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn, en de recente uitspraak van het EFTA hof in de zaak Bygg e.a. t.Noorwegen⁸⁸ aangaande het Noorse in- en uitleenverbod in de bouw. Daarnaast is voor deze analyse in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de voorlichting over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020 en het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van uitzendkrachten.⁸⁹ Maar allereerst wordt het verbod geduid in het kader van de recht of vrij verkeer binnen de EU.

Een belangrijk uitgangspunt van een te verkennen in- en uitleenverbod is dat ook ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen, zich aan het in- en uitleenverbod moeten houden. De effectiviteit van het verbod zou immers in hoge mate ondermijnd worden wanneer buitenlandse ondernemingen niet gehouden zouden zijn aan een sectoraal inleen- en uitleenverbod. Doordat het verbod zou gelden voor alle ondernemingen die op de Nederlandse arbeidsmarkt ter beschikking stellen ontstaat er een gelijk speelveld. Bij invoering van een in- en uitleenverbod voor een specifieke sector kunnen buitenlandse ondernemingen geen arbeidskrachten meer ter beschikking stellen in de betreffende sector. Hiermee vindt een beperking plaats van de binnen de Europese Unie geldende rechten van vrij verkeer. Bij het sectorale in- en uitleenverbod geldt dit pas als een specifieke sector wordt aangewezen.

Binnen de Europese markt moeten beperkingen op fundamentele principes als de vrijheid van diensten of verkeer altijd gegrond zijn in een rechtsgeldige beperking op deze vrijheden. In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn de te verrichten werkzaamheden naar hun aard tijdelijk. Vanwege het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling is in beginsel het dienstenverkeer (artikelen 56 tot en met 62 van het VWEU) van toepassing. Onder omstandigheden kan echter ook het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 van het VWEU) dan wel de vrijheid van vestiging (artikelen 49 tot en met 55 van het VWEU) van toepassing worden, bijvoorbeeld omdat het buitenlandse werknemers die niet tijdelijk, maar structureel zich naar Nederland begeven om hier te werken disproportioneel raakt, of omdat het buitenlandse ondernemingen die zich in Nederland gevestigd hebben raakt.

⁸⁸ The EFTA Court's judgment of 20 November 2024 in case E-2/24 eftacourt.int/download/2-24-judgment/?wpdmdl=10036.

⁸⁹ Kamerstuk II, 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 75 ev.

4.1.1 Publiek belang

Een beperkende maatregel zoals een mogelijk sectoraal in- en uitleenverbod of minimumpercentage direct in dienst kan echter gerechtvaardigd worden door een publiek belang en past binnen de Europese Richtlijnen.

Zo blijkt uit de Detacheringsrichtlijn⁹⁰ dat de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten gelijkgetrokken zijn met de rechten van nationale uitzendkrachten. Ook wordt mogelijk gemaakt dat lidstaten voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten andere maatregelen voorschrijven die (ook) voor nationale uitzendkrachten gelden.⁹¹ De Detacheringsrichtlijn zelf begrenst het opleggen van maatregelen op nationaal niveau dus niet. Een in- en uitleenverbod dan wel verplichting tot een minimumpercentage rechtstreeks in dienst, dient wel gerechtvaardigd te worden. Daarbij zijn enerzijds de Uitzendrichtlijn en anderzijds de algemene regels inzake het vrij verkeer van belang. In de Uitzendrichtlijn (Richtlijn 2008/104/EG) worden expliciete gronden omschreven waaronder beperking van uitzenden gerechtvaardigd kan zijn (ter inkleuring van de voorwaarden uit het VWEU). De Uitzendrichtlijn kent verschillende gronden waaronder de beperking van terbeschikkinggestelde arbeid gerechtvaardigd is, en daarnaast ook een aantal randvoorwaarden waaraan deze beperkingen dan moeten voldoen. Zo moeten beperkingen gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang (bijvoorbeeld bescherming van openbare orde, veiligheid, volksgezondheid), zonder discriminatie worden toegepast, geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk. Hier zal achtereenvolgens op al deze aspecten worden ingegaan.

Uit artikel 4, eerste lid, van de Uitzendrichtlijn blijkt dat een verbod op de inzet van uitzendkrachten uitsluitend kan worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen, en misbruik te voorkomen.

Een eventuele maatregel is bedoeld om arbeidskrachten te beschermen en om overtreding van arbeidswetten tegen te gaan in deze specifieke (sub)sectoren. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid mede gelegd bij de inlenende onderneming die de arbeid nodig heeft en controle heeft over de werkomstandigheden. Daarmee neemt het risico op stelselmatig, langdurig en structurele overtreding van arbeidswetten naar verwachting dan ook fors af. Dit kan een goede werking van de arbeidsmarkt in deze sectoren garanderen en misbruik voorkomen. Daarmee voldoet het verbod aan de beperkingsbeginselen uit artikel 4, eerste lid, van de Uitzendrichtlijn en aan de eis dat er sprake moet zijn van een reden van algemeen belang om een gerechtvaardigde beperking op het vrij verkeer te maken.

Er is dus een objectieve rechtvaardiging om in te grijpen. De Nederlandse overheid is namelijk gelijkelijk verantwoordelijk voor de bescherming van arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt als dat zij verantwoordelijk is voor de bescherming van Nederlandse uitzendkrachten. In Nederland zijn juist recente rapporten verschenen dat Nederland onvoldoende doet om arbeidsmigranten in Nederland te beschermen tegen misstanden op het werk (zie Hoofdstuk 1, rapport Roemer⁹², de recente rapporten van de adviesraad Arbeidsmigratie en signalen uit het maatschappelijk middenveld, zoals SOMO). Een dergelijk sectoraal verbod leidt ook tot betere bescherming van arbeidsmigranten in een specifieke (sub) sector waar grootschalige misstanden plaatsvinden. Zo is uit de analyse duidelijk dat bij arbeidsmarktfraude het bestaan van een in- of uitleenconstructie verreweg de belangrijkste voorspeller is voor het constateren van een overtreding.

⁹⁰Artikel 3 van de Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PE/18/2018/REV/1.

⁹¹Artikel 3, lid 9, van de Detacheringsrichtlijn, zoals gewijzigd met de Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PE/18/2018/REV/1.

⁹²Rapport 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.', Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 30 oktober 2020: [Geen tweederangsburgers](#).

Concluderend kan dus worden gesteld dat met ingrijpen (dat kan een sectoraal in- en uitleenverbod zijn, een verplicht percentage in dienst of een individueel inleenverbod of aanvullende eisen binnen de Wtta) een publiek belang wordt gediend.

4.1.2 Is de maatregel zonder discriminatie

Tevens is belangrijk om te toetsen dat de maatregel zonder discriminatie wordt toegepast. Voor een dergelijke maatregel zal een gelijk speelveld gelden voor alle ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. De effectiviteit van een dergelijk maatregel zou immers in hoge mate ondermijnd worden wanneer buitenlandse ondernemingen niet gehouden zouden zijn aan de maatregelen. Tegelijkertijd heeft het Hof in Bygg e.a./Noorwegen aangegeven dat het ook noodzakelijk is dat de maatregel buitenlandse arbeidskrachten niet indirect meer raakt dan binnenlandse arbeidskrachten, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is.

In Nederland is het aandeel arbeidsmigranten in de uitzendsector relatief groot ten opzichte van de rest van de arbeidsmarkt. Maatregelen die misstanden in deze sectoren beperken zullen dus ook arbeidsmigranten raken, maar dat is juist noodzakelijk om de arbeidsmigranten die er werkzaam zijn beter te beschermen.

Uit de cijfers is daarnaast zichtbaar dat inlenende bedrijven, bijvoorbeeld in de slachtsector, ook arbeidsmigranten direct in dienst nemen. Er is dus geen aanname dat inlenende bedrijven in een sector, bijvoorbeeld in de slachtsector, bij een inleenverbod een ander aannamebeleid zullen voeren bij arbeidsmigranten als bij Nederlandse werknemers. Bij een in- en uitleenverbod zal het percentage arbeidsmigranten direct in dienst dus naar verwachting fors groeien. Het daadwerkelijke nadeel zal daardoor minder intreden, waardoor er naar verwachting geen indirecte discriminatie is op basis van nationaliteit van de werknemers.

Mocht er wel sprake zijn van een (indirect) onderscheid, dan kan het onderscheid gerechtvaardigd worden. De Nederlandse overheid is namelijk gelijkelijk verantwoordelijk voor de bescherming van arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt als dat zij verantwoordelijk is voor de bescherming van Nederlandse uitzendkrachten.

4.1.3 Is de maatregel geschikt om het beoogde doel te waarborgen

Daarnaast moet de maatregel ook geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. Relevant is dat dit dan een consistente maatregel is, die geen afwijkingen bevat die ingaan tegen het doel van de regeling.⁹³ Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 1 blijkt dat een dergelijk sectoraal verbod genoodzaakt kan zijn om in te stellen in sectoren die gekenmerkt worden door stelselmatig, langdurig en structureel ontduikingsgedrag van arbeidswetten. Uit de analyse in de hoofdstukken 2 en 3 blijkt dat de problemen rond het overtreden van arbeidswetten waarbij ook uitzendbureaus betrokken zijn niet evenredig over de arbeidsmarkt is verspreid, maar er een concentratie zichtbaar is in enkele (sub)sectoren.

Hierbij moet vergeleken worden of de maatregel zich echt richt op de gevallen die het beoogt te raken en of er geen vergelijkbare categorieën arbeidskrachten zijn met dezelfde kenmerken, vallend onder dezelfde risico's en voor wie een dergelijke maatregel niet geldt. Zijn deze categorieën er wel, dan is dat een indicatie dat het niet geschikt is om het beoogde doel te bereiken.⁹⁴ Het hof heeft hier in de zaak van Noorwegen ook verwezen naar de noodzaak om te controleren hoe de maatregel zich verhoudt tot uitzendkrachten met een vast contract bij het uitzendbureau.

De maatregelen waarmee de inzet van uitzendkrachten in bepaalde sectoren worden beperkt, beogen arbeidskrachten te beschermen en overtreding van arbeidswetten tegen te gaan. Zoals hiervoor genoemd, is uit de analyse duidelijk dat bij arbeidsmarktfraude het bestaan van een in- of uitleenconstructie de belangrijkste voorspeller is voor het constateren van een overtreding.

⁹³ zie ook Bygg e.a./Noorwegen en the judgment of 24 February 2022 in TGSS (Chômage des employés de maison), C-389/20, EU:C:2022:120, paragraph 62.

⁹⁴ zie eerder aangehaalde jurisprudentie, bij Bygg/Noorwegen ro. 124.

Een in- en uitleenverbod is geschikt in sectoren waar er een grote concentratie van overtredingen via uitzendconstructies zichtbaar is. In die sectoren is de inlener namelijk (mede)verantwoordelijk voor de problemen en veroorzaakt inlening/een keten veroorzaakt een diffuse verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Een in- en uitleenverbod zorgt voor transparantie in de arbeidsrelatie en legt de verantwoordelijkheid van naleving van de arbeidswetten bij de bedrijven die het werk bieden. Daarnaast is uit de analyse ook duidelijk dat de problemen zich concentreren in specifieke sectoren. Een sectoraal in- en uitleenverbod is dus een geschikt middel om deze misstanden tegen te gaan.

Bij de onderbouwing van de geschiktheid van een maatregel is het bovendien van belang aandacht te besteden aan het verwachte effect van een sectoraal in- en uitleenverbod. Uit de evaluatie in Duitsland is ook zichtbaar dat een in- en uitleenverbod een positief effect heeft op de naleving van arbeidswetten, de ordening van de arbeidsmarkt in die sector via een verhoging van het aantal vaste contracten en betere bescherming van de arbeidskrachten in die sector (zie bijlage verkenning Duitsland). In dat kader wordt ook verder verwezen naar de scenario's van effecten. Hierbij is wel relevant om op te merken dat Duitsland een algeheel inleenverbod heeft. Ook aanneming van werk en het inhuren van zelfstandigen zijn voor deze aangewezen activiteiten niet mogelijk. In het kader van de effectiviteit van de maatregel zou eenzelfde maatregel als in Duitsland de geschiktheid en effectiviteit van de maatregel verhogen. De proportionaliteit dient bij een dergelijke maatregel wel nader onderbouwd te worden.

Daarbij is de maatregel geschikt en consequent indien het zich alleen richt op risicosectoren waar daadwerkelijk een concentratie van niet-naleving zichtbaar is. Hierbij moeten vergelijkbare sectoren vergelijkbaar behandeld worden. Hierbij kan ook relevant zijn dat sommige sectoren moeilijk is om af te bakenen zijn en dat in die sectoren daarom geen effectief sectoraal in- en uitleenverbod kan worden ingevoerd.⁹⁵

Een sectoraal in- en uitleenverbod is geschikter indien sprake is van risicosectoren waar daadwerkelijk een concentratie van niet-naleving zichtbaar is, dan de verderop in dit hoofdstuk geschetste alternatieven. Zo is in paragraaf 5.5.1 zichtbaar dat een individueel inleenverbod een nuttig instrument kan zijn om individuele bedrijven, maar een minder geschikt instrument waar sprake is van structurele stelselmatige overtredingen in een sector. Een afbakening op activiteiten (zie paragraaf 5.5.2) lijkt wel geschikt, mits daar een handhaafbare afbakening gevonden wordt. Een regionale afbakening lijkt niet geschikt, omdat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een regionale concentratie of een regionaal verschil in misstanden. Een maatregel om een verplicht percentage direct in dienst op te leggen lijkt op het oog net als een sectoraal in- en uitleenverbod geschikt om de overtredingen in een specifieke sector te verminderen, maar heeft als belangrijke nadelen dat er op voorhand geen handhavende instantie is die zich al op deze problematiek richt en ook problemen kent zoals inspiegelen (zie paragraaf 5.5.4). Zonder publiekrechtelijke handhaving lijkt er geen sprake van een effectieve maatregel, nu uit onderzoek blijkt dat kwetsbare werknemers, zoals uitzendkrachten in deze situaties waar sprake is van structurele overtredingen, niet snel zelf naar de rechter zullen gaan.

⁹⁵ In de zaak Bygg e.a./Noorwegen volgt dat de consistentie van de maatregel ook beoordeeld moet worden ten aanzien van uitzendkrachten in vaste dienst bij het uitzendbureau. Deze vergelijking gaat echter niet op. Zo hebben uitzendkrachten in vaste dienst minder bescherming dan werknemers in vaste dienst bij de inlener. Het meest in het oog springende verschil is dat zij ontslagen kunnen worden op grond dat de inlener de komende periode geen werk voor ze heeft. Hierdoor verschilt de mate van individuele ontslagbescherming in sterk van werknemers in vaste dienst. Mede daarom worden ook in de Uitzendrichtlijn werknemers met een vast contract bij het uitzendbureau nog steeds onder het bereik van bescherming van de Uitzendrichtlijn geplaatst en is het uitgangspunt ook daar vaste dienst bij de inlener. Zie bijvoorbeeld artikel 6, lid 1 en 2, waarbij ook voor uitzendkrachten in vaste dienst moet worden gewaarborgd dat zij kunnen reageren op vacatures bij de inlener en hun indienstneming bij de inlener niet wordt gefrustreerd.

4.1.4 Gaat de maatregel niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken (evenredig)?

Als laatste moet worden getoetst of de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk. Ook mag het niet gebaseerd zijn op de algemene gedachte dat de wet overtreden zal worden. Er moeten echt concrete problemen spelen⁹⁶. Dat betekent ook dat er geen andere maatregel moet zijn die hetzelfde doel bereikt maar minder vergaand is. Maatregelen waaraan gedacht kan worden zijn aanvullende eisen binnen het Wtta stelsel en de alternatieven genoemd in paragraaf 4.5 (een individueel in- en uitleenverbod, een verbod op specifieke functies, een regionaal verbod of een verplicht percentage in dienst).

De Wtta betekent in de praktijk geen minder vergaande maatregel om hetzelfde doel te bereiken. Uit de probleemanalyse en de introductie van de toelatingsplicht in hoofdstuk 1 blijkt dat er een risico is dat de toelatingsplicht in sectoren die gekenmerkt worden door stelselmatig, langdurig en structureel ontduikingsgedrag. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de Wtta veel stappen zet om misstanden een halt toe te roepen, maar dat er wel ook substantiële restrisco's overblijven voor dergelijke sectoren. Juist met het sectorale in- en uitleenverbod wordt voorkomen dat de regering verdergaande maatregelen moet nemen zoals een verzwaring van de toelatingsplicht, die ook andere inleners en uitleners raakt buiten deze sector. Extra eisen in het normenkader van de Wtta leidt tot meer regeldruklasten voor alle uitleners. Dat betekent dat alle uitleners (nu meer dan 25.000) zich hiervan moeten vergewissen, dit moeten administreren en alle inspectie-instellingen hier halfjaarlijks op moeten controleren. Het aantal uitleners dat zich op een specifieke sector richt is een (fors) kleiner deel van het aantal uitleners. Een sectoraal uitleenverbod is daarom meer vergaand voor uitleners die in de betreffende sector diensten verlenen, maar voorkomt een verzwaring voor alle uitleners. Anders zou namelijk een uitzendbureau dat zich enkel richt op sectoren zoals zorg of onderwijs hier ook aan moeten voldoen. Uit paragraaf 5.5 blijkt dat de verkende alternatieven ook niet structureel werken bij een dergelijke sectorale concentratie. Juist om het gelijk speelveld in de sector te behouden is het noodzakelijk om inleners in een sector op dezelfde manier te behandelen. Daarom lijkt een individueel inleenverbod (zie paragraaf 4.5.1) binnen de sectoren minder voor de hand te liggen omdat het dan niet geschikt is om de misstanden in de sector een halt toe te roepen, hoewel het wel minder ingrijpend is voor de gehele sector.

Wel kan gekeken worden naar het beperken van het verbod tot de activiteiten binnen de bedrijven die ook een risico hebben op overtredingen (paragraaf 4.5.2). Zo kan ervoor gezorgd worden dat alleen de noodzakelijke beperkingen komen voor de activiteiten in de sector waarin de overtredingen zich ook echt voordoen. Hiervoor moet wel een handhaafbare afbakening gevonden worden. De maatregel om een verplicht percentage direct in dienst op te leggen lijkt op het oog ook de evenredigheidsstoets te kunnen doorstaan, omdat het zich richt op het wegnemen van structurele overtredingen via inleenconstructies in specifieke sectoren. Voor wat betreft de evenredigheid van de maatregel dient benoemd te worden dat deze maatregel ook effect heeft op de mogelijkheid om activiteiten uit te besteden (zie ook hieronder bij algeheel verbod). Daarnaast is er op voorhand geen handhavende instantie die zich al op deze problematiek richt en kent deze maatregel problemen zoals inspiegelen (zie paragraaf 4.5.3).

Daarom kan betoogd worden dat een sectorale maatregel noodzakelijk is en er geen minder ingrijpende maatregelen zijn gevonden die even effectief zijn. Natuurlijk is het een politieke keuze om af te wegen of deze misstanden ernstig genoeg zijn om een in- en uitzendverbod te rechtvaardigen. Tegelijkertijd blijkt wel degelijk dat er sectoren zijn waar sprake is van een concentratie van overtredingen. Daarbij gaat het om zeer specifieke sectoren (zie Hoofdstuk 2). Bij de daadwerkelijke keuze van een sector zal onderbouwd moeten worden waarom deze sector anders is dan andere sectoren en waarom het in deze sector echt noodzakelijk is om een in- en uitleenverbod in te voeren. Verwacht wordt dat deze onderbouwing binnen deze verkenning gevonden kan worden in de cijferanalyse in hoofdstuk 3. Daarbij moet de sector voldoende afgebakend kunnen worden om te kunnen beargumenteren waarom dit echt noodzakelijk is. Zeker bij grotere sectoren (bouw, schoonmaak) neemt de mogelijkheid om een dergelijk verbod te rechtvaardigen af, omdat de concentratie van misstanden in deze sectoren minder is. Het kan afdoen aan de evenredigheid wanneer een grote sector geheel onder het in- en uitleenverbod wordt gebracht, terwijl de concentratie van misstanden zich slechts in een klein deel van de sector voordoet.

⁹⁶ Vgl. 19 December 2012 Commissie v België, C-577/10, EU:C:2012:814, punt 53, en het arrest van 25 april 2024 in Edil Work 2 en S.T., C-276/22, EU:C:2024:348, punt 48.

Dit neemt niet weg dat mogelijk wel een subsector kan worden afgebakend. Het risico dat er dan inleners worden geraakt die geen problemen veroorzaken is dan groter. Dit verbod kan niet alleen worden ingesteld omdat het makkelijker is. Dat is ook niet de insteek van een verbod. Insteek is juist dat de verantwoordelijkheid van de arbeidsverplichtingen in deze sectoren in zijn geheel bij de inlener moeten liggen, om ook de juiste partij verantwoordelijk te houden en de transparantie in de keten te vergroten.

Hier kan nadrukkelijk sprake zijn van een tijdelijk verbod. Indien het aantal misstanden zijn afgenomen en de arbeidsverhoudingen in de sector genormaliseerd zijn, kan er ook worden besloten om het in- en uitzendverbod in een betreffende sector te laten vervallen. De noodzaak is dan immers minder geworden. Aan de andere kant moet ook worden voorkomen dat de situatie bij het vervallen van een verbod snel weer 'terug bij af is'.

4.1.5 Algeheel verbod en verplicht percentage in het licht van het vrij verkeer van diensten en Dienstenrichtlijn

De maatregel moet ook wel effectief zijn in de sector. In Duitsland is gekozen voor een algeheel inleenvverbod dat ook het inzetten van zelfstandigen, en aanneming van werk omvat, om weglekeffecten te voorkomen. Ook in Nederland zou naar een dergelijke vormgeving gekeken kunnen worden om eventuele weglekrisico's te ondervangen. Onderstaande motivering geldt ook voor de mogelijke maatregel om een verplicht percentage direct in dienst op te leggen (zie paragraaf 4.5.4).

In dat geval moet het verbod ook aan de Dienstenrichtlijn getoetst worden. Allereerst blijkt echter uit overweging 7 van deze richtlijn dat de Uniewetgever met de vaststelling van deze richtlijn uitdrukkelijk heeft beoogd een evenwicht te bewaren tussen enerzijds de doelstelling om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en voor het vrije verkeer van diensten weg te werken en anderzijds het vereiste van een hoog beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang, met name de noodzaak van naleving van het arbeidsrecht beschermt. Daarnaast is in artikel 1, zesde lid, bepaald dat de Dienstenrichtlijn het arbeidsrecht en de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten onverlet laat. Ook bevat de richtlijn geen voorschriften die behoren tot het gebied van het arbeidsrecht of de sociale zekerheid en verplicht zij lidstaten niet om hun arbeidswetgeving of socialezekerheidswetgeving te wijzigen. Aangezien er in het EU-recht geen gemeenschappelijk begrip "arbeidsrecht" bestaat, wordt in artikel 1, zesde lid, uiteengezet wat daaronder wordt verstaan: "alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk en de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers". Hieronder vallen alle voorschriften die te maken hebben met de individuele arbeidsvoorwaarden van werknemers en de betrekkingen tussen de werknemer en zijn werkgever. Daartoe behoren ook regelgeving op het gebied van lonen, werktijden, vakanties en alle wetgeving inzake contractuele verbintenissen tussen de werkgever en zijn werknemers.

In dit geval is er zeker sprake van een arbeidsrechtelijke regel die de contractuele verbintenissen tussen de werkgever en zijn personeel regelt. Het verbod vereist namelijk een dienstbetrekking tussen de werkgever en degene die de activiteiten onder het verbod of verplicht percentage uitoefent. In zoverre valt het onder het begrip 'wettelijke bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden'. Dat vanwege het effectief zorgen voor de naleving van het materiele arbeidsrecht (arbeidsvoorwaarden, lonen, AMF-wetten) ook een verbod als een uitleenverbod gekoppeld is maakt dat niet anders. Uit het arrest *Cepelnik* doo t. *Michael Vavti* blijkt immers dat, wat de uitsluiting van het arbeidsrecht van artikel 1, zesde lid, betreft, er geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen materiële regels van het arbeidsrecht en regels betreffende maatregelen om de naleving van die materiële regels te verzekeren. Wel dient de maatregel in algemeen niet in strijd te zijn met het Unierecht en in het bijzonder artikel 56 VWEU.⁹⁷

⁹⁷ CURIA - Documents.

Ook als de regering zou kiezen voor een algeheel verbod voor activiteiten in sectoren waar er sprake is van structurele misstanden, zou er echter naar het oordeel van SZW geen sprake zijn van strijd met het Unierecht. Het zou de effectiviteit van de maatregel immers ernstig zou ondergraven als inleners in deze sectoren uitzendkrachten zouden kunnen vervangen door (schijn)zelfstandigen en aanneming van werk. Er is hier immers geen sprake van enkel een vermoeden van fraude en misstanden, maar aantoonbare structurele misstanden in een sector. Daarbij gaat het verbod niet verder dan noodzakelijk indien het zich beperkt tot de activiteiten waarin deze misstanden zich voordoen. In het geval van de keuze voor een sectoraal in- en uitleenverbod moeten de weglekeffecten op een andere manier beperkt worden.

4.1.6 Toetsing van specifieke sectoren aan dit juridisch kader

Indien gekozen wordt voor het aanwijzen van een sector (of sectorale activiteiten) waarvoor een in- en uitleenverbod of een verplicht percentage in dienst zou gelden, moet wederom getoetst worden aan de eisen van publiek belang, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Uit de vergelijking (zie hoofdstuk 3) blijkt dat vooral de slachtsector in aanmerking komt om een in- en uitleenverbod te overwegen. Indien politiek voor deze maatregel gekozen wordt zou dit naar oordeel van het ministerie juridisch gezien onderbouwd kunnen worden, ook als men daarbij expliciet de verhouding tot de Wtta in meeneemt. Uit hoofdstuk 3 komt de sector namelijk naar voren als een sector waar stelselmatig, langdurig en structureel overtredingen van arbeidswetten voorkomen. Het gaat hier dus niet om incidentele gevallen. Er komt een relatief hoog percentage naar voren van werkgevers waar AMF-overtredingen plaatsvinden (ook ten opzichte van het controlepercentage). Dit is nog opvallender aangezien het aantal werknemers in de slachtsector relatief klein is (en dus het aandeel overtredingen ten opzichte van de grootte van de sector relatief groter dan bij andere (sub)sectoren). Deze cijfers komen overeen met de aanvullende signalen die zijn ontvangen van organisaties en instanties als Barka⁹⁸, Fairwork⁹⁹, gemeenten, en verscheidene onderzoeksjournalisten zoals Follow The Money, en het NRC.¹⁰⁰ Uit de analyse blijkt ook duidelijk dat er in deze sector ten opzichte van de andere sectoren een eenduidiger beeld dat de risico's zich hier in de gehele sector afspelen, en niet zoals in de andere risicosectoren een wisselender beeld opleveren.

Daarom zijn er geen vergelijkbare categorieën arbeidskrachten met dezelfde kenmerken, vallend onder dezelfde risico's voor wie een dergelijke maatregel niet geldt. Voor uitzendkrachten in andere sectoren geldt immers dat de risico's op structurele misstanden minder groot zijn vanwege minder overtredingen. Door de verplichting arbeidskrachten niet langer in te lenen, maar direct in dienst te nemen, worden deze arbeidskrachten beter beschermd: zij hebben meer arbeidsbescherming en werken niet langer in een keten met een hoog risico op misstanden.

Een in- en uitleenverbod moet effectief zijn in de sector. In Duitsland is gekozen voor een algeheel inleenvverbod dat ook het inzetten van zelfstandigen en aanneming van werk omvat om weglekeffecten te voorkomen. In Nederland kan ook naar een dergelijke vormgeving gekeken worden. Kanttekening hierbij is wel dat er nog geen wettelijke grondslag bestaat voor een algeheel verbod. Een algeheel verbod betekent ook niet per definitie dat een minder vergaande maatregel zoals het sectoraal in- en uitleenverbod minder geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Lidstaten hebben immers ruime beoordelingsvrijheid binnen de door de Europese Unie gestelde kaders om maatregelen te kiezen die passen binnen de nationale context. Het is daarom mogelijk binnen de Nederlandse context om zowel een keuze te maken voor een sectoraal in- en uitleenverbod als voor een algeheel verbod mits de inbreuk gerechtvaardigd is. Beide maatregelen worden dan ook hieronder onderbouwd in het licht van de toets aan EU-recht.

⁹⁸ Zie bijlage IV veldgesprekken met Stichting Barka.

⁹⁹ Zie bijlage IV veldgesprekken met Fairwork.

¹⁰⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/05/03/migrantenarbeiders-uitbuiten-is-te-winstgevend-a4197904?>, <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/03/in-duitsland-kunnen-arbeidsmigranten-zich-nu-beter-verdedigen-tegen-misstanden->.

Bij deze toets is het belangrijk dat het sectoraal in- en uitleenverbod voldoende effectief is en daardoor een geschikte maatregel om het doel van het voorkomen van misstanden in sectoren te bereiken. Hiervoor moet het weglekeffect voldoende beperkt blijven. Dit betekent dat de verschillende maatregelen om weglekeffecten te voorkomen meegenomen moeten worden in de voorbereiding van een dergelijk verbod.

Zoals eerder aangegeven werken er relatief veel arbeidsmigranten als uitzendkracht in de slachtsector. Dat aandeel wordt vooral bepaald door het aandeel uitzendkrachten, waarvan ruim 80 procent bestaat uit arbeidsmigranten. Uit cijfers van het CBS blijkt bijvoorbeeld dat er nu 600 zelfstandigen werkzaam zijn in de vleesverwerkende industrie en 100 zelfstandigen in de visverwerkende industrie.¹⁰¹ Dit is een beperkt aantal ten opzichte van de 38.000 werknemers¹⁰², waarvan 13.800 uitzendkrachten.¹⁰³

Uit de cijfers is daarnaast zichtbaar dat inlenende bedrijven, bijvoorbeeld in de slachtsector, ook arbeidsmigranten direct in dienst nemen. Sterker nog, het aandeel arbeidsmigranten is tussen 2006 en 2020 het sterkst toegenomen onder werknemers in directe dienst van werkgevers in de vleessector, van gemiddeld ongeveer 10 naar 25 procent.¹⁰⁴ Er is dus geen aanname dat inlenende bedrijven in een sector, bijvoorbeeld in de slachtsector, bij een inleenverbod een ander aannamebeleid zullen voeren bij arbeidsmigranten als bij Nederlandse werknemers. Bij een in- en uitleenverbod zal het percentage arbeidsmigranten direct in dienst dus naar verwachting fors groeien. Indien er hierdoor sprake is van indirecte discriminatie naar nationaliteit is dit gerechtvaardigd, gezien de ernstige signalen van misstanden die in deze sector zichtbaar zijn.

