



Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Thema- rapportage vlees

Juni 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Toezichts- en opsporingsbeeld	8
1.2 Leeswijzer	8
1.3 Reikwijdte rapportage	9
Hoofdstuk 2 Kenmerken vleessector	11
2.1 Karakteristieken	11
2.2 Toezichthouden	13
2.3 Belangrijkste bevindingen	15
Hoofdstuk 3 Werken in de keten	16
3.1 Gezond en veilig werk	16
3.2 Eerlijk werk	18
3.3 Organisatie van het werk	20
3.4 Belangrijkste bevindingen	21
Hoofdstuk 4 Inzet en bevindingen van Toezicht	22
4.1 Inzet actief toezicht	22
4.2 Reactief toezicht: meldingen vleessector	24
4.3 Arbeidsongevallen	25
4.4 Klachtmeldingen en zaken	27
4.5 Signalering	34
4.6 Samenwerkingen	34
4.7 Belangrijkste bevindingen	35
Hoofdstuk 5 Inzet en bevindingen van Opsporing	37
5.1 Inzet Opsporingsdienst	37
5.2 Cijfers	37
5.3 Opsporingsbevindingen	38
5.4 Belangrijkste bevindingen	41
Hoofdstuk 6 Conclusies	42
Bijlage 1: Onderzoeksmethodiek	44
Bijlage 2: Risicovol werk door arbeidsmigranten op uitzendbasis	48

Samenvatting

Deze themarapportage van de Nederlandse Arbeidsinspectie gaat over toezichts- en opsporingsinformatie over vleesbedrijven, zoals slachterijen, vleesverwerkers, groothandels, en uitzendbureaus in de vleessector in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026. Deze rapportage geeft een toezichts- en opsporingsbeeld, maar geen representatief sectorbeeld. Dit beeld vloeit voort uit het risicogerichte bestuursrechtelijke toezicht op de arbeidswetten (zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidsomstandighedenwet) en uit de strafrechtelijke onderzoeken door de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie.

Er bestaat geen uniforme definitie van 'de vleessector'. Het is ook niet aan de Arbeidsinspectie om sectordefinities te bepalen. In de basis gaat het om alle werkzaamheden in de hele keten; van het slachten, uitbenen, uitsnijden, versnijden, verpakken tot en met het verder verwerken en de groothandel van vlees(producten).

Ten behoeve van deze rapportage heeft de Arbeidsinspectie een lijst gemaakt van bedrijven die vanwege één of meer objectieve kenmerken tot de vleessector kunnen worden gerekend. Vervolgens heeft de Arbeidsinspectie haar systemen voor de bedrijven op die lijst bevraagd. De bevindingen van het bestuursrechtelijke toezicht (het aantal klachtmeldingen, ongevalsmeldingen, afgeronde ongevals zaken, overige afgeronde zaken, ingezette handhavingsinstrumenten) van de bedrijven op de lijst zijn in deze rapportage opgenomen. Voor de Opsporingsdienst zijn alle signalen handmatig bekeken op relevantie.

Hoofdboodschap: arbeidsrisico's en -misstanden endemisch, bronaanpak nodig

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft gewezen op de hogere ongevalscijfers en -risico's in onder andere de vleessector. De bestuursrechtelijke inspectie- en de strafrechtelijke opsporingspraktijk bevestigt dat voor arbeidsongevallen, maar ook voor klachtmeldingen en overtredingen van de arbeidswetten.

Uit de inspectie- en opsporingspraktijk blijkt dat vleesbedrijven en hun uitzendbureaus niet of nauwelijks hun bedrijfsvoering en processen aanpassen om de arbeidsrelatie steviger (en daarmee veiliger) te maken, om het werk daadwerkelijk minder belastend (zowel fysiek als mentaal) te maken, en om de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden te verbeteren.

Systemische en daarmee structurele sectorkenmerken bepalen de arbeidssituatie in hoge mate. De redelijk stabiele en planbare slachtproductie wordt vooral door arbeidsmigranten op uitzendbasis gedaan; vleesbedrijven organiseren het werk via allerlei typen arbeidsrelaties; arbeidsmigranten doen laaggeschoold werk, zijn in ruime mate beschikbaar en daardoor inwisselbaar; uitzendbureaus hebben hun verdienmodel rondom arbeidsmigranten gebouwd; belangrijke handelingen bij de slacht en verwerking zijn niet machinaal en moeten handmatig worden gedaan; de risico's op ongezonder, onveilig en oneerlijk werk blijven onverminderd hoog.

De inzet van de Arbeidsinspectie via toezicht en opsporing in de vleessector is meerjarig en aanzienlijk. Al jaren ontvangt de Arbeidsinspectie veel klacht- en ongevalsmeldingen, doet zij veel onderzoeken en wordt er veel opgetreden met handhavingsinstrumenten en strafrechtelijke interventies. De veelvuldige inzet leidt niet tot een afname van de arbeidsrisico's en -misstanden. Vanwege de bovengenoemde systemische achtergrondkenmerken zitten vleesbedrijven en uitzendbureaus vast in de relatie tot markten (producten, vervoer, woningen) én tot elkaar, op een dusdanige wijze dat niet op eigen kracht tot de gewenste verandering en verbetering wordt gekomen. Meerdere van de mechanismes die de Arbeidsinspectie onderscheidt¹, spelen daarbij een rol, waaronder de internationale concurrentie die tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op kosten (zoals lonen) leidt. Van meer toezicht of meer strafrechtelijk onderzoek is op die onderliggende oorzaken ('drivers') dan ook weinig effect te verwachten; andere oplossingen zijn nodig om daadwerkelijk tot minder arbeidsrisico's en minder (arbeids) misstanden te komen.

Naar analogie met de arbeidshygiënische strategie² is van een bronaanpak meer effect te verwachten. Een bronaanpak grijpt namelijk juist aan bij die systemische achtergrondkenmerken, die de oorzaken zijn van de hoge arbeidsrisico's en de vele (arbeids) misstanden.

¹ Zie: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2019).

² Dit is één van de fundamenteën van het Arbeidsomstandighedenbeleid en -regelgeving in Nederland. Het brengt een hiërarchie aan in beheersmaatregelen die nodig (kunnen) zijn om risico's te beperken. Hierbij wordt eerst naar de bron van het probleem gekeken. De oorzaak van het probleem moet dus eerst worden weggenomen, bijvoorbeeld door een schadelijke stof te vervangen door een veiliger alternatief. Alleen als aan de directe oorzaak niets aan kan worden gedaan, zijn andere maatregelen mogelijk zoals – in het uiterste geval – persoonlijke beschermingsmiddelen.

Een dergelijke bronaanpak grijpt direct aan bij de wijze waarop vleesbedrijven en uitzendbureaus hun werkprocessen organiseren en inrichten, evenals op de mogelijkheden die wet- en regelgeving daarbij biedt of juist verbiedt. Bronmaatregelen zullen sneller en effectiever zijn. Op de korte termijn kan worden gedacht aan meer taakrotatie en aan meer werknemers in directe dienst, zodat duurzame en stabielere arbeidsrelaties ontstaan. Maatregelen die mogelijk meer tijd vragen zijn robotisering of automatisering van werkzaamheden die nu handmatig door goedkope arbeidsmigranten op uitzendbasis worden gedaan. Zonder bronaanpak blijven de arbeidskosten dermate laag dat investeringen in innovatie via robotisering en automatisering onaanvaardbaar zijn en structurele verbeteringen achterwege blijven.

Uitzendkrachten voor structureel werk

De vleessector is arbeidsintensief. Veel handelingen zijn niet machinaal maar gebeuren handmatig. In de vleessector werken veel arbeidsmigranten op uitzendbasis. Vooral in slachterijen werkt (ruim) meer dan de helft van de werknemers als uitzendkracht, waarvan 80-85% arbeidsmigrant is. Voor een sector met een redelijk stabiele en planbare productie in termen van het aantal geslachte dieren is de schaal waarop (buitenlandse) uitzendkrachten worden ingezet opvallend groot.

Bedrijven in de vleessector hebben hun bedrijfsvoering zo ingericht dat zij sterk afhankelijk van arbeidsmigranten zijn geworden. Deze arbeidsmigranten verrichten veelal zwaar, gevaarlijk en ongeschoold werk waarvoor moeilijk Nederlandse werknemers zijn te vinden. Arbeidsmigranten hebben vaak een andere veiligheidscultuur en klagen niet snel. Zij kunnen in Nederland in korte tijd meer geld verdienen dan in hun land van herkomst. Hierop hebben uitzendbureaus, met name de gespecialiseerde uitzendbureaus die alleen naar de roodvleessector uitzenden, hun bedrijfsmodel ingericht. Tussen bedrijven in de vleessector en uitzendbureaus is daardoor een wederzijdse afhankelijkheid ontstaan. Door de grote beschikbaarheid en inwisselbaarheid van uitzendkrachten, waarbij bij ziekte of ontevredenheid mensen direct kunnen worden vervangen, ervaren deze bedrijven weinig prikkels om dit model te veranderen.

Verdienmodellen en misstanden

Inspecteurs constateren in de vleessector veel (arbeids) misstanden die mensen in een kwetsbare positie brengen en/of houden. Voorbeelden uit de praktijk van de Arbeidsinspectie: erg hoge huren voor een bed op een gedeelde kamer, onderbetaling, onterechte inhoudingen op het loon, terugkerende arbeidsongevallen, illegale tewerkstelling, grootschalig ontslag op staande voet, hoge onverwachte bijkomende kosten voor reguliere arbeidsmiddelen (zoals messen en persoonlijke bescherming), intimidatie en geweld.

Ongewenste verdienmodellen van uitzendbureaus in de vleessector hebben betrekking op de hele keten van werving, vervoer, huisvesting en arbeid. Daarbij wordt verdiend aan de verschillende diensten rondom de arbeidsmigrant.

Risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk

In arbeidsintensieve sectoren zoals de vleessector cumuleren de risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk.³ Juist in dit soort sectoren met grote arbeidsrisico's werken veel arbeidsmigranten, veelal op uitzendbasis. Uit onderzoek van de OVV blijkt dat zij 1,4 tot 5 keer zo vaak als gemiddeld betrokken zijn bij een arbeidsongeval. De Arbeidsinspectie constateert dat het bestaan van een inleen-/uitleenconstructie de belangrijkste voorspeller is voor mogelijke wetsovertredingen: inspecteurs constateerden ongeveer twee keer zo veel overtredingen bij werkgevers die als inleener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers waarvoor dat niet gold.

In slachterijen worden dagelijks vele honderdduizenden dieren geslacht. Dat is een industrieel proces. Ter illustratie: in sommige bedrijven wordt elke 11 seconden een koe geslacht of 15.000 kippen per uur.

Het werk is arbeidsintensief. Bepaalde werkzaamheden aan de slacht- en productielijnen worden uitsluitend handmatig gedaan. Bij roodvlees gaat het dan onder meer om het uitbenen, kanten en vliezen van de bouten, en bij witvlees om het ophangen van kippen. In beide deelsectoren wordt het verpakken en inladen van vleesproducten ook veelal handmatig gedaan. Alle handmatige handelingen vinden onder tijdsdruk plaats en veelal in koude ruimtes. Bovendien zijn die handelingen repeterend en daarmee belastend voor polsen, ellebogen en schouders. Daarnaast zijn arbeidsplaatsen gevaarlijk: er zijn veel bewegende machines, scherpe arbeidsmiddelen en natte, gladde vloeren. Dit geeft grote risico's voor de juiste *arbeidsomstandigheden*, dus voor gezond en veilig werk.

Op grond van de Arbowet en Arbeidstijdenwet ligt de verantwoordelijkheid voor deze arbeidsrisico's primair bij de inlenende vleesbedrijven, omdat zij de werkzaamheden gewoonlijk doen verrichten. Deze inleners zijn daarom ook verantwoordelijk voor het beheersen van de arbeidsrisico's voor alle werkenden, ook voor de uitzendkrachten. Tegelijkertijd hebben juist deze inleners zelden een directe arbeidsrelatie met de uitzendkrachten, waardoor de risico's verder toenemen. Door de veelal kortdurende en flexibele inzet van uitzendkrachten is de relationele binding met het inlenende bedrijf vaak beperkt, wat de afstand tussen inleener en uitzendkracht in de praktijk verder kan vergroten.

³ Zie: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2019).

Ook ziet de Arbeidsinspectie grote risico's op oneerlijk werk, zoals illegale tewerkstelling, onderbetaling en schijndetachering van werknemers van buiten de EU (derdelanders) via andere lidstaten. Uitzendbureaus hebben de (juridische) verantwoordelijkheid om te voldoen aan de juiste arbeidsvoorwaarden (zoals loon) te voldoen voor hun uitzendkrachten. Vleesbedrijven dragen echter ook zelf verantwoordelijkheid, onder meer vanuit hun rol als goed opdrachtgever. Tegelijkertijd leidt de internationale concurrentie tot kleine winstmarges en een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op (arbeids)kosten. Door de inwisselbaarheid van uitzendkrachten en de kwetsbare positie waarin zij komen en worden gehouden, nemen de risico's op oneerlijk werk verder toe.

De Arbeidsinspectie ziet in de praktijk dat vleesbedrijven hun bedrijven en processen zo organiseren dat hun arbeidskosten zo laag mogelijk zijn en hun winst zo hoog mogelijk. De concurrentiedruk geeft een voortdurende neerwaartse druk op arbeidskosten, en daarmee op de mensen die het werk doen. Uit de inspecties blijkt dat werkzaamheden veelal worden gedaan door werknemers van andere bedrijven via uitzenden, via aanneming van werk (contracting) en via detachering uit andere lidstaten. De keten van betrokken bedrijven is hierdoor langer, de werkgeversverantwoordelijkheid diffuser en de prikkel om te investeren in duurzame inzetbaarheid van mensen lager.

Onveranderd beeld

De Arbeidsinspectie maakt gebruik van de inspectiebrede risicoanalyse (IRA) om arbeidsrisico's in kaart te brengen en ten opzichte van elkaar te wegen. Uit deze IRA komt dat de verschillende deelsectoren in de slacht- en vleesverwerkende keten behoren tot de zes sectoren in de Nederlandse economie waar relatief gezien de cumulatie van arbeidsrisico's het grootst is. Dit beeld is van 2022 op 2024 (het jaar waarover de meest recente cijfers beschikbaar zijn) niet veranderd.

Vanwege deze risico's heeft de Arbeidsinspectie al langer aandacht voor de vleessector. Zo bleek tijdens inspecties bij slachterijen en vleesverwerkers in coronatijd dat bij 75% sprake was van wetsovertreding. Bij groothandels in vlees en vleesproducten lag dit percentage zelfs hoger: bij 94% van de geïnspecteerde inleners werden overtredingen aangetroffen. Er was dus alle reden om ook in de periode vanaf 2023 bijzondere aandacht aan deze sector te geven in het toezicht en de opsporing.

Bevindingen bij toezicht

Het bestuursrechtelijke toezicht van de Arbeidsinspectie omvat toezicht op de naleving van de arbeidswetten door werkgevers. In de vleessector gaat het dan vooral om onderzoek van arbeidsongevallen bij de vleesbedrijven, om gezond en veilig werken bij diezelfde bedrijven en om mogelijke onderbetaling en illegale tewerkstelling van uitzendkrachten door uitzendbureaus.

Bij de aanpak van misstanden werkt de Arbeidsinspectie nauw samen met veel organisaties, zoals met gemeenten, de NVWA, FairWork, en bijvoorbeeld ook de Duitse autoriteiten (omdat veel arbeidsmigranten in Duitsland wonen en in Nederland werken). Via onder meer gezamenlijke controles wordt zo relevante informatie verkregen en handhavend opgetreden, elk vanuit het eigen wettelijke mandaat.

In de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 heeft de Arbeidsinspectie 396 meldingen over de vleessector ontvangen. De helft daarvan betreft meldingen van arbeidsongevallen, de andere helft zijn klachtmeldingen (bestaande uit meldingen over mogelijke wetsovertreding van onder meer (ex-)werknemers en andere overheidsdiensten). Alle meldingen zijn geregistreerd, beoordeeld en gewogen. Van de ongevalsmeldingen bleek 82% opvolgingswaardig te zijn, van de klachtmeldingen 34%. Veel klachtmeldingen kunnen niet worden opgevolgd, omdat sprake is van onvolledige informatie, vermoedelijk geen overtreding of dat de inhoud niet op het werkteerrein van de Arbeidsinspectie ligt. Bij eerlijk werk gaan de meeste klachtmeldingen over uitzendbureaus, bij gezond en veilig werk over vleesverwerkers en slachterijen in het roodvlees.

In de periode 2023-2025 heeft de Arbeidsinspectie 140 ongevalszaken in de vleessector afgerond. Bij bijna 60% van die zaken was het slachtoffer in contact gekomen met een arbeidsmiddel of object, zoals met een bewegend deel van een machine of met een mes. De meeste ongevallen vonden plaats bij de slachterijen in het roodvlees. Het ongevalsbeeld is indicatief, omdat niet alle meldingsplichtige ongevallen ook echt worden gemeld en omdat inspecteurs ook aangeven dat er veel bijna-ongevallen en minder ernstige ongevallen plaatsvinden.

In de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 heeft de Arbeidsinspectie 284 overige zaken (dus geen ongevalszaken) in de vleessector afgerond. Deze zaken waren zowel naar aanleiding van klachtmeldingen als risicogerichte onderzoeken. De meeste zaken waren over gezond en veilig werk. Meerdere zaken lopen nog, onder meer naar mogelijke onderbetaling door uitzendbureaus.

Bij eerlijk werk hebben inspecteurs de meeste boeterapporten aan uitzendbureaus aangezegd, vooral voor onderbetaling en illegale tewerkstelling. Bij gezond en veilig werk zijn de meeste waarschuwingen opgelegd aan vleesverwerkers en slachterijen in het witvlees. De typen ingezette instrumenten volgen uit de systematiek en bevoegdheden zoals de wetgever die heeft neergelegd in de verschillende arbeidswetten. De boeteoplegger van de Arbeidsinspectie heeft in totaal voor 1,1 miljoen euro aan boetes opgelegd aan vleesbedrijven, waarvan meer dan de helft aan uitzendbureaus.

In de vleessector heeft de Arbeidsinspectie eerder een specifiek verdienmodel opgemerkt: meerdere uitzendbureaus ontslaan hun werknemers op grote schaal op staande voet. Vervolgens romen zij de resterende loonrechten van die werknemers af. Inspecteurs vernemen van arbeidsmigranten dat zij later vaak opnieuw in dienst treden bij diezelfde uitzendbureaus, zonder zich ervan bewust te zijn dat zij financieel benadeeld zijn door het eerdere ontslag op staande voet. Deze werkwijze treft vooral

arbeidsmigranten. De werkwijze staat op gespannen voet met het uitzonderlijke karakter van ontslag op staande voet. Een dergelijk ontslag is uitsluitend bedoeld voor zeer ernstige misdragingen zoals fraude of diefstal. De Arbeidsinspectie kan zelf niet optreden tegen dit fenomeen, en heeft het daarom kenbaar gemaakt bij andere organisaties, waaronder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV en de Belastingdienst.

Tabel: Aantal zaken, bezochte bedrijven, handhavingspercentage en ingezette instrumenten, naar domein (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

	Aantal zaken	Aantal zaken met minstens één overtreding	Aantal bezochte bedrijven	Aantal bedrijven waar overtredingen zijn geconstateerd	Handhavingspercentage	Aantal ingezette instrumenten
Eerlijk	69	39	131	68	52%	128
Gezond en veilig	215	77	226	78	35%	200
Totaal	284	116	357	146	41%	328

Bevindingen bij opsporing

De Arbeidsinspectie heeft een eigen Opsporingsdienst die onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke onderzoeken uitvoert op de beleidsterreinen van de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aandacht gaat vooral uit naar georganiseerde subsidie- en uitkeringsfraude, arbeidsomstandigheden, mensenhandel en -smokkel.

De Opsporingsdienst heeft 67 signalen over de vleessector ontvangen in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026. Daarvan had 66% betrekking op uitzendbureaus. De meeste signalen komen van de inspecteurs en rechercheurs van de Arbeidsinspectie, en van de politie en de Koninklijke Marechaussee.

Tabel: Werkzaamheden Opsporingsdienst, per jaar (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

Type	2023	2024	2025	2026	Totaal
Signalen	23	18	25	1	67
Meldingen	13	3	15		31
Werkvoorbereidingen	2	2	4		8
Tactische onderzoeken	2	2	3		7
Gestopt	2	1			3
Afgerond EOB		1	1		2
Lopend			2		2

Deze 67 signalen hebben geleid tot zeven tactische opsporingsonderzoeken. Daarvan wordt van één lopend onderzoek rond de zomer van 2026 het proces-verbaal bij het Functioneel Parket ingeleverd. In dat onderzoek is de verdenking dat een uitzendbureau in de vleesindustrie op grote schaal handtekeningen vervalst waarmee onterechte inhoudingen op het loon worden gedaan. Daarnaast loopt op dit moment nog een tactisch onderzoek naar een groot uitzendbureau in de vleessector vanuit een signaal van voor 2023. Dit uitzendbureau is onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek naar verduistering van meer dan een miljoen euro. Vermoedelijk is sprake van een valse salarisadministratie. Naast het strafrechtelijk onderzoek loopt nog een onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel door het uitzendbureau en zijn hoofdbestuurder. Hierin is conservatoir beslag gelegd op onroerend goed in Nederland en het buitenland en op de saldi van meerdere bankrekeningen.

Naast deze tactische onderzoeken heeft de Opsporingsdienst via twee onderzoeken opsporingshandelingen verricht op verzoek van opsporingsinstanties in andere lidstaten. Naar aanleiding van meerdere signalen over mogelijke arbeidsuitbuiting zijn door gecertificeerde rechercheurs mensenhandel intakegesprekken met mogelijke slachtoffers gevoerd. Deze onderzoeken zijn stopgezet, omdat er geen geringste aanwijzing van mensenhandel kon worden vastgesteld.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Toezichts- en opsporingsbeeld

Deze themarapportage gaat over toezichts- en opsporingsinformatie over vleesbedrijven (slachterijen, vleesverwerkers, groothandels) en uitzendbureaus in de vleessector in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026.

Deze rapportage geeft een toezichts- en opsporingsbeeld maar geen representatief sectorbeeld. Dit beeld vloeit voort uit het bestuursrechtelijke toezicht op de arbeidswetten (zoals de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet minimumloon) en uit strafrechtelijke onderzoeken.⁴ Daarnaast komen bevindingen uit de inspectiepraktijk aan de orde, waartegen de Arbeidsinspectie zelf niet kan optreden. Zoals intimidatie, ontslag op staande voet en slechte huisvesting.

Met dit beeld geeft de Arbeidsinspectie inzicht in wat zij doet en ziet in deze sector.⁵ Uit haar risicoanalyse blijkt dat de vleessector (slachterijen, vleesverwerkers, groothandels) relatief hoge arbeidsrisico's kent. De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht. Dat betekent dat niet alle werkgevers worden gecontroleerd op naleving van de arbeidswetten.

De missie van de Arbeidsinspectie is het bijdragen aan eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen. De Arbeidsinspectie zet daarbij haar maatschappelijke opgave centraal en baseert zich op professionele kennis uit de toezichtpraktijk en wetenschap. Om maatschappelijk effect te bereiken zet de Arbeidsinspectie verschillende toezicht- en handavingsinstrumenten in. Deze inzet is afhankelijk van motieven van werkgevers om relevante wet- en regelgeving wel of niet na te leven. Daarbij gebruikt de Inspectie het analytische denkmodel van de werkgeverspiramide: hoe meer bewust, notoir en crimineel overtreders zijn, hoe zwaarder de ingezette instrumenten.⁶ In deze rapportage komen de verschillende instrumenten aan de orde die tegen vleesbedrijven en uitzendbureaus in de vleessector zijn ingezet.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de kenmerken van de vleessector. Een aanzienlijk deel van het structurele werk wordt door uitzendkrachten gedaan, vooral door arbeidsmigranten. Zij hebben te maken met relatief hoge risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk. Ook komt handhaving in eerdere jaren aan de orde. Dit hoofdstuk sluit af met hoe inspecteurs de naleving van arbeidswetten controleren.

In hoofdstuk 3 staat beschreven wat werken in de vleessector betekent, met specifieke aandacht voor de handmatige werkzaamheden in het slacht- en verwerkingsproces. Vooral de repeterende handelingen leiden tot fysieke overbelasting, hetgeen wordt versterkt door de werkdruk als gevolg van de bandsnelheid waar de individuele werkende geen invloed op heeft.

De bevindingen van het bestuursrechtelijk toezicht op de arbeidswetten staan in hoofdstuk 4. Dit toezicht is gericht op de inleners (vleesbedrijven) en de uitleners (uitzendbureaus). Vanuit de wetgeving over arbeidsomstandigheden en arbeidstijden zijn de inleners verantwoordelijk voor gezond en veilig werk, omdat zij de werkzaamheden gewoonlijk doen verrichten. In het geval van uitzendkrachten zijn de uitleners verantwoordelijk voor goede arbeidsvoorwaarden, waaronder betaling van het minimumloon.

De bevindingen van de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie staan in hoofdstuk 5. Deze Dienst doet, onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, strafrechtelijke onderzoeken. Daarbij kan het onder andere gaan om mensen-smokkel, arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel en valsheid in geschrifte (zoals valselijk opgemaakte arbeids-overeenkomsten of vervalste handtekeningen). Na tactische opsporingsonderzoeken kan eventueel vervolging door het Openbaar Ministerie plaatsvinden.

De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6. Daarin staat dat de Arbeidsinspectie via haar toezicht en opsporing bijdraagt aan het verminderen van de arbeidsmisstanden in de vleessector, maar ook dat die bijdrage door allerlei factoren is begrensd. Toezicht en opsporing zijn namelijk diepgravend en

⁴ Bevindingen zijn zodanig gepresenteerd dat lopende onderzoeken niet worden geschaad. Sommige onderzoeken en bevindingen zijn om die reden echter niet in deze rapportage opgenomen.

⁵ In aanvulling op haar reguliere jaarverslagen legt de Arbeidsinspectie met rapportages en factsheets over programma's, projecten en thema's verantwoording over haar inzet af.

⁶ De werkwijze van de Arbeidsinspectie staat uitgebreid beschreven in onder andere het Meerjarenplan 2023-2026 en het Jaarplan 2026, zie [Meerjarenplan 2023-2026](#) | Nederlandse Arbeidsinspectie en [Jaarplan 2026](#) | Nederlandse Arbeidsinspectie.

tijdovend is vanwege allerlei bedrijfsconstructies die moeten worden ontrafeld om tot bewezen overtredingen en strafbare feiten te komen. Beleidsmaatregelen met direct effect op de grootschalige beschikbaarheid van buitenlandse arbeidskrachten zullen daarom sneller en sectorbreed leiden tot verbeteringen in de arbeidssituaties.

1.3 Reikwijdte rapportage

Cijfers en praktijkvoorbeelden

De rapportage gaat over de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026. Voor de verschillende jaren in deze periode volgen cijfers over o.a. aantallen signalen en meldingen, afgeronde onderzoeken en ingezette (handhavings)instrumenten. Tegen ingezette instrumenten kan nog bezwaar en/of (hoger) beroep openstaan. Waar relevant en mogelijk wordt informatie over lopend onderzoek gedeeld.

Naast cijfers geeft de Arbeidsinspectie ook een kwalitatief beeld van de vleessector dat onder meer is gebaseerd op bevindingen van inspecteurs en rechercheurs in de praktijk. In kaders volgen concrete praktijkvoorbeelden die de aard en ernst van de problematiek in de sector laten zien. Bij die praktijkvoorbeelden is steeds ook de relatie met toepasselijke wetgeving gelegd.

Afbakening

Er bestaat geen uniforme definitie van ‘de vleessector’. Wel bestaan verschillende administratieve indelingen, zoals de sectorindeling in het handelsregister en de verschillende typen erkenningen van de NVWA. Ook bestaan meerdere brancheorganisaties die de belangen van vleesgerelateerde bedrijven behartigen, soms zijn zij gericht op een specifieke deelsector, soms veel breder. De Arbeidsinspectie heeft hiervan kennisgenomen; het is niet aan de Arbeidsinspectie om sectordefinities te bepalen. In de basis gaat het om roodvlees (bijvoorbeeld runderen en varkens) en witvlees (pluimvee zoals kippen), en om de werkzaamheden van het slachten, uitbenen, uitsnijden, versnijden, verpakken, verwerken (werkzaamheden die plaatsvinden in de slachterijen en vleesverwerkende bedrijven), en om de groothandel van vlees(producten). Daarbij worden inleners en uitleners onderscheiden. Inleners zijn de vleesbedrijven waar de feitelijke werkzaamheden, zoals het slachten, plaatsvinden. Uitleners zijn de bedrijven die personeel, zoals uitzendkrachten, leveren aan de inleners, zoals uitzendbureaus.

Vanwege de grote arbeidsrisico's in de vleessector met de grootschalige inzet van vooral buitenlandse uitzendkrachten (zie hoofdstuk 2) is het toezicht van de Arbeidsinspectie vooral gericht op bedrijven die hun processen en werkzaamheden op die manier organiseren. Het gaat dan om de grotere bedrijven waar de slacht en de vleesverwerking de belangrijkste onderdelen van de bedrijfsvoering zijn. Dat betreft niet de kleinere slagerijen die onder de detailhandel vallen en ook niet de groothandels waar mogelijk ook (dus niet voornamelijk) vlees wordt verwerkt. Het toezicht is daar niet op specifiek op gericht, en deze rapportage dus ook niet.

De Arbeidsinspectie labelt inspectiebevindingen in haar toezichtssystemen niet naar sector. Daarom heeft de Arbeidsinspectie een lijst gemaakt met bedrijven die vanwege één of meer objectieve kenmerken tot de vleessector kunnen worden gerekend (zie bijlage 1 voor deze kenmerken). Vervolgens heeft de Arbeidsinspectie haar systemen bevraagd voor de bedrijven op die lijst. Op deze manier wordt een zo goed mogelijke benadering verkregen van de inzet en bevindingen van de Arbeidsinspectie in delen van de vleessector.

Bedrijvenlijst

De toezichtssystemen van de Arbeidsinspectie ondersteunen de uitvoering van het toezicht en de opsporing. De informatie wordt daarbij niet gelabeld naar sector. Om tot een beeld van de naleving van vleesgerelateerde bedrijven te komen, heeft de Arbeidsinspectie daarom een bedrijvenlijst opgesteld.

Openbare informatie is leidend

Op de bedrijvenlijst staan bedrijven die aan één of meer objectieve kenmerken voldoen om in deze rapportage tot ‘de vleessector’ te kunnen worden gerekend. Het gaat dan onder meer om lidmaatschap van brancheorganisatie Nepluvi of VleesNL, de aanwezigheid van een slachterkenning van de NVWA, SNA-gecertificeerde bedrijven die onder de cao Vleessector (roodvlees) vallen en de (hoofd of neven) SBI-code waaronder het bedrijf is ingeschreven in het handelsregister (zie ook bijlage 1).⁷ Daarbij is de Arbeidsinspectie afhankelijk van enerzijds beschikbare informatie uit openbare bronnen (zoals het handelsregister) en anderzijds de wijze waarop de informatie in die bronnen wordt geregistreerd en al dan niet gecontroleerd. Deze aspecten hebben invloed op de bevindingen in deze rapportage en hoe die kunnen worden gepresenteerd en moeten worden geïnterpreteerd.

⁷ Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op de gemaakte bedrijvenlijst. VleesNL (roodvlees) en Nepluvi (witvlees) zijn de brancheorganisaties waar vooral de grootste slachtbedrijven bij zijn aangesloten, zie [Homepage - COV](#) respectievelijk [Home - Nepluvi](#). Meer informatie over erkenningen (inclusief lijsten van bedrijven) staat op de website van de NVWA: [Erkenning of vergunning voor slachthuis | NVWA](#). Relevante SBI-codes zijn 10110 (roodvleesslachterijen), 10120 (witvleesslachterijen), 10130 (vleesverwerking) en 4632 (groothandel in vlees en vleesproducten), zie [SBI2025-code zoeken | CBS](#).

De volgende voorbeelden illustreren dit:

- Er bestaat wel een openbare lijst van uitzendbureaus die onder de cao van de roodvleessector vallen, maar niet van uitzendbureaus die onder de cao van de witvleessector vallen. Deze laatste categorie kan op voorhand dus ook niet worden opgenomen in de bedrijvenlijst.
- Een groot bedrijf staat bekend als pluimveeslachterij en ook op hun website geven zij aan hoeveel vleeskuikens zij wekelijks verwerken. Ditzelfde bedrijf staat in het handelsregister echter geregistreerd onder de SBI-code van groothandel in vlees en vleesproducten (46321).
- Een soortgelijk voorbeeld betreft een grote varkensslachterij die zichzelf expliciet een vleesbedrijf noemt met slachterij, uitsnijderij en uitbenerij. Ook dit bedrijf staat in het handelsregister geregistreerd onder de SBI-code van groothandel.
- Een bedrijf dat op de website van VleesNL als lid van de brancheorganisatie staat, staat in het handelsregister geregistreerd onder de SBI-code van opslag in koelhuizen (52102). Dit bedrijf heeft geen andere vleesgerelateerde SBI-codes. Omdat het bedrijf van de brancheorganisatie lid is, staat het wel op de bedrijvenlijst.
- Na toepassing van de gebruikte selectiecriteria (zie bijlage 1) resteren enkele bedrijven die niets met vlees te maken lijken te hebben, zoals een boomrooierij, een tuindersbedrijf en een kapsalon (waar sprake was van een freelance-uitbeender). Deze bedrijven zijn handmatig van de lijst verwijderd, ook omdat de rapportage niet gaat over zzp'ers.
- De Arbeidsinspectie heeft twee deels verschillende ledenlijsten van brancheorganisatie VleesNL en beschikt niet over de volledige lijst van brancheorganisatie Nepluvi. Zij maken hun volledige ledenlijsten niet publiekelijk.

Presentatie van bevindingen in grafieken en tabellen

De bedrijvenlijst is gebruikt om de toezichtsystemen van de Arbeidsinspectie te bevragen om zo tot bevindingen te komen van het bestuursrechtelijke toezicht van de Arbeidsinspectie (aantal klachtmeldingen, ongevalsmeldingen, afgeronde ongevals zaken, overige afgeronde zaken en ingezette handhavinginstrumenten) over vleesgerelateerde bedrijven. Voor Opsporing is de bedrijvenlijst niet gebruikt en is voor alle ontvangen signalen individueel beoordeeld of ze zijn gerelateerd aan vleessector.

Waar relevant worden bevindingen in de grafieken en tabellen van hoofdstuk 4 en 5 gepresenteerd naar subsector. Rood- en witvlees kunnen alleen bij de slachterijen expliciet van elkaar worden onderscheiden. De Arbeidsinspectie onderscheidt acht categorieën bij de presentatie van bevindingen:

1. de hoofd-SBI-code van roodvleesslachterijen
2. de hoofd-SBI-code van witvleesslachterijen
3. de hoofd-SBI-code van vleesverwerking
4. de hoofd-SBI-code van groothandel in vlees en vleesproducten
5. uitzendbureaus die vooraf geselecteerd konden worden omdat zij bekend waren dan wel het meeste deel van hun omzet in de vleessector halen ('uitzendbureaus binnen selectie')
6. andere uitzendbureaus die in de toezichtsystemen in afgeronde zaken naar voren kwamen ('uitzendbureaus buiten selectie')⁸
7. overige bedrijven met andere hoofd-SBI-codes, maar die wel om een andere reden vlees gerelateerd zijn ('overig binnen selectie')
8. andere bedrijven die vooraf niet als vlees gerelateerd zijn gedefinieerd maar op basis van de toezichtsystemen wel in afgeronde zaken naar voren kwamen ('overig buiten selectie')⁹

Buiten de reikwijdte

Bij elke gekozen reikwijdte zullen bepaalde activiteiten en bevindingen van de Arbeidsinspectie in de vleessector niet (volledig) worden meegenomen. Deze rapportage gaat in ieder geval niet over lopende onderzoeken die door publicatie kunnen worden geschaad.

Daarnaast gaat de rapportage ook niet over toezicht op en opsporing van arbeidsmisstanden bij werkenden met levend vee, zoals bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van buitenlandse uitzendkrachten die als kippenvanger bij kippenhouderijen werken. Ook voor de arbeidsrisico's van dit soort beroepen had en heeft de Arbeidsinspectie echter de nodige aandacht.¹⁰

Verder komen gemelde arbeidsongevallen die na 31 maart 2026 plaatsvonden niet aan de orde, zoals het dodelijk ongeval in een slachterij in Helmond in april van dit jaar. Dit ongeval wordt momenteel strafrechtelijk onderzocht door de Arbeidsinspectie.

⁸ Als er in een zaak waarin een vleesbedrijf betrokken is ook een uitzendbureau betrokken is dat niet op de lijst met vleesbedrijven stond, dan wordt dat uitzendbureau ingedeeld in de categorie 'uitzendbureaus buiten selectie'. Dit is bijvoorbeeld het geval als dat uitzendbureau niet meer dan 50% van zijn omzet binnen de vleessector haalt en daarom dus niet onder de cao Vleessector valt.

⁹ Bijvoorbeeld: in een zaak waarin een vleesbedrijf betrokken is, is ook een transportbedrijf betrokken. Dit transportbedrijf is geen vleesbedrijf, en wordt daarom ingedeeld in de categorie 'overig buiten selectie'.

¹⁰ Zie: Eerlijk, veilig en gezond werken in de agrarische en groene sector (Arbeidsinspectie, 2018) en [Programmarapportage Agrarische en groene sector 2018-2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2023).

Hoofdstuk 2 Kenmerken vleessector

In de arbeidsintensieve vleessector werken veel arbeidsmigranten op uitzendbasis. Uit allerlei onderzoeken blijkt dat dergelijke omstandigheden negatief uitpakken voor arbeidsmigranten: zij doen risicovol werk en zijn de dupe van allerlei (arbeids) misstanden (zie bijlage 2 voor een uitgebreidere beschrijving). De Arbeidsinspectie houdt bij de vleesbedrijven en hun uitzendbureaus toezicht op de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

2.1 Karakteristieken

Organisatie van de sector

Met name de slacht en verwerking van rood- en witvlees wordt gekenmerkt door een beperkt aantal grote bedrijven, zowel inleners als uitleners. De brancheorganisaties VleesNL en Nepluvi vertegenwoordigen het merendeel van de slacht- en verwerkingssector.¹¹ VleesNL vertegenwoordigt 90% van de roodvleesindustrie en van de 25 grootste roodvleesbedrijven zijn er 23 lid van de VleesNL.¹² De 20 grootste pluimveebedrijven zijn allemaal lid van Nepluvi. Deze brancheorganisatie vertegenwoordigt circa 85% van de bedrijven in de pluimveesector.¹³ De dieren voor vleesconsumptie worden vooral gehouden in oostelijke helft van Nederland.¹⁴

Binnen de vleesindustrie is sprake van grootschalige inzet van buitenlandse uitzendkrachten. Dit hangt samen met kostenoverwegingen, de beschikbaarheid van deze werknemers, de hoge mate van inwisselbaarheid van arbeidsmigranten, verschillen in werk- en veiligheidscultuur en het feit dat veel Nederlanders niet bereid zijn het fysiek zware werk te verrichten tegen de geldende arbeidsvoorwaarden (zie hierna). De schaalgrootte van veel slachterijen en vleesverwerkers is aanzienlijk. Vooral in de roodvleessector zijn meerdere zeer grote uitzendbureaus actief die gespecialiseerd zijn in het uitzenden van vooral Oost-Europese arbeidskrachten.

Deze uitzendbureaus hebben hun verdienmodel van werving, vervoer, wonen en werk rondom arbeidsmigranten georganiseerd. De grootschalige inzet van arbeidsmigranten heeft geleid tot een wederzijdse afhankelijkheid tussen grote inleners en grote uitleners. Deze systemische kenmerken hebben grote invloed op de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

Uitzendkrachten voor structureel werk

De vleessector is niet transparant over het aantal (buitenlandse) werknemers en uitzendkrachten. Uit een onderzoek blijkt dat 37% van de werkenden in de rood- en witvleesslachterijen, vleesverwerking en groothandel uitzendkracht is.¹⁵ Alleen kijkend naar de slachterijen, dan is bij witvlees meer dan de helft uitzendkracht. Bij roodvlees is 45% uitzendkracht van uitzendbureaus buiten de sector.¹⁶

Deze percentages blijken exclusief uitzendkrachten van gespecialiseerde uitzendbureaus in met name de roodvleessector, omdat de sector de uitzendkrachten van deze gespecialiseerde uitzendbureaus als vaste werknemers meetelt. Deze cijfers zijn dus een ruime onderschatting van het aandeel uitzendkrachten; daarmee is de sector verhullend over de exacte cijfers.

De Arbeidsinspectie schat in dat ruim de helft van de werknemers in roodvleesslachterijen uitzendkracht is. Van deze uitzendkrachten in de vleessector is 80% (roodvlees) tot 85% (witvlees) arbeidsmigrant.¹⁷ Het gemiddelde aandeel arbeidsmigranten onder uitzendkrachten over de hele uitzendpopulatie is 27% in 2022 volgens de Uitzendmonitor.¹⁸

Op jaarbasis zijn er geen grote fluctuaties in het aantal geslachte dieren.¹⁹ De slacht is een continuproces dat lang van te voren contractueel wordt georganiseerd en gepland met houderijen van onder andere kuikens, kalveren en biggen. Voor een sector met een redelijk stabiele en planbare productie is daarom de schaal

¹¹ Er zijn ook nog andere brancheverenigingen die deels dezelfde, deels andere deelsectoren vertegenwoordigen, zoals de Vereniging voor de Nederlandse vleeswarenindustrie (VNV), de Koninklijke Nederlandse Slagers (KNS) en de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV).

¹² Zie: [Facts & Figures van de sector vleesverwerkende industrie](#).

¹³ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

¹⁴ De varkenshouderij is sterk geconcentreerd in Oost-Brabant en Noord-Limburg, de vleeskalverhouderij op de Veluwe, en de vleeskuikenhouderij voor een derde in Noord-Brabant en circa 30% in de drie noordelijke provincies. Zie: Wageningen University & Research, respectievelijk: [agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2285&indicatorID=2031§orID=2255](#) en [agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2285&indicatorID=2031§orID=2257](#) en [agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2285&indicatorID=2031§orID=2249](#).

¹⁵ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

¹⁶ Dit zijn dus niet de eerder genoemde grote uitzendbureaus die gespecialiseerd zijn in uitzenden naar de roodvleessector, en die daarmee in sommige cijfers als onderdeel van de sector worden meegenomen.

¹⁷ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

¹⁸ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

¹⁹ Zie: [StatLine - Vleesproductie; aantal slachtingen en geslacht gewicht per diersoort](#).

waarop (vooral buitenlandse) uitzendkrachten worden ingezet, opvallend groot. Dit komt door een combinatie van factoren: het werk is zwaar, gevaarlijk en ongeschoold, arbeidsmigranten klagen minder en kunnen in korte tijd meer geld verdienen dan in hun eigen land, en de snelle en ruime beschikbaarheid van arbeidsmigranten.

Personeelsomvang

Met data van de polisadministratie van het UWV²⁰ is gekeken hoe het aantal verzekerde werknemers in de vleessector zich ontwikkelt in de tijd. Het gaat dan om werknemers in dienst bij de slachterijen, vleesverwerkende bedrijven en groothandels in vlees, dus niet om uitzendkrachten. Omdat de brancheorganisaties VleesNL en Nepluvi het merendeel van de slachtsector vertegenwoordigen (zie hierboven), is gekeken naar de ontwikkeling bij hun leden (met uitzondering van de gespecialiseerde uitzendbureaus in het roodvlees en voor zover deze brancheorganisaties bekendmaken wie hun leden zijn). De cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat niet gekeken is naar de verschillende oorzaken van de ontwikkelingen (zoals overnames of ontwikkelingen in de export). Bovendien kunnen vanwege grote, bepalende uitschieters geen sectorbrede ontwikkelingen worden gepresenteerd.

Uit de data van de polisadministratie blijkt dat de twintig grootste bedrijven in de pluimveesector (en tevens lid van Nepluvi) gemiddeld genomen een groei van 9% van het aantal werknemers in dienst hebben.²¹ Drie bedrijven laten uitschieters zien met een groei van meer dan 20% eind 2025, ten opzichte van

2023. Ook zijn er zes bedrijven die eind 2025 minder werknemers hebben dan begin 2023. Onder de leden van VleesNL is juist een afname te zien van de personeelsomvang tussen 2023 en 2025. Over alle leden heen bedroeg de afname 3%. Bij meer dan de helft van de leden van VleesNL was sprake van krimp van het personeelsbestand. Opvallend is dat vijf leden in de onderzochte periode wel een groei van tussen 20% en 55% van het aantal werknemers in dienst bij bedrijven in de vleessector lieten zien.

Hoge arbeidsrisico's

De Arbeidsinspectie maakt gebruik van de inspectiebrede risicoanalyse (IRA) om risico's op het gehele werkteerrein in kaart te brengen en ten opzichte van elkaar te wegen.²² Deze analyse rust zo veel mogelijk op wetenschappelijke bronnen. Met de IRA, de omgevingsanalyse en een analyse van het beschikbare (wettelijke) instrumentarium bepaalt de Arbeidsinspectie haar prioriteiten in haar (meer)jarenplannen.

De drie deelsectoren van de keten (slachterijen, vleesverwerking, groothandel) behoren tot de zes sectoren in de Nederlandse economie waar relatief gezien de cumulatie van arbeidsrisico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk het grootst is. Dit beeld is van 2022 op 2024 niet veranderd, zie tabel 1. De cumulatie van risico's bestaat vooral uit: werken op een uitzendcontract, als arbeidsmigrant, risico op onderbetaling en lange werktijden, psychosociale arbeidsbelasting (waaronder werkdruk en ongewenst gedrag zoals intimidatie) in combinatie met fysieke belasting van het bewegingsapparaat (schouders, polsen, ellebogen, rug), werken in koude ruimtes, en een hoog risico op arbeidsongevallen (snijwonden, beknelling in machines, valgevaar).

Tabel 1: Top 6 microsectoren met de hoogste arbeidsrisico's

Plaats	IRA-score 2022	IRA-score 2024
1	Slachterijen en visverwerking	Vervaardiging vleesproducten
2	Vervaardiging vleesproducten	Vervaardiging bereide maaltijden en schotels
3	Vrachtbehandeling	Slachterijen en visverwerking
4	Vervaardiging cement, kalk, gips en producten daarvan	Vervaardiging cement, kalk, gips en producten daarvan
5	Vervaardiging motorvoertuigen	Groothandel vlees en vleesproducten
6	Groothandel vlees en vleesproducten	Teelt van overige eenjarige gewassen

²⁰ De Arbeidsinspectie heeft toegang tot gegevens uit de UWV-polisadministratie. Dit is een landelijke databank met informatie over werk, loon, uitkeringen en arbeidscontracten van vrijwel alle verzekerde werknemers in Nederland. De gegevens zijn voornamelijk afkomstig uit de loonaangiften die werkgevers bij de Belastingdienst indienen. Voor de Arbeidsinspectie worden deze gegevens ieder kwartaal geactualiseerd.

²¹ Bij één bedrijf was sprake van een vertienvoudiging van de personeelsomvang tussen 1 januari 2023 en 30 juni 2023. Vermoedelijk is dit het gevolg van een administratieve wijziging of herstructurering van het bedrijf. Dit bedrijf is bij de berekening van dit cijfer buiten beschouwing gelaten. Wanneer dit bedrijf wordt meegerekend, komt de totale groei uit op 36%.

²² De IRA is uitgebreid beschreven in meerdere documenten van de Arbeidsinspectie, zie o.a. [Meerjarenplan 2023-2026 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2022), [Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025). De IRA 2024 wordt nog gepubliceerd op de website van de Arbeidsinspectie. Voor een beknopte uitleg over de vleessector als onderdeel van deze IRA, zie bijlage 1.

Toezichtshistorie

Vanwege de hoge arbeidsrisico's staat de vleessector al meerdere jaren nadrukkelijk in de aandacht van de Arbeidsinspectie. Zo vond in 2019 een geconcentreerde inspectieaanpak binnen een beperkt gebied (een 'crackdown') plaats.²³ Daarbij zijn vijf productiebedrijven en acht uitzendbureaus in de vlees- en visverwerkende industrie binnen één week geïnspecteerd. Bij deze onderzoeken zijn diverse misstanden met betrekking tot onderbetaling, arbeids- en rusttijden en illegale tewerkstelling aangetroffen. De controles werden geflankeerd door een campagne op sociale media, die een hoog bereik had en leidde tot een stijging van het gebruik van de online checklist 'Werken met uitzendbureaus'.

In 2020-2021 zijn bedrijven geïnspecteerd in de slachterijen en vleesverwerking.²⁴ De inspectie-aanpak was gericht op gedragsverandering bij de bedrijven en werknemers om het besmettingsrisico met COVID-19 op de werkvloer te verkleinen. Bij slechts 25% van de 103 geïnspecteerde bedrijven werd géén overtreding aangetroffen. De handhavingspercentages waren 76% bij roodvleesslachterijen, 63% bij witvleesslachterijen en 78% bij vleesverwerkende bedrijven.

Praktijkervaring Duitsland: verboden arbeidsrelaties sinds corona

In Duitsland besloot de regering in mei 2020 tot verboden op uitzendarbeid, aanneming van werk en het inzetten van zzp'ers in de vleesindustrie. De aanleiding was een aantal clusterbesmettingen van corona in slachterijen en huisvesting van arbeidsmigranten, wat de slechte arbeidsomstandigheden bevestigde. Slachterijen (specifiek: kerntaken in de slacht die zich daadwerkelijk toespitsen op het slachten en versnijden van vlees) mogen sinds 1 januari 2021 alleen werken met eigen werknemers. In Duitsland heeft het verbod niet aantoonbaar geleid tot een afname van arbeidspotentieel, wat aangeeft dat geen significante krimp van de slachtsector is waargenomen. Uitzendkrachten zijn over het algemeen in dienst getreden bij hun inleners. Uit een evaluatie blijkt dat de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden voor werknemers zijn verbeterd.²⁵ De voormalige uitzendbureaus zijn omgevormd tot bedrijven die zich nog steeds richten op recruiting, huisvesting en vervoer van de arbeidsmigranten.²⁶

In de periode daarna heeft de Arbeidsinspectie opvolging gegeven aan meldingen over de vleessector. De Arbeidsinspectie heeft een analyse gemaakt van de ontvangen ongevalsmeldingen en klachtmeldingen, uitgevoerde inspecties en wat de inspecteurs hebben aangetroffen (wel of geen overtredingen, welke overtredingen) in de periode 2018-2022.²⁷ Dit betreft dus toezichtsinformatie. Bij oneerlijk werk staan de roodvleesslachterijen, groothandel in vlees en vleesverwerking in de top 10 van hoogst scorende sectoren in Nederland. Bij ongezond en onveilig werk scoren de witvlees- en roodvleesslachterijen het hoogst van alle sectoren. Specifiek in de sector groothandel in vlees(producten) heeft de Arbeidsinspectie bij 94% van de inleners waar geïnspecteerd is, overtredingen vastgesteld: het hoogste percentage van alle sectoren waar minstens zes werkgevers met ingeleend personeel zijn gecontroleerd.

2.2 Toezichthouden

Wettelijk kader

Het risicogerichte toezicht van de Arbeidsinspectie is gericht op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Bij arbeidsomstandigheden (gezond en veilig werk) gaat het om de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), waaronder ongevalsonderzoek, en de Arbeidstijdenwet (ATW). Bij arbeidsvoorwaarden (eerlijk werk) gaat het om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). De strafrechtelijke opsporing van de Opsporingsdienst is gericht op o.a. mensenhandel/arbeidsuitbuiting, mensensmokkel, valsheid in geschrifte en georganiseerde fraude met subsidies en uitkeringen op de beleidsterreinen van de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.²⁸

Het toezicht is gericht op vleesbedrijven (inleners) en uitzendbureaus (uitleners) in de vleessector. De genoemde arbeidswetten kennen verplichtingen voor werkgevers. De definitie van het werkgeversbegrip verschilt echter per arbeidswet. De vleesbedrijven (al dan niet als inlener) zijn verantwoordelijk voor gezonde en veilig arbeidsomstandigheden (Arbowet) en

²³ Zie: Arbeidsinspectie, Jaarverslag 2019 (2020).

²⁴ Zie: [Slachterijen, vlees- en pluimverwerkende bedrijven in coronatijd | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2021) en [Rapporten over werken tijdens de Coronapandemie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2021, zie p. 32 en verder over de vleessector).

²⁵ Zie: verkenning van het ministerie van SZW ([Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 2025) en de Duitse evaluatie van het ingestelde verbod (https://www.wsi.de/fpdf/HBS-009091/p_wsi_studies_41_2025.pdf). In de Duitse evaluatie staat o.a.: "Ein Verbot von Werkverträgen ist offensichtlich ein wirksamer Schritt, um in vielen Branchen mit hartnäckig prekären Arbeitsbedingungen Verbesserungen anzustoßen. Dieses Ergebnis weist über die Fleischindustrie hinaus. Doch es ist eben nur ein erster Schritt, nicht die Lösung aller Probleme."

²⁶ Werkbezoek aan het Duitse Ministerie van SZW en de Duitse Centrale Douane, 28 januari 2026.

²⁷ Zie: [Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025).

²⁸ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de Opsporingsdienst ook strafrechtelijke onderzoeken naar zorgfraude doet. Die onderzoeken hebben geen relatie met de vleessector.

voor arbeids- en rusttijden (ATW), omdat zij de werkzaamheden gewoonlijk doen verrichten. In geval van uitzendkrachten zijn de uitzendbureaus verantwoordelijk voor goede arbeidsvoorwaarden, waaronder betaling van het minimumloon (WML). Op grond van de Wav kunnen het vleesbedrijf en het uitzendbureau worden beboet bij het onterecht ontbreken van een benodigde tewerkstellingsvergunning voor een vreemdeling. De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) regelt dat inleners per 1 januari 2027 over een toelating tot de uitzendmarkt moeten beschikken en dat inleners met alleen toegelaten uitleners mogen werken. Tot slot geldt in het algemeen dat bij (onder) aanneming van werk (contracting) het bedrijf dat leiding en toezicht (het gezag) over de werkenden uitoefent, verantwoordelijk is voor wetsnaleving. Dit is relevant voor de vleessector, omdat werk nogal eens wordt uitbesteed (zie hoofdstuk 3).

Ruime praktijkervaring

De inspecteurs en rechercheurs van de Arbeidsinspectie hebben ruime praktijkervaring met het doen van onderzoek naar de slacht- en vleesverwerkingsprocessen en naar arbeidsrelaties in de vleessector. Dergelijke onderzoeken stellen de nodige eisen aan de werkzaamheden van de toezichthouders van de Arbeidsinspectie.

Aan de ene kant vergt het kennis en ervaring om de werkprocessen te kunnen doorgronden op arbeidsrisico's en hoe werkgevers daarmee omgaan. De processen kunnen complex zijn en indruk maken op toezichthouders. Er gebeurt namelijk veel tegelijkertijd, de doorloopsnelheid is hoog, de inrichting van locaties soms onoverzichtelijk (looproutes, bewegende productielijnen, trappen), gevaarlijke machines (snijden, tillen, liften, heftrucks, etc.), gevaarlijke arbeidsplaats (messen, gladde vloeren), en de zintuigen worden sterk geprikkeld (veel levende en dode dieren, kabaal van productielijnen en machines, pregnante geur).

Aan de andere kant moeten inspecteurs en rechercheurs hun waarnemingen koppelen aan de wettelijke verplichtingen voor werkgevers waarop de inspecteurs toezien. Daar waar bedrijven zelf verantwoordelijk zijn om aan de wettelijke plichten te voldoen, ligt de bewijslast van eventuele wetsovertreding bij de Arbeidsinspectie. De huidige arbeidswetten en het Wetboek van Strafrecht vormen daarbij het wettelijk kader. In die wetten heeft de wetgever ook bepaald wanneer een bepaalde gedraging als overtreding of misdrijf moet worden aangemerkt, welke handavingsinstrumenten vervolgens kunnen worden ingezet en hoe de sancties (zoals de hoogte van boetes) moeten worden bepaald. De Arbeidsinspectie past dit vervolgens toe op de praktijk in de vleessector. De oorsprong van de variëteit van de ingezette handavingsinstrumenten (zie hoofdstuk 4) ligt dus in de arbeidswetgeving.

Toezicht arbeidsomstandigheden

Bij het toezicht op arbeidsomstandigheden willen inspecteurs graag zien hoe de feitelijke werkzaamheden door werknemers worden uitgevoerd. Zij willen voor elk onderdeel van het vleesproces (slachten, keuren, (bij)snijden, verpakken, tillen, etc.) zien hoe vaak welke handelingen moeten plaatsvinden, op welke snelheid, in welke fysieke houdingen voor het lichaam, via welke spieren en gewrichten. Alleen zo kunnen zij zich een oordeel vormen van de fysieke en psychische belasting.

Het arbostelsel kent een aantal belangrijke pijlers die de vorm van toezicht en handhaving bepalen. Allereerst is aan de gezamenlijke werkgevers en werknemers een rol om tot branchebrede handreikingen en aanpakken te komen, zoals arbocatalogi en branche RI&E's. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op het arbobeleid van de werkgever. Daarnaast is in wet- en regelgeving veelal sprake van open normen die via de stand van wetenschap en professionele dienstverlening moet worden ingevuld; voor bijvoorbeeld fysieke belasting bij het kippenhangen of tillen van bouten bestaat geen wettelijke norm. Dit heeft ook invloed op het instrumentarium voor handhaving, dat vooral de mogelijkheid geeft om eisen te stellen en waarschuwingen te geven.

Verder worden werkzaamheden bij ernstig gevaar voor personen stilgelegd en kan in een aantal gevallen boetes worden opgelegd (onder meer bij het niet melden van een ernstig arbeidsongeval, het niet hebben van een RI&E of een deugdelijke registratie van arbeids- en rusttijden). Vanwege de schaal en de wijze waarop veelal laagopgeleide, buitenlandse uitzendkrachten worden ingezet, is het niet verwonderlijk dat geregeld ernstige arbeidsongevallen bij de vleesbedrijven plaatsvinden.

Tot slot geven de regels over arbeidsomstandigheden en arbeidstijden ook richting aan de mogelijkheden om al dan niet te escaleren in de handhaving als sprake is van vergelijkbare situaties. Zo kennen de Arboregels geen specifiek artikel om ongevallen met messen, die veel voorkomen in de vleessector, te voorkomen. Daardoor bepalen de randzakelijke feiten en omstandigheden welk wetsartikel in de handhaving wordt gekozen. Handhaving kan dan plaatsvinden op de open norm van de veilige en gezonde arbeidsplaats of van het geschikte arbeidsmiddel of van het deugdelijke arbeidsmiddel.²⁹ Als voor andere wetsartikelen wordt gekozen, is formeel gezien geen sprake van recidive hoewel de ongelukken enigszins vergelijkbaar zijn.

Toezicht arbeidsvoorwaarden

Bij het toezicht op arbeidsvoorwaarden willen inspecteurs graag in beslotenheid kunnen praten met werknemers en ex-werknemers.

²⁹ Zie de artikelen 3.2, 7.3 en 7.4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Overigens zijn de boetenormbedragen voor de artikelen 3.2 en 7.3 niet dusdanig hoog dat kan worden doorgepakt met een waarschuwing of een bevel preventieve stillegging.

Naast informatie uit loonadministraties willen inspecteurs namelijk via verklaringen een oordeel kunnen vormen over de hoogte van het loon, de wijze waarop dat wordt uitbetaald, of en welke inhoudingen op het loon plaatsvinden en wat de identiteit van werknemers is om zo eventuele illegale arbeid te kunnen achterhalen. Dergelijke gesprekken zijn niet altijd even goed te organiseren op de momenten dat deze werknemers aan het werk zijn. Zij kunnen niet zomaar van hun plek aan de productielijn weg want dat zou het werk binnen het vleesbedrijf te veel verstoren. Bovendien staan werknemers daar onder toezicht van een coördinator. Inspecteurs zoeken daarom geregeld naar andere manieren van contact, bijvoorbeeld door mee te gaan met een huisvestingscontrole van een gemeente. Gesprekken lopen veelal via ingehuurd tolken.

Vooraf WML-onderzoek is diepgravend en tijdrovend, omdat voor elke onderzochte werknemer de loonrechten en -betalingen per betaalperiode moeten worden berekend. Een gevolg hiervan is dat het lang duurt voordat eventuele onderbetaling kan worden vastgesteld. In de WML (en overigens ook in andere arbeidswetten) en de Beleidsregel preventieve stillegging arbeidswetten is bepaald bij welke mate van onderbetaling en onder welke voorwaarden sprake kan zijn van de inzet van zwaardere handhavinginstrumenten, zoals bij recidive een hogere boete en/of een (waarschuwing) preventieve stillegging van het bedrijf van één tot drie maanden. Zo moet bij een preventieve stillegging onder meer rekening worden gehouden met de maatschappelijke gevolgen en met de economische gevolgen voor derden. In de vleessector is dit een belangrijke voorwaarde, omdat sprake is van een strak georganiseerde keten van levend vee tot en met vleesverwerking.

Kippenslachten hebben bijvoorbeeld langlopende contracten met pluimveehouderijen voor de precieze daglevering van pluimvee tien weken nadat de eieren zijn gelegd. Stillegging van een grote pluimveeslachterij of van een groot uitzendbureau gespecialiseerd in roodvlees en met een aanzienlijke marktpositie is dus geen sinecure voor de Arbeidsinspectie.

2.3 Belangrijkste bevindingen

Voor een sector met een redelijk stabiele en planbare slachtproductie is de schaal waarop (buitenlandse) uitzendkrachten worden ingezet opvallend groot. De vleesbedrijven en hun uitzendbureaus hebben hun bedrijfs- en verdienmodellen rondom arbeidsmigranten ingericht. Arbeidsmigranten doen laaggeschoold werk, zijn ruim beschikbaar en inwisselbaar, goedkoop, hebben een lossere veiligheidscultuur. Zij zijn bereid zwaar en vies werk te doen tegen voorwaarden die voor Nederlandse werknemers niet interessant zijn, en zij worden in een kwetsbare positie gedrukt en gehouden.

Uit analyses van de Arbeidsinspectie blijkt dat in de vleessector onverminderd hoge arbeidsrisico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk bestaan, ook relatief ten opzichte van andere sectoren in Nederland. De Arbeidsinspectie heeft door haar meerjarige inzet ruime ervaring met de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden in deze sector. Dit leidt tot veel handhaving. Uit de inspectiepraktijk blijkt dat vooral de WML-onderzoeken tijdrovend en diepgravend zijn, omdat voor elke onderzochte werknemer de loonrechten en -betalingen per betaalperiode moeten worden berekend.

Hoofdstuk 3 Werken in de keten

Dit hoofdstuk gaat over werken in de vleessector. Bepaalde werkzaamheden worden uitsluitend handmatig gedaan, onder tijdsdruk en veelal in koude ruimtes. Dit geeft grote risico's op fysieke en psychosociale arbeidsbelasting (PSA). Ook bestaat het risico op onderbetaling en illegale tewerkstelling. Inspecteurs zien allerlei typen arbeidsrelaties en bedrijfsconstructies bij de vleesbedrijven en uitzendbureaus.

3.1 Gezond en veilig werk

De schaalgrootte van de slacht en vleesverwerking is enorm. Dagelijks worden honderdduizenden dieren geslacht. Sommige grote bedrijven slachten elke 11 seconden een koe of kalf (dus duizenden per dag) tot wel meer dan 150.000 kippen per dag. De slacht is een dagproces: de slacht vindt veelal 's ochtends plaats, de verwerking 's middags. Hiervoor is een continue aanlevering van levend vee van ongeveer dezelfde grootte nodig.

Bij **roodvlees** (koeien, kalveren, varkens, geiten, schapen) is er een strikte scheiding tussen de 'vuile' (warme) en 'schone' (koude) slachtlijn om de voedselveiligheid te garanderen.³⁰ Bij de vuile slacht wordt het dier ontvangen, verdoofd en, gedood. Vervolgens wordt het dier na te zijn leeggebloed, ontdaan van huid, kop en darmen. Daarna wordt het karkas verdeeld in vier delen (bouten) van elk tussen circa 50-100 kilo (kalf respectievelijk koe). In deze fase wordt veelal met machines gewerkt en staan werknemers op in hoogte beweegbare bordessen. Dit brengt risico's met zich mee op het gebied van machineveiligheid en een veilige inrichting van de arbeidsplaats.

Hierna vindt de schone slacht – ook wel veredeling genoemd – plaats in uitsnijderijen. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd bij lage temperaturen (tussen de 4 tot 7 graden) en in een werkomgeving met veel geluidsoverlast, vanwege de transportbanden van de bouten en intern transport. Het snijproces gebeurt handmatig, bij grote slachterijen veelal door arbeidsmigranten op uitzendbasis. Zij snijden de bouten: uitbenen (het verwijderen van botten uit vlees), kanten (het verwijderen van overtollig vet, vliezen en pezen) en vliezen (het verwijderen van taai bindweefsel). Dit doen zij aan snijtafels, met beschermende kleding en met een snijhandschoen aan, gericht op de eigen taak en met weinig onderling contact. Het snijwerk is fysiek zwaar en repeterend, waarbij werknemers hun polsen, ellebogen en schouders in extreme standen gebruiken en kracht moeten zetten terwijl zij in een koude omgeving werken. Zij zijn zo hoogactief met bepaalde lichaamsdelen en werken met een zeer hoge

handelingsnelheid, terwijl de rest van hun lichaam koud wordt vanwege de lage temperatuur in de werkomgeving. De snelheid van de aanvoer van bouten wordt veelal bepaald door de inlener; het slacht- en verwerkingsbedrijf. De ingeleende snijders moeten hierin mee. Door het gebrek aan autonomie hebben deze snijders een verhoogde werkdruk wat kan leiden tot PSA. Uit onderzoek blijkt dat hierdoor de spierspanning toeneemt, waardoor eerder klachten en zelfs uitval ontstaan. Bij kleinere slachterijen doen de werknemers, die daar naar het beeld van de Arbeidsinspectie vaker in directe dienst werken, meer verschillende handelingen in plaats van steeds hetzelfde repeterende werk. Daardoor is de fysieke belasting minder groot.

Op meerdere momenten in het proces wordt getild en gelopen met (kratten, dozen, stukken en pallets met) vlees tot en met het inladen van vrachtwagens. De plafondhoogte van de laadruimte van vrachtwagens is circa 2,5 meter. Bekend is dat goederen bij frequent tillen verantwoord tot maximaal 1,75 meter hoogte kunnen worden getild. Bij het tillen/stapelen met een pakhoogte boven de 1,75 meter is dus sprake van een (te) hoge mate van fysieke belasting.

Bij **witvlees** (kippen, kalkoenen) is het slachtproces meer geautomatiseerd. Anders is het ook niet mogelijk om 10.000 kippen of meer per uur te slachten en verwerken. Voorwaarde daarbij is wel dat de kippen een uniform gewicht en grootte hebben. Vanuit het perspectief van werkenden zijn er op specifieke punten in dit productieproces verhoogde arbeidsrisico's.

Allereerst zijn er risico's bij het ontstapelen van kratten met kippen en het legen ervan zodat de kippen op een lopende band komen. Bij de grotere slachterijen gebeurt dit geautomatiseerd. Vervolgens bij het handmatig aan de poten ophangen van de kippen aan haken aan de lopende band. Dit gebeurt veelal door een ploeg arbeidsmigranten op uitzendbasis, staand naast elkaar. Bij de grotere slachterijen hangt elke medewerker elke 4-5 seconde een kip van circa drie kilo aan een haak. Verderop in het proces – nadat de kippen zijn verdoofd, onthoofd, uitgebloed, ontdaan van koppen, veren en organen en zijn geïnspