



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de heer H. Vijlbrief

Lange Voorhout 9  
2514 EA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

**Onze referentie**  
14131

Datum: 27 augustus 2026  
Betreft: Consultatiereactie in-en uitleenverbod vleesketen

Geachte heer Vijlbrief,

Op 3 juli 2026 is het ontwerpbesluit over het instellen van een verbod op het in- en uitleen van arbeidskrachten in de vleesketen ter consultatie aangeboden. Als Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen heb ik de onafhankelijke wettelijke taak om onderzoek te doen naar de aard, omvang en aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis hiervan adviseer ik de Nederlandse regering over de voorkoming en bestrijding van beide fenomenen en over de toegang tot hulp en bescherming van slachtoffers. In deze brief ga ik in op de mogelijke effecten van het ontwerpbesluit op arbeidsuitbuiting, een vorm van mensenhandel.

### **Arbeidsmigranten kwetsbaar voor mensenhandel**

In mijn brief van 1 juni 2026 aan de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heb ik aangegeven dat een groot deel van de gemelde slachtoffers van mensenhandel slachtoffer is van arbeidsuitbuiting.<sup>1</sup> Arbeidsuitbuiting vormt een ernstige inbreuk op iemands waardigheid en integriteit. Het is een mensonterende vorm van mensenhandel waarbij plegers slachtoffers uitbuiten en ondergeschikt maken aan een verdienmodel.

Bij arbeidsuitbuiting lopen met name arbeidsmigranten in sectoren met laagbetaalde, laaggeschoolde en flexibele arbeid een hoog risico. Zij beschikken vaak over beperkte kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving en zijn sterk afhankelijk van hun werkgever of het uitzendbureau voor bijvoorbeeld huisvesting, vervoer en het afsluiten van verzekeringen. Bijna wekelijks bereiken ons berichten over misstanden waarbij arbeidsmigranten worden geconfronteerd met uitblijvende betalingen, buitensporig lange werkdagen en slechte huisvesting. In de ernstigste gevallen gaat het om het inhouden van paspoorten, dwang, geweld en opsluiting. Situaties die we kwalificeren als mensenhandel.

### **Eerste stap naar een structurele aanpak van misstanden in de vleessector**

In sommige sectoren lijken misstanden structureel van aard. Onze economie leunt op deze sectoren en op de flexibele inzet van laagbetaalde, kwetsbare arbeidsmigranten. Als Nationaal Rapporteur heb ik herhaaldelijk gewezen op de tekortschietende aanpak van arbeidsuitbuiting in Nederland. Signalen worden

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, brief van 1 juni 2026 aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (referentie 14129).

onvoldoende opgepakt en in slechts een beperkt aantal zaken wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, ondanks de vele meldingen en signalen.<sup>2</sup> In mijn brief van 1 juni 2026 heb ik benadrukt dat fundamentele maatregelen en keuzes nodig zijn om misstanden aan te pakken. Met dit voorgestelde besluit lijkt daarmee een eerste stap gezet te worden voor de vleessector.

Het beeld dat op basis van diverse rapporten en signalen over de misstanden in de vleessector wordt geschetst in de Nota van Toelichting is ontluisterend maar herkenbaar, structureel en hardnekkig.<sup>3</sup> Uit cijfers van Comensha blijkt dat er tussen 2021 en 2025 in totaal 256 meldingen zijn gedaan van mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de vleessector. Van die meldingen hadden ten minste 108 meldingen betrekking op arbeidsmigranten met een Oost-Europese nationaliteit.<sup>4</sup> Helaas leidt een enkele zaak tot daadwerkelijke veroordeling voor mensenhandel.

De vleessector wordt al lange tijd aangemerkt als een sector die kwetsbaar is voor overtredingen, misstanden en gevaarlijke situaties en staat daarom onder intensief toezicht van de Arbeidsinspectie. Deze benadrukt dat uit haar inspecties en opsporingsonderzoeken blijkt dat vleesbedrijven en de uitzendbureaus waarmee deze bedrijven samenwerken hun bedrijfsprocessen desondanks niet of nauwelijks aanpassen.<sup>5</sup> Ik ben daarom positief over het ontwerpbesluit om een in- en uitleenverbod in de vleesketen in te voeren. In het ontwerpbesluit ontbreken echter een aantal aspecten die mijns inziens essentieel zijn om de misstanden in de vleessector structureel aan te pakken.

### **Beperkte werking verbod**

Het in- en uitleenverbod zal voor de betreffende arbeidskrachten alleen effectief zijn en mogelijk tot een betere arbeidssituatie leiden als zij daadwerkelijk (vast) in dienst worden genomen door de werkgever in de vleessector. Het voorstel gaat uit van de aanname dat het verbod automatisch zal leiden tot een toename van het aantal directe arbeidscontracten in de vleessector ter vervanging van de uitzendovereenkomsten. Door louter het in- en uitleenverbod in te voeren is dat (gelet op andere vormen van flexwerk) niet vanzelfsprekend en wordt alleen de driehoeksverhouding tussen inlener, uitlener en arbeidskracht doorbroken. Deze doorbreking zal zonder enige verplichting voor werkgevers om arbeidskrachten in dienst te nemen niet zonder meer leiden tot een sterkere positie van deze arbeidskrachten. Een dergelijke verplichting kan naast een in- en uitleenverbod worden uitgewerkt.

<sup>2</sup> Rijke signalen, wisselende opvolging: Knelpunten en kansen voor opsporingsinstanties in de aanpak van mensenhandel. Nationaal Rapporteur, p. 66-100; Jaarcijfers Mensenhandel 2024, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2025).

<sup>3</sup> *Themarapportage vlees*, NLA, 2026. Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, Ministerie SZW, 2025, p. 25-28 en p. 40.

<sup>4</sup> Daarvan hadden 54 meldingen betrekking op Roemeense arbeidskrachten, 40 meldingen op Hongaarse arbeidskrachten en 14 meldingen op Bulgaarse arbeidskrachten.

<sup>5</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *Themarapportage vlees*, Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie 2026, p. 3 en p. 42-43.

### **Verbod uitbreiden naar zzp'ers en *contracting***

Risico's van verschuiving naar andere vormen van flexwerk, met name in de vorm van zzp of *contracting*, worden in de Nota van Toelichting als minimaal ingeschat. Dit lijkt me niet aannemelijk. Juist in bedrijfstakken aan de onderkant van de arbeidsmarkt zien we een grote mate van creativiteit in het aanboren van mogelijkheden om arbeidsmigranten te laten werken zonder daarbij de minimale arbeidsrechten in acht te nemen. Het feit dat er nu geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van zzp'ers in de vleessector is dan ook geenszins een garantie dat dit in de toekomst niet zal gebeuren als een in- en uitleenverbod van kracht wordt. Om dit risico te verminderen, zou naar het voorbeeld van Duitsland het verbod breder getrokken kunnen worden. Ik zie het dan ook als een gemiste kans dat zzp'ers en het werken op basis van *contracting* niet onder het verbod vallen. Het verleden heeft laten zien dat de problematiek hardnekkig is en dat eerdere maatregelen niet hebben geleid tot een gedrags- en mentaliteitsverandering.

### **Intensiveren van toezicht op het verbod en ongewenste neveneffecten**

In de Nota van Toelichting wordt erkend dat het noodzakelijk is mogelijke ongewenste effecten te monitoren. Het gaat dan met name om het omzeilen van het verbod door gebruik te maken van constructies als schijnzelfstandigheid of *contracting* terwijl het in werkelijkheid een uitzendconstructie betreft. De monitoring zal voornamelijk bij de Arbeidsinspectie liggen. Al met al is het essentieel voor de effectiviteit van het in- en uitleenverbod om het toezicht op het verbod en mogelijke ongewenste neveneffecten te intensiveren.

Een veelvoorkomende misstand bij arbeidsmigranten werkzaam in de vleessector is de tewerkstelling waarbij huisvesting is gekoppeld aan het werk en waar vervoer en verzekeringen ook vaak gekoppeld zijn aan werk. Deze koppeling maakt hun positie extra kwetsbaar: als het arbeidscontract eindigt, verliezen zij ook hun woning.<sup>6</sup> Gelet op het hoge aantal arbeidskrachten dat wordt ontslagen op staande voet, is die kans aanzienlijk.<sup>7</sup> Het is niet duidelijk wat het effect van een in- en uitleenverbod is op de huisvesting. Een wetsvoorstel voor scheiding van wonen en werk om deze meervoudige afhankelijkheid tegen te gaan zoals eerder voorgesteld door uw ministerie, is helaas ingetrokken. Ook op dit vlak is dus een goede monitoring van mogelijke neveneffecten door bijvoorbeeld gemeenten en private partijen van belang.

### **Vervroeging inwerkingtreding en schrappen van overgangsrecht**

De inwerkingtreding van het verbod is voorzien voor 1 maart 2028. Dat is ruim anderhalf jaar na deze brief en geeft het probleem niet de urgentie die wel nodig is. Ik adviseer daarom de inwerkingtreding te vervroegen. Daarnaast adviseer ik u dringend om het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel 1c:2 te schrappen. Het overgangsrecht houdt het risico in dat werkgevers voor inwerkingtreding op

<sup>6</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2024). Monitor mensenhandel 2019-2023. Nationaal Rapporteur, p. 113-114; zie ook Technische verkenning sectoraal uitzendverbod en verplicht percentage indiensttreding, Ministerie SZW, 2025, p. 71 en *Themarapportage vlees*, NLA, 2026, p. 34 en p. 41.

<sup>7</sup> *Themarapportage vlees*, NLA, 2026; Veiligheid arbeidsmigranten. Onderzoek naar de werkgerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland, OVV, 2025, p. 97.

het laatste moment nog extensief gebruik kunnen maken van in- en uitlening en zo het verbod omzeilen, ook al is dat voor maximaal drie maanden. Daarnaast geeft de aanloop naar de inwerkingtreding van het besluit al voldoende tijd voor de vleessector om te anticiperen op het aanstaande verbod waardoor de bepaling overbodig is.

**Datum**

27 augustus 2026

**Onze referentie**

14131

**Tot slot**

De schrijnende situatie van arbeidskrachten die via uitzendbureaus in de vleessector tewerk worden gesteld, is meermaals onderzocht en aan het licht gebracht, onder andere door mijn bureau. Maatregelen om misstanden in deze sector tegen te gaan hebben niet het gewenste effect gehad. Het is daarom goed dat er met een in- en uitleenverbod een fundamentele keuze gemaakt wordt om het probleem bij de bron aan te pakken. Daarbij adviseer ik bovengenoemde aspecten mee te nemen, omdat alleen een in- en uitleenverbod voor uitzendbureaus niet volstaat om de hardnekkige misstanden in deze sector structureel aan te pakken. Hopelijk brengt het voorgestelde besluit de gewenste mentaliteitsverandering bij werkgevers in de vleessector teweeg, zodat arbeidsmigranten werkzaam in deze sector op een eerlijke manier worden behandeld en als volwaardige werknemers worden gezien. Daarbij moeten goed werkgeverschap, duurzame inzetbaarheid en naleving van arbeidsrechtelijke normen, waaronder *'labour is not a commodity'*, centraal staan.

Met vriendelijke groet,



Conny Rijken  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en  
Seksueel Geweld tegen Kinderen*