Concluderend zou, indien besloten zou worden tot ingrijpen, een sectoraal in- en uitleenverbod een publiek belang dienen, geschikt zijn om de misstanden te laten eindigen, en in een sector met structurele misstanden proportioneel zijn.

4.2 Nationaal juridisch kader

Nu er is beargumenteerd waarom een verbod in algemene zin in overeenstemming kan zijn met de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer, kan bestudeerd worden welke mogelijkheden en beperkingen de Nederlandse wet heeft voor het invoeren van een verbod. Voor de vormgeving van een in- en uitleenverbod is het belangrijk om eerste de Wet allocatie arbeidskrachten voor intermediairs te bespreken.

4.2.1 De wet allocatie arbeidskrachten voor intermediairs (Waadi)

In de Wet allocatie arbeidskrachten voor intermediairs (Waadi) zijn de specifieke regels opgenomen met betrekking tot arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij arbeidsbemiddeling gaat het om *dienstverlening in de uitoefening van beroep of bedrijf ten behoeve van een werkgever, een werkzoekende, dan wel beiden, inhoudende het behulpzaam zijn bij het zoeken van arbeidskrachten onderscheidenlijk arbeidsgelegenheid, waarbij de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht dan wel een aanstelling tot ambtenaar wordt beoogd*.¹⁰⁵ Bij ter beschikking stellen van arbeidskrachten gaat het om *het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid*.¹⁰⁶ Payrolling en uitzenden zijn specifieke vormen van ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

¹⁰¹ StatLine - Zelfstandigen; inkomen, vermogen, bedrijfstak.

¹⁰² Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023 | CBS.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector; Kwantitatieve verkenning van de sector - SEO Economisch Onderzoek.

¹⁰⁵ Artikel 1, onder 1, sub b Waadi.

¹⁰⁶ Artikel 1, onder 1, sub c Waadi.

De definitie van ter beschikking stellen van arbeid bestaat nader beschouwd uit de volgende elementen: i) De uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt aan de inlener; ii) voor het ter beschikking stellen ontvangt de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt een vergoeding¹⁰⁷ van de inlener; iii) de inlener oefent leiding en toezicht uit¹⁰⁸ op de uitgeleende arbeidskracht. De Waadi zondert¹⁰⁹ een drietal situaties uit van ter beschikking stellen van arbeid. De Waadi is niet van toepassing bij terbeschikkingstelling: i) ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk; ii) in geval van collegiale uitleen; iii) het inlenen en uitlenen van arbeidskrachten in concernverband (bijvoorbeeld tussen moeder- en dochtervennootschap of tussen door dezelfde ondernemer in standgehouden zustervennootschappen).

In het verleden hebben voor verschillende sectoren uitzendverboden gegolden. Zo gold er onder meer in de jaren '90, nog voor de inwerkingtreding van de Waadi, een verplichte arbeidsovereenkomst met de zee werkgever in de zeescheepvaart.¹¹⁰ Ook zijn er bijvoorbeeld verboden geweest op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten voor werkzaamheden die vielen onder de reikwijdte van verschillende cao's, namelijk die van het Bouwbedrijf, Schilders- en Afwerkingsbedrijf, Natuursteenbedrijf en Stucadoorsafbouw- en terrazzobedrijf.¹¹¹ In het beroepsgoederenvervoer geldt de verplichte dienstbetrekking met de werkgever.¹¹²

Bij de totstandkoming van de Waadi in 1998 is een in- en uitleenverbod expliciet benoemd door het kabinet als mogelijkheid ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. "Een deel van de SER adviseert om voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de wet de mogelijkheid op te nemen om bij AMvB ten aanzien van een bepaalde sector een verbod of een speciaal regime voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vast te stellen. De Stichting van de Arbeid heeft in haar advies deze gedachte unaniem overgenomen. Het kabinet acht deze mogelijkheid eveneens gewenst. Een dergelijk specifiek regime kan zeker nuttig zijn ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. Te denken valt hierbij aan situaties waarin een dermate sterke onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod dat daardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de intermediair. De wenselijkheid om de mogelijkheid tot een ingreep te hebben wordt nog groter wanneer daadwerkelijk misstanden optreden, zoals bijvoorbeeld zwarte betaling, het niet nakomen van cao-verplichtingen, incorrecte afdrachten, of het stelselmatig overtreden van andere algemeen geldende wetten. Wanneer in dergelijke bijzondere omstandigheden de gebruikelijke handhavingssystemen tekortschieten, acht het kabinet de mogelijkheid om in te grijpen noodzakelijk."¹¹³

De mogelijkheid om een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen is opgenomen in artikel 12, eerste lid, Waadi. Dit artikel is sinds de inwerkingtreding van de Waadi onveranderd en luidt als volgt: *Indien het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten bescherming behoeven, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt regels gesteld voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.* Op basis van dit artikel kan bij AMvB een sectoraal verbod op het uitlenen van arbeidskrachten worden ingesteld waarbij overtreding van dit verbod beboet kan worden.¹¹⁴ Op basis van de huidige Waadi is het niet mogelijk om bij overtreding van een inleenverbod een boete op te leggen. Via een amendement van de leden Patijn en Omtzigt is in het wetsvoorstel van de Wtta een wettelijke grondslag gecreëerd voor een in- en uitleenverbod.¹¹⁵ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.¹¹⁶ Wanneer de Eerste Kamer deze wet aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een in- en uitleenverbod geldt.

107 Zowel de inlener als uitlener kan de arbeidskracht uitbetalen. Een winstoogmerk is ook niet nodig, zie ook Kamerstukken II 1963/64, 7737, p. 661.

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

109 Zie artikel 1 lid 3 Waadi.

110 Zie artikel 396 Wetboek van Koophandel voor wat betreft de zeescheepvaart en advies Sociaal Economische Raad, Advies inzake vergunningenstelsels arbeidsbemiddeling en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten d.d. 20 mei 1994, blz. 44.

111 Regeling voor ter beschikking stellen van arbeidskrachten artikel 9 (geldend van 01-01-1991 tot 30-05-1997).

112 Zie Verklaring van dienstbetrekking | Ondernemers in transport | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

113 Kamerstukken II, 1996/1997, kamerstuk 25 264, nr. 3 van 14 maart 1997.

114 Zie artikel 7b, 12, 16, en 18 van de Waadi in samenhang.

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

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

4.2.2 Sectoraal uit-en inleenverbod via AMvB

Toelichting variant: Bij inwerkingtreding van de Wtta is het mogelijk een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen via een AMvB. De Arbeidsinspectie zou de handhaving van deze maatregel kunnen uitvoeren. Bij hen is er ervaring met dergelijke controles en onderzoeken, waarin de aard van de arbeidsrelaties wordt onderzocht om te kunnen bepalen of de verplichtingen voor werkgevers uit de arbeidswetten gelden.

Optie: Sectoraal in- en uitleenverbod voor specifieke activiteiten en functies

Wanneer het overtreden van arbeidswetten in een sector zich centreert tot een beperkt aantal activiteiten, kan worden overwogen of een sectoraal in- en uitleenverbod voor specifieke activiteiten een alternatieve maatregel zou kunnen zijn in plaats van een generiek uit -en inleenverbod in een sector.

Op dit moment wordt deze maatregel moeilijker geacht om af te bakenen dan een sectoraal verbod. Tegelijkertijd zal ook bij het afbakenen van een sector gekeken moeten worden naar welke bedrijven en activiteiten tot de sector behoren (is bijvoorbeeld de inhuur van schoonmaakpersoneel of vrachtwagenchauffeurs nog wel toegestaan). Daarnaast zou een afbakening van activiteiten voor een verbod naar verwachting wel proportioneler zijn. Het ligt namelijk meer voor de hand dat misstanden zich voordoen bij bepaalde activiteiten die worden uitgevoerd door arbeidskrachten die lager betaalde rollen vervullen waarbij de kans op inwisselbaarheid van arbeidskrachten en onderbetaling groter is. Zo heeft Duitsland het verbod beperkt tot een niet limitatieve lijst van kerntaken in de slacht die zich daadwerkelijk toespitsen op het slachten en versnijden van vlees. Voordeel van een dergelijke benadering is dat het verbod beperkt wordt tot activiteiten waar het risico zit, en dus bijvoorbeeld niet op schilderactiviteiten aan het gebouw, de inhuur van directieleden of andere onderdelen waar geen risico op misstanden is. De effectiviteit is echter afhankelijk van de mogelijkheid om een sluitende afbakening te vinden voor de activiteiten waarop het verbod van toepassing is.

Indien de afbakening zich concentreert op functies en niet op activiteiten wordt de afbakening en daarmee uitvoerbaarheid lastiger geacht, omdat de functie waarvoor het verbod geldt afgebakend dient te worden. Het zal vaak moeilijk zijn om deze functie voldoende af te bakenen zonder bovenmatige risico's op omzeiling, ook vanwege discussie over vergelijkbare functies, functietitels van uitzendkrachten en het gebruik van andere omschrijvingen. Bovendien zal niet altijd de formele functievaststelling overeenkomen met de feitelijke gang van zaken op de werkvloer. Een beoordeling vergt dus al snel een diepgravend en individueel onderzoek. Daarbij is het ook de vraag bij wie van de partijen de bewijslast ligt. Dit zou een tijdrovend en intensief (handhavings)traject opleveren met bijzonder hoge kosten.

Effecten: Bij een uit -en inleenverbod zijn beide partijen verantwoordelijk voor de naleving van de maatregel. Dit zal de naleving van de maatregel ten goede komen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 wordt er een grote meerwaarde gezien in het kunnen aanspreken van zowel de uitlener als de inlener. Bij deze optie is er deze mogelijkheid.

Tijdpad: Gezien de complexiteit van de afbakening geldt voor een dergelijke AMvB meestal een tijdpad van 12 maanden.

4.2.3 Raamwerk AMvB

In plaats van de maatregel op het niveau van een AMvB vastleggen bestaat er ook de mogelijkheid om een 'raamwerk AMvB' vorm te geven waar bij ministeriële regeling sectoren worden aangewezen. Onderstaand worden de redenen om wel of niet voor deze optie te kiezen.

Redenen om wel bij ministeriële regeling sectoren aan te wijzen:

- -Er kan sneller worden gehandeld. Een ministeriële regeling hoeft immers niet langs Raad van State, via de ministerraad etc. Overigens kan de Tweede Kamer via een voorhangprocedure vragen om de ministeriële regeling wel in de Tweede Kamer te behandelen.
- Als geconstateerd wordt dat de afbakening niet helemaal goed is dan kan dit sneller worden hersteld.
- Een ministeriële regeling heeft door deze snelheid wellicht een meer afschrikwekkende werking dan alleen via AMvB kunnen ingrijpen.

Redenen om niet bij ministeriële regeling sectoren aan te wijzen:

- Op voorhand lijkt deze vormgeving geen recht te doen aan de aanwijzingen voor de regelgeving. Indien delegatie plaatsvindt verdient het de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend bij AMvB regels te stellen. Slechts in bepaalde gevallen is delegatie of subdelegatie aan een minister geoorloofd. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld (Aanwijzing 2.24).
- Het uitgangspunt van de Raad van State is dat een te ruime grondslag naar het niveau van een ministeriële regeling niet past in het Nederlandse wetgevingsbestel die voorschrijft dat delegatie zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd wordt (zie ook Aanwijzing 2.23 'Begrenzing delegatie').
- Een 'raamwerk AMvB' waar bij ministeriële regeling sectoren kunnen worden aangewezen zou daarom zeer duidelijke en begrensde criteria dienen te bevatten. Het gaat hierbij om het nauwkeurig omschrijven van de onderdelen/activiteiten van een sector die wordt aangewezen. Dat is op voorhand lastig, ook omdat het de mogelijkheden beperkt om op grond van nieuwe overwegingen in de toekomst sectoren te kunnen aanwijzen (wijdverspreide en stelselmatige overtredingen van arbeidswetten die we nu niet op het netvlies hebben).
- Het alternatief is aanwijzen via AMvB, zoals de RvS ook bij een ander onderwerp schetst.¹¹⁷ Dan is er in ieder geval sprake van betrokkenheid van de Raad van State en de ministerraad. Deze optie is uitgewerkt in 4.2.2.
- Het traject zal niet veel sneller gaan dan wanneer bij een AMvB een sector wordt aangewezen. Dit komt omdat zeker bij het aanwijzen van de eerste sector feitelijk 2 producten moeten worden gemaakt: een AMvB én een ministeriële regeling. Daarnaast gaat naar verwachting de meeste uitwerkingstijd zitten in de afbakening (en het toetsen van die afbakening op handhaafbaarheid) en in de onderbouwing dat het aanwijzen van een sector noodzakelijk en proportioneel is. Deze twee onderdelen zullen ook meegenomen dienen te worden bij een ministeriële regeling.

4.2.4 Uitvoerbaarheid in- en uitleenverbod

Bestuursrechtelijke handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie is noodzakelijk om een verbod effectief te laten zijn. Dit vraagt dus ook 'aanwezigheid' van de Arbeidsinspectie in de sector waar het verbod geldt; de pak- en sanctiekans moet voldoende groot zijn en de interventiedekking voldoende hoog. Dit vraagt extra middelen voor extra capaciteit. De handhaafbaarheid van een verbod hangt af van de precieze vormgeving en afbakening. Hierbij is onder andere relevant hoeveel bedrijven de sector kent, of het verbod geldt voor alle functies binnen een bedrijf, wat de bewijslast voor het opleggen van een sanctie is (overtreding met 1 persoon of 10). In de praktijk zal sprake zijn van ontwijk- en/of schijnconstructies. Zoals hieronder wordt toegelicht, moet het verbod zo worden vormgegeven dat weglekeffecten worden geminimaliseerd of voorkomen. Steeds opnieuw zal de Arbeidsinspectie moeten bepalen hoe de werkelijke situatie (praktijk) zich verhoudt tot de papieren situatie. Dit zijn complexe en tijdrovende onderzoeken. Zo zal bijvoorbeeld onderzocht moeten worden of het bedrijf valt binnen de sector waarvoor het verbod geldt of alle activiteiten en functies van dat bedrijf binnen de sectorafbakening vallen of slechts een deel daarvan en of personen van de uitlener en inlener (opdrachtgever, leidinggevend) verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Opgelegde sancties zullen vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

4.2.5 Overgangsrecht

Mocht overgegaan worden tot het invoeren van een maatregel, dan zal hiervoor overgangsrecht worden uitgewerkt. Daarbij zal bijvoorbeeld worden bepaald wat het verbod betekent voor bestaande uitzendrelaties en voor welke duur de overgangsregeling van toepassing is.

117 <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@131012/w04-22-00051/>.

4.3 Effect en belang van voorkomen van wegleffecten

In het geval de arbeidskracht direct in dienst treedt zal de voormalig inlener de rol van formele werkgever aannemen met de daarbij behorende verplichtingen. De verwachting is dat in deze situatie de overtredingen van arbeidswetten afnemen. Dit is mede gebaseerd op de evaluatie van het inleenverbod in Duitsland en de analyse van de Arbeidsinspectie.¹¹⁸ Wanneer arbeidskrachten direct in dienst treden zijn er overzichtelijkere en eenvoudigere arbeidsrelaties waarbij formeel en materieel werkgeverschap bij één partij liggen. Dit vergemakkelijkt de handhaving van arbeidswetten.

In hoofdstuk 5 worden de effecten van een sectoraal in- en uitleenverbod bestudeerd. Dit is onder de aanname dat het in- en uitleenverbod niet ontweken wordt. Er kunnen echter wegleffecten ontstaan die het in- en uitleenverbod ondermijnen. Dit zal dan in de uitwerking van de maatregelen moeten worden ondervangen. In de situatie dat er sprake is van een wegleffecten zal de uitzendkracht ingezet worden in een andere flexibele driehoeksrelatie (contracting of zzp).

Zoals beschreven in de probleemanalyse is er binnen bepaalde sectoren een sterke prikkel om met laagbetaalde uitzendkrachten te werken. De financiële aantrekkelijkheid van het gebruik van uitzendkrachten binnen deze sectoren komt voort uit het wegnemen van de risico's van verzuim en uitval bij de inlener en de relatief lagere wervingskosten van uitzendarbeid. Er bestaat daarnaast een prikkel om uitzendconstructies te gebruiken waarmee op onrechtmatige wijze gekort kan worden op arbeidskosten. In de huidige systematiek ligt de aansprakelijkheid hiervoor primair bij de uitlener. Om een indruk te krijgen van het risico op wegleffecten dient allereerst gekeken worden naar het percentage zelfstandigen in een sector waar maatregelen worden overwogen. Om het risico te bepalen kan tevens gekeken naar de aard van de activiteiten die onder het verbod vallen. Indien het om activiteiten gaat die naar verwachting enkel onder leiding en toezicht kunnen worden uitgevoerd, zal er niet snel sprake zijn van het reëel kunnen uitbesteden van taken aan zelfstandigen. Wel is er dan een risico op een toename van schijnzelfstandigheid.

Tevens is er onderzoek gedaan naar waterbedeffecten door arbeidsmarktbeleid. Hoewel de vergelijking niet één op één gemaakt kan worden met een in- en uitleenverbod, komt uit onderzoek naar het waterbedeffect als gevolg van de verkorting van de ketenbepaling (waarna een vast contract moet worden aangeboden) naar voren dat er in de industrie en nijverheid een waterbedeffect is van 32% van de arbeidskrachten.¹¹⁹ Dit percentage omvat ook werkloosheid en een overstap naar werk in een andere sector. Het effect van de overstap naar andere flexibele arbeidsvormen is klein. Tevens was er ten tijde van dit onderzoek nog geen sprake van de intensivering van de handhaving op schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst per 1 januari 2025.

Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium voor de Belastingdienst opgeheven zodat de Belastingdienst kan handhaven op schijnzelfstandigheid. Het inzetten van schijnzelfstandigen wordt hierdoor ontmoedigd. Ondanks deze ontmoediging kan het raadzaam zijn om aanvullende maatregelen te verkennen om schijnzelfstandigheid, bij de invoering van een in- en uitleenverbod, in de sector extra te beperken. Malafide bedrijven die maximaal financieel voordeel willen ontlenen aan het uitlenen van arbeidskrachten kunnen immers besluiten om van uitzendbureau naar bemiddelaar over te gaan. Wanneer de pakkans voor schijnzelfstandigheid laag is, kan deze route extra interessant worden. Overigens controleert de Arbeidsinspectie ook op schijnzelfstandigheid voor zover het relevant is voor het overtreden van de arbeidswetten (of dit in- en uitleenverbod). Toch wordt geadviseerd om scherp te zijn op het voorkomen van deze ontwijkroutes.

Daarnaast kunnen partijen de arbeidsrelatie vormgeven via contracting, ook wel aanneming van werk genoemd. In dat geval zal de voormalig uitzendkracht in dienst treden bij de uitlener, die onder zijn toezicht en leiding het uitbestede werk van de inlener uitvoert. De Arbeidsinspectie verwacht in dat geval geen verbetering van arbeidsvoorwaarden. Indien er feitelijk toch sprake blijkt van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en geen aanneming van werk kan de Arbeidsinspectie hierop handhaven.

¹¹⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), "Informatie over meldingen en toezicht naar sectorale indeling".

¹¹⁹ [Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid](#) Heyma et al, p. 43.

Daarbij zijn er verschillende aanvullende maatregelen die overwogen kunnen worden om weglek naar schijnzelfstandigheid en 'schijn'-aanneming tegen te gaan:

1. Een werkgever kan verplicht worden om te registreren en/of te rapporteren (eventueel aangevuld met een verklaring van een accountant) over de grootte en plaats van externe inhuur, zoals zelfstandigheid en aanneming van werk. Hierdoor kan beoordeeld worden of in het bedrijf sprake is van een risico op weglek.
2. Tevens kan worden overwogen om een bewijsvermoeden van werknemerschap in te voeren voor arbeidskrachten die de activiteiten uitvoeren die onder het verbod vallen. Zo geldt in de Wet minimumloon al dat voor het moeten overleggen van bescheiden dat het minimumloon en de minimumvakantiebijslag betaald wordt, degene in of ten behoeve van wiens onderneming, bedrijf of inrichting een persoon arbeid verricht of heeft verricht of waarvan op grond van feiten en omstandigheden naar redelijk vermoeden een persoon arbeid verricht of heeft verricht als werkgever wordt aangemerkt. De persoon wordt in dat geval aangemerkt als werknemer. Dit geldt behoudens tegenbewijs. Een te verkennen alternatief is het invoeren van een rechtsvermoeden van werknemerschap in deze sector of voor de onderdelen waarvoor een inleenverbod geldt. In België werken dergelijke rechtsvermoedens bij de sectoren of activiteiten waarin het risico op bijvoorbeeld onderbetaling en kwetsbare werken groot is.¹²⁰
3. Een goede monitoring van de maatregel op de markt voor wat betreft de aard van de dienstverbanden. Om dit mogelijk te maken is een rapportageplicht zoals benoemd bij de eerste aanvullende maatregel bevorderlijk voor een solide monitoring.
4. Op dit moment wordt al extra aandacht besteed aan schijnzelfstandigheid en andere constructies in een gezamenlijke taskforce van de Belastingdienst en Arbeidsinspectie.¹²¹ Het weglekrisico zal ontwijkgedrag in de gehele keten veroorzaken. Aanvullende samenwerking in sectoren waar aanvullende maatregelen worden genomen is daarom gewenst. Indien het verbod wordt ingevoerd in een sector met een groot risico op schijnzelfstandigheid, kan de handhaving hierop worden geïntensiveerd.

Gezien deze mogelijkheid om risico's op weglekeffecten te ondervangen, kan het in- en uitleenverbod toch voldoende effectief zijn.

Een verdergaande maatregel is een algeheel verbod. Die is, zonder aanvullende maatregelen, effectiever om weglekeffecten richt andere vormen van arbeid te voorkomen, maar ook ingrijpender (het is dan in zijn geheel niet toegestaan om uit te besteden of in te huren).

4.4 Verhouding tot de Wtta

Mede afhankelijk van het aannemen van de Wtta in de Eerste Kamer, kan het volgende tijdpad worden gekozen ten opzichte van de Wtta:

1. De maatregel wordt ingevoerd in aanloop naar de Wtta en loopt af zodra de Wtta van kracht is;
2. De maatregel wordt ingevoerd in aanloop naar de Wtta en blijft van kracht naast de Wtta;
3. De maatregel wordt gelijktijdig ingevoerd met de Wtta;
4. De maatregel wordt ingevoerd als de evaluatie van de Wtta uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn.

In de Kamerbrief van 24 april 2025 is aangekondigd dat de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Wtta 1 januari 2027 is.¹²² De Arbeidsinspectie zal dan vanaf 1 januari 2028 beginnen met handhaven bij uitleners en inleners.

¹²⁰ Zie ook Kamerstukken II, 2022/23, 31 311, nr. 246.

¹²¹ Jaarplan Arbeidsinspectie blz. 12.

¹²² Kamerstukken II 2024/25, 36 446 nr. 88.

Een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta kan alleen worden ingevoerd via een AMvB. Het opstellen en invoeren van een AMvB kost ongeveer twaalf maanden. Bovendien zal het bereiken van het gewenste gedragseffect ook tijd vergen na inwerkingtreding van het verbod. Een tijdelijk verbod kan een langdurig effect hebben op de arbeidsstructuur binnen een sector, zelfs na de afschaffing ervan. Aangepaste contractvormen zijn vaak moeilijk terug te draaien, en uitzendbureaus kunnen in de tussentijd uit de sector zijn verdwenen. Wanneer wordt gekozen voor een tijdelijke maatregel, zullen er dus ook na afloop van het verbod blijvende effecten merkbaar zijn. Een tijdelijk verbod dat is gericht op een tijdelijk effect, lijkt daarom minder proportioneel.

Daarnaast is de juridische grondslag om een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen op dit moment nog niet van kracht. Via een amendement van de leden Patijn en Omtzigt is in het wetsvoorstel van de Wtta echter een wettelijke grondslag gecreëerd voor een uit- en inleenverbod.¹²³ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.¹²⁴ Wanneer de Eerste Kamer deze wet aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een tijdelijk in- en uitleenverbod geldt. Hoewel een verbod op deze termijn handhaafbaar en uitvoerbaar kan zijn, is het onduidelijk of dit korte tijdsbestek lang genoeg is om structuurveranderingen waar te nemen. Een tijdelijk verbod met een dergelijke korte duur (van een minder dan een jaar voor inwerkingtreding van de Wtta vanaf 1 januari 2027) bereikt waarschijnlijk weinig structurele effecten, terwijl het wel ernstig ingrijpt in de sector. Dit kan de maatregel daarom minder proportioneel maken.

Het daadwerkelijke effect van een tijdelijk verbod hangt sterk af van de duur waarin het van kracht is. Het lijkt daarom verstandig om een verbod ook na de invoering van de Wtta te laten doorlopen, en pas af te schaffen zodra de gewenste structurele veranderingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Hoewel het principe goed is om het verbod te laten vervallen wanneer dit niet langer nodig is, brengt dit ook risico's met zich mee. Het is lastig te definiëren en meten wanneer een verbod voldoende effect heeft gehad. Wanneer een verbod van kracht is zal uitzendwerk, en daarmee ook de problematiek die dit met zich meebrengt uit het zicht verdwijnen als gevolg van de maatregel. Het is echter de vraag of deze veranderingen blijvend zijn, of zullen teruggedraaien als een verbod weer verdwijnt. Wanneer een structuurverandering of een cultuurverandering in de sector heeft plaatsgevonden is lastig te bepalen.

Als gekozen wordt om eerst te wachten op de evaluatie van de Wtta, dan is voor nu geen verdere uitvoering nodig en kan de evaluatie van de Wtta worden afgewacht. De evaluatie van de Wtta zal waarschijnlijk pas in 2030 beschikbaar zijn.

4.5 Sanctiebeleid

Het sanctiebeleid bij het niet naleven van het in- en uitleenverbod zal nader worden uitgewerkt als besloten is dat aanvullende maatregelen in een bepaalde sector nodig zijn. Bij de uitwerking van het sanctiebeleid zullen een aantal randvoorwaarden worden meegenomen:

- i) Het sanctiebeleid dient afschrikwekkend en preventief genoeg te zijn om partijen tot naleving van het in- en uitleenverbod aan te zetten.
- ii) Bij overtreding van het in- en uitleenverbod wordt een boete opgelegd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het aantal arbeidskrachten waarvoor het verbod wordt overtreden en de grootte van het bedrijf.
- iii) Een overtreding van het in- en uitleenverbod zal worden aangemerkt als een ernstige overtreding. Hierdoor is het mogelijk om bij een ernstige overtreding (direct) over te gaan tot een waarschuwing tot preventieve stillegging of preventieve stillegging. Daarbij kan er een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden opgelegd. Voor allebei de opties hoeft de wet niet te worden gewijzigd. De middelen zijn gericht op herstel van de overtreding. Dit herstel zou er dan uit bestaan dat de inlener aantoonbaar niet meer te werken met uitzendkrachten. Een uitleener dient te bewijzen dat arbeidskrachten niet meer worden uitgeleend aan de betreffende sector.

¹²³ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

¹²⁴ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250415/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3.

- iv) Overtredingen van het in- en uitleenverbod zullen, net zoals bestaande overtredingen van de Waadi, openbaar worden gemaakt.
- v) Tot slot dient te worden uitgewerkt wat het gevolg is van de overtreding voor het dienstverband van de ter beschikking gestelde arbeidskracht. De rechter zou, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, bij een overtreding van het in- en uitleenverbod kunnen oordelen dat de overtreding een misbruiksituatie is wanneer i) een in- en uitleenverbod geldt, ii) partijen daar bewust van zijn, maar iii) tegen beter weten in een uitzendovereenkomst sluiten.¹²⁵ Bij deze uitwerking zijn er twee mogelijkheden voor het gevolg van de overtreding voor het dienstverband. De eerste optie waarvoor gekozen kan worden is een geruisloze overgang van de arbeidsovereenkomst van de uitlener naar de inlener.¹²⁶ De tweede optie waarvoor gekozen kan worden is de verplichting voor de inlener om de arbeidskracht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden. Daarbij dient dan tevens uitgewerkt te worden wat er gebeurt wanneer de arbeidskracht dit aanbod afslaat of hierop niet reageert.

4.6 Alternatieve en aanvullende en maatregelen

Buiten een in- en uitleenverbod om zijn er ook alternatieve en aanvullende maatregelen te bedenken om de misstanden aangaande uitzendwerk in specifieke (sub)sectoren tegen te gaan. Een deel van deze maatregelen zou aanvullend kunnen worden ingezet naast een in- en uitleenverbod, een deel alleen als alternatief. Het combineren van verschillende maatregelen in één sector kan discussie over de proportionaliteit van de maatregelen oproepen. Hieronder zullen een aantal van deze maatregelen worden besproken en zal ook worden toegelicht hoe zij aanvullend kunnen dienen of waarom deze niet aanbevolen zijn als alternatief.

Daarbij zijn vooral alternatieve en aanvullende maatregelen voor een sectoraal in- en uitleenverbod verkend. Alternatieven die zien op wijzigingen op de gehele arbeidsmarkt (zoals een wijziging van de toelatingsplicht, de aanpassingen van het uitzendregime of beperkingen van de inzet van uitzendkrachten in algemene zin, zoals een beperking tot de inzet van piek en ziek) zijn niet overwogen omdat deze niet proportioneel worden geacht voor de probleemstelling van deze verkenning, namelijk het voorkomen van misstanden met uitzendkrachten in specifieke sectoren.

4.6.1 Individueel in- en uitleenverbod

Een individueel in- en uitleenverbod is geschikt voor sectoren waar niet stelselmatig de arbeidswetten worden overtreden maar waar individuele werkgevers de arbeidswetten langdurig en structureel overtreden. Bij dit verbod mag een onderneming geen ter beschikking gestelde arbeidskrachten inlenen. Een uitlener mag geen ter beschikking gestelde arbeidskrachten uitleenen aan deze inlener. De inlener heeft de plicht om een potentiële uitlener te vertellen dat er een in- en uitleenverbod op de onderneming rust.

Uit oogpunt van de rechtmatigheid en proportionaliteit dient in de uitwerking gezien te worden hoe deze maatregel zich verhoudt tot andere maatregelen die in dit verband al tegen de inlener kunnen worden ingezet, zoals een boete, een last onder dwangsom en de mogelijkheid van stillegging van werk. Het lijkt het meest voor de hand te liggen dat het in- en uitleenverbod een bestraffende sanctie is. Zo kan deze maatregel dienen als aanvulling op de bestaande maatregelen die juist gericht zijn op herstel. Daarnaast kan een strafbaar feit een reden zijn waarom een individueel in- en uitleenverbod wordt ingezet, daar past een bestraffende sanctie bij.

¹²⁵ ECLI:NL:PHR:2025:356 - Parket bij de Hoge Raad, 21-03-2025 / 24/03307.

¹²⁶ In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden waarbij een overeenkomst overging naar een andere contractspartij en de uitzendovereenkomst met de initiële werkgever een arbeidsovereenkomst werd met de inlener. (Zie bijv. Hoge Raad 21 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:312 (Taxi Dorenbos)). In die gevallen was sprake van een (evidente) vorm van misbruik of bijzondere omstandigheden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarin constructies zijn opgetuigd (enkel) om aan arbeidsrechtelijke bescherming van een werknemer te ontkomen. Bij dergelijke evidente misbruiksituaties kan de regel ABN AMRO/Maihi-arrest, zie Hoge Raad 5 april 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8186 r.o. 3.4. worden doorkruist (zie bijv. rechtbank Amsterdam 9 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3266 r.o. 21).

Via een wetswijziging krijgt de Arbeidsinspectie de mogelijkheid om in aanvulling op bestaande sanctiemogelijkheden een individueel in- en uitleenverbod op te leggen. Bij AMvB kan deze maatregel nader worden uitgewerkt. Deze maatregel kan worden opgelegd bij de overtredingen van bepaalde nog nader te bepalen arbeidswetten. In sommige gevallen zal de Arbeidsinspectie daarbij eerst de inlener oproepen om de overtreding te escaleren door de zogenoemde escalatiemogelijkheden die daarvoor zijn. Sommige overtredingen van arbeidswetten zijn dermate ernstig dat deze herstel mogelijkheden niet worden geboden, bijvoorbeeld omdat deze overtredingen een strafbaar feit zijn. Bedrijven die een individueel inleenverbod opgelegd hebben gekregen zullen worden gepubliceerd op de website van de Arbeidsinspectie zodat potentiële uitleners hier kennis van kunnen nemen. Voor inleners en uitleners die zich niet aan het verbod houden geldt hetzelfde sanctiebeleid als voor een sectoraal in- en uitleenverbod, zie hoofdstuk 3.4. Dit betekent dat ze zullen worden gesanctioneerd.

Deze maatregel is niet geschikt als alternatief voor een sectoraal in- en uitleenverbod als zichtbaar is dat de sector als geheel significant veel overtredingen kent. Een individueel verbod opleggen vergt namelijk veel capaciteit van de Arbeidsinspectie.¹²⁷ In sectoren waar stelselmatig arbeidswetten worden overtreden zouden dan eigenlijk alle inleners op individueel niveau gecontroleerd moeten worden, maar daar is de dekkingsgraad van de Arbeidsinspectie niet op toegerust. Wanneer op basis van cijfers aangetoond kan worden dat er sprake is van stelselmatig overtreden van arbeidswetten ligt daarom een sectoraal in- en uitleenverbod vanwege de effectiviteit meer voor de hand. De Arbeidsinspectie beschouwt een individueel inleenverbod als een nuttig instrument naast een eventueel sectoraal uitleen- of inleenverbod. Het zal naar verwachting nuttig kunnen zijn als een inlener zich ten opzichte van relevante branchegeenoten onderscheidt door overtredingen en overmatig inlenen.

Effecten: De effecten van deze maatregel zullen op macroniveau nauwelijks of niet waar te nemen zijn, ook zullen de effecten in mindere mate en naar verwachting pas later intreden dan bij een sectorale maatregel. Deze maatregel zal alleen effect hebben op de individuele inleners waar de maatregel wordt opgelegd en de uitleners die met deze partijen willen samenwerken. Andere werkgevers in de betreffende sector kunnen arbeidskrachten blijven inlenen en vice versa kunnen uitleners arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen. Als deze maatregel wordt toegepast in een sector met enkele individuele inleners die langdurig en stelselmatig arbeidswetten overtreden, dan kan deze maatregel het gewenste effect hebben. In dat geval zal het overtreden van arbeidswetten bij deze individuele inleners, en indirect uitleners, worden tegengegaan.

Uitvoerbaarheid: Een individueel inleenverbod vraagt waarschijnlijk geen capaciteitsuitbreiding van de Nederlandse Arbeidsinspectie en is een extra mogelijkheid die de Arbeidsinspectie kan benutten met de bestaande capaciteit (vergelijkbaar aan een bestuursrechtelijke stillegging).

Tijdpad: wetswijziging is vereist en zal minstens 24 maanden duren.

4.6.2 Sectoraal in- en uitleenverbod voor een bepaalde regio

Als het overtreden van arbeidswetten zich concentreert in een specifieke regio, dan kan een regionaal én sectoraal in- en uitleenverbod worden overwogen in plaats van een generiek in- en uitleenverbod in een sector. Op dit moment is het niet mogelijk om te onderbouwen dat overtredingen van arbeidswetten regionaal geconcentreerd zijn. Tevens zou een regionale afbakening van toegevoegde waarde dienen te zijn naast een sectorale afbakening. Die toegevoegde waarde wordt op dit moment niet gezien. Het is theoretisch ook minder waarschijnlijk om te veronderstellen dat bepaalde misstanden regionaal en niet sectoraal geclusterd zijn. Tot slot is het lastig om de standplaats van een uitzendbureau bepalend te laten zijn voor het verbod, dus er zou dan enkel naar de standplaats van de inlener kunnen worden gekeken.

¹²⁷ De Arbeidsinspectie zal minimaal twee handelingen dienen te verrichten voordat een bedrijf een individueel verbod wordt opgelegd. Het zullen er in de praktijk vaak meer zijn. Een individueel in- en uitleenverbod heeft een sanctionerend karakter en is niet gericht op herstel. Daarom dient de overtreding óf heel ernstig te zijn, denk aan een strafbaar feit, óf ondanks aanmaningen niet hersteld te worden. Wanneer een overtreding van een arbeidswet dus niet een strafbaar feit is, zullen er eerst mogelijkheden worden geboden tot herstel. Pas wanneer deze aanmaningen tot herstel geen effect hebben kan overgegaan worden tot het opleggen van een individueel in- en uitleenverbod. Vervolgens kan tegen dit besluit nog een bezwaar-en beroepsprocedure worden gestart.

4.6.3 Verplicht percentage direct in dienst

Een ander alternatief voor een sectoraal in- en uitleenverbod is de verplichting om een significant deel van het personeel direct in dienst te nemen. Deze maatregel kan via een wetswijziging geregeld worden. Voor het resterende percentage waar geen verplichting voor geldt, kan de inhuur worden benut, waarbij werknemers via bijvoorbeeld een uitzendcontract of zzp-relatie worden ingehuurd.

Randvoorwaarden

Bij de nadere uitwerking van deze maatregel zijn er een aantal onderdelen waar een keuze in gemaakt dient te worden om de maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar te maken. Allereerst zal bepaald dienen te worden hoe de inhuur moet worden berekend. Voor sommige onderdelen is dat duidelijk (bijv. uitzenden en andere vormen van terbeschikkingstelling), voor andere onderdelen moet hier nog een keuze in gemaakt worden. Vallen onder dit percentage bijvoorbeeld ook het uitbesteden van ondersteunende activiteiten zoals administratie en schoonmaak?

Er zijn twee mogelijkheden om deze maatregel vorm te geven, een civielrechtelijke route of een publiekrechtelijke route:

a. In het kader van de civielrechtelijke route is de arbeidskracht of een vertegenwoordiger, zoals een vakbond, verantwoordelijk om naleving van de maatregel af te dwingen. Nu kan een individuele werknemer of een partij die de belangen van de arbeidskrachten behartigt zoals een vakbond¹²⁸ verzoeken om een verklaring voor recht¹²⁹ dat de betreffende werkgever nog niet voldoet aan de verplichting om een bepaald percentage van de werknemers in dienst te hebben. Daarvoor is allereerst nodig dat de werkgevers voor wie deze verplichting geldt up to date bijhouden hoe het personeelsbestand is vormgegeven inclusief de inhuur waarvoor een verplicht percentage in dienst geldt. Ook zullen ze dit inzichtelijk moeten maken voor werknemers. Dat zou kunnen door deze administratie openbaar te maken voor werknemers. De andere optie is een actieve rapportageplicht. Een dergelijke actieve rapportageplicht wordt op dit moment nationaal uitgewerkt bij de implementatie van de EU Richtlijn Loontransparantie in nationale wetgeving. Daarnaast zal in de wet geregeld dienen te worden dat een belanghebbende zoals een individuele arbeidskracht of vakbond de werkgever aan kan spreken op een te laag percentage arbeidskrachten in directe dienst.

Als een rechter oordeelt dat de werkgever de verplichting voor een bepaald percentage direct in dienst niet heeft nageleefd, dan dient de werkgever deze overtreding te repareren. Hierbij zal het omgekeerde afspiegelen, oftewel inspiegelen, dienen te worden toegepast. Dit betekent dat de werknemer die het langst in dienst was, als eerst in dienst komt, per uitwisselbare functie en leeftijdsgroep. Als een werknemer niet in dienst wil komen, dan komt de werknemer die daarna het langste in dienst is in aanmerking. De vraag is echter of een individuele werknemer dit snel zal invoeren. Een werknemer heeft immers een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever waardoor een rechtszaak het risico op baanverlies met zich meebrengt. Ook zal een werknemer enkel naar de rechter gaan wanneer deze weet dat een rechtszaak kan resulteren in een direct dienstverband. Al wordt de route om via de civiele rechter naleving af te dwingen nader uitgewerkt, zal het waarschijnlijk dus niet effectief genoeg zijn om – via civiele procedures – naleving van deze maatregel te realiseren. Wel kan het bijdragen aan de effectiviteit van de maatregel en een arbeidskracht mogelijkheden bieden om een direct dienstverband te verkrijgen.

¹²⁸ In het geval van een collectieve actie zie artikel 3:305a BW.

¹²⁹ Artikel 611 e.v. Rv.

b. De tweede mogelijkheid is de publiekrechtelijke route. Deze route houdt in dat de verplichting om een bepaald percentage van de werknemers in dienst te hebben in een nieuwe aparte wet wordt neergelegd, en dat de hoogte van dat percentage alsmede de aan te wijzen sector(en) in diezelfde wet of in een aparte AMvB wordt bepaald. Vervolgens zal er bestuursrechtelijk toezicht zijn op de naleving van deze verplichting in die sector(en). Besluiten van de toezichthouder zullen vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. De Arbeidsinspectie heeft aangegeven mogelijkheden te zien om toezichthouder te worden op deze nieuwe verplichting. Bij hen is er ervaring met dergelijke controles en onderzoeken, waarin de aard van de arbeidsrelaties wordt onderzocht om te kunnen bepalen of de verplichtingen voor werkgevers uit de arbeidswetten gelden. Als publiekrechtelijke handhaving van de maatregel kan worden gerealiseerd voor het verplichte percentage direct in dienst, kan deze publiekrechtelijke route naar verwachting effectiever zijn dan de civielrechtelijke route.

Op dit moment is het enkel in een beperkt aantal sectoren een overheidstaak om toe te zien op de contractvorm die ingezet wordt om te voldoen aan de arbeidsvraag. Zo handhaaft de ACM op het verplichte percentage direct in dienst als postbezorger¹³⁰ en de ILT op de eis van dienstbetrekking van chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer.¹³¹ Voor een uitvoerbare en handhaafbare publiekrechtelijke route spelen soortgelijke punten als bij de civielrechtelijke route een rol: een definitie van ‘inhuur’ en een up to date weergave van het personeelsbestand en de inhuur waarvoor een verplicht percentage in dienst geldt. Hiervoor zijn wellicht mogelijkheden te onderzoeken zoals het opleggen van administratie- en rapportageverplichtingen die aansluiten bij de polisadministratie en vormen van externe rapportage en validatie door middel van bijvoorbeeld een accountantsverklaring. In sommige sectoren (bijvoorbeeld in het onderwijs, zorg of kinderopvang) zijn er wellicht via de bekostiging mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan de aard van het dienstverband. Binnen het huidige stelsel gaat deze laatste mogelijkheid dus niet op voor de gehele arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd kan een in- en uitleenverbod eenzelfde effect bereiken als een verplicht percentage in dienst als er aanvullende maatregelen worden genomen om waterbedeffecten richting schijnzelfstandigheid en ‘schijn-aanneming van werk’ te voorkomen (zie hoofdstuk 3.3). Het effect is immers dat een werkgever fors wordt beperkt in zijn mogelijkheden om personeel extern in te huren en daardoor wel personeel direct in dienst moet nemen.

Genoemde vraagstukken moeten nader worden uitgewerkt. Zonder publiek toezicht zou het afdwingen van het percentage namelijk afhangen van civiele procedures. Individuele werknemers die een dergelijke zaak aanspannen zullen niet altijd bij voorbaat weten of het voeren van een procedure hen een dienstverband bij de inlener kan opleveren. Dat is immers afhankelijk van het inspiegelen. Daarom is onzeker of er veel civiele zaken zullen worden gestart wanneer het percentage direct in dienst niet wordt nageleefd. Het afschrikwekkende karakter van deze maatregel zal dan waarschijnlijk beperkt zijn. Een nadere uitwerking van deze maatregel zal een (wets)traject betekenen van minimaal 24 maanden. Deze tijd zou nodig zijn om de genoemde vraagstukken uit te werken en te bezien of deze publiekrechtelijke route uitvoerbaar en handhaafbaar kan zijn.

4.6.4 Afspraken in de cao

Cao-partijen kunnen afspraken maken over inhuurbeperkingen. Dit is in meerdere cao's al gebeurd.¹³² Deze afspraken variëren van een intentie tot het terugbrengen van de externe inhuur tot een verplicht percentage direct in dienst inclusief boetebepaling. Cao-partijen zien zelf toe op de naleving van de cao. Publieke handhaving van bepalingen in cao's is niet mogelijk. Wel kunnen partijen cao-afspraken afdwingen bij de rechter.

¹³⁰ In het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is opgenomen dat een postvervoerbedrijf met ingang van 1 januari 2014 met 80% van de postbezorgers die hij inzet voor zijn postvervoer een arbeidsovereenkomst moet zijn aangegaan, zie [wetten.nl - Regeling - Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 - BWBR0029800](https://wetten.nl/-/Tijdelijk%20besluit%20postbezorgers%202011-BWBR0029800). Zie over dit besluit ook deze uitspraak waarin onder meer wordt ingegaan op de rechtmatigheid van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011: ECLI:NL:RBSGR:2011:BW0642, voorheen LJN BW0642, Rechtbank 's-Gravenhage, 380424 - HA ZA 10-4005 (rechtspraak.nl).

¹³¹ [Koeriers | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\)](https://www.ilt.nl/).

¹³² Zie b.v. Cao GVB 1 januari t/m 1 januari 2020, 2019 artikel 2.17, Cao particuliere beveiliging 8 december 2024 t/m 27 december 2026 artikel 110 lid 2, Cao Zorgvervoer en Taxi 1 juli 2024 t/m 31 december 2025 artikel 5.3, Cao Schoonmaak-en Glazenwassersbedrijf 2021 artikel 5, Ondernemingscao Maja Stuwadoorsgroep B.V.

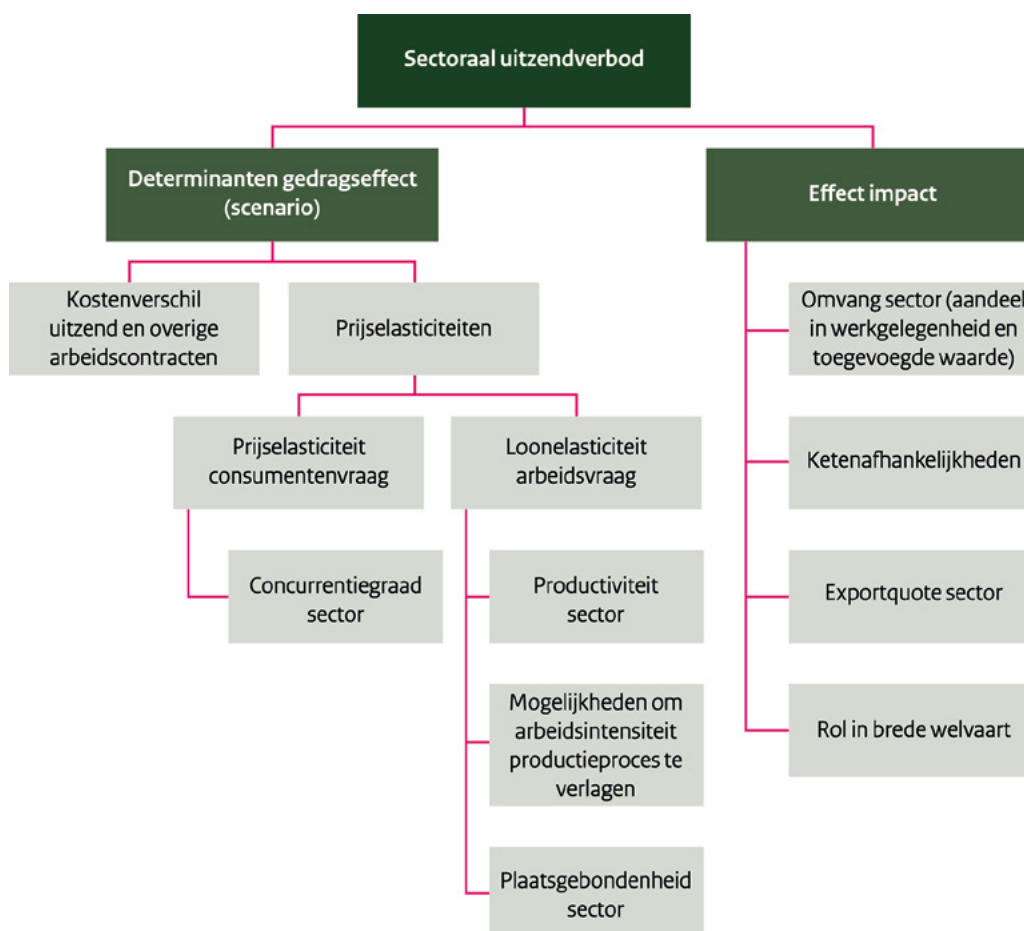
5. Effecten en impactanalyses

5.1 Bepalende factoren voor gedragseffecten (scenario's)

Aangezien op voorhand moeilijk te voorspellen is wat de gedragsreactie is op een uitleen- en inleenverbod, brengen we de mogelijke effecten hiervan in kaart met behulp van scenario's. Deze scenario's verkennen: (1) de volledige vervanging van uitzend-FTE door indiensttreding bij de inlener binnen de sector, en (2) het niet vervangen van uitzend-FTE, waardoor de inzet van de desbetreffende arbeid daalt. Scenario 2 wordt uitgesplitst in 2a) krimp van de sector en 2b) verhoging van kapitaalintensiteit. De verschillende scenario's geven een eerste beeld over wat er in een sector zou kunnen gebeuren gegeven dat de sector zich in dat scenario begeeft. De uiteindelijke impact van een uitzendverbod blijft onzeker. In dit hoofdstuk wordt aangenomen dat de weglekeffecten zoals beschreven in hoofdstuk 4 niet plaats vinden.

Deze verkenning bevat geen sectorspecifieke impactanalyse, omdat er nog te veel onduidelijk is om een gedegen analyse te doen. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over de mogelijk gekozen maatregel, sector en reikwijdte. Daarnaast ontbreekt er op dit moment nuttige sectorspecifieke data, zoals prijselasticiteit, winstmarges en plaatsgebondenheid. In bijlage I wordt wel meer feitelijke informatie gegeven over de sectoren genoemd in hoofdstuk 3. Dit betreft geen volledige impactanalyse, maar geeft wel alvast een eerste beeld over de achtergrond van de genoemde sectoren.

Figuur 2. Determinanten gedragseffecten (scenario's) bij invoering in- en uitleenverbod *



Figuur 1 toont welke factoren invloed hebben op de reikwijdte van het in- en uitleenverbod. Bij de keuze om wel of niet in een sector in te grijpen middels een in- en uitleenverbod is het cruciaal om zorgvuldig af te wegen welke mogelijke gedragsreacties optreden in een sector en welke impact/reikwijdte deze effecten zullen hebben. Voor de reikwijdte en impact van het verbod zijn de kenmerken van de sector relevant, zoals de sectoromvang, de mate waarin een sector is ingebed in langere ketens van bedrijvigheid en de exportquote binnen een sector. Zo zal een in- en uitleenverbod in meer exportgeoriënteerde sectoren, minder impact hebben voor de binnenlandse consumenten, terwijl een verbod in de transport of zorg kan leiden tot langere wachttijden. Tot slot is relevant welk gewicht de arbeidsvraag in een sector wordt gegeven voor de brede welvaart.

Scenario 1 (Volledige vervanging van uitzend-FTE door indiensttreding bij de inlener binnen de sector) is waarschijnlijker wanneer de kosten van indiensttreding bij de inlener niet substantieel hoger zijn dan de kosten van het inlenen van uitzendarbeid of wanneer extra kosten doorberekend worden naar de consument. Omdat bedrijven bewust gekozen hebben voor een uitzendmodel, is het aannemelijk dat inleners vóór invoering van een in- en uitleenverbod een kostenvoordeel behalen met de inzet van uitzendarbeid. 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. De totale kosten van uitzendkrachten zijn echter waarschijnlijk lager door verplaatsing van risico en wervingskosten naar de uitzender, een hogere wendbaarheid voor de inlener en mogelijk gebruik van malafide constructies door de uitzender. Scenario 1 is tevens aannemelijker bij een lage loonelasticiteit van de arbeidsvraag. Bedrijven zullen hun arbeidsvraag bijvoorbeeld minder snel verlagen ten gevolge van een loonstijging indien een sector meer plaatsgebonden is.

Scenario 2 (het niet vervangen van uitzend-FTE, waardoor de inzet van arbeid daalt) treedt op wanneer het door de hogere loonkosten van arbeid ten gevolge van een in- en uitleenverbod niet langer winstgevend is om te produceren met dezelfde hoeveelheid arbeid. Dit is het geval als hogere loonkosten niet door te rekenen zijn naar de consument, omdat consumenten sterker reageren op prijsveranderingen (hoge prijselasticiteit van de consumentenvraag), de marktconcurrentie in een sector sterk is en als het kostenvoordeel van uitzendkrachten groot is. In dit geval treedt krimp van de sector op (scenario 2a). Ook is het mogelijk dat bedrijven hun arbeidsvraag verlagen ten gevolge van een loonstijging, omdat kapitaalinvesteringen relatief aantrekkelijker zijn geworden ten opzichte van de inzet van arbeid en er mogelijkheden liggen om de arbeidsintensiteit van het productieproces te verlagen (scenario 2b).

5.2 Scenario's

Scenario 1: mensen treden in dienst bij de inlener, arbeidstotaal FTE in de afgebakende sectoren neemt niet noemenswaardig af door de maatregel.

In dit scenario zal de invoering van een in- en uitleenverbod in bepaalde sectoren resulteren in een verschuiving tussen contractvormen op de arbeidsmarkt. Dit gedragseffect treedt op wanneer het voor een bedrijf nog steeds winstgevend is om de huidige productie voort te zetten via het gebruik van arbeidscontracten in directe dienst.

Arbeidsmarkteffecten:

Arbeidsvraag. In dit scenario wordt verondersteld dat de arbeidsvraag ongeveer gelijk blijft. Het blijft voor een werkgever aantrekkelijk dezelfde productie met dezelfde hoeveelheid arbeid uit te voeren. Het productieproces kapitaalintensiever maken of productie verlagen is geen interessanter alternatief. Zo zijn volgens de evaluatie van een sectorspecifiek in- en uitleenverbod in Duitsland uitzendkrachten over het algemeen in dienstverband getreden bij hun inleners.¹³³

Arbeidsaanbod. Als vervanging van uitzendarbeid met directe dienstverbanden bij de inlener resulteert in een verlaging van het aantal malafide praktijken, zullen arbeidsomstandigheden in dit scenario verbeteren.¹³⁴ Hierdoor kan het arbeidsaanbod in dit scenario wat toenemen.

¹³³ De evaluatie volgens artikel 8 van de Wet ter waarborging van de rechten van werknemers in de vleesindustrie (GSA Meat) eindrapport Duitsland (2023).

¹³⁴ Zie hoe is de situatie, en De uitzendsector in hoofdstuk 2 voor meer informatie.

Economische effecten:

Prijseffecten. Prijseffecten blijven beperkt wanneer de totale loonkosten van directe dienstverbanden niet substantieel hoger liggen dan de kosten van uitzendarbeid. Wanneer er wel sprake is van een kostenverschil is het in sommige sectoren mogelijk om de hogere arbeidskosten door te schuiven naar de consument en het consumentensurplus te verkleinen, indien sprake is van een relatief lage concurrentiegraad en prijselasticiteit van de consumentenvraag. In dit geval kan wel sprake zijn van prijsverhogingen. Indien een groot aandeel van de productie in een sector bedoeld is voor export (of voor een vergelijkbare prijs geïmporteerd kan worden uit het buitenland) zullen binnenlandse consumenten eventuele prijseffecten in mindere mate bemerken.

Struatuureffecten. Scenario 1 leidt in eerste instantie tot een direct effect en krimp van de uitzendsector, waarbij de voormalige taken van het uitzendbureau intern bij de vroegere inlener worden belegd. Ook is het mogelijk dat de taak van uitzendbureaus verandert, bijvoorbeeld in het enkel nog werven van (buitenlandse) arbeidskrachten. In Duitsland leveren veel uitzendbureaus volgens de evaluatie van het in- en uitleenverbod nu HR-diensten aan voormalige inleners.¹³⁵ Significante structuurveranderingen voor voormalig inlenende sectoren worden besproken in onderstaand scenario 2.

Maatschappelijke effecten:

De Arbeidsinspectie kan bij indiensttreding beter controleren of arbeidswetten worden nageleefd doordat arbeidsketens korter worden. Ook wordt het voor gemeentes en maatschappelijke instanties makkelijker om een gesprekspartner te vinden in geval van overlast. Daarnaast prikkelen directe dienstverbanden werkgevers om meer zorg en verantwoordelijkheid te dragen voor hun werknemers. Doordat de baten van investeringen in directe werknemers in grotere mate bij de werkgever belanden, is denkbaar dat werkgevers kritischer zullen zijn bij de werving van buitenlandse arbeidskrachten. Ook groeit hiermee de prikkel om te investeren in de ontwikkeling van werknemers met flexcontracten.¹³⁶ Dit kan op termijn positieve productiviteitseffecten opleveren.

De grootte van maatschappelijke effecten hangt samen met het type arbeidscontracten dat in de plaats komt voor uitzendarbeid. Bij contracten voor onbepaalde tijd zijn de maatschappelijke voordelen, bijvoorbeeld op het gebied van investeringen in de ontwikkeling van werknemers, naar verwachting groter dan bij tijdelijke contracten.¹³⁷ Vervanging met tijdelijke contracten dempt naar verwachting ook een mogelijke toename in het binnenlandse arbeidsaanbod. Een toename van het binnenlandse arbeidsaanbod kan de vraag naar arbeidsmigranten verminderen. In Duitsland laat de wetsevaluatie zien dat vervanging van uitzendarbeid met directe arbeidsrelaties tussen de voormalig inlener en arbeidskracht voor een positieve cultuurverandering op de werkvloer zorgt.¹³⁸ Echter, in Duitsland blijkt het verbod in mindere mate effectief voor het oplossen van bredere maatschappelijke problemen. Het is moeilijk in te schatten of een uitzendverbod ook iets verandert aan de woonsituatie van de werkende. Ook is het moeilijk in te schatten of dit een positieve bijdragen levert voor de het groeiende dakloosheidsprobleem. Andersom is het ook niet vast te stellen of het wegvallen van uitzendbureaus als huisvester misschien nadelige effecten heeft.

¹³⁵ Zie bijlagen III buitenlandvergelijking.

¹³⁶ Kleinknecht, A., F.N. van Schaik en H. Zhou (2014). Is flexible labour good for innovation? *Cambridge Journal of Economics*, 38(5), 1207–1219.

¹³⁷ Sociaal Cultureel Planbureau, arbeidsmarkt in kaart [Neemt een leven lang ontwikkelen onder werkenden toe? | Arbeidsmarkt in kaart: Wel- en niet-werkenden – editie 3 – SCP](#). Vooral werknemers met een sterke positie op de arbeidsmarkt (vast contract, voltijd dienstverband) volgden scholing op kosten van de werkgever.

¹³⁸ De evaluatie volgens artikel 8 van de Wet ter waarborging van de rechten van werknemers in de vleesindustrie (GSA Meat) eindrapport Duitsland (2023).

Scenario 2: Uitzend FTE wordt niet geheel vervangen door alternatieve arbeidscontracten en de inzet van arbeid binnen sectoren met een in- en uitleenverbod daalt.

Dit scenario zal zich voordoen wanneer het door het in- en uitleenverbod niet meer winstgevend is om dezelfde hoeveelheid te blijven produceren (scenario 2a) of wanneer kapitaalinvesteringen die de uitzendfuncties (gedeeltelijk) vervangen relatief aantrekkelijker zijn geworden (scenario 2b).

2a) krimp van de sector

Arbeidsmarkteffecten:

Arbeidsvraag. De arbeidsvraag in sector met een in- en uitleenverbod neemt af als bedrijven hun productie verlagen door een stijging van hun totale loonkosten. Dit resulteert in sectorale krimp. De invloed op de arbeidsvraag op macroniveau is sterk afhankelijk van de reikwijdte van een sectoraal arbeidsverbod, oftewel van de sectoromvang, het aantal uitzendkrachten dat in de desbetreffende sector werkzaam is en mogelijke doorwerking van sectorale krimp op bedrijfsketens.

Arbeidsaanbod. Met een krimp van de werkgelegenheid in een sector daalt eveneens het arbeidsaanbod dat zich in deze sector aanbiedt. Zolang welvaartsconvergentie binnen de EU beperkt blijft, blijven relatieve verschillen in arbeidsvoorwaarden echter een belangrijke pullfactor voor arbeidskrachten uit het buitenland. Sectorale krimp resulteert daarentegen wel in een minder actieve werving van arbeidsmigranten, waardoor het effectieve arbeidsaanbod van arbeidsmigranten in Nederland afneemt. Zo laat het CPB zien dat een lagere arbeidsvraag gepaard gaat met een lager netto migratiesaldo.¹³⁹

Economische effecten:

Prijseffecten. Een lager aanbod gaat gepaard met hogere prijzen. Krimp van sectoren (in Nederland) kan resulteren in een verschuiving van consumptie naar andere producten of hogere import uit het buitenland.

Structuureffecten. Ten opzichte van scenario 1 gaat scenario 2 gepaard met sterkere effecten op de sectorstructuur. Naast een krimp van de uitzendsector, zullen inlenende sectoren in dit scenario eveneens krimpen. De grootte van de structuurveranderingen hangt tevens samen met de mate waarin een krimpende sector is ingebed in een langere keten van bedrijvigheid.

Maatschappelijke effecten:

Scenario 2a gaat gepaard met een afname van de vraag naar arbeid en sectorale krimp. In de huidige arbeidsmarktkrapte is arbeid een schaars goed. De maatschappelijke effecten van dit scenario zijn daarom afhankelijk van hoe de gekrompen sector zich tot de brede welvaart verhoudt. Dit omvat zowel de toegevoegde waarde van de sector, als het beslag dat een sector op verschillende schaarstes legt, zoals ruimte, milieu, klimaat en arbeid.

Het wegvallen van de uitzendarbeid kan op korte termijn tevens een nadelige impact hebben op bestaande kwetsbare uitzendkrachten.

Op de langere termijn resulteert dit scenario in een lagere vraag naar laagbetaalde arbeidsmigratie. Dit gaat gepaard met een lagere druk op publieke voorzieningen en de woningmarkt.

¹³⁹ CPB (2024). *Economische dynamiek en migratie*. De gastarbeider populatie betrof destijds grotendeels derdelanders, waar de huidige laagbetaalde arbeidsmigranten veelal afkomstig zijn uit MOE-landen. Voor MOE-landers geldt vrij verkeer. CPB belichtte dat gastarbeiders ook in grote mate bleven doordat het migratiebeleid strenger werd en er een angst was dat men geen kans meer zou krijgen om terug te keren naar NL.

2b) verhoging van de kapitaalintensiteit*Arbeidsmarkteffecten:*

Arbeidsvraag. De arbeidsvraag naar het type werk dat door uitzendkrachten vervuld werd (en de algehele arbeidsintensiteit) in een sector neemt af, wanneer bedrijven kapitaalintensiever worden. Deze gedragsreactie treedt op als kapitaalinvesteringen in arbeidsbesparende technologieën relatief aantrekkelijker worden door de stijging van arbeidskosten. Van belang hierbij is wel dat verhoogde arbeidsproductiviteit op macroniveau niet per definitie resulteert in een afname van de arbeidsvraag, maar wel resulteert in een verschuiving van de arbeidsvraag naar andere (relatief hoger geschoolde) beroepen.

Arbeidsaanbod. De effecten op het arbeidsaanbod zijn vergelijkbaar met scenario 2b. Daarnaast leidt een toename van de arbeidsproductiviteit tot hogere lonen en tot verandering van het type werk. Het hogere loon zal het werken in de sector aantrekkelijker maken, ook voor het binnenlandse arbeidsaanbod. Hoe dit aanbod zich gaat ontwikkelen is naast loon mede afhankelijk van de ontwikkeling van de andere arbeidsomstandigheden.

Economische effecten:

Prijseffecten. Een hogere kapitaalintensiteit op sectorniveau biedt mogelijk efficiëntievoordelen en kan op termijn een drukkende werking hebben op prijzen. Tegelijkertijd leidt een stijging van de arbeidsproductiviteit tot hogere lonen. Dit kan een verhogend effect hebben op productprijzen. Op voorhand is niet te voorspellen welk van deze effecten zal overheersen.

Structuureffecten. Door kapitaalinvesteringen kan de sector productiever en minder arbeidsintensief worden. De verhoogde arbeidsproductiviteit heeft mogelijk op langere termijn effect op de sectorstructuur. Daarnaast is het in dit scenariominder aannemelijk dat uitzendbedrijven hun wervingsactiviteiten op een alternatieve manier invullen. De verwachting is immers dat het de vraag naar arbeidsmigranten in dit scenario daalt, waardoor er minder schaalvoordelen zijn in de wervingsactiviteiten.

Maatschappelijke effecten:

Scenario 2b gaat gepaard met een verandering van de arbeidsvraag. De eerdere uitzend FTE zullen waarschijnlijk (gedeeltelijk) vervangen worden door andere (mogelijk relatief hoger geschoolde) beroepen. Het wegvallen van deze werkgelegenheid kan op korter termijn een nadelige impact hebben op deze kwetsbare arbeidskrachten, wanneer zij niet aan de slag kunnen bij deze andere beroepen. Zij kunnen immers hun baan verliezen. Daar tegenover staat dat de arbeidsomstandigheden van de uitzendkrachten die wel in dienst genomen worden verbeterd.

6. Lessen uit het buitenland

Er zijn beperkingen op het vrije verkeer van uitzendkrachten binnen de EU.¹⁴⁰ Restrictieve maatregelen worden per land toegepast, vaak om sectoren of omstandigheden te beschermen.¹⁴¹ Zo is het in veel landen verboden uitzendkrachten in te zetten als vervanging voor stakende werknemers, of voor werk dat schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Ook bestaan er beperkingen in de publieke en bouwsector, evenals op de duur van uitzendopdrachten en het aantal uitzendkrachten in een bedrijf. Deze beperkingen zijn meestal specifiek, behalve in gevallen zoals Duitsland en Noorwegen, waar sectorale verboden gelden.

In Duitsland is een sectoraal verbod op het inlenen van uitzendkrachten in de slachtindustrie ingevoerd. Dit verbod, geldt in Duitsland niet alleen voor uitzendkrachten, maar ook voor ZZP'ers, en contracting. Het verbod spitst zich toe op taken die te maken hebben met het kernwerk van het slachten zoals het snijden van vlees. Kleine ambachtelijke slachter, met minder dan 50 Fte aan personeel zijn uitgezonderd van het verbod. De Duitse regering wil het deze maatregel structurele misstanden in de sector aanpakken door de arbeidsketen te vereenvoudigen, wat meer overzicht en betere handhaving mogelijk maakt. Het verbod is ingevoerd na een periode waarin de sector veel gebruik maakte van goedkope uitzendconstructies met buitenlandse arbeidskrachten.¹⁴² Vanuit de Europese commissie is er nooit een proces gestart om het Duitse verbod te evalueren. Hieruit kan worden afgeleid dat de Commissie geen reden ziet om het verbod illegaal te verklaren.¹⁴³ De resultaten in Duitsland zijn overwegend positief, en rapporteren verbeteringen aangaande arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden. Zo is er verbetering zichtbaar op het gebied van duidelijkheid over rechten en plichten binnen de slachtindustrie.¹⁴⁴ Daarnaast is het aandeel flexibele arbeidskrachten in de sector met bijna 75% gedaald, van 19% naar 5% tussen, zonder dat het totale arbeidsaandeel in de industrie hierdoor is afgenomen.¹⁴⁵ In Duitsland heeft het verbod niet aantoonbaar geleid tot een afname van arbeidspotentieel, wat aangeeft dat het verbod niet tot grote krimp in de sector heeft geleid.¹⁴⁶ Het afbakenen van de sector “slacht” is wel nog een punt van twist.¹⁴⁷ Daarnaast is het verbod maar mondjesmaat effectief gebleken bij het verbeteren van omstandigheden en maatschappelijke problemen buiten de werkvloer, zoals huisvesting.

In Noorwegen is gekozen voor een sectoraal in- en uitleenverbod in de bouwsector. Deze maatregel werd ingevoerd samen met een algemene wetswijziging over de inzet van uitzendkrachten. Deze wet is aangevochten bij de EFTA-rechter. De Europese Commissie stond sceptisch tegenover de Noorse maatregel, omdat deze wordt gerechtvaardigd door de wens om het aantal flexibele arbeidskrachten in Noorwegen te verminderen. Dit algemene streven lijkt echter een minder valide onderbouwing voor de proportionaliteit van een sectoraal verbod. Desalniettemin heeft het EFTA-hof geconcludeerd dat ook dit verbod niet ingaat tegen de Europese rechtsregels. Wel moet er getoetst worden of het verbod proportioneel is. Deze toetsing van de proportionaliteit vindt nu plaats in het gerechtshof in Oslo. Over de effectiviteit van het Noorse verbod zijn nog geen officiële cijfers bekend. Eerste indicaties van ervaringsdeskundigen wijzen echter op verbeterde arbeidsomstandigheden, maar tegelijkertijd ook een toename van arbeidstekorten op bouwplaatsen.

¹⁴⁰ Richtlijn 2008/104/EG.

¹⁴¹ See: EUR-Lex - 52014SC0108 – EN.

¹⁴² (2023) Interval, “De evaluatie volgens § 8 van de rechten van de werknemers in de Vleesindustrie (GSA) – meat Eindrapport” p. 15, versie machinaal vertaald van Duits naar Nederlands.

¹⁴³ Het feit dat de Commissie vier jaar na de inwerkingtreding van de wet nog geen inbreukprocedure heeft ingeleid wegens schending van artikel 56 VWEU, duidt erop dat de Duitse rechtvaardigingen – zoals onpartijdigheid, de noodzaak om de volksgezondheid te beschermen en de veiligheid in de sector te waarborgen – bij de Commissie weerklink hebben gevonden.

¹⁴⁴ Ibidem, pp. 16-17, 119-130.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 62.

¹⁴⁶ Hierbij moet wel worden vermeld dat er krimp heeft plaatsgevonden in de sector. Dit komt echter waarschijnlijk ook door factoren als Covid-19. De krimp kan niet worden toegeschreven aan het verbod. Zie Interval, “De evaluatie volgens § 8 van de rechten van de werknemers in de Vleesindustrie (GSA) – meat Eindrapport” (2023): versie machinaal vertaald van Duits naar Nederlands. p. 62.

¹⁴⁷ Zie bijlage III voor een korte discussie over deze twistpunten.

7. Gesprekken veldpartijen

Tijdens deze verkenning hebben er oriënterend gesprekken plaatsgevonden met verschillende partijen die dagelijks te maken hebben met uitzendkrachten. Alle partijen zijn het erover eens dat er misstanden plaatsvinden in bepaalde sectoren met ter beschikking gestelde arbeidskrachten en keuren deze af.

SNCU en Fairwork erkennen dat de problematiek met uitzendkrachtencomplex en veelzijdig is. 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 zijn de uitzendrelaties an sich problematisch. 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 heeft voor zijn personeel. Problemen met uitzendkrachten hebben immers vaak te maken met slechte arbeidsvoorwaarden en slechte huisvesting.

De werkgeversorganisaties VNO-NCW, LTO en AWWN worstelen met de vraag of het uitzenden zelf de daadwerkelijk oorzaak is van deze misstanden. Als dit niet het geval is, dan wordt volgens hen met een in- en uitleenverbod niets opgelost. Ook is het mogelijk dat er een waterbedeffect ontstaat. Partijen vinden een in- en uitleenverbod een zeer ingrijpend middel, vooral voor ondernemingen die weinig werknemers hebben of seizoensgebonden werk verrichten. Mocht er toch over worden gegaan tot een in- en uitleenverbod, dan is het belangrijk dat deze duidelijk afgebakend is en dat deze te handhaven is.

Volgens Stichting Barka en een ander lid van het netwerk sleutelpersonen voor arbeidsmigranten zal een in- en uitleenverbod zorgen voor betere bescherming van de werknemers en een verbetering van de positie van arbeidsmigranten. Door een in- en uitleenverbod aan te nemen zullen werkgevers verplicht zijn om de werving en selectie zorgvuldiger uit te voeren waardoor de verwachting is dat er minder migranten naar Nederland zullen komen. Ook verwachten partijen dat de kwaliteit van werkrelatie omhoog zal gaan doordat er een directe werkrelatie tussen de werkgever en arbeidsmigrant zal ontstaan.

De vakbewegingen FNV en CNV benadrukken dat de regeling niet een in- en uitleenverbod maar een inleenvverbod genoemd moet worden. Het verbod ziet er namelijk op dat bepaalde sectoren uitzendkrachten niet mogen inlenen. Volgens partijen is het evident dat artikel 12 Waadi voldoende juridische grondslag biedt om de misstanden in de uitzendbranche tegen te gaan en een inleenvverbod in te voeren. Echter, de jarenlange politieke onwil om de misstanden aan te pakken hebben ervoor gezorgd dat er geen maatregelen zijn genomen.

De ABU en NBBU was onaangenaam verrast door de aankondiging van de verkenning naar een in- en uitleenverbod. Er wordt al gewerkt aan meerdere interventies zoals de Wtta en de taskforce in de vleessector om de misstanden te verhelpen. Daarnaast vraagt men zich af wat het nut is van de Wtta als je ook nog een in- en uitleenverbod instelt. De NBBU en ABU geven aan dat de steun voor de Wtta ontbreekt wanneer er een in- en uitleenverbod komt. Ook zijn er grote vraagtekens bij de proportionaliteit van een verbod. Daarnaast is het volgens partijen niet correct dat de misstanden zullen ophouden als uitzendkrachten in dienst treden bij inlener. Ook zijn er twijfels bij de juridische houdbaarheid van de maatregelen.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel ziet meerwaarde in het instellen van een sectoraal verbod, mits dit een algeheel verbod is. Wanneer er een sectoraal in- en uitleenverbod zou komen kunnen de malafide praktijken worden voortgezet in een zzp-relatie die mogelijk ook geen echte zzp-ers zijn. Daarnaast geeft de Rapporteur Mensenhandel aan dat de Wtta niet voldoende effect zal hebben op bureaus die moedwillig de wetten overtreden en boetes incalculeren. Daarvoor is verdergaand ingrijpen nodig gericht op het tegengaan van alle misstanden inclusief de mogelijkheid van een verbod. Een totaalpakket aan maatregelen dus.

Bijlagen I Sectoranalyse per risicosector

Sectoranalyse van maatregel in de slacht en vleesverwerkende sector

Vleessector

A. Omschrijving sector

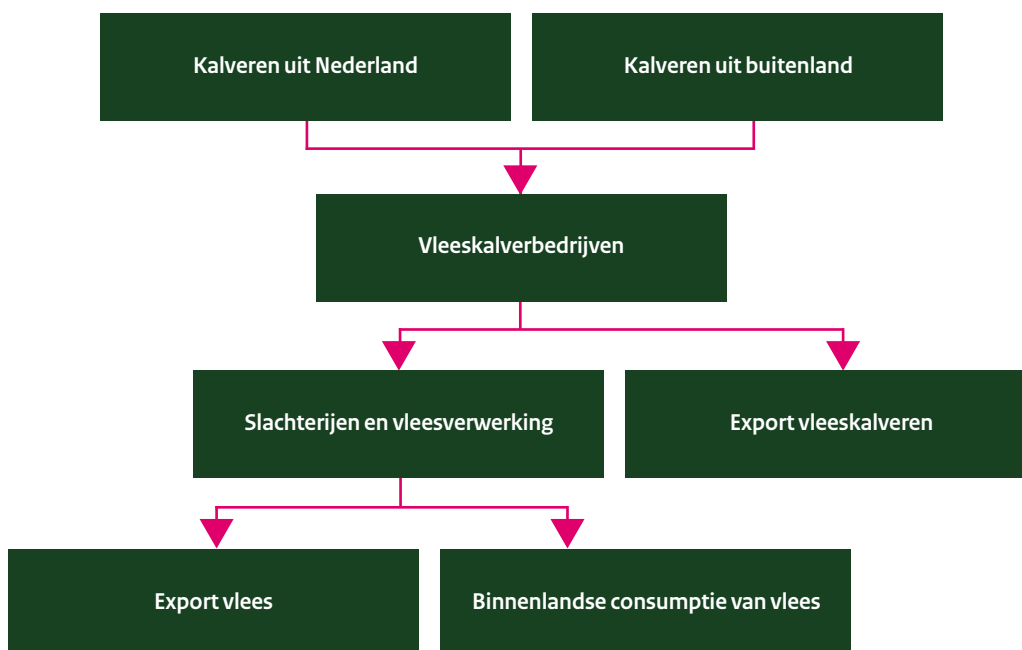
SBI-code en afbakening sector

- In deze casus definiëren we de vleessector als de volgende subsectoren op basis van SBI-codes¹⁴⁸: *slachterijen en vleesverwerking* (101) (daarin zitten: *slachterijen* (1011), *pluimveeslachterijen* (1012), *vleesverwerking* (niet tot maaltijden) (1013) en de *groothandel in vlees en vleesproducten en in wild en gevogelte (niet levend)* (4632).

Waardeketen

- De vleessector is een onderdeel van een langere en uitgebreidere waardeketen van het aankopen van dieren tot het exporteren en consumeren van het vlees van dieren. De belangrijkste vleessoorten zijn rund-, kalfs-, varkens- en kippenvlees.
- Ter illustratie is een schets van de waardeketen van kalfsvlees op basis van onderzoek van het WUR (2024)¹⁴⁹ hieronder te zien, waarbij in het vetgedrukt de vleessector is aangeduid. Grote geïntegreerde bedrijven zoals VanDrie, DenkaVit en Pali beheren vrijwel de hele productieketen, van aankoop van het kalf, levering van diervoeding en begeleiding van de veehouder tot slacht, vleesverwerking, opslag en verkoop van het vlees.¹⁵⁰

Figuur 3: een ingedikte waardeketen voor kalfsvlees



148 Conform eerder onderzoek van SEO (2022).

149 WUR (2024). <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=3577&indicatorID=3591§orID=2257>.

150 De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2025.

Overige

- De concentratie van de bedrijven in de vleessector hangt samen met de nabijheid van de veehouderijen, ook gegeven regels omtrent vervoer en transport van dieren. Tegelijkertijd worden niet alle dieren uit Nederland geslacht in Nederland en vice versa. De sector is dus niet volledig locatie gebonden.
- Kijkend naar sectoren verder in de keten heeft de landbouw in Nederland een lage arbeidsproductiviteit vergelijkt met andere sectoren in Nederland. In Europese context is de Nederlandse landbouw wel productief.¹⁵¹
- Volgens het CBS waren er eind 2024 1732 bedrijven actief in de vleessector. Hiervan waren 365 bedrijven actief als slachterij (geen pluimvee) en 75 als pluimveeslachterij.¹⁵²
- Van de bedrijven in de vleessector zit de meeste vleessectorbedrijven in respectievelijk Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.¹⁵³
- Vion Food Group slacht bijna de helft van de varkens in Nederland, de andere grote ondernemingen in de varkensslacht zijn Van Rooi Meat, Westfor en Compaxo. Voor pluimvee zijn de vier grootste bedrijven: Plukon, Stortoom, Esbro en Clazing. Zij hebben gezamenlijk een marktaandeel van 70 tot 75%.

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector**Algemeen**

- Het totaal aantal werkenden in de sector was in 2020 37.400, exclusief buitenlands gedetacheerden (tussen 700-3.200). Het aantal uitzendkrachten en gedetacheerden is minimaal 13.800 ofwel ca. 35%, dit is exclusief het aandeel uitzendkrachten in dienst van gespecialiseerd uitzendbureau in de vleessector (zie tabel). Dat is een hoog aandeel vergeleken gegeven dat ca. 3%-10% van totale beroepsbevolking een uitzendkracht is.¹⁵⁴
- Het aandeel flexibele contracten van de werknemers in directe dienst is tussen de 10 en 40%, afhankelijk van de sectorgroep, de herkomst van de werknemers en het peiljaar. Een deel van deze tijdelijke contracten betreft uitzendkrachten die in dienst zijn van gespecialiseerde uitzendbureaus in de vleessector.¹⁵⁵
- Werkenden in de vleessector hebben weinig ervaring met het werk in deze sector. De helft van de mensen met een flexibel contract heeft minder dan een jaar werkervaring in de vleessector.¹⁵⁶ Werknemers met een vast contract hebben gemiddeld een langere werkervaring in de vleessector, bijna driekwart van de werknemers met een vast contract werkt minstens twee jaar in de vleessector en de helft zelfs meer dan vijf jaar.
- De grote inzet van uitzendkrachten en gedetacheerden kan verschillende verklaringen hebben. Een belangrijke verklaring is dat deze constructies de loonkosten kan verminderen. In de vleessector is sprake van concurrentie-detachering, ofwel de inzet van zo laag mogelijk betaalde arbeidskrachten.¹⁵⁷
- Overigens is er geen sprake van een seizoen patroon in de werkzaamheden of het aantal werkenden.¹⁵⁸ De CAO biedt bovendien ruimte voor flexibiliteit in de werktijden. Zo kunnen werknemers binnen een vijfdaagse werkweek maximaal 13 weken per kalenderjaar op zaterdag verplicht worden ingeroosterd.¹⁵⁹
- In 2020 is het aandeel flexibele contracten gedaald, ook onder arbeidsmigranten. Dit kan komen door de impact van de coronacrisis of de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) die flexibele contracten duurder heeft gemaakt.¹⁶⁰

151 DNB-nota productiviteit (nog te verschijnen).

152 CBS (2024).

153 [Slachterijen en vleesverwerking in Nederland op de kaart.](#)

154 Afhankelijk van de gehanteerde bron. Zie Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Meer Zekerheid voor Flexwerkers.

155 Misstanden bij inzet uitzendkrachten in de vleessector (2025).

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

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

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

159 <https://www.fnv.nl/getmedia/2cb7b656-ea9f-4408-831c-0f5b4ce30bd4/904-vleessector-cao-1-3-2024-tm-30-4-2025-v05062024.pdf?ext=.pdf&dt=20241108142311>.

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

SBI-code	Aantal uitzendkrachten van gespecialiseerd uitzendbureau in de vleessector ¹⁶¹	Aantal uitzendkrachten van buiten de sector ¹⁶²	Aantal buitenlands gedetacheerden ¹⁶³	Totaal aantal werknemers
Slachterijen (geen pluimvee)	4.100	3.300		
Pluimvee-slachterijen	3.800	3.900		
Vleeswerking	7.600	5.900		
Groothandel in vlees	8.800			
Totaal eind 2020	24.300	13.100	700-3.200	38.100

Arbeidsmigranten In 2020 waren er 13.800 mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit werkzaam in de vleessector volgens SEO. Aannemend dat de vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers allemaal arbeidsmigranten zijn, zijn er circa 15.000 arbeidsmigranten in totaal (ca. 40%). Het aandeel arbeidsmigranten verschilt overigens tussen de microsectoren binnen de vleessector. Specifiek in de slachterijen is gemiddeld 51% van buitenlandse afkomst.¹⁶⁴

- Arbeidsmigranten werken voornamelijk op tijdelijke contracten. Ongeveer 66% werkt als uitzendkracht; meer dan drie keer zo vaak als de Nederlanders in deze sector.
- Van de arbeidsmigranten die op basis van directe dienst werken, heeft alsnog circa 33% een flexibel contract behalve in de pluimveeslachterijen daar is dit cijfer lager. Arbeidsmigranten werken minder vaak dan Nederlanders op basis van een vast contract.
- Het aandeel arbeidsmigranten met een flexibel contract in directe dienst dat minder dan een half jaar werkt in de vleessector, is iets hoger dan bij Nederlanders. Van de arbeidsmigranten die direct in dienst zijn bij de rood-vleesslachterijen en een flexibel arbeidscontract hebben, werkt meer dan de helft er minder dan een half jaar. Bij de groep arbeidsmigranten met een vast contract is dit 33%. Van arbeidsmigranten die uitzendkrachten zijn, is het niet bekend hoe lang zij in de vleessector werken.
- SEO rapporteert dat het aandeel arbeidsmigranten in de periode 2006 – 2020 met tien procentpunt is gestegen. De groei wordt vooral gedreven door arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. In 2020 was 75% van de arbeidsmigranten in directe dienst afkomstig uit Midden- en Oost-Europa, in 2006 was de grootste groep nog afkomstig uit de groep overige-landen van de EER.
- Het detacheren van arbeidsmigranten in de vleessector kan de arbeidskosten verminderen. In de vleessector werken minimaal 700 gedetacheerde migranten. Zij kunnen in aanmerking komen voor een A1-verklaring. Hierbij betaalt het buitenlandse uitzendbureau de sociale premies van het thuisland. Omdat de premies in Nederland vaker hoger zijn dan in andere landen in Europa, kunnen de arbeidskosten voor werkgevers en inleners gunstig uitvallen.

161 O.b.v eigen berekeningen met CBS (2020). <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/45/werknemers-en-bedrijven-naar-sbi-code-leeftijd-en-veiligheidsregio-2020> en SEO (2022). AANTAL WERKENDE IN SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR.

162 O.b.v. SEO (2022). AANTAL WERKENDE IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR. Het aantal uitzendkrachten dat werkgevers inlenen bij uitzendbureaus uit de uitzendsector is niet te achterhalen op basis van CBS-data en Polisadministratie, en is ingeschat op basis van gegevens van onder meer de werkgevers. Vandaar de splitsing tussen uitzendkrachten in dienst bij de sector en uitzendkrachten van buiten de sector.

163 Idem.

164 SEO (2022). AANTAL WERKENDE IN DE SLACHTHUIZEN EN OVERIGE VLEESSECTOR.

Sectoranalyse van maatregel in de transportsector

Transportsector

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

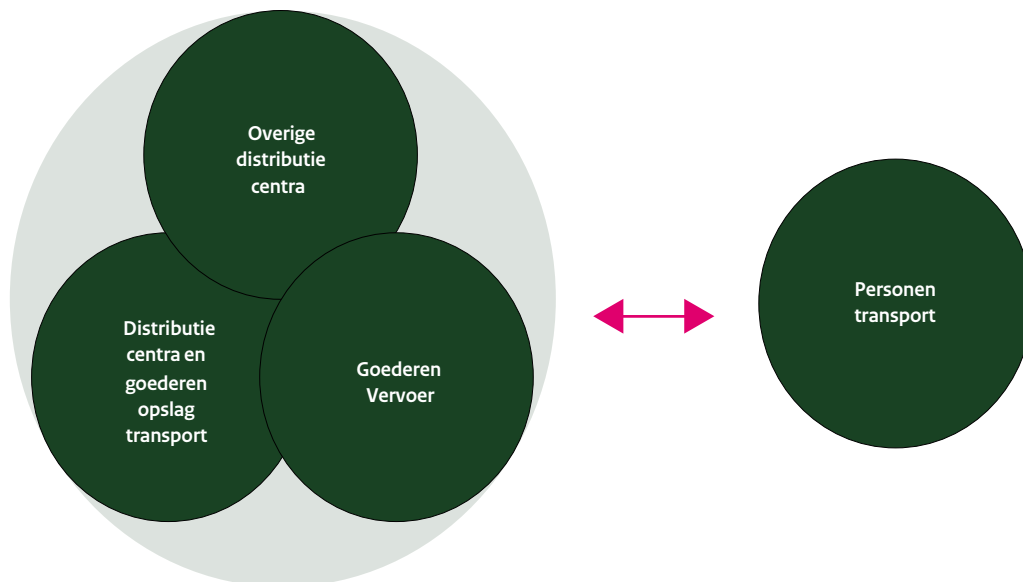
In deze casus definiëren we de transport sector (49-53) op basis van de volgende SBI-codes: Goederenvervoer over land (49200), personenvervoer per spoor en over de weg (49300), taxivervoer (49330), activiteiten van verhuisbedrijven (49420), vervoer over water en door de lucht en diensten daarvoor (50000), opslag (52100), diensten in verband met vervoer te land (52210), vrachtbehandeling (52240), logistieke diensten en andere vervoer ondersteunende activiteiten (52250) Bemiddelingsactiviteiten in verband met vervoer (52300), post en koeriersdiensten en bemiddelingsactiviteiten (53000)¹⁶⁵

Het transport is zeer veelzijdig. Hoofdzakelijk zijn er drie verschillende hoofdtakken. Opslag en distributie, goederenvervoer, en personenvervoer. Distributie, opslag, en goederenvervoer zijn in de keten zeer afhankelijk van elkaar. Personenvervoer is in essentie vaak een losstaande tak van transport.

Waardeketen

- Het transport is zeer veelzijdig. Hoofdzakelijk zijn er drie verschillende hoofdtakken. Opslag en distributie, goederenvervoer, en personenvervoer. Distributie, opslag, en goederenvervoer zijn in de keten afhankelijk van elkaar, en niet altijd makkelijk van elkaar te onderscheiden. Personenvervoer is in essentie vaak een losstaande tak van transport.
- Er zijn ook veel werknemers die logistiek werk doen in andere sectoren, zoals in de groot- en detailhandel, de bouw, de zorg etc. Deze zitten niet in de cijfers van de logistiek sector
- Goederentransport in Nederland heeft een zeer internationaal karakter. Des te meer omdat Nederland funktioneert als doorvoerland voor de Europese Unie.
- Distributiecetra zijn deels plaatsgebonden, in de zin dat ze dichtbij grote afzetmarkten vestigen om levertijden te minimaliseren.

Figuur 4: illustreert de verschillende takken van transport, en hoe deze hoofdzakelijk in verbinding staan.



¹⁶⁵ Deze SBI-codes komen voort uit de hoofdsector transport.

Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export*

- Wanneer de Transport als geheel wordt bekeken is het lastig exact te bepalen wat de bbp toegevoegde waarde is, omdat er veel verschillende diensten onder vallen. Volgens het CBS ligt de netto omzet van vervoer over water, land, en door de lucht op 68,4 miljard, en de totale waarde van dienstverlening in het transport, inclusief overslag en opslag op 132,1 miljard EUR.¹⁶⁶ Volgens de ING is de waarde ongeveer neer op 8% van het Nederlandse bbp dat komt in 2025 neer op 84 miljard EUR.¹⁶⁷
- In 2023 werden er 1,9 miljard ton aan goederen vervoerd door Nederland. Tussen 2013 en 2023 schommelt dit getal stabiel rond de 2 miljard ton.¹⁶⁸

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector**Algemeen**

- Eind 2023 waren er meer dan 65 000 bedrijven actief in de transportsector.¹⁶⁹ In 2022 waren er 602 400 werkenden in de sector actief. Dit is de ruimste definitie bekend. Dit wordt onderverdeeld in vervoer over land (268 700) opslag, dienstverlening voor vervoer (180 600), post en koeriers (87 600), vervoer over water (38 200), en vervoer door de lucht (27 300).¹⁷⁰
- Het UWV en het CBS definiëren ook de sector “vervoer en opslag” (een andere definitie dan hierboven), waarin in 398.900 werknemersbanen zijn. In de sector zijn verschillende soorten beroepen, ruim de helft van de werknemers in de T&L sector heeft een T&L beroep. Binnen de sector is het aandeel zzp'ers de laatste jaren ongeveer 10%, het aantal is gegroeid.¹⁷¹
- Ongeveer 87% van de transportbedrijven richt zich op het vervoer over land, zoals goederenvervoer over de weg, verhuisdiensten, en taxivervoer. Iets minder dan de helft van het totale arbeidspotentieel, 269 000 banen, zit in dit type vervoer.¹⁷²
- De meeste omzet binnen de sector, 55 miljard EUR, werd in 2022 verdiend door opslag- en vervoersdiensten waar meer dan 180 600 werkenden zijn.¹⁷³
- De sector heeft veel werknemers die maximaal vmbo/mbo1 diploma hebben en is dus relatief laag opgeleid. Hieronder vallen ook BBL studenten, die al wel in hun beroep aan het werk zijn, maar nog geen diploma hebben.¹⁷⁴
- Door het internationale karakter is het lastig te controleren hoeveel uitzendkrachten, en ZZPers er werkzaam zijn in het goederenvervoer.
- CBS voor SBI-code 51 (transport: opslag en vervoerondersteunende activiteiten) werken er ruim 116000 op 30 juni 2023. 5000 uitzendkracht. Bruto uurloon hoofdbaan is 23 euro.
- Uitzendkrachten: Van alle uitzendkrachten zijn in 2020 12,2% actief in de sector vervoer en opslag, waar ook distributiecentra onder vallen.¹⁷⁵ Op basis van 200 distributiecentra waar de Arbeidsinspectie inspecties heeft uitgevoerd, wordt er door de distributiecentra geschat dat ongeveer 70 tot 80% van de werknemers uitzendkracht is.¹⁷⁶
- In de taxibranche, een grote werkgever binnen het personenvervoer, werkte in 2013 ongeveer 37.000 mensen, verspreid over ongeveer 1250 werkgevers.
- De taxisector kenmerkt zich door relatief laagopgeleid personeel, veel tijdelijke contracten, contracten met weinig uren, en veel ZZP'ers. In de sector zijn de marges klein, en de arbeidskosten de grootste kostenpost voor ondernemers.¹⁷⁷

166 CBS [Dashboard verkeer en vervoer](#) | CBS.

167 ING (2025) Transport & Logistics, vervoer over land Goederenwegvervoer/ Vervoer over land. De 84 miljard betreft zowel traditionele 2nd party logistic bedrijven (truckers) als 3rd party logisticsbedrijven (wegvervoer gecombineerd met warehousing en cross docking).

168 Ibidem.

169 Een deel van het goederenvervoer over de wordt uitgevoerd wordt door bedrijven gevestigd in een ander Europees land weg (geldt in veel mindere mate voor distributiecentra). Hierbij kan er sprake zijn van detachering. In dit geval is het heel lastig iets te zeggen over het dienstverband.

170 CBS [Hoe belangrijk is de transportsector voor de Nederlandse economie?](#) | CBS.

171 UWV (2024) Transport en Logistiek in beeld Transport en Logistiek in beeld. Het gaat om de SBI sector T&L, zoals die in de CBS Statline “Vervoer & Opslag”. Hieronder vallen goederen- en personenvervoer (zowel over weg, water en spoor), luchtvaart, logistieke diensten, Post en koeriers.

172 Ibidem.

173 Ibidem.

174 UWV (2024) Transport en Logistiek in beeld [Transport en Logistiek in beeld p. 4.](#)

175 CBS Microdata, Polisadministratie & EBB (2020), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2022)

176 Projectrapportage Distributiecentra. Nederlandse Arbeidsinspectie – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juli 2022).

177 Zie taxibranche, rapportage onderzoek (2013) *toezicht op de naleving van cao-afspraken* [Rapport Naleving toezicht cao1.pdf](#).

Arbeidsmigranten

- In goederenvervoer, en internationaal personenvervoer is het erg lastig om zowel bedrijven als hun arbeidskrachten in beeld te brengen omdat werk vaak een grens overstijgende aard heeft. Zo rijden er duizenden chauffeurs in en door Nederland die in dienst zijn van een transportbedrijf gevestigd in een andere EU-lidstaat. Het is op dit moment niet bekend om hoeveel chauffeurs het gaat en welk dienstverband zij hebben.
- De meeste arbeidsmigranten in dienst van uitzendbureaus werken in de logistiek (schattingen lopen op tot bijna 400 000).¹⁷⁸
- Volgens het pensioenfonds vervoer neemt het aantal arbeidsmigranten, en het aandeel werkenden met een migratieachtergrond sterk toe in de sector. Dit aantal is bijna verdubbeld tussen 2014 (12%) en 2023 (23%).¹⁷⁹
- Op basis van 200 distributiecentra waar de Arbeidsinspectie inspecties heeft uitgevoerd, gaf 36% aan dat ze arbeidsmigranten in dienst hebben (veelal als uitzendkracht).
- Bij logistiek dienstverleners en B2C operaties ligt het aandeel arbeidsmigranten vaak (ver) boven de 50%. Logistiek dienstverleners zetten veel personeel op flexibele basis in om afvloeiingskosten te voorkomen bij het aflopen van een contract. Dit speelt bij andere bedrijven in mindere mate.
- Door toenemende automatisering, robotisering en digitalisering daalt op termijn de behoefte aan laaggeschoold personeel.
- Het aantal geïnspecteerde distributiecentra met 1 of meer overtredingen is hoog. De Arbeidsinspectie schrijft in een rapport van juli 2022 dat ging om 163 van de 200 (82%). Bij meer dan de helft ging het om dat het risico van aanrijdingen niet onder controle was. De werkzaamheden waarbij er aanrijdgevaar voorkomt en meer fysieke belasting is worden met name uitgevoerd door uitzendkrachten, waarbij het grotendeel ook arbeidsmigrant is.

¹⁷⁸ Bijvoorbeeld [Arbeidsmigranten blijven nodig in de logistiek](#) | BLOM.

¹⁷⁹ Arbeidmarkt jaarrapportage transport en logistiek (2024) [Arbeidsmarktrapportage 2024 transport en logistiek - STL](#) p. 37.

Sectoranalyse van maatregel in de teeltsector

Teelt sector

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

In deze casus definiëren we de teeltsector (11-12) op basis van de volgende SBI-codes: *Teelt van groenten meloenen wortel en knolgewassen (1130), teelt van overige eenjarige gewassen (1190), teelt van meerjarige gewassen (1200)*. Onder tuinbouw wordt verstaan glastuinbouw en verschillende open teelten: bloembollenteelt, fruitteelt, boomkwekerij en vollegrondsgroenteteelt. De Teelt is een zeer veelzijdige sector met veel grotere detail mogelijkheden in de SBI-indeling. Echter, hiervoor is niet genoeg data bekend om gegevens beter uit te splitsen naar een hoger detail niveau.¹⁸⁰

De overheid en het CBS hanteren ook een definitie in het kader van het topsectorenbeleid (de topsector Tuinbouw en Uitgangsmaterialen).

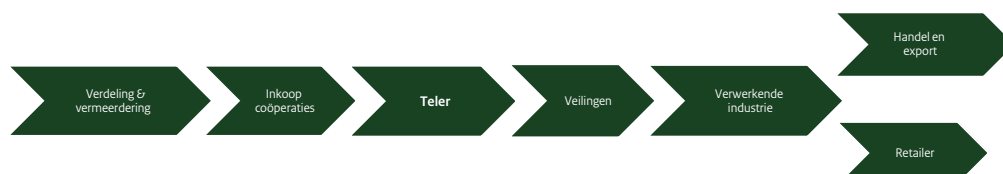
Tabel 1: SBI-codes die gezamenlijk de tuinbouwsector vormen

01.11	Teelt van granen, peulvruchten en oliehoudende zaden
01.13	Teelt van groenten en wortel- en knolgewassen
01.19	Teelt van eenjarige gewassen
01.21	Druiventeelt
01.24	Teelt van pit- en steenvruchten
01.25	Teelt van overige boomvruchten, kleinfruit en noten
01.28	Teelt van specerijgewassen en van aromatische en medicinale gewassen
01.29	Teelt van overige meerjarige gewassen
01.30	Teelt van sierplanten
01.50	Akker- en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren

¹⁸⁰ De teelt bestaat eigenlijk uit: 011 Teelt van eenjarige gewassen 0111 Teelt van granen, peulvruchten en oliehoudende zaden 0113 Teelt van groenten en wortel- en knolgewassen 01131 Teelt van groenten in volle grond 01132 Teelt van groenten onder glas 01133 Teelt van paddenstoelen 01134 Teelt van aardappels en overige wortel- en knolgewassen 0116 Teelt van vezelgewassen 0119 Teelt van overige eenjarige gewassen 01191 Teelt van snijbloemen en snijheesters in de volle grond 01192 Teelt van snijbloemen en snijheesters onder glas 01193 Teelt van voedergewassen 01199 Teelt van overige eenjarige gewassen (rest) 012 Teelt van meerjarige gewassen 0121 Teelt van druiven 0124 Teelt van pit- en steenvruchten 01241 Teelt van appels en peren 01242 Teelt van steenvruchten 0125 Teelt van overige boomvruchten, klein fruit en noten 01251 Teelt van aardbeien in de volle grond 01252 Teelt van aardbeien onder glas 01253 Teelt van houtig klein fruit in de volle grond (incl. overige boomvruchten en noten) 01254 Teelt van houtig klein fruit onder glas 0127 Teelt van gewassen bestemd voor de vervaardiging van dranken 0128 Teelt van specerijgewassen en van aromatische en medicinale gewassen 0129 Teelt van overige meerjarige gewassen.

Waardeketen

- De bedrijven uit de keten kunnen worden onderverdeeld in twee subsectoren, te weten de 1) Primaire productie (zoals de teelt van zaden, groenten en sierplanten) en 2) de keten van bedrijven die diensten of producten aan de tuinbouw leveren of producten van de tuinbouw afnemen. In de laatste groep vallen o.a. de kassenbouw, dienstverlening aan de tuinbouw, onderzoek en innovatie en de groothandel in de producten van de tuinbouw.

Figuur 5: illustreert de keten waar de teelt onderdeel van is:

bron: ING (2025) [Facts & Figures van de sector akkerbouw](#)

Figuur 6: illustreert dat activiteiten niet altijd per bedrijf, locatie, of productievorm te scheiden zijn.*

*Teelt van grasland en groenvoedergewassen wordt hier niet meegerekend als teelt. Ook de teelt van sierplanten wordt hier niet meegerekend (SBI-13).¹⁸¹

181 Er is niet bekend of de zelfde problemen bij de teelt van gewassen voorkomen bij de teelt van sierbloemen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze sector fundamenteel anders functioneert. Echter, er is momenteel te weinig bekend over de sector.

Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export*

- De breder gedefinieerde tuinbouw heeft een totale productiewaarde van ruim EUR 12 miljard in 2021. De tuinbouw is daarmee de grootste component van de land- en tuinbouw. Deze is in totaal ruim 36 miljard, waarvan de tuinbouw ongeveer 34 procent uitmaakt.¹⁸²
- De tuinbouwsector is een exportgeoriënteerde sector. De totale uitvoerwaarde van de gehele tuinbouwketen kwam in 2021 uit op EUR 27,6 miljard. Eenzelfde beeld geldt voor alleen de glastuinbouw, daarvan is de uitvoerwaarde EUR 10,8 miljard. Het merendeel van de geëxporteerde producten gaat naar omliggende landen. Zo vindt bijvoorbeeld het grootste deel van de sierteelt export plaats naar andere Europese landen, met name Duitsland.¹⁸³ Prijsontwikkelingen en handelsafzet hangen af van factoren zoals weersinvloeden en epidemieën.¹⁸⁴
- Er is in totaal 633 duizend hectare (531 akkerbouw + 92 tuinbouw open grond + 10 tuinbouw onder glas) aan teelt grond in Nederland. Dit beslaat ongeveer 15,1% van het totale landoppervlak van Nederland.
- Volgens het CBS zijn er in Nederland 11,3 duizend akkerbouwbedrijven, 6,6 duizend tuinbouwbedrijven en 1,4 duizend bedrijven met blijvende teelten.¹⁸⁵
- Kassenbouw en kennisexport groeien: Nederland is wereldwijd toonaangevend in deze sector.
- De sector bestaat grotendeels uit familiebedrijven en eenmanszaken.¹⁸⁶
- De Nederlandse akkerbouw had in 2024 een productiewaarde van €6,7 miljard.¹⁸⁷
- De inkomensontwikkeling is per sub-sector verschillend. Grote verschillen tussen de bedrijven kenmerken de sector met name door de gestegen energielasten.¹⁸⁸
- De Nederlandse teelt sector is onderdeel van de wereldwijde top. Op het gebied van innovatie en klimaat technologie wordt momenteel veel ontwikkeld. Deze ontwikkelingen zouden ook kunnen bijdragen aan betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Hiervoor is het wel nodig dat het aantrekkelijk is om hierin te investeren t.o.v. investeren in menselijk kapitaal.

* De topsector tuinbouw, de tuinbouw, de glastuinbouw, en de akkerbouw, zijn verschillende sectoren die met elkaar in verband staan en in sommige gevallen overlappen. Een maatregel zou toegepast kunnen worden in de sector of in delen of micro delen hiervan. Daarom wisselt het beeld van de waarde en grootte van de sector in dit stuk.

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector**Algemeen**

- In de tuinbouw hebben veel mensen een flexibele arbeidsrelatie. Het CBS rapporteert dat in 2021 in ongeveer 59 duizend werknemers op de loonlijst stonden (excl. uitzendkrachten). Van deze personen heeft 46% een tijdelijk contract in directe dienst bij de werkgever. Daarbovenop rapporteert het CBS dat 77 duizend personen werkzaam waren in de tuinbouw, inclusief zelfstandigen en uitzendkrachten. Het vergelijken van beide definities impliceert een substantiële groep uitzendkrachten in de sector. Helaas splitst het CBS de cijfers niet nader uit naar contracttype.
- Arbeidskosten in de agrarische sector nemen toe door inflatie en loondruk. Dit stimuleert verdere investeringen in robotisering en automatisering.¹⁸⁹
- De tuinbouw heeft veel potentie om de vraag naar laagbetaalde arbeidskrachten te verminderen.¹⁹⁰

182 De cijfers uit deze paragraaf komen uit CBS (2023).

183 <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/01/22/na-twee-jaar-krimp-nu-weer-groei-voor-sierteeltexport>.

184 ING (2025) facts & figures van de sector akkerbouw [Facts & Figures van de sector akkerbouw](#), ING (2025) facts & figures van de sector glastuinbouw [Facts & Figures van de sector glastuinbouw](#).

185 CBS (2025) Feiten en cijfers over de landbouw [Feiten en cijfers over de landbouw | CBS](#).

186 Ibidem.

187 Ibidem.

188 Ibidem.

189 Ibidem.

190 Zie visie Glastuinbouw NL: In 2050 maakt de inzet van robotisering, digitalisering en kunstmatige intelligentie in Nederlandse kassen handmatige arbeid vrijwel overbodig.

Arbeidsmigranten

- In de tuinbouwsector wordt veel gebruik gemaakt van arbeidsmigranten, met name uit Midden- en Oost-Europese landen. In de glastuinbouw loopt dit aantal volgens Glastuinbouw Nederland bijvoorbeeld op tot 80% van het totaal van zo'n 100.000 mensen in loondienst, via uitzendbureaus en ZZP'ers in de piekperiode.¹⁹¹
- Verreweg de meeste arbeidsmigranten komen uit de Europese Unie. Daarnaast is een klein aantal derdelanders werkzaam in de tuinbouw. Deze laatste groep betreft volgens SEO overigens met name kenniswerkers met een hoger loon.
- SEO rapporteert¹⁹² dat in 2020 de helft van alle werkenden in de land- en tuinbouw arbeidsmigrant is. Er is met name sprake van een groot aandeel arbeidsmigranten onder uitzendkrachten, ongeveer 90%. De inzet van uitzendkrachten in de tuinbouw is over de tijd toegenomen. Dat is ook geen nieuwe ontwikkeling. Zo rapporteerde SEO in 2014 al dat het aantal uitzendkrachten in de tuinbouwsector was gegroeid, samenhangend met de toetreding van de Oost-Europese landen tot de EU.
- In een uitsplitsing naar subsectoren van de werknemers in directe dienst (exclusief uitzendkrachten) is te zien dat in de sectoren die onder de tuinbouw vallen ongeveer 25% van deze werknemers een arbeidsmigrant was (SEO 2019). Dat is net iets lager dan in het totaal voor de gehele landbouwsector (33,5%).
- SEO¹⁹³ rapporteerde in 2020 dat de brutolonen van arbeidsmigranten meestal lager liggen dan die van Nederlandse werkenden. Dat heeft verschillende verklaringen, zoals de verrichte werkzaamheden, de jongere leeftijd, en institutionele verschillen (o.a. A1-verloning).

Subsector	Totaal werknemers in directe dienst [PM]	% arbeidsmigranten
Teelt van eenjarige gewassen	51644	30,50%
Teelt van sierplanten	39081	18,90%
Akker- of tuinbouw icm dieren	4740	2,40%
Totaal	95465	24,4%

191 <https://www.glastuinbouwnederland.nl/arbeid/arbeidsmarkt/internationale-arbeid/#:~:text=Jaarlijks%20werken%20in%20de%20glastuinbouw,het%20productieproces%20in%20de%20kas.>

192 SEO (2020) De gevolgen van de coronacrisis voor arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw. SEO (2014) Grensoverschrijdend aanbod van personeel.

193 SEO (2020). De gevolgen van de coronacrisis voor arbeidsmigranten in de land- en tuinbouw.

Sectoranalyse van maatregel in de schoonmaaksector

Schoonmaaksector

A. Omschrijving sector

SBI-code en afbakening sector

- In deze casus definiëren we de schoonmaakindustrie (811-812) op basis van de volgende SBI-codes: *Schoonmaak facility manager* (81100), *Schoonmaak uitzendkrachten en reinigingssector* (81200), *Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen* (81210), *Schoonmaak glazenwasser* (81221), *Schoonmaak overige reiniging van gebouwen* (81229), *Schoonmaak andere reinigingsactiviteiten* (81230), *persoonlijke dienstverlening: wassen chemisch reinigen* (96100).*

* in de verkenning wordt wassen en chemisch reinigen tot de schoonmaak gerekend. Dit is echter niet onderdeel van de schoonmaakbranche en ook geen onderdeel van de schoonmaak CAO.

Waardeketen

- De schoonmaak industrie is een op zichzelf functionerende industrie die nauw is verweven met de samenleving. Veel bedrijven en personen maken gebruik van schoonmaakdiensten die vaak door één zelfde bedrijf of persoon geleverd worden. Er is geen duidelijke informatie in hoeverre bedrijven zich bezighouden met specialistische taken of veelal een veelvoud aan schoonmaakdiensten verlenen.

Toegevoegde waarde: BBP, uurloon, import/export

- Volgens de brancheorganisatie Schoonmakend Nederland heeft de schoonmaakbranche in Nederland een totaal omzet van 4,3 miljard.¹⁹⁴ Dit is echter lastig in te schatten omdat Schoonmaken verweven zit in veel bedrijven en industrieën.
- Schoonmaken is inherent lokaal georganiseerd omdat de dienst niet geëxporteerd kan worden, noch op afstand kan worden uitgevoerd.
- Het basisuurloon in het CAO Schoonmaak- en Glazenwassersbedrijf voor een volwassen werknemer in loongroep 1 met 1 dienstjaar is per 1 januari 2025 €14,58. Het werk is arbeidsintensief.
- De Schoonmaaksector is een sector met 3519 bedrijven met personeel. 83% van deze bedrijven behoren tot het kleinbedrijf (< 25 medewerkers). De meeste bedrijven met personeel hebben een klein aantal medewerkers in dienst. Bij deze kleinbedrijven samen zijn 18.056 medewerkers in dienst.

<10 werknemers	65%
10-25 werknemers	18%
25-50 werknemers	8%
50-100 werknemers	4%
>100 werknemers	5%

bron: Ras (2023) actualisatie sector analyse [Actualisatie sectoranalyse RAS 2023](#)

194 Schoonmakend Nederland (2025) Feiten en cijfers schoonmaakbranche, [Feiten en cijfers schoonmaakbranche - Schoonmakend Nederland](#).

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

Algemeen

- Het is lastig om de schoonmaaksector goed te definiëren en af te bakenen. Dit wordt al duidelijk als kijkend naar het verschil tussen de schoonmaaksector, en het totaal aantal werknemers dat werkt in de schoonmaak. Maar 33% van de schoonmaakactiviteiten worden uitgevoerd door schoonmaakbedrijven. 67% van de schoonmaakactiviteiten worden uitgevoerd door schoonmakers werkzaam in een bedrijf in een andere sector, zoals de zorg, industrie, en horeca. Dit werk wordt toegeschreven aan de desbetreffende sector en niet aan de schoonmaaksector. Volgens de Ras werken er 116 990 Fte in de schoonmaaksector. De meeste schoonmakers, over alle sectoren optelt tot 231 000 fte, werken in andere sectoren en vallen onder andere SBI-codes.¹⁹⁵
- De schoonmaaksector kenmerkt zich door veel parttime werkenden. Slechts 16% van de sector werkt meer dan 35> uur per week. 26% van de sector werkt gemiddeld minder dan <12 uur in de week.
- De schoonmaaksector kampt met een groot aantal openstaande vacatures. In 2022 waren er 15 600 vacatures die niet gevuld konden worden.¹⁹⁶
- In de schoonmaaksector werken veel arbeidsmigranten. Volgens de cijfers van de NLA werken er 50 500 migranten.¹⁹⁷ Hiervan komt het grootste deel uit Afrika, en een ander groot deel uit Europa.
- De schoonmaaksector heeft in toenemende mate te maken met vergrijzing. Het percentage werkenden van boven de 55> is gestegen van 21% in 2015 naar 32% in 2022.¹⁹⁸

¹⁹⁵ UWV (2023) Schoonmaak in beeld. [arbeidsmarktontwikkeling schoonmaak](#).

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Bron IRA tabellen, cijfers opgehaald uit CBS grafieken. [Banen werknemers geboren in buitenland naar herkomst en sector, 2022 | CBS](#).

¹⁹⁸ Ibidem.

Sectoranalyse van maatregel in de uitzendsector

Uitzendsector

A. Omschrijving sector

Afbakening sector

- De Uitzendbranche als sector heeft eigen SBI-codes. Veel uitzendkrachten staan geregistreerd onder deze SBI-codes en worden daardoor ook vaak niet meegerekend als werkrachten in de sectoren waarin zij worden uitgeleend. De Uitzendsector valt onder de zakelijke dienstverlening en gebruik met name de SBI-codes *Uitzendbureaus, uitleenbureaus en banenpools* (782) waaronder *uitzendbureaus* (78201) *uitleenbureaus* (78202) vallen. Voor het totaalbeeld kan er ook gekeken worden naar *arbeidsbemiddeling* (7810), en *Payrolling* ((personeelsbeheer) 7830)).

Waardeketen

- Veruit de meeste omzet wordt gegenereerd door het cluster uitzend- en uitleenbureaus.
- Binnen de uitzendsector is er sprake van branchevervaging. Zo doen uitzendbureaus steeds vaker aan detachering, personeelsbeheer of de bemiddeling van zzp'ers.
- Er is geen sector brede cao voor vaste medewerkers van toepassing. De NBBU heeft voor de vaste medewerkers van haar leden wel een cao afgesloten met De Landelijke Belangen Vereniging (LBV).
- Veruit het grootste aandeel Fte in de uitzendsector zijn de uitzendkrachten die in andere sectoren en ketens actief zijn.
- Volgens onderzoek in 2021 staan er tegenover elke vaste werknemer die voor de uitzendbureaus werkt tussen de 29 en 31 uitzendkrachten in dienst van het bureau.¹⁹⁹

Overige

- Veruit de meeste vaste medewerkers, werkend op de kantoren van de uitzendbureaus, werken binnen bedrijven van 500 medewerkers of meer. Dit geldt voor ongeveer 75% van medewerkers. Bijna twee derde (62,1%) van de bedrijven in de sector bestaat uit 1 werkzaam persoon.²⁰⁰
- De uitzendmonitor laat zien dat uitzendkrachten, niet werkend op de kantoren van de uitzendbureaus, in 2022 hoofdzakelijk werkten in de industrie (16,4%), gezondheids- en welzijnzorg (11,4%), vervoer en opslag (10,9%), verhuur en overige zakelijke diensten (9,9%) en de handel (9,6%).²⁰¹ De sectorale verdeling van arbeidsmigranten als uitzendkracht ligt anders dan de verdeling onder Nederlandse uitzendkrachten. Of deze uitzendkrachten in grote of kleine bedrijven werken is niet bekend.

B. Omvang en kenmerken arbeidsmarkt sector

- Op basis van een schatting zouden er circa 21.400 vaste medewerkers in zijn in de uitzendsector. Dit gaat dan alleen om medewerkers die werken op de kantoren van uitzendbureaus. Dit is inclusief de meewerkende eigenaren van de uitzendbureaus.²⁰²
- In Nederland zijn ongeveer 22 000 bedrijven ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK) als uitzendbureau.²⁰³
- Volgens de arbeidsinspectie zijn er jaarlijks ongeveer 1 miljoen uitzendkrachten werkend op de Nederlandse arbeidsmarkt.²⁰⁴
- CBS laat zien dat in 2023 379 000 voltijd banen werden gevuld door uitzendkrachten.²⁰⁵
- Volgens de ABU hebben in 2022 in Nederland Ruim 1 miljoen mensen (1 030 463) gewerkt als uitzendkracht. Dit komt overeen met 351.125 fte.²⁰⁶
- Uitzendwerk is in de Nederlandse arbeidsmarkt in de regel bedoeld voor "piek en ziek". Echter, met regelmaat ontstaat de situatie dat uitzendwerk wordt gebruikt om vaste banen te vervangen.
- Daarnaast biedt uitzendwerk ook laagdrempelige toegang tot werk. De uitzendbranche heeft 16% van de extra banen van de banenafpraak gerealiseerd en helpt 24% van werkende statushouders. 32% van de WW'ers die weer aan het werk gaan, vinden een uitzendbaan, waarvan 76% drie jaar later nog werkt.

199 Panteia (2021) MDIEU-sectoranalyse Uitzendsector – vaste medewerkers.

200 Ibidem.

201 Voor meer informatie zie SEO economisch onderzoek (2024) "Uitzendmonitor, inzichten in omvang, kenmerken en allocatiefunctie van uitzendwerk 2007-2022" p. 25.

202 Panteia (2021) MDIEU-sectoranalyse Uitzendsector – vaste medewerkers.

203 Nederlandse arbeidsinspectie [Uitzendwerk en Detachering | Sectoren | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

204 [programmarapportage UZBs 2020-2022](#).

205 CBS (2024), Uitzendkrachten in de Nederlandse arbeidsmarkt.

206 ABU (2024) feiten en cijfers [ABU_A4_Factsheet_14.indd](#).

Verdeling naar andere sectoren

De uitzendsector is een unieke sector. De arbeidskrachten in de sector worden immers uitgeleend aan andere sectoren en verrichten hun werkzaamheden daar. Het onderstaande figuur geeft een beter beeld over de verdeling van de sectoren waarin uitzendkrachten werken.²⁰⁷

Arbeidsmigranten

- In de uitzendsector, vooral als uitzendkracht, werkt een groot aantal arbeidsmigranten. De ABU schat in dat 33%, van de uitzendkrachten in Nederland arbeidsmigrant zijn. De NBBU schrijft dat er bijna 500 000 arbeidsmigranten in Nederland als uitzendkracht werken. Zij zeggen hierover verder: “Het overgrote deel komt uit Oost-Europa, uit landen zoals Polen, Bulgarije en Roemenië. Polen maken het grootste deel uit (40%) in de uitzendbranche, al was dat percentage in 2019 nog liefst 59%”.²⁰⁸
 - Volgens het CBS werken veel van de arbeidsmigranten als uitzendkracht.²⁰⁹ Bij het CBS zijn alleen mensen bekend die zich inschrijven in het BRP. Geschat wordt dat een groot aantal arbeidsmigranten werkzaam als uitzendkracht zich hier niet in hebben ingeschreven.
 - Sommige arbeidsmigranten werken als seizoensarbeider, in tijdelijk seizoenswerk. Echter, arbeidsmigranten werken ook vaak als vaste krachten maar via een uitzendconstructie. Hierbij ontstaan geregeld problemen door de driehoeksrelatie.
 - Veel uitzendbureaus treden effectief ook op als verhuurder van huisvesting aan arbeidsmigranten.
-

207 SEO (2024), Uitzendmonitor 2023.

208 ABU (2024) *fieten en cijfers*, [ABU_A4_Factsheet_14.indd](#), NBBU website bericht uit 2022 geraadpleegd in 2025 Werken met arbeidsmigranten in de Nederlandse uitzendbranche

209 [Migrantenmonitor](#).

Bijlage II IRA en Tabellen bij sectorale analyse.

In de IRA die gebruikt wordt in deze verkenning is de onderstaande informatie verwerkt:

- Gegevens van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2022.
- Gegevens van Arbo In Bedrijf (AiB) uitgevoerd in 2022 en 2023.
- Bij de Inspectie gemelde en onderzochte ongevallen over het jaar 2022, CBS-gegevens over aantallen werkgevers en werknemers (uitgesplitst naar verschillende subgroepen) over 2022 en over migranten op de arbeidsmarkt over 2022.
- Gegevens over bij de Inspectie gemelde klachten voor het jaar 2022.
- Gegevens over meldingen gedaan bij het SVB in het kader van de meldplicht onder de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU) in het jaar 2022.

De mate waarin sectoren verder kunnen worden uitgesplitst, hangt af van de beschikbare gegevens over risico's, voornamelijk afkomstig uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van CBS en TNO, aangevuld met data van de Arbeidsinspectie, de monitor Arbo In Bedrijf (AiB), en WagwEU-meldingen bij de SVB. AiB is een tweejaarlijks onderzoek naar de naleving van Arbowetgeving door werkgevers. Omdat zowel NEA als AiB steekproefonderzoeken zijn, is een minimale omvang van werkgevers en werknemers vereist voor een betrouwbaar sectoraal beeld, wat de mate van uitsplitsing beperkt. Ook moet het risico op onthulling worden beperkt: te gedetailleerde uitsplitsing kan leiden tot herleidbare informatie over individuele werkgevers, wat bij de NEA niet is toegestaan. Op basis van deze informatie zijn de vijf meest recente jaren samengenomen naar 350 sectoren. Voor deze microsectoren gold dat er minimaal 75 respondenten per sector moesten zijn, deze zoveel mogelijk moesten aansluiten bij de SBI-hiërarchie en homogeen moesten zijn qua werkzaamheden, met als aanvullende eisen dat elke sector ten minste 10 bedrijven omvatte en dat de grootste werkgever niet meer dan de helft van de werknemers mocht vertegenwoordigen—waardoor sectoren als luchtvaart, post, defensie en politie niet apart konden worden onderscheiden.

Om risico's onderling te kunnen vergelijken is de waarde uitgedrukt in een getal op een vijf-puntschaal. De score per sector of beroepsgroep hebben we berekend aan de hand van het gemiddelde en de standaarddeviatie. In de tabel zijn de waarden met een kleur aangegeven, gekleurd van groen (relatief zeer weinig mensen komen in aanraking met het risico als gevolg van hun werk, verzuimen, lopen een beroepsziekte op, krijgen een ongeval of hebben een klacht als gevolg van het risico in de sector of in de beroepsgroep) naar rood (relatief zeer veel mensen komen in aanraking met het risico als gevolg van hun werk, verzuimen, lopen een beroepsziekte op, krijgen een ongeval of hebben een klacht als gevolg van het risico in de sector of in de beroepsgroep). De score 70 staat voor het punt waar de cel vulling rood kleurt en het risico dus minstens 1 standaarddeviatie boven het gemiddelde ligt.

Overzicht scores blootstelling sectoren

Score	Percentage%	Kleur in tabel
1	1 standaarddeviatie onder gemiddelde	
2	0,5 standaarddeviatie onder gemiddelde	
3	Gemiddelde kans	
4	0,5 standaarddeviatie boven gemiddelde	
5	1 standaarddeviatie boven gemiddelde	

Veel indicatoren die gebruikt worden in de IRA bestaan uit een samenstelling van indicatoren en vragen uit enquêtes. Hieronder is een verkorte versie van de indicatoren weergegeven. De uitgebreidere versie, met daarin de gehele opbouw van indicatoren in de IRA is te vinden in de toelichting bij de IRA-tabellen bijlage 2 pp. 14-19.

Indicatoren in de IRA die gebruikt worden voor de tabellen:*Totaalscore*

- Deze score vat alle andere samenvattende maten samen
- Gemiddelde van de samenvattende maten:
- Kwetsbare werknemers (CBS/NEA)
- Uitzendkrachten (CBS/NEA/NLA)
- Klachten Eerlijk Werk (NLA)
- Eerlijk Werk (NEA)
- Onvoldoende Arbozorg (AIB)
- Onvoldoende maatregelen risico's (NEA)
- Onvoldoende maatregelen risico's (AIB)
- Klachten Gezond en Veilig Werk Fysiek (NLA)
- Beroepsziekten en verzuim (NEA)
- PSA en discriminatie (NEA/NLA)
- Ongevallen (NEA/NLA)

Samenvattende score Eerlijk Werk

Deze samenvattende score geeft een indicatie van de mate dat in een sector een relatief hoog risico op oneerlijk werk bestaat.

Gemiddelde van de indicatoren:

- Aandeel migranten (CBS)
- Meerdere banen om rond te komen (NEA)
- Angst voor baanverlies (NEA)
- Contract oproepkracht (NEA)
- Contract uitzendkracht (NEA)
- Onvrijwillige flexwerker (NEA)
- Werknemer denkt dat het moeilijk is een baan bij een andere werkgever te vinden (NEA)
- Aandeel uitzendkrachten in de sector (NEA)
- Meldingen WagWEU NL Dienstontvanger (SVB)
- Klachten WAV (NLA)
- Klachten WML (NLA)
- Klachten ATW (NLA)
- Is ontevreden met salaris (NEA)
- Slecht werkgeverschap (NEA)
- Werkt gemiddeld meer dan 48 uur per week (NEA)

Samenvattende score Gezond en Veilig Werk

Deze samenvattende score geeft een indicatie van de mate dat in een sector een relatief hoog risico op ongezond of onveilig werk bestaat

Gemiddelde van de samenvattende maten:

- Onvoldoende Arbozorg (AIB)
- Onvoldoende maatregelen risico's (NEA)
- Onvoldoende maatregelen risico's (AIB)
- Klachten Gezond en Veilig Werk Fysiek (NLA)
- Beroepsziekten en verzuim (NEA)
- PSA en discriminatie (NEA/NLA)
- Ongevallen (NEA/NLA)

Kwetsbare werknemers (CBS/NEA)

Deze samenvattende indicator geeft de mate aan waarin er kwetsbare werknemers in een sector werken.

Gemiddelde van de indicatoren:

- Aandeel migranten (CBS)
- Meerdere banen om rond te komen (NEA)
- Angst voor baanverlies (NEA)
- Contract oproepkracht (NEA)
- Contract uitzendkracht (NEA)
- Onvrijwillige flexwerker (NEA)
- Werknemer denkt dat het moeilijk is een baan bij een andere werkgever te vinden (NEA)
- Aandeel uitzendkrachten in de sector (NEA)
- Meldingen WagWEU NL Dienstontvanger (SVB)

Uitzendkrachten (CBS/NEA/NLA)

Deze samenvattende indicator geeft de mate aan waarin er uitzendkrachten in de sector werken en het mis gaat bij deze uitzendkrachten?

Gemiddelde van de indicatoren:

- Contract uitzendkracht (NEA)
- Onvrijwillige flexwerker (NEA)
- Aandeel uitzendkrachten in sector (NEA)

De Grafieken hieronder geven per hoofdsector de risicovolle microsectoren aan. De sectorgroepen die bij sommige grafieken zijn toegevoegd zijn gewogen gemiddelde van de daartoe behorende microsectoren. Hierdoor komen deze gemiddelde niet overeen met de subsector tabellen en de hoofdsectortabellen die de NLA aan de IRA toevoegt.

Tabel 1				
Industrie	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Voedselindustrie	65	64	66	75
Slacht en vleesverwerking	79	75	80	91

Tabel 1

Risicomicro-sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Industrie slachterijen en visverwerking	81	77	81	91
Industrie vervaardiging vleesproducten	77	72	79	91
Industrie verwerking en conservering van groenten en fruit	72	77	67	75
Industrie vervaardiging houdbaar banketbakkerswerk	73	73	72	78
Industrie vervaardiging bereide maaltijden en schotels	70	65	72	79
Industrie uitzendkrachten en andere producten van kunststof	71	71	69	84
Industrie vervaardiging cement kalk gips producten daarvan	74	80	65	64
Industrie vervaardiging andere producten van metaal	72	75	67	76
Industrie vervaardiging motorvoertuigen	74	73	76	94

Tabel 2

Industrie	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Teelt	63	52	76	81
Risicomicro-sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Landbouw teelt van overige eenjarige gewassen	72	60	83	91

Tabel 3

Industrie	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Transport	68	67	68	68
Risicomicro-sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Transport goederenvervoer over land	72	68	72	82
Transport opslag	73	75	68	70
Transport vrachtbehandeling	74	83	63	64
Transport logistieke diensten	72	75	68	65

Tabel 4

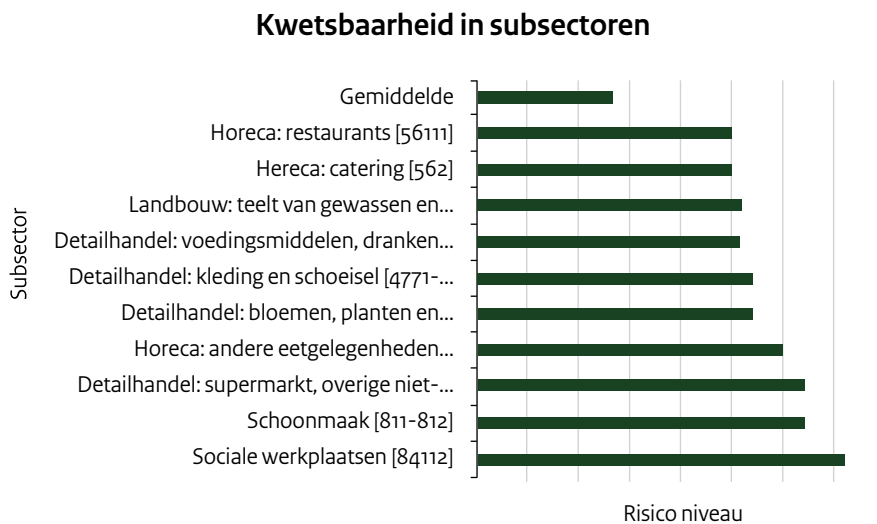
Overigen Risicomicro-sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Bouw dakwerkzaamheden	70	69	68	71
Horeca catering van evenementen	70	63	79	72

Tabel 5

Groothandel	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Groothandel in voeding	63	61	64	57
*Groothandel in vlees	74	76	68	54
Risicomicro-sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Groothandel vlees en vleesproducten	74	76	68	54
Groothandel andere voedingsmiddelen	71	74	65	63

Tabel 6				
Zakelijke dienst- verlening en Persoonlijke dienstverlening	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Schoonmaak*	64	62	70	62
Risicomicro- sectoren	Totaal	ARBO+	AMF	Kwetsbaarheid en Uitzendkrachten
Schoonmaak uitzend- krachten ed reinigings- sector	71	64	84	88
Persoonlijke dv wassen chemisch reinigen	73	72	76	72
Schoonmaak algemene reiniging van gebouwen	70	71	72	67
Zakelijke dv beveiliging en opsporing	72	72	72	64
Zakelijke dv veiligen en overige zakelijke dienstverlening	70	70	69	69

Figuur 7: kwetsbaarheid in subsectoren



Grafiek gebaseerd op informatie uit [Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023](#) | CBS voor meer informatie zie top 10 en tabellen 7 en 8 in de bijlage pagina PM

Tabel 7

Uitzendkrachten			Inkomsten en loon		
Sector	Totaal	Uitzendkrachten ten opzichte van arbeids totaal	Sector	personen in sector met 130% WML of minder	Mediaan inkomen per sector
Zakelijke dv: reisbemiddeling [79]	4 010	20,5%	Sociale werkplaatsen [84112]	81,3%	EUR 14,7
Onderwijs: universiteiten [85402]	13 470	17,0%	Detailhandel: bloemen, planten en huisdieren [4776]	74,1%	EUR 14,4
ICT: Overige ICT [629,63]	7 140	14,1%	Detailhandel: supermarkten, overige niet-gespecialiseerde detailhandel [471]	73,3%	EUR 10,5
Arbeidsmiddeling [78]	90 520	13,6%	Detailhandel: kleding en schoeisel [4771-4772]	68,9%	EUR 15,1
ICT: Ontwerpen computerprogrammas [621]	16 605	13,0%	Schoonmaak [811-812]	65,5%	EUR 15,9
Horeca: hotels en overige accommodaties [55]	10 195	11,3%	Detailhandel: voedingsmiddelen, dranken en genotmiddelen [472]	60,7%	EUR 14,8
Zakelijke dv: wetenschappelijk [72]	5 155	10,7%	Detailhandel: cultuur- en recreatieartikelen [476]	60,1%	EUR 15,4
Landbouw: teelt van gewassen en bosbouw [011-012]	3 465	9,0%	Horeca: catering [562]	55,2%	EUR 15,1
Horeca: restaurants [56111]	15 185	9,0%	Detailhandel: ICT-apparatuur en andere consumentenartikelen [474-475]	53,1%	16
Horeca: andere eetgelegenheden [56112,5612,564]	9 310	8,9%	Detailhandel: farmaceutisch, medisch, cosmetica, toiletartikelen [4773-4775]	53,0%	16

Tabel 8

Migranten		Opleidingsniveau	
Sector	Migranten ten opzichte van arbeidstotaal	Sector	Aantal werkende laag opgeleid in sector (Opleidingsniveau: Basisonderwijs, vmbo, mbo1) (puntschatting aantallen)
Zakelijke dv: reisbemiddeling [79]	20,5%	Sociale werkplaatsen [84112]	63%
Onderwijs: universiteiten [85402]	17,0%	Horeca: andere eetgelegenheden [56112,5612,564]	53%
ICT: Overige ICT [629,63]	14,1%	Schoonmaak [811-812]	52%
Arbeidsmiddelen [78]	13,6%	Detailhandel: supermarkten, overige niet-gespecialiseerde detailhandel [471]	50%
ICT: Ontwerpen computerprogrammas [621]	13,0%	Horeca: restaurants [56111]	41%
Horeca: hotels en overige accommodaties [55]	11,3%	Industrie: bakkerijen [107]	39%
Zakelijke dv: wetenschappelijk [72]	10,7%	Landbouw: plantenvermeerdering en bosbouw [013,02]	37%
Landbouw: teelt van gewassen en bosbouw [011-012]	9,0%	Landbouw: teelt van gewassen en bosbouw [011-012]	37%
Horeca: restaurants [56111]	9,0%	Transport: goederenvervoer over land [492,494]	36%
Horeca: andere eetgelegenheden [56112,5612,564]	8,9%	Detailhandel: voedingsmiddelen, dranken en genotmiddelen [472]	36%

Bijlage III buitenlandvergelijking

Inleiding

Er zijn beperkingen op het vrije verkeer van uitzendkrachten binnen de EU.²¹⁰ Het is in veel landen verboden uitzendkrachten in te zetten als vervanging voor stakende werknemers, of voor werk dat schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Ook bestaan er beperkingen op het vrije verkeer van uitzendkrachten in de publieke- en bouwsector, evenals op de duur van uitzendopdrachten en het aantal uitzendkrachten in een bedrijf.²¹¹ Sommige, meer algemene verboden kunnen vergeleken worden met een sectoraal uitleen- en inleenverbod zoals de Nederlandse overheid kan overwegen. Dit betreft het algehele verbod op arbeidsbemiddeling aangaande kerntaken in de Duitse slachtindustrie, en een in- en uitleenverbod op bouwplaatsen in specifieke Noorse regio's.

Beperkingen op Europese regels

Er bestaan tal van beperkingen op het vrije verkeer van uitzendkrachten binnen de Europese markt. Hoewel het vrije verkeer een belangrijke pijler is van de Europese Unie, worden in diverse landen beperkende maatregelen gehanteerd. Enkele van de meest voorkomende beperkingen zijn:²¹²

“Verbod op het inzetten van uitzendkrachten ter vervanging van stakende werknemers (bijv. Oostenrijk, België, Bulgarije, Kroatië, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen, Slovenië, Spanje). In Nederland bestaat dit verbod ook, zie artikel 10 Waadi. Deze maatregel wordt gerechtvaardigd door zowel het stakingsrecht als de Europese Uitzendrichtlijn. Sectorale beperkingen, zoals het verbod op het inzetten van uitzendkrachten voor werk dat gevaarlijk is voor de gezondheid en veiligheid (bijv. België, Kroatië, Frankrijk, Griekenland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje). Beperkingen in de publieke sector (bijv. België, Griekenland, Spanje) en in de bouwsector (bijv. België, Duitsland, Griekenland, Noorwegen). Een limitatieve lijst van toegestane redenen voor het gebruik van uitzendkrachten (bijv. België, Finland, Noorwegen, Frankrijk, Griekenland, Italië, Polen, Portugal, Roemenië). In deze stelsels is afwijken van een arbeidscontract in algemene zin niet altijd toegestaan. Beperkingen van de duur van uitzendopdrachten (bijv. België, Frankrijk, Griekenland, Polen, Portugal). Verbod op het inzetten van uitzendkrachten in een bepaalde periode na bedrijfseconomisch ontslag bij de inlenende onderneming (bijv. Kroatië, Frankrijk, Griekenland, Italië, Polen, Slovenië, Spanje). Beperking van het aantal of het aandeel uitzendkrachten dat bij inlenende bedrijven mag werken (bijv. Oostenrijk, Italië).”²¹³

In de meeste gevallen betreft het echter een gespecificeerde beperking en geen algeheel sectoraal verbod. Dit laatste komt wel voor in Duitsland en Noorwegen, waar hieronder verder op wordt ingezoomd.

Voor het merendeel van de maatregelen die landen nemen wordt expliciet verwezen naar de uitzonderingsgronden van de Uitzendrichtlijn.

III.A Inleenverbod in de Duitse slachthuizen

In Duitsland is gekozen voor een sectoraal inleenverbod in de slachtindustrie. In 2023 is de evaluatie van deze maatregel afgerond. Deze evaluatie heeft de effecten van het verbod in kaart heeft gebracht.

²¹⁰ Richtlijn 2008/104/EG.

²¹¹ See: EUR-Lex - 52014SC0108 – EN.

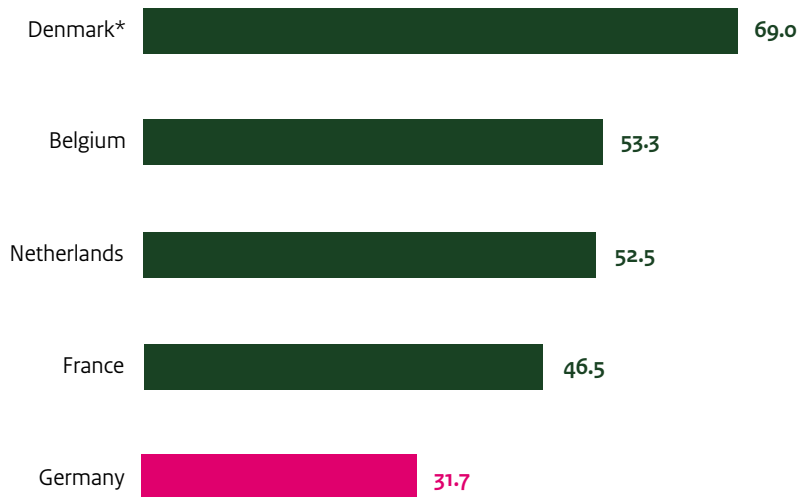
²¹² Voor meer informatie zie: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Technical annexes Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the application by Member States of Directive 2008/104/EC on temporary agency work, Annex 2 Overview of the reports of the Member States on the results of the review of restrictions and prohibitions on the use of temporary agency work.

²¹³ Samenvatting van resultaten van de hier bovengenoemde bron.

Achtergrond en motivatie

Sinds de Jaren 90 heeft de vleesindustrie in Duitsland de ruimte benut om door middel van relatief goedkope gastarbeid en opschaling de prijs te drukken. In Duitsland was er aanvankelijk geen minimumloonvereiste.²¹⁴ Daarnaast maakte men er gebruik van dat aan gastarbeiders het loon betaalt kon worden naar de gangbare norm in het thuisland (van de gastarbeider), en niet het gastland (Duitsland).²¹⁵

Annual labour costs in the meat sector per full-time equivalent employee (€000s, 2018)



Zie Erol, Serifed; Schulten, Thorsten (2021): Renewing labour relations in the German meat industry - An end to 'organised irresponsibility'? WSI Report Nr. 61e, Düsseldorf, 24 pages

Deze beperkte arbeidskosten konden ook deels bestaan door het onwettig drukken van de arbeidskosten. Hierdoor ontstond brede problematiek in de sector. Zo werden arbeidswetten relatief veel overtreden, was er slechte huisvesting en een gebrek aan zekerheid voor de werknemers.²¹⁶ Tijdens de Covid-19 Pandemie bleken vleesproducenten niet in staat om hun werknemers voldoende te beschermen tegen besmetting. Dit onderstreepte wederom de problemen met betrekking tot huisvesting en hygiëne.²¹⁷ In deze context heeft de Duitse regering besloten om een algeheel inleenverbod in te voeren. Na het besluit is het verbod relatief snel doorgevoerd met een wetstraject van slechts 6 maanden.

Hoe ziet de wet eruit

In Duitsland is een algeheel inleenverbod ingevoerd in de slachtindustrie. Het nieuwe beleid verplicht ondernemers om hun bedrijf of organisatie als enige eigenaar te runnen, zonder de inzet van uitzendbedrijven of zelfstandigen voor slacht- en verwerkingsactiviteiten. Sinds 1 april 2021 zijn tijdelijke arbeidscontracten in de slacht- en uitsnijsector verboden, en in de verwerkingssector is het gebruik van uitzendkrachten beperkt tot acht procent van de totale arbeidstijd, met maximaal 100 voltijdsbanen, mits dit in een cao is vastgelegd. Kleine bedrijven met minder dan 50 medewerkers kunnen nog wel extern personeel inzetten. De naleving van deze regels wordt streng gecontroleerd door de douane en

214 Inmiddels is er wel een minimumloon.

215 Wagner, Bettina, and Anke Hassel. "Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry." *Transfer: European Review of Labour and Research* 22, no. 2 (2016): 163-178. p. 165."

216 Ibidem.

217 Ban, C., Bohle, D., & Naczyk, M. (2022). A perfect storm: COVID-19 and the reorganisation of the German meat industry. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(1), 101-118.

het Federaal Arbeidsbureau. Overtredingen van het verbod kunnen leiden tot boetes van maximaal 500.000 euro. Bovendien worden werktijden nauwkeuriger vastgelegd, inclusief voorbereiding, schoonmaak, en omkleedtijd. Deze werktijden moeten verplicht elektronisch worden geregistreerd.²¹⁸

Hoe is uitvoerbaarheid van de wet gewaarborgd en wat zijn de effecten

De Duitse wet is zeer strikt en specifiek. Echter, wat precies binnen de vleesindustrie valt blijft een twistpunt. Hierdoor is de vraag welke bedrijven precies onder het verbod vallen nog niet volledig opgehelderd.²¹⁹ De naleving van het verbod wordt gewaarborgd door intensieve controlemechanismen en strikte sancties.²²⁰ Sinds de invoering van het verbod hebben bedrijven massaal extern personeel overgenomen, waardoor het aandeel flexibele contracten in de sector daalde van 21% naar 5%.²²¹ Dit heeft transparantie van de arbeidsketen en naleving van arbeidswetten verbeterd.²²² Ook de focus op ongevallenpreventie is door het verbod verbeterd. Waar extern personeel eerder werd blootgesteld aan slechte omstandigheden, zorgen moederbedrijven nu beter voor naleving van veiligheidsvoorschriften, zoals beschermende kleding en medische zorg.²²³ De verbetering van de naleving heeft tot nu toe echter beperkt effect gehad op een afname van arbeidsongevallen.²²⁴ Dit komt doordat het veiligheidsbewustzijn van arbeidsmigranten beperkt is. Bedrijven die de arbeidskrachten in dienst nemen hebben hiervoor aanvankelijk hogere administratieve lasten gehad.²²⁵ Het arbeidsaandeel in de industrie is niet significant teruggelopen door de invoering van de maatregel. De sectorale krimp die heeft plaatsgevonden lijkt andere oorzaken te hebben zoals de pandemie tussen 2019 en 2022. Het is hierdoor niet vast te stellen in welke mate het verbod een negatief effect heeft gehad op de positie van de sector.²²⁶ Op het gebied van lonen is er geen significante stijging zichtbaar, hoewel de overname van extern personeel door collectieve bedrijven soms leidde tot hogere lonen. De loonbetalingen zijn transparanter geworden en illegale inhoudingen komen veel minder voor.²²⁷ Het tekort aan werknemers vergroot ook de motivatie van bedrijven om personeel te behouden, wat in sommige gevallen heeft gezorgd voor een toename van vaste contracten. Voormalig uitzendbureaus worden af en toe opgenomen in de vleesbedrijven om HR-taken zoals meertalige contracten, transport, veiligheidsmateriaal, en huisvesting te regelen.²²⁸

Daarnaast is het Duitse verbod nooit door de Europese Commissie geëvalueerd, terwijl de Commissie er wel van op de hoogte was. Dit geeft aan dat de Commissie geen reden heeft gezien om het verbod kritisch te beoordelen. Dit is waarschijnlijk omdat het verbod een gerichte beperking betrof, specifiek voor de kerntaken van de vleesverwerkende sector, en niet een algemene maatregel tegen onderaanneming in de brede sector. De wet staat bedrijven nog steeds toe in de sector te opereren, zolang de werknemers voor kernactiviteiten direct in dienst zijn. Dit werd beoordeeld als onderbouwing dat de wet bedoeld is om arbeidsmisstanden en uitbuiting in een specifieke industrie aan te pakken, met als doel de verbetering van arbeidsomstandigheden en de bescherming van werknemers. De onderbouwing vanwege de bescherming van arbeidskrachten is een expliciete grond waarop er uitzonderingen mogelijk zijn op de Europese vrijheden in de uitzendrichtlijn. Aan het gebrek aan evaluatie zou kunnen worden afgeleid dat dit een meer geaccepteerde grond is, dan de meer algemene onderbouwing van het Noorse verbod.

218 (2023) Interval, “De evaluatie volgens § 8 van de rechten van de werknemers in de Vleesindustrie (GSA) – meat Eindrapport” p. 15, versie machinaal vertaald van Duits naar Nederlands.

219 Dit heeft ondertussen geleid tot een veelvoud aan rechtszaken aangaande de vraag wat een slachtbedrijf precies inhoudt.

220 Elektronisch inklokken, digitale dossier, en minimaal inspecteren van 5% van de branche zijn allemaal bij wet vastgelegd. Dit maakt de controleerbaarheid en de pakkans in de sector erg hoog.

221 Interval, “De evaluatie volgens § 8 van de rechten van de werknemers in de Vleesindustrie (GSA) – meat Eindrapport” (2023): versie machinaal vertaald van Duits naar Nederlands p. 16.

222 Ibidem, pp. 16-17.

223 Ibidem, pp. 119-130.

224 Ibidem, pp. 119-130.

225 Ibidem, pp. 119-130.

226 Ibidem, p. 62.

227 Ibidem, pp. 102-106.

228 Ibidem, p. 16.

Duits verbod op uitzendwerk in de bouw

Sinds 1982 geldt in Duitsland een verbod op het inlenen van uitzendkrachten in de bouwsector. Dit verbod is vastgelegd in de wet die de uitzendarbeid van werknemers regelt.²²⁹

Uit de evaluatie van de Uitzendrichtlijn verricht door de Europese Commissie blijkt dat dit verbod binnen de beperkingen valt die gerechtvaardigd zijn rechtvaardigen valt. Duitsland draagt als rechtvaardiging de bescherming van uitzendkrachten aan zoals opgenomen in artikel 4 van de Uitzendrichtlijn.²³⁰ Het verbod is later nooit aanhangig geweest bij de Europese rechter. Het lijkt erop dat alle stakeholders de status quo van voor de Europese richtlijn accepteren. De reden voor dit in- en uitleenverbod is wat vaag. Het lijkt erop dat deze is ingesteld om de bouwsector gevoelig is voor zwart werk, sterke economische schommelingen en seizoenschommelingen.²³¹ Hierbij zou er logischerwijs ook een groter risico bestaan op misstanden en uitbuiting. Het verbod gaat enkel over het Duitse Bauhauptgewerbe dus in de klassieke bouwbranches zoals betonbouw en metselarij. Over deze afbakening is voor zover bij ons bekend nog geen rechtszaak geweest. Voor andere branches zoals Baunebengewerbe geldt dit verbod niet, mits dat ook zo is vastgelegd in de diverse CAO 's. (zoals bij de elektro technische installatie bedrijven).

Tot 2015 mochten buitenlandse uitzenders arbeidskrachten bemiddelen naar buitenlandse bedrijven die werk in Duitsland uitvoeren. Dus een Nederlands bouwbedrijf mocht voorheen wel met uitzendkrachten werk uitvoeren op Duitse bouwplaatsen.

Lessen voor Nederland

Een uitleen-en inleenverbod kan Europees gerechtvaardigd worden. De Europese Commissie heeft naar het Duitse inleenverbod in de slachtsector gekeken. Uit deze beoordeling is naar voren gekomen dat dit verbod niet in strijd is met de vrijheden van de Europese markt. Het verbod is wat de Europese Commissie betreft proportioneel en passend voor de situatie in Duitsland.

- Een uitzendbureau kan een nieuwe rol vervullen in een sector waar een verbod geldt door HR taken als meertaligheid, werving en selectie, transport, en huisvesting op zich te nemen.
- Een uit-en inleen verbod kan zorgen voor meer transparantie van de arbeidsketen.
- Een uit-en inleenverbod draagt bij aan een verbeterde naleving van arbeidswetten.
- Een uit-en inleenverbod kan zorgen voor een kleine verlaging van het aantal ongevallen op de werkvloer.
- Een verbod zal het aantal flexibele arbeidskrachten in de betreffende sector laten afnemen.
- Een goede afbakening van het verbod is essentieel om een effectief verbod te kunnen invoeren en veel rechtszaken te voorkomen.
- De uitzondering zorgt ervoor dat in Duitsland alleen grote bedrijven onder het verbod vallen, en geïnspecteerd hoeven te worden. Dit helpt in de uitvoering. Nederland kan een soortgelijke uitzondering overwegen.
- Een uit-en inleenverbod hoeft niet te zorgen voor grote arbeidstekorten of verplaatsing van industrie naar het buitenland. Voor het arbeidspotentieel en de economie kan een verbod maar een beperkt negatief effect te.
- Een uit-en inleenverbod zorgt niet voor een significante verbetering in andere maatschappelijke problemen omtrent laagwaardige arbeidsmigratie, zoals druk op de zorg, woningmarkt, en het onderwijs.

229 "Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG)"

230 [Verslag van de Commissie aan het EP, de raad, de EFES over de uitzendrichtlijn EUR-Lex - 52014DC0176 - NL \(europa.eu\) onder 5.2.1.](#)

231 [Nedax - Uitzendkrachten en payrollen verboden in de Duitse bouw branche.](#)

III.B Inleenverbod in de Noorse bouw

In 2023 heeft Noorwegen besloten tot een algeheel verbod op de inzet van uitzendkrachten op bouwplaatsen in specifieke regio's.²³² Dit besluit maakt deel uit van een bredere heroverweging van de Noorse richtlijnen voor de regulering en inzet van uitzendkrachten op de arbeidsmarkt. In 2024 is dit verbod getoetst op de naleving van de Europese richtlijn waarin geen fundamentele bezwaren zijn geconstateerd.²³³

Achtergrond en motivatie

Het verbod in Noorwegen maakt deel uit van een algemene arbeidsmarkthervorming. Deze hervorming heeft als doel om het Scandinavische arbeidsmarktmodel te behouden. Dit model bepaalt dat permanente en directe tewerkstelling de norm is. Uitzendwerk mag daarnaast alleen worden ingezet als dit de permanente werkgelegenheid niet ondermijnt.²³⁴ De Noorse regering is van mening dat het voordeliger is voor werknemers om een directe arbeidsrelatie te hebben voor onbepaalde duur. Daarnaast is de Noorse regering van oordeel dat het gebruik van uitzendkrachten op bouwplaatsen buitenproportioneel en van permanente aard is. Dit staat volgens de regering haaks op het Noorse arbeidsmarktmodel wat ingrijpen legitimeert.²³⁵

Hoe ziet de wet eruit

De Noorse overheid heeft een volledig verbod ingevoerd op het inhuren van uitzendkrachten voor bouwwerkzaamheden op bouwplaatsen in Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold en Vestfold. Dit verbod is specifiek gericht op verschillende soorten bouwwerkzaamheden, zoals het bouwen van gebouwen, installatiewerk, het monteren en demonteren van prefab-elementen, sloopwerkzaamheden, renovaties en grootschalig onderhoud. Ook grondwerken zoals graaf- en blaaswerk vallen onder het verbod. Een bouwplaats wordt hierbij gedefinieerd als elke locatie waar tijdelijke of wisselende bouwwerkzaamheden van een zekere omvang worden uitgevoerd.²³⁶ Door het verbod kunnen bedrijven in deze regio's niet langer uitzendkrachten inschakelen voor werkzaamheden die binnen deze categorieën vallen.

Hoe is uitvoerbaarheid van de wet gewaarborgd, wat zijn de effecten

Hoewel de Noorse wet, i.t.t. de verboden in Duitsland, getoetst is aan het Europese kader ontbreekt nog een evaluatie. Hierdoor zijn de effecten en uitvoerbaarheid van het verbod alleen af te leiden aan wat ervaringsdeskundigen en overheidsfunctionarissen initiële waarnemingen. In de praktijk heeft het verbod grote gevolgen gehad op de werkvloer. Voor de invoering van het verbod was het gebruik van uitzendkrachten wijdverspreid.²³⁷ Hierdoor was er vaak onduidelijkheid over arbeidsvoorwaarden en contracten. Ook was het moeilijk om toezicht te houden op salarissen en werkomstandigheden. Hierdoor konden misstanden en arbeidsuitbuiting plaatsvinden. Met de nieuwe regels is het voor bouwbedrijven vrijwel onmogelijk om nog uitzendkrachten in te zetten, wat volgens vakbonden heeft geleid tot meer stabiliteit en betere arbeidsomstandigheden op bouwplaatsen.²³⁸ Uit de eerste bekende cijfers blijkt dat het gebruik van uitzendkrachten na het verbod aanzienlijk is afgenomen.²³⁹ Daarnaast blijkt volgens werkgeversorganisaties dat het voor veel bedrijven moeilijker is om aan voldoende personeel te komen.

232 Het gaat om de regio's: Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold, and Vestfold, zie bijvoorbeeld: [Does Norway's ban on staffing company hiring breach EEA law?](#)

233 Hjort (2025) The EFTA Court's decision on Norwegian hiring rules [The EFTA Court's Decision on Norwegian Hiring Rules - Hjort](#).

234 zie bijvoorbeeld: Jordhus-Lier, D., Coe, N.M. and Bråten, S.T. (2015), CONTESTED GROWTH: THE DEVELOPMENT OF NORWAY'S TEMPORARY STAFFING INDUSTRY. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 97: 113-130. <https://doi.org/10.1111/geob.12068>.

235 Zie bijvoorbeeld: [EFTA Court: New request for an advisory opinion on the lawfulness of Norway's restrictions on temporary agency workers with the free movement of services \(simultaneously with an open infringement proceeding brought by ESA\) - Nordic Institute of European Legal Studies \(NIELS\)](#), of ESA asks Norway to comply with EEA rules on temporary agency work | ESA.

236 Zie bijvoorbeeld: [Altinn - Hiring labour](#).

237 Voor de invoering was 15%FTE uitzendkracht. zie bijvoorbeeld: [Employment Laws in Norway for Temporary Workers | CXC](#).

238 Zie bijvoorbeeld het interview: (2024) "[Norway doing construction in a more orderly way, but EU temping rules might stop it — Nordic Labour Journal](#)"

239 Ibidem.

Ook de regering ziet dat de arbeidstekorten in de bouw na invoering van de maatregel zijn toegenomen.²⁴⁰ Er is niet onderzocht of dit komt door de maatregel of bijvoorbeeld omdat de arbeidstekorten in de regio's met een verbod sneller zijn gestegen dan de arbeidstekorten in de rest van Noorwegen.

Lessen voor Nederland

- Een verbod op uitzendwerk kan worden beargumenteerd vanuit het algemeen belang van het sociale stelsel en de arbeidsmarkt. Deze argumentatie wordt echter als minder proportioneel beschouwd in vergelijking met een verdediging op basis van misstanden en overtredingen in de sector.
- Een eventueel Nederlands verbod op uitzendwerk kan, mits proportioneel, passen binnen het Europese rechtskader.
- Een verbod op uitzendwerk kan leiden tot vervanging van uitzendcontracten door andere vormen van arbeidsrelaties, wat kan bijdragen aan betere arbeidsverhoudingen. Dit wijst erop dat een verbod een effectief middel kan zijn om de arbeidsrelatie te verbeteren.
- Een verbod op uitzendwerk kan leiden tot tekorten aan arbeidskrachten. Dit laat zien dat het niet altijd mogelijk is om het volledige arbeidspotentieel te behouden na invoering van een dergelijk verbod.

240 Noorse regering in gesprek met SZW op 30 okt 2024.

Bijlage IV Gesprekken veldpartijen

Gesprek SNCU en Fair Work

Aanwezigen: Stichting Naleving CAO uitzendkracht voor uitzendkrachten (SNCU), Fairwork en SZW

Datum: 20 november 2014

Fairwork is voorstander van een in- en uitleenverbod. Daarbij wordt opgemerkt dat uitzendrelaties an sich problematisch zijn voor de uitzendkrachten. Dit komt doordat het arbeidsrecht van uitzendrelaties zo is vormgegeven dat deze onzeker en flexibel is. Arbeidsmigranten die naar Nederland komen hebben vaak niet door dat ze een uitzendcontract hebben met daarbij behorende onzekerheid. Ze worden naar Nederland gehaald met de boodschap dat er werk is. Wanneer ze dan in Nederland aankomt blijkt er vaak al geen werk meer te zijn of voor een beperkt aantal uren waardoor ze niet genoeg hebben om rond te komen. Volgens Fair Work is de uitzendconstructie bedoeld voor piekwerkzaamheden en vervanging bij ziekte. Ook kan gedacht worden aan studenten die het fijn vinden om flexibele uren te kunnen maken. De uitzendrelatie is niet bedoeld voor arbeidsmigranten die juist op zoek zijn naar stabiliteit omdat ze net zijn verhuisd naar een ander land. Dan is er meer behoefte aan stabiliteit. De partijen zien in de praktijk veel onwetendheid en onduidelijkheid over de gemaakte afspraken met het uitzendbureau.

SNCU is geen voorstander van een in- en uitleenverbod. Er zijn goede afspraken in de uitzendcao gemaakt die de onzekerheid van werknemers minimaliseren. Dit gaat om de regeling die 'inkomensgarantie' heet en die de eerste twee maanden garandeert dat uitzendkracht tenminste voltijdsminimumloon ontvangt ongeacht gewerkte uren. De wetgeving biedt de mogelijkheid om de eerste 12 maanden nul-uren contracten aan te bieden. Werkgevers hebben de mogelijkheid om van deze nul-urencontracten gebruik te maken bij uitzendkrachten. Deze nulurencontracten komen ook voor bij andere dienstverbanden dan de uitzendrelatie. De onwetendheid van de arbeidsmigrant heeft niet zozeer te maken met het uitzenden zelf maar met de onwetendheid hoe de regels in Nederland werken. Veel uitzendbureaus proberen deze onwetendheid te minimaliseren.

SNCU en Fairwork zien dat de problemen rondom arbeidsmigranten toenemen. De problematiek is veelzijdig waardoor de juiste oplossing hiervoor ook lastig te vinden is.

Fair Work ziet de voordelen van een in- en uitleenverbod om zo kwetsbare arbeidsmigranten te beschermen tegen slechte arbeidsvoorwaarden en slechte huisvesting. Fair Work geeft aan dat er klachten van uitzendkrachten komen vanuit de logistieke sector en de land- en tuinbouwsector maar dat het aantal klachten dat voortkomt uit de vleessector veruit het meest is. De vleessector trekt een zeer kwetsbare groep mensen aan. Dit kan omdat ze werk aanbieden waarvoor je geen diploma nodig hebt, geen andere talen hoeft te spreken. Daarnaast is het werk zwaar, vies en koud werk waardoor weinig andere mensen het werk willen doen. Deze kwetsbare mensen worden actief geworven uit Oost-Europa (o.a. uit daklozencentra).

SNCU vult aan dat deze klachten komen van sectoren waar het meeste arbeidsmigranten werken. Met de vleessector heeft de SNCU minder ervaring omdat in deze sector de cao-uitzendkrachten vaak niet van toepassing is. Daarom krijgt de SNCU hier minder klachten over. In veel gevallen is de cao voor het vlees van toepassing en niet de cao voor de uitzendkrachten.

Fair Work geeft aan dat de problemen met de uitzendkrachten vaak liggen bij het uitzendbureau en niet per se bij de inlener. Daarom zou een in- en uitleenverbod helpen. Op deze manier haal je namelijk een problematische schakel die onzekerheid veroorzaakt er tussenuit. Het verantwoordelijkheidsgevoel van de inlener zal door het wegvallen van de uitlener worden vergroot. De inlener zal de arbeidskrachten immers in dienst moeten nemen en dus ook meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor zijn personeel. Ook zal een in- en uitleenverbod het speelveld binnen bepaalde sectoren weer gelijk kunnen trekken. Bedrijven die nu gebruik maken van uitzendkrachten hebben een concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven die niet met uitzendkrachten werken. Dit concurrentievoordeel zal door een in- en uitleenverbod wegvallen.

SNCU geeft aan dit anders te zien en een in- en uitleenverbod geen goed idee te vinden maar wel graag verbetering zien. Het zou goed zijn wanneer de inlener meer verantwoordelijkheid zou krijgen in de driehoeksrelatie van uitzendkracht, uitzendbureau en inlener.

SNCU wijst op de potentiële waterbedeffecten van een in- en uitleenverbod. Hierdoor kunnen andere flexibele arbeidsrelaties opkomen die we misschien nu nog niet kennen. Daarmee zouden de problemen ook verschuiven. Verder merken partijen op dat een deel van het probleem ook bij de arbeidsmigranten zelf ligt. Die komen met allerlei verwachtingen hebben als ze in Nederland komen, die in de praktijk anders zijn. Hiermee bedoelen partijen niet enkel de misstanden die plaatsvinden maar ook de gevolgen van de flexibiliteit en beperkte rechten zoals opgenomen in de wet- en regelgeving van het uitzendcontract. Een voorbeeld hiervan is dat in uitzendcontracten vaak is opgenomen dat er geen garantie is op een bepaald aantal uren. Dit terwijl de arbeidsmigranten naar Nederland zijn gekomen met de bedoeling om hier voltijd te werken en geld te verdienen. Als arbeidsmigranten maar een beperkt aantal uren kunnen werken, is dit een forse tegenvaller. Tot slot geeft Fair work aan dat het goed is om arbeid en huisvesting losgekoppeld te hebben. Wanneer er een in- en uitleenverbod komt is de markt in staat om een alternatief te bieden voor huisvesting.

Gesprek Stichting Barka en EU-arbeidsmigratie deskundige

Aanwezigen: Stichting Barka, econoom en EU-arbeidsmigratie deskundige lid van sleutelpersonennetwerk arbeidsmigranten en SZW

Datum: 19 november 2024

Partijen wijzen op de evaluatie van het sectoraal verbod in de vleesindustrie in Duitsland. Dit verbod is ingevoerd tijdens de coronapandemie per 1 januari 2021. De evaluatie van deze wet kwam in maart 2024. De evaluatie toont volgens de partijen aan dat door het verbod de positie van de buitenlandse werknemers is verbeterd. Daarnaast vinden partijen een in- en uitleenverbod een zwaar middel maar achten dit noodzakelijk aangezien de WTTA is uitgesteld. Daarbij wordt opgemerkt dat beheersing van de uitzendsector de allerbelangrijkste aanbeveling is van het rapport Roemer. De commissie LURA adviseerde in 2011 al om de malafide uitzendbureaus binnen 2 jaar tot nul te reduceren. Ook werd in dit rapport aangegeven dat de aanpak minimaal zou moeten bestaan uit een verplichte registratie met daaraan gekoppelde voorwaarden, inlenersaansprakelijkheid en effectieve handhaving. Partijen hopen dat dit verbod eerder in werking zal treden dan de uitgestelde WTTA en zouden teleurgesteld zijn als het nog lang zal duren voordat zo'n verbod er komt. Volgens partijen betekent uitstel namelijk in dit geval afstel en gaan de misstanden door. De aanpak van misstanden door de regering moet volgens hen daadkrachtig zijn verankerd in wettelijke regels.

Een in- en uitleenverbod zal volgens partijen leiden tot betere bescherming van de werknemers (komen in vaste dienst) en een verbetering van de positie van arbeidsmigranten. De werkgevers zullen een grotere verantwoordelijkheid voor hun werknemers beginnen te voelen. Zo kan de eerste wezenlijke stap in het terugdringen van de lage lonen economie gezet worden, wat op zich een – ook door het kabinet – gewenste uitkomst zou opleveren. Partijen verwachten ook dat er minder migranten naar Nederland zullen komen want de vraag daalt, dat zie je ook in Duitsland, daar zijn veel arbeidsmigranten naar andere landen gegaan na de invoering van het sectorale in- en uitleenverbod. Ook omdat de productie is verplaatst naar Polen en Hongarije.

Sectoren zoals de vleessector trekken in praktijk vaak kwetsbare migranten aan (gebrek aan taalvaardigheden, psychische problemen en overige gezondheidsproblemen). Dit komt deels omdat de spoeling in Polen, Roemenië voor dit soort werk steeds dunner wordt. Wervingsfilialen ter plaatse staan onder druk, hebben targets te halen. Bedrijven oefenen druk uit op de uitzendcoördinatoren die binnen drie dagen 30 uitzendkrachten moeten zien te verkrijgen en dus niet streng en secuur geschikte uitzendkrachten kunnen selecteren. Op deze manier worden veel ongeschikte en kwetsbare arbeidsmigranten gerekruteerd en naar Nederland gebracht, waarvan een groot deel niet door de proeftijd komt en op straat belandt. Deze migranten raken dakloos en lukt het niet om eigenstandig terug te keren naar hun thuisland. Door een in- en uitleenverbod aan te nemen, gaat de lat omhoog, zullen werkgevers verplicht zijn om de werving en selectie zorgvuldiger uit te voeren en zullen mensen willen behouden. Ze zullen de werknemers immers in dienst moeten nemen, arbeidsmigranten krijgen meer rechten als werknemers. De verwachting is dat de kwaliteit van werkrelatie omhoog zal gaan doordat er een directe werkrelatie tussen de werkgever en arbeidsmigrant zal ontstaan. Het werk in de vleessector is erg intensief, werknemers gebruiken nu middelen in de privésfeer om de hoge werkdruk aan te kunnen. Dit heeft effect op de mentale gezondheid van werknemers. Partijen horen ook dat er nadelen zouden kunnen zijn aan een in- en uitleenverbod voor migranten. Van een werkgever vlak op de grens met Duitsland horen zij dat migranten klagen over de hoge fiscale lasten van indiensttreding. Of woonomstandigheden worden verbeterd door een in- en uitleenverbod is moeilijk te zeggen.

Partijen wijzen er daarnaast op dat een in- en uitleenverbod, net als de WTTA, enkel werkt als het verbod gehandhaafd wordt. De uitzendondernemingen werkzaam voor vleesfabrieken zijn niet altijd te vinden in de leden-registers van ABU en NBBU. Volgens partijen zal een sectoraal in- en uitleenverbod ook neveneffecten hebben. Andere sectoren zien immers dat een verbod op de loer ligt en zullen uitzendkrachten willen blijven gebruiken waardoor ze wellicht uit eigen beweging hun arbeidsomstandigheden verbeteren. Ook geeft Barka aan dat er al veel gebeurd is de afgelopen jaren. De informatiepunten voor EU-arbeidsmigranten in acht arbeidsmarktregio's – zie het project Work in NL (WIN) – bieden via fysieke locaties, mobiele teams en digitale informatievoorzieningen aan EU-burgers bij verschillende vragen die van belang zijn bij vestiging of verblijf in NL. Daarnaast is er binnen het Juridisch Loket een speciaal EU-team van juristen opgericht om juridische hulp in de moedertaal aan te bieden. Deze twee belangrijke tools, voortkomend uit de aanbevelingen van het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, lijken een positieve impact te hebben op het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten.

Barka beaamt ook dat er een omslag moet komen bij arbeidsmigranten zelf. Het beeld in het land van herkomst is vaak dat er in Nederland voor je gezorgd gaat worden. Een migrant wordt 'ontzorgd' met werk-huisvesting-zorgpolis totaalpakket. Doordat ze ontzorgd worden en aannemen dat voorbereiding niet nodig is, komen migranten vaak uiterst onvoorbereid aan. Dit verzwakt hun positie. Ook aan dit beeld zal gewerkt moeten worden. Er is hierin wel al een omslag zichtbaar. Meer migranten zijn zich ervan bewust dat de kans bestaat dat je op straat belandt.

De verwachting is dat de maatregel ook een positief effect heeft voor gemeenten, lokale gemeenschappen (ook over de grens in Duitsland waar buitenlandse flexkrachten vaak worden gehuisvest) en de brede welvaart. Arbeidsmigranten worden nu soms al na één dag werken op straat gezet. Gemeenten gaan vervolgens aan de slag om te kijken of deze migranten opgevangen kunnen worden of kunnen terugkeren naar hun thuisland. Met name kleinere gemeentes zijn machteloos. Er wordt getracht actie te ondernemen tegen de overlast veroorzaakt door deze bedrijven, maar dat is lastig. De maatschappelijke kosten om deze overlast tegen te gaan zijn fors. Een in- en uitleenverbod kan helpen om al deze problemen tegen te gaan, doordat een werkgever selectiever en zorgvuldiger zijn werknemers zal moeten werven. Door de lat omhoog te brengen, vindt ook de gewenste (door alle partijen) kwaliteitsverandering plaats. De partijen spreken urgentie uit om misstanden (die Nederland onwaardig zijn) met daadkracht aan te pakken en zo grip op de arbeidsmigratie te krijgen en met een positieve agenda aan de toekomst te bouwen, want Nederland blijft door vergrijzing arbeidsmigranten nodig hebben.

Gesprek vakbonden

Aanwezigen: FNV, CNV en SZW

Datum: 12 november 2024

De vakbewegingen FNV en CNV dringen al jaren aan op maatregelen om de voortdurende misstanden in bepaalde sectoren aan te pakken. Zij staan dan ook positief tegenover een uitzend/inleenverbod in de sectoren waar ondanks inspanningen deze sectoren niet in staat zijn de problemen, zoals onderbetaling, zeer slechte huisvesting etc. op te lossen, en waar dus verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. Daarnaast benadrukken de bonden dat de regeling niet een in- en uitleenverbod maar een inleenverbod genoemd moet worden. Het verbod ziet er namelijk op dat bepaalde sectoren uitzendkrachten niet mogen inlenen. Volgens partijen is het evident dat artikel 12 Waadi voldoende juridische grondslag biedt om de misstanden in de uitzendbranche tegen te gaan en een inleenverbod in te voeren. Echter, de jarenlange politieke onwil om de misstanden aan te pakken hebben ervoor gezorgd dat er geen maatregelen zijn genomen.

Aangegeven wordt dat het belangrijk is om het inleenverbod in een historisch kader te plaatsen. Sociale partners hebben blijkens de MvT toentertijd unaniem voor de mogelijkheid van een inleenverbod gepleit voor onder meer exact de omstandigheden die nu aan de orde zijn op een buitengewoon kwetsbaar deel van de arbeidsmarkt. Er zijn meerdere rapporten van verschillende onderdelen van het Rijk verschenen die de misstanden in de uitzendbranche beschrijven.

Volgens partijen is er jarenlang politieke onwil geweest om artikel 12 Waadi te benutten voor een inleenverbod. Volgens de vakbonden wordt algemeen erkend (werknemers, werkgevers en de overheid) dat er problemen zijn met uitzendkrachten en een inleenverbod op basis van de huidige Waadi kan worden ingezet. Eerder heeft de minister aangegeven dat een in- en uitleenverbod op basis van artikel 12 Waadi op dat moment niet opportuun was omdat een zodanig verbod niet reëel en effectief genoeg zou zijn (red: voormalig minister Van Gennip). Voor partijen is het echter duidelijk dat artikel 12 Waadi benut kan worden als juridische grondslag om het inleenverbod in te voeren, mede gelet op het advies daaromtrent van de Raad van State bij de Wtta.

Voor partijen is het van belang dat het volgende wordt opgenomen in de verkenning. 1) Een duidelijk weergave van het punt dat de Raad van State maakte in het advies over de Wtta ten aanzien van de huidige mogelijkheid om via artikel 12 Waadi een inleenverbod in te voeren. 2) Een bespreking van de onwil om een inleenverbod in te voeren. Ook wordt gevraagd om de wetgeschiedenis en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 12 van de Waadi op te nemen in de verkenning.

Partijen vinden dat de overheid de aan haar toebedeelde bevoegdheid op zich moet nemen en correct moet invullen door een inleenverbod aan te nemen. De Duitse regeling is wat de partijen betreft een specifieke en gerichte regeling en kan dus goed als inspiratie gebruikt worden. Ze merken op dat de mededingingstoets daar al is toegepast.

*Gesprek werkgeversorganisaties***Aanwezigen:** VNO, LTO, AWWN en SZW**Datum gesprek:** 5 november 2024

Benoemd wordt dat het lastig is een visie te geven voorafgaand aan de verkenning. De reden van SZW om hier in deze fase naar te vragen is dat deze dan meegenomen kan worden in de uitwerking van de verkenning.

Aangegeven wordt dat vaststaat dat er ernstige misstanden plaatsvinden in bepaalde sectoren en dat partijen zich hier zeker niet mee willen associëren. Het is echter van belang dat duidelijk is of een sectoraal in- en uitleenverbod de juiste maatregel is om deze ernstige misstanden op te lossen. Er dient duidelijkheid te zijn over of de oorzaak van die misstanden ook daadwerkelijk aan het uitzenden zelf ligt. Anders los je namelijk het probleem niet op, verplaatst het zich of krijg je een waterbed-effect. Ook wordt de vraag gesteld of een werknemer rechtstreeks in dienst bij het bedrijf waar hij zijn werk verricht per definitie beter af is.

Daarnaast wordt erop gewezen dat de Arbeidsinspectie (terecht) risico-gericht werkt maar dit kan ervoor zorgen dat een verkokerd beeld van de misstanden ontstaat. Alleen bepaalde sectoren worden immers onderzocht. Een sectoraal in- en uitleenverbod voelt voor partijen als een sanctie voor de uitzendsector zonder dat duidelijk is of het uitzenden de oorzaak is van het probleem. Het lijkt partijen van belang om ook andere factoren naast enkel de uitzendrelatie mee te nemen in de verkenning. In de vleessector bijvoorbeeld spelen er allerlei verschillende factoren die resulteren in misstanden. Daarnaast is het van belang dat de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (verder: Wtta) en een sectoraal in- en uitleenverbod niet cumulatief worden.

Mocht overgegaan worden tot het nemen van maatregelen, dan is het belangrijk dat deze handhaafbaar zijn en partijen op de arbeidsmarkt zich hier niet aan kunnen onttrekken. Ook is een duidelijke afbakening nodig. Ook wordt door de werkgeversgeleding aangegeven dat ze benieuwd zijn wat de sanctie wordt van de overtreding van een maatregel en of dit dan een bestuursrechtelijke overtreding zal zijn. Ook dient bepaald te worden voor wie deze sanctie dan geldt, of dit de inlener of uitlener is. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om de positie van de uitzendkracht mee te nemen in de verkenning. Sommige uitzendkrachten kiezen er namelijk bewust voor om als uitzendkracht te werken.

Aangegeven wordt dat een individueel in- en uitleenverbod een meer gerichtere maatregel zou kunnen zijn. Daarbij blijft de vraag of zo'n verbod het probleem oplost. Vooronderstelling van zo'n maatregel is immers dat uitzenden de oorzaak is van de misstanden. Ook wordt meegegeven dat een in- en uitleenverbod zeer ingrijpend is voor kleine of middelgrote bedrijven die weinig tot geen werknemers hebben of seizoensgebonden werk verrichten. Vaak neemt een uitzendbureau (deels) de rol van werkgever over. Daarnaast kunnen uitzendbedrijven in een aantal situaties ook gemakkelijker huisvesting regelen voor de uitzendkrachten dan de inlener.

Gesprek uitzendbranche

Aanwezigen: Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) en SZW

Datum gesprek: 14 november 2024

Partijen waren onaangenaam verrast door de aankondiging van de minister om een in- en uitleenverbod te verkennen. Er wordt op dit moment al gewerkt aan meerdere interventies zoals de WTTA en de taskforce in de vleessector om de misstanden met uitzendkrachten te verhelpen. Daarnaast vragen partijen zich af wat het nut is van de WTTA als je ook nog een in- en uitleenverbod instelt. De NBBU en ABU geven aan dat de steun voor de WTTA ontbreekt wanneer er een in- en uitleenverbod komt. Ook wijzen partijen erop dat ze grote vraagtekens hebben bij de proportionaliteit van een in- en uitleenverbod. Het zal namelijk ook werkgevers raken die het wel goed omgaan met hun uitzendkrachten. Daarnaast vragen partijen zich zeer af of een in- en uitleenverbod effectief zal zijn. Opdrachtgevers zullen dan via een andere weg flexibele arbeid gaan proberen te verkrijgen. Daarnaast is de aanname dat de misstanden zullen ophouden als de uitzendkrachten in dienst treden bij inlener volgens partijen niet correct. Bedrijven die kwaadwillend zijn zullen waarschijnlijk gewoon doorgaan met de uitbuitingen en misstanden ook al treden de werknemers in dienst. Ook trekken de NBBU en ABU de rechtsgeldigheid van een in- en uitleenverbod in twijfel, omdat het waarschijnlijk strijdig is met wet- en regelgeving.

*Gesprek Nationaal Rapporteur Mensenhandel***Aanwezigen:** Nationaal Rapporteur Mensenhandel en SZW.**Datum gesprek:** 7 januari 2025

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel ziet meerwaarde in het instellen van een sectoraal verbod, mits deze niet alleen op uitzendkrachten van toepassing is maar ook op zzp'ers. De reden hiervoor is dat de malafiditeit en daarmee arbeidsuitbuiting van arbeidskrachten niet specifiek ziet op een bepaalde flexibele arbeidsrelatie. Wanneer er een sectoraal in- en uitleenverbod zou komen kunnen de malafide praktijken worden voortgezet in een zzp-relatie die mogelijk ook geen echte zzp'er zijn. In dit kader wordt verwezen naar Duitsland waar een algemeen inleenverbod is ingesteld (zowel voor uitzendkrachten als zzp'ers). In de praktijk zien we een grote mate van creativiteit om arbeidswetten te omzeilen. Het is daarom van groot belang dat een maatregel als een in- en uitleenverbod samen wordt genomen met andere maatregelen om misstanden, omzeilende constructies en schijnconstructies tegen te gaan. Het moet dus een totaalpakket zijn.

In de data van de Rapporteur Mensenhandel is te zien dat er over uitzendbureaus een relatief groot aantal meldingen is. Het is dan ook een goede zaak als er wordt nagedacht over een verbod in sectoren waar er veel meldingen zijn over uitzendbureaus die wetten niet naleven. Er wordt genoemd dat malafide uitzendbureaus opereren in een grijs gebied. Op papier kunnen uitzendbureaus alles op orde hebben, terwijl er in werkelijkheid misstanden zijn.

In de horeca, land- en tuinbouw, vlees, schoonmaak en bouw worden veel misstanden gezien. Hierbij kan er sprake zijn van een uitzendrelatie, maar ook van andere constructies. Het zou een gemiste kans zijn wanneer er niet serieus wordt overwogen om sectoraal in- en uitleenverbod in sectoren waar veel misstanden zijn op te leggen. Het probleem met uitzendbureaus is hardnekkig. Er zijn bovenmatig veel uitzendbureaus (20.000), kunnen makkelijk sancties ontlopen, heffen zichzelf op en duiken zomaar weer op en calculeren boetes in. Daarnaast wordt er veel te weinig toezicht gehouden op uitzendbureaus. De Rapporteur Mensenhandel denkt dat voor bureaus die moedwillig de wetten overtreden en boetes incalculeren de Wtta niet voldoende effect zal hebben. Daarvoor is verdergaand ingrijpen nodig gericht op het tegengaan van alle misstanden inclusief de mogelijkheid van een verbod. Een totaalpakket aan maatregelen dus. Verder verwijst de Rapporteur naar recent onderzoek²⁴¹ over verhoging van boetes in de Wet Arbeid Vreemdelingen en de effecten ervan.

241 [Zie Berntsen, De Lange, Rijken. Migranten zonder verblijfsvergunning: Rechten en sociaaleconomische positie in Nederland. Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 75 e.v.](#)

Ter achtergrond:

De Nationaal Rapporteur doet onderzoek naar de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Zo wordt bijvoorbeeld op dit moment gewerkt aan een rapport over hoe de drie Nederlandse opsporingsinstanties (politie, Koninklijke Marechaussee, en de Nederlandse Arbeidsinspectie) mensenhandel en arbeidsuitbuiting signaleren, gebaseerd op een analyse van incidentregistraties uit de periode 2018-2023. Naar verwachting wordt dit rapport begin april gepubliceerd. Daarnaast wordt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd naar rechterlijke uitspraken inzake mensenhandel en een kwalitatief dossieronderzoek naar mensenhandel binnen migratiebewegingen. Deze laatste twee onderzoeken zijn niet direct gelinkt aan arbeidsmigratie. Rekrutering bij AZCs is wel een fenomeen wat in dit onderzoek naar voren komt.²⁴² Verder wordt er gewerkt aan een verdere doorlichting van de strafrechtketen en blijft het slachtofferperspectief en de opvang van slachtoffers van onverminderd belang.

Indien er sprake is van arbeidsuitbuiting in de zin van het strafrecht, is er doorgaans ook sprake van meerdere overtreding van arbeidswetten (zoals onderbetaling minimumloon, arbeidstijdenwet, arbeidsomstandigheden). Indien er sprake is van ernstige overtredingen kan het zo zijn dat het strafrecht in beeld komt.

Mailconversatie Trimbos

Datum: 19 november 2024

Het Trimbos geeft de volgende reactie ten aanzien van de maatregel om een verplicht percentage direct in dienst in te voeren: 'Vanuit onze expertise op het gebied van alcohol- en drugspreventie en mentale gezondheid denken we dat er een positief effect kan zijn van deze maatregel. Het in dienst nemen van werknemers kan eraan bijdragen dat werkgevers meer zorg op zich nemen en zich meer verantwoordelijk voelen voor de gezondheid, veiligheid en welzijn hun werknemers. Daarnaast zijn onzekere baanomstandigheden een van de (vele) risicofactoren waardoor werknemers, waaronder arbeidsmigranten, in een kwetsbare positie kunnen komen. Deze kwetsbare positie zorgt ervoor dat mensen een grotere kans hebben op het ontstaan van problemen met middelengebruik en mentale gezondheid. Deze maatregel lijkt bij te kunnen dragen aan meer baanzekerheid, waardoor deze risicofactor afneemt. (daarnaast spelen er bij arbeidsmigranten uiteraard nog veel meer risicofactoren gerelateerd aan het werk zoals de zwaarte van het werk, lange werkdagen, uitbuiting door werkgever etc. bij voorkeur worden al deze risicofactoren geadresseerd via maatregelen die arbeidsmigranten beschermen).'

²⁴² [Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen \(2024\). Van puzzelstukjes naar signaal? Een verkenning van signalering van slachtofferschap van mensenhandel in de asielketen en -opvang. Nationaal Rapporteur.](#)

Deze publicatie is een uitgave van:

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus: 90801 | 2509 LV Den Haag
T: 0800 51 51

Juni 2025

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2025-0000138579

Bijlage(n)
Verkenning
Advies Landsadvocaat

Datum 20 juni 2025
Betreft Aanbieding verkenning uitzendverbod in sectoren of
verplicht percentage direct in dienst

Bij brief van 2 september 2024 heb ik een technische verkenning aangekondigd om de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan als mogelijk sluitstuk van de aanpak van problemen.¹ Bijgevoegd treft u deze verkenning aan. Ik heb de Eerste Kamer een gelijklopende brief gestuurd. In deze verkenning zijn de mogelijkheden onderzocht voor een uitzendverbod en een verplicht percentage indiensttreding. Voor zover er binnen deze maatregelen verschillende keuzeopties mogelijk zijn, heb ik die ook geschetst. De verkenning zelf gaat overigens niet in op de eventuele wenselijkheid van de inzet van de uitgewerkte maatregelen. Wel wordt beschreven welke maatregel, afhankelijk van de precieze problematiek die beoogd wordt tegen te gaan, het meest effectief kan zijn om het overtreeden van arbeidswetten tegen te gaan en hierdoor arbeidskrachten beter te beschermen.

In deze brief zal ik eerst kort de inhoud van de verkenning schetsen, daarna ga ik nader in op mijn appreciatie van deze verkenning. Die zal ik hieronder toelichten. Deze verkenning laat zien dat in meerdere sectoren een relatief hoog risico op het overtreeden van arbeidswetten is geconstateerd. Dit leidt ertoe dat ik samen met de vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector maatregelen wil uitwerken om de misstanden met uitzendkrachten tegen te gaan. Voor sectoren waar aantoonbaar sprake is van stelselmatige misstanden en geen verbetering te zien is, bereiden we als stok achter de deur een uit- en inleenverbod voor. De standaarden om te bepalen of een in- en uitleenverbod nodig is gelden voor alle sectoren. Het uitwerken en voorbereiden van een uit- en inleenverbod kost ongeveer een jaar tijd, alvorens het kan ingaan. Een nieuw kabinet kan besluiten of het verdere stappen, bijvoorbeeld het daadwerkelijk invoeren van maatregelen gepast en evenredig is. Op dat moment bezien we ook of in alle sectoren voldoende voortgang is geboekt. Hiermee wil ik bewerkstelligen dat er verbetering komt in de vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector.

1. Inhoud verkenning

Hogere risico's overtredingen arbeidswetten bij uitzend (in specifieke sectoren)
Als het gaat om (het risico op) overtreding van de arbeidswetten, maakt de verkenning een aantal zaken duidelijk. Het uit- en inlenen van uitzendkrachten in

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 25 883, nr. 500.

een driehoeksrelatie via de uitzendovereenkomst brengt hogere risico's op overtreding van arbeidswetten met zich mee. In brede zin valt op dat er meer dan twee keer zo veel overtredingen van arbeidswetten zijn die gaan over arbeidsvoorwaarden indien er sprake is van het uitlenen van een arbeidskracht aan een inlener. De aanwezigheid van een uitzendovereenkomst is zelfs de belangrijkste voorspeller voor deze vorm van overtredingen. Ook voor overtredingen van arbeidswetten die gaan over arbeidsomstandigheden is de aanwezigheid van een uitzendbureau een belangrijke voorspeller. In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij 1.304 uitzendbureaus en hun inleners gecontroleerd. Daarbij is bij 67% (873) een overtreding geconstateerd. Er is op dit onderdeel voor 12.000.000 euro aan correcties verricht er voor 1.500.000 euro aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd bij de werkgever. Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd.²

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

Daarnaast is er op basis van cijfers van het CBS en de Arbeidsinspectie door SZW een analyse uitgevoerd naar risicosectoren voor het overtreden van arbeidswetten (wetten die gaan over arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden). Deze analyse kan richting geven in het onderbouwen van een eventueel sectoraal verbod en daarmee behulpzaam zijn in het maken van eventuele keuzes richting een verbod. Uit deze cijfers komt naar voren dat er bepaalde specifieke sectoren zijn die een (flink) verhoogd risico hebben op het overtreden van arbeidswetten. Deze risico's op het overtreden van arbeidswetten zijn het hoogst in de vleessector. De analyse in deze verkenning laat zien dat dit risico zich ook daadwerkelijk vertaalt in overtredingen van arbeidswetten in de vleessector. Deze sector springt er in deze verkenning uit in negatieve zin. In vergelijking met andere sectoren zijn ook in delen van de (brede) schoonmaak- transport en teeltsector een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. Ook hier blijkt een relatief hoog percentage overtredingen van arbeidswetten. De overtredingen in de schoonmaak-, transport-, en teeltsectoren kunnen echter niet zo geconcentreerd worden aangetoond als in de slacht. Dit betekent dat de overtredingen niet op alle plekken in deze sectoren hoog zijn en op dit moment onvoldoende duidelijk is of de misstanden daadwerkelijk *wijdverspreid* en *stelselmatig* zijn binnen deze sectoren. Dit is wel belangrijk bij de onderbouwing van de noodzaak voor een eventuele (ingrijpende) maatregel van een sectoraal uit- en inleenverbod als aanvulling op andere maatregelen zoals de Wtta. Voor deze sectoren is daarom nader onderzoek nodig om een scherper beeld te krijgen waar de overtredingen op arbeidswetten precies plaatsvinden.

Ook gaat de verkenning in op de verhouding tussen de Wtta en het nemen van aanvullende maatregelen. In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen uit- en inleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta. Voor deze sectoren kunnen aanvullende maatregelen overwogen worden. In theorie kunnen dit type maatregelen via de Wtta worden doorgevoerd via aanvullende normen, tegelijkertijd betekent de generieke aard van de Wtta dat dit extra (controle)lasten voor álle uitleners met zich brengt. Door enkel aanvullende maatregelen te nemen in een sector met wijdverspreide en stelselmatige misstanden is een meer gerichtere en proportionele aanpak mogelijk.

² Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), programma rapportage uitzendbureaus 2020-2022. [programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022.pdf](#).

Verschillende aanvullende maatregelen zijn onderzocht

Deze verkenning maakt duidelijk dat, in aanvulling op de Wtta, eventuele (sectorale) aanvullende maatregelen genomen kunnen worden, maar dat daarbij een deugdelijke onderbouwing voor de noodzaak en proportionaliteit ervan essentieel is.

Er zijn in de verkenning verschillende varianten van de maatregelen verkend om, via het begrenzen van uitzendwerk in een sector, overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan. Daarbij is er specifiek gekeken naar de effectiviteit van de maatregelen om dit doel te bereiken. Achtereenvolgens wordt hier besproken: een individueel inleenverbod, een verplicht percentage in dienst in een bepaalde sector, een tijdelijk verbod (in aanloop naar de Wtta) en een sectoraal in- en uitleenverbod. Hieronder schets ik kort voor de verschillende maatregelen de te verwachte effectiviteit ervan die heel belangrijk is om de noodzaak en proportionaliteit te kunnen onderbouwen.

1) Allereerst kunnen er maatregelen worden ingevoerd wanneer *de evaluatie van de Wtta* uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn. In dat geval is voor nu geen verdere uitvoering nodig en kan de evaluatie van de Wtta worden afgewacht. De evaluatie van de Wtta zal waarschijnlijk pas op zijn vroegst 2030 beschikbaar zijn.

2) Daarnaast is er de mogelijke maatregel van een *individueel inleenverbod*. Dit kan een geschikt middel zijn om misstanden tegen te gaan bij een specifiek bedrijf. Uit de verkenning komt echter naar voren dat dit als instrument minder effectief is wanneer de problemen binnen een sector wijdverspreid en stelselmatig van aard zijn en zich niet beperken tot enkele bedrijven in de sector. Immers dan moet in een bepaalde sector telkens een individueel verbod aan een specifiek bedrijf worden opgelegd. De maatregel voor een specifieke sector kan geschikt en proportioneel zijn, in het geval in een sector sprake is van enkele spelers die zich niet aan de arbeidswetten houden. Indien echter het beeld bestaat dat dit gedrag wijdverspreid is in een sector dan zal een individueel verbod niet effectief zijn en daarmee niet geschikt. Voor de overige overwegingen wordt verwezen naar paragraaf 4.5.1 van de verkenning.

3) Een maatregel om een *verplicht percentage in dienst* in een sector op te leggen lijkt vooral effectief als dit publiekrechtelijk gehandhaafd wordt. De huidige wetgeving biedt echter geen grondslag voor deze maatregel; er zal hiervoor nieuwe wetgeving tot stand gebracht moeten worden. Voor verplichte indiensttreding zijn er naast de handhaving nog verschillende andere randvoorwaarden waaraan voldaan zal moeten worden. Naast een definitie van 'inhuur' is met name belangrijk op welke wijze gezorgd wordt dat in een bedrijf het personeelsbestand wordt bijgehouden om te kunnen meten of het juiste percentage in dienst is. Ook vergt uitwerking hoe dit vormgegeven kan worden op een wijze waarbij de lastendruk zo beperkt mogelijk is. Een effectieve en efficiënte uitwerking hiervan lijkt geen sinecure. Omdat deze maatregel in het huidige stelsel niet zonder wetwijziging door te voeren is en niet zonder meer uitvoerbaar en handhaafbaar is, wordt deze maatregel nu niet aangeraden en is er voor gekozen hier in de verkenning beperkt op in te gaan.

4) Een *uit- en inleenverbod dat afloopt indien de Wtta van kracht wordt* is naar verwachting minder effectief en daarmee ook minder makkelijk te onderbouwen

als een geschikte en proportionele maatregel. De verkenning maakt duidelijk dat een tijdelijk verbod in aanloop naar de Wtta enkel een uitleenverbod zou kunnen zijn omdat de wet op dit moment het instellen van een inleenverbod niet mogelijk maakt (vooruitlopend op de Wtta). Via een amendement van de leden Patijn en Omtzigt is in het wetsvoorstel van de Wtta echter een wettelijke grondslag gecreëerd voor een uit- en inleenverbod.³ Op 15 april 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wtta.⁴ Wanneer de Eerste Kamer deze wet aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor een tijdelijk uit- en inleenverbod geldt. Hoewel een verbod op deze termijn handhaafbaar en uitvoerbaar kan zijn, is het onduidelijk of dit korte tijdsbestek lang genoeg is om structuurveranderingen waar te nemen. Een tijdelijk verbod met een dergelijke korte duur (van minder dan een jaar, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wtta op 1 januari 2027) bereikt waarschijnlijk weinig structurele effecten, terwijl het wel flink ingrijpt in de sector. Dit kan de maatregel daarom minder proportioneel maken (zwaar middel ten opzichte van de verwachte beperkte effectiviteit).

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

5) Een *sectoraal uit- en inleenverbod* is volgens de verkenning 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 de misstanden faciliteert. Dit kan daarmee een geschikte maatregel zijn in sectoren waar de misstanden hardnekkig voorkomen. Hoelang een sectoraal in- en uitleenverbod moet gelden hangt af van het moment waarop de beoogde structuurveranderingen in de sector kunnen worden waargenomen om de misstanden structureel te laten afnemen.

Een uit- en inleenverbod kan een mogelijke aanvullende maatregel op de Wtta zijn

Zoals u weet is de Wet toelating ter beschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer. Uit de verkenning blijkt dat naast de invoering van de Wtta aanvullende maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn. Een sectoraal uit- en inleenverbod kan een mogelijke maatregel naast de Wtta zijn. De Wtta zal een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden, maar kan niet alle misstanden oplossen. In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen uit- en inleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta. Voor deze sectoren kunnen aanvullende maatregelen genomen worden. Als deze maatregelen via de Wtta ondervangen moeten worden, dan zullen dit extra controlelasten voor alle uitleners betekenen. Hierdoor worden welwillende uitleners uiteindelijk aan een onevenredig belastend stelsel onderworpen door het toenemen van de regeldruk. Alle uitleners zullen door het toevoegen van deze verplichting extra regeldruk ervaren terwijl deze zich enkel richt op een specifieke sector waar aanvullende maatregelen nodig zijn. Een aanvullende maatregel naast de Wtta als sluitstuk richting specifieke sectoren waar wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden kan daarom gerechtvaardigd geacht worden om de misstanden in deze specifieke sectoren effectief tegen te gaan.

Maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn

Volgens de verkenning kan de inzet van een sectoraal uit- en inleenverbod gerechtvaardigd zijn. Het is echter voor de sector die het betreft een ingrijpende maatregel. Dat betekent dat de onderbouwing ervan nauw luistert en aan stevige

³ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

⁴ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250415/stemmingsoverzicht_tweede_kamer_3

(Europeesrechtelijke) eisen moet voldoen. Voor deze Europese onderbouwing is het noodzakelijk dat het uitzendverbod non-discriminatoir, geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van de nagestreefde publieke belangen. De verkenning beschrijft dat een uit- en inleenverbod het meest effectief is voor een sector waar overtredingen van arbeidswetten wijdverspreid en stelselmatig van aard zijn en tevens wijdverspreid. Ook juridisch kan deze maatregel, afhankelijk van de vormgeving, gerechtvaardigd worden, ook Europeesrechtelijk. Dat er sprake is van een gerechtvaardigde maatregel dient te worden onderbouwd bij de daadwerkelijke invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector. Het advies van de Landsadvocaat kent dezelfde strekking. Daarbij geldt wel: de afbakening van de maatregel is essentieel voor zowel de proportionaliteit (ook een Europeesrechtelijke eis) als de uitvoerbaarheid van de eventuele maatregel.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

Weglekeffecten moeten geminimaliseerd worden

Voor een effectief in- en uitleen verbod is het nodig om weglekrisico's mee te nemen in de overweging om een verbod in te voeren. Voor de arbeidsmarkt ontstaat het risico op uitstroom naar (schijn)zelfstandigheid en andere (inleen)constructies waarmee misstanden kunnen ontstaan. Er moeten dus maatregelen genomen worden om weglekeffecten te minimaliseren. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar die in de verkenning kort worden toegelicht.

Effecten maatregelen

Afhankelijk van de reikwijdte van het verbod kunnen de economische effecten op macroniveau bij invoering van een verbod beperkt blijven. In Duitsland is bijvoorbeeld geen significante krimp van de slachtsector waargenomen na invoering van een verbod. Wanneer een verbod plaatsgebonden sectoren raakt, zal het effect anders zijn dan bij sectoren die kunnen worden vervangen door import of die georiënteerd zijn op export. De gedragseffecten van een verbod zijn van tevoren lastig te voorspellen en zijn van vele factoren afhankelijk. In de verkenning worden de scenario's verder uitgewerkt. Hierin wordt ingegaan op sectorale krimp, innovatiepotentieel, en de vervanging van uitzend Fte door directe dienstverbanden. Om een beter beeld te krijgen van de impact van een uit- en inleenverbod op een specifieke sector, kan (door een onafhankelijke partij) onderzoek worden uitgevoerd naar de effecten van een dergelijk verbod op de sector.

2. Appreciatie verkenning

Met de verkenning heb ik een aantal mogelijke maatregelen in kaart gebracht om het overtreden van arbeidswetten tegen te gaan in sectoren. Daarnaast is er ook een stap gezet om een scherper beeld te krijgen op welke plekken dit soort maatregelen noodzakelijk, effectief en proportioneel zouden kunnen zijn.

Op basis van de verkenning concludeer ik dat er op de korte termijn twee mogelijkheden zijn: het invoeren van een uit- en inleenverbod in één of meer specifieke sectoren in aanvulling op de Wtta, of eerst wachten of de evaluatie van de Wtta uitwijst dat extra maatregelen nodig zijn. Hieronder maak ik duidelijk waarom ik ervoor kies om samen met de sectoren een pakket aan maatregelen uit te werken waar een hoog risico op het overtreden van arbeidswetten is geconstateerd. Tevens licht ik toe waarom er voor een specifieke sector een in- en uitleenverbod wordt uitgewerkt en ik de vinger aan de pols houdt voor drie andere sectoren voor wat betreft aanvullende maatregelen. De standaarden gelden immers voor alle sectoren.

De Wtta zal een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden, maar kan niet alle misstanden oplossen. Ik wil voorkomen dat alle risico's via de Wtta ondervangen moeten worden, én ik wil forceren dat er verbetering komt in specifiek sectoren waar de overtredingen van arbeidswetten *wijdverspreid* en *stelselmatig* zijn. Daarom kan gerechtvaardigd geacht worden om de misstanden in deze specifieke sectoren effectief tegen te gaan middels een uit- en inleenverbod.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

Pakket aan maatregelen voor risicosectoren vlees-, schoonmaak-, transport- en teeltsector

In de verkenning komen een aantal sectoren naar boven waar overtredingen van arbeidswetten te zien zijn.

In onderdelen van de vlees- schoonmaak-, transport- en teeltsector is een relatief hoog risico op het overtreden van arbeidswetten geconstateerd. In deze sectoren zijn de overtredingen niet op alle plekken hoog.

Ik vind het geschetste beeld in de verkenning over arbeidsmisstanden in deze sectoren zeer zorgwekkend. Van de sectoren verwacht ik daarom dat ze concrete maatregelen gaan nemen om werknemers in hun sectoren beter te beschermen en om overtredingen van arbeidswetten tegen te gaan. Dit maatregelenpakket is niet vrijblijvend. Dit pakket heb ik besproken met werkgevers in deze sectoren. Zij geven aan gecommitteerd te zijn om de arbeidsmisstanden in hun sectoren terug te dringen en zij willen concrete maatregelen nemen om misstanden in hun sectoren tegen te kunnen gaan. Deze sectoren geven aan dit te willen doen via onder andere de volgende 3 sporen:

1. Sectoren gaan zelf de private normen versterken waardoor overtredingen van arbeidswetten worden tegengegaan.
2. Convenanten afsluiten over goed werkgeverschap.
3. Concrete kaders en afspraken maken over mogelijke publiek/private handavingsarrangementen van arbeidsmisstanden, waaronder versterking van de handavingscapaciteit in de sectoren zelf en informatie-uitwisseling tussen private en publieke handhavers. Over dit pakket vindt afstemming plaats met de sectoren en relevante departementen.

Daarnaast ga ik met de Arbeidsinspectie, vertegenwoordigers uit deze sectoren en sociale partners in de Stichting van de Arbeid de zorgelijke sectoren beter monitoren. Met deze informatie kan dan in de toekomst een scherper beeld ontstaan van de situatie in deze sectoren en worden betrokken bij besluitvorming over eventuele aanvullende maatregelen.

Voorbereiden van een sectoraal in- en uitleenverbod

Het invoeren van een in- en uitleenverbod is een ingrijpend instrument waar terughoudend mee omgegaan moet worden. Enkel voor sectoren waar wijdverspreid en stelselmatig arbeidswetten worden overtreden, kan de inzet van dit middel overwogen worden.

Zoals u weet is in de Wtta inmiddels een artikel tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs opgenomen, dat voorziet in een grondslag om een sectoraal in- en uitleenverbod in te stellen.⁵ Wanneer de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aanneemt, kan bij AMvB een sector aangewezen worden waarvoor

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 35466 nr. 54.

een uit- en inleenverbod geldt. Dit betekent dat de wet niet meer gewijzigd hoeft te worden om een uit- en inleenverbod in een sector mogelijk te maken. Wel zal nog een AMvB voorbereid en vastgesteld dienen te worden als een sector wordt aangewezen waarvoor een uit- en inleenverbod geldt.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

In de verkenning is in de slachtsector een relatief hoge concentratie van overtredingen te zien door de gehele sector. Zo is bij slachterijen (geen pluimvee) bij 11% van alle werkgevers tussen 2018 en 2022 minstens één AMF-overtreding⁶ geconstateerd. Dat is het hoogst genoteerde gemiddelde van alle deelsectoren. Ook de verwerking en conservering van vis en van schaal- en weekdieren en de pluimveeslachterijen staan met 8% van de werkgevers met minstens één geconstateerde AMF-overtreding in de top 10. Ook staat de vleesverwerking in de top 10 met 6% van de werkgevers met minstens één AMF-overtreding. Veruit de meeste bedrijven zijn niet bezocht, dus het percentage waar overtredingen plaatsvinden zal waarschijnlijk hoger liggen. Bij 57% van de bedrijven die in de slacht zijn onderzocht is ook daadwerkelijk een overtreding gevonden. Dat is een hoog percentage. In de bijgevoegde verkenning wordt geconcludeerd dat de overtredingen in de vleessector wijdverspreid en stelselmatig zijn.

De afgelopen jaren zijn signalen over overtredingen regelmatig onderwerp van gesprek geweest, ook in Uw Kamer. Mede naar aanleiding hiervan ben ik, evenals mijn ambtsvoorgangers, al langer met de vleessector in gesprek om verbeteringen te bewerkstelligen. Zo vonden in 2021 meerdere Bestuurlijke Overleggen met de sector plaats naar aanleiding van de motie Futselaar (SP).⁷ Mijn ambtsvoorgangers en ik hebben daarbij de vertegenwoordigers van de sector opgeroepen om hun verantwoordelijkheid te nemen. Na ernstige signalen over het grootschalig gebruik van ontslag op staande voet bij uitzendkrachten in de vleessector is in juni 2024 wederom een Bestuurlijk Overleg geweest en een publiek-private taskforce opgericht om misstanden tegen te gaan.

Op zich is het positief om te zien dat er in de vleessector stappen zijn gezet om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Tegelijkertijd bereiken mij, zoals al aangegeven in de inleiding, nog steeds te veel signalen van misstanden, bijvoorbeeld van de Nederlandse Arbeidsinspectie, maar ook van organisaties als de Stichting FairWork. Uit de verkenning blijkt ook dat de zorgen die in de samenleving leven (bijvoorbeeld bij Stichting FairWork) over de positie van uitzendkrachten in specifiek deze sector reëel blijken. Het hoge aantal overtredingen van arbeidswetten die naar voren komt uit de analyse in de verkenning zijn zorgwekkend.

De sector zal nu echt extra maatregelen moeten gaan nemen om de misstanden in de sector tegen te gaan, op deze voet zullen de overtredingen niet significant af gaan nemen. De verkenning laat een koppeling zien tussen het hoge percentage uitzendkrachten en de misstanden in de sector. Gelet hierop ligt het voor de hand dat een serieuze verhoging van het percentage arbeidskrachten dat direct in dienst zijn, zal helpen misstanden tegen te gaan. Het is aan de sector om het komende jaar serieus werk te maken van het verbeteren van de situatie van arbeidskrachten.

⁶ AMF staat voor arbeidsmarktfraude. Het gaat dan om overtredingen bij oneerlijk werk, zoals illegale tewerkstelling, onderbetaling en geen registratie in het handelsregister hebben.

⁷ [Kamerstuk 28286, nr. 1171 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#). Kern van de motie was: vaste contracten als de norm in de slacht, het verbeteren van de positie van werknemers en daarbij de koppeling te leggen met verbeteren van de naleving van regels voor dierenwelzijn.

Bij het uitwerken van een in- en uitleenverbod, voor sectoren waar aantoonbaar sprake is van stelselmatige misstanden en geen verbetering te zien is, staan nog een aantal vragen open. De afbakening van het uit- en inleenverbod moet nog worden bepaald en dragend worden gemotiveerd. Bijvoorbeeld voor welke deelsectoren het gaat gelden, welke onderdelen van het proces en met welke inwerkingtreddings- of overgangstermijn het verbod zal ingaan. Deze vragen zijn essentieel, zowel voor de effectiviteit en de handhaafbaarheid, als voor het bepalen van de impact op een sector. Om een beter beeld te krijgen van de impact van de concrete uitwerking van het in- en uitleenverbod op de sector, zal een onafhankelijk onderzoek worden uitgevoerd. In de uitwerking van de maatregel zal ik de noodzaak tot het verkleinen of voorkomen van waterbedeffecten en weglekeffecten ook meenemen. Dit punt zal ook meegenomen worden in de onderbouwing en weging van de proportionaliteit van de maatregel. Ook zal ik bezien wat er mogelijk is om recentere gegevens en signalen in deze overwegingen mee te nemen en onderzoek te (laten) doen naar de economische en maatschappelijke effecten van een verbod in een sector. Bij de uitwerking van het verbod op bovenstaande punten zal ook de (Europeesrechtelijke) rechtvaardiging van dit verbod nader dienen te worden onderbouwd. Als uit voorgenoemde uitwerking blijkt dat het besluit leidt tot extra (uitvoerings)kosten, dienen deze eerst (inclusief budgettaire dekking) te worden betrokken bij de integrale uitgavenbesluitvorming, alvorens het besluit definitief kan worden genomen. Bij de uitwerking van de Algemene Maatregel van Bestuur zal een regulier proces worden gevolgd, waarbij o.a. de ATR zal worden geconsulteerd en de Raad van State om advies gevraagd.

Datum

20 juni 2025

Onze referentie

2025-0000138579

Ter afsluiting

Ik vind het belangrijk om met de risicosectoren in gesprek te blijven over de stappen die zij kunnen zetten om echt impact te hebben. Iedereen die in Nederland is om werk te verrichten verdient immers een eerlijke, gezonde en veilige werkplek. Dat is nog lang niet altijd vanzelfsprekend. Ik hoop en verwacht dat dit werk de komende tijd met urgentie voortgezet wordt. Zodat we er echt op kunnen vertrouwen dat iedereen in Nederland fatsoenlijk kan werken.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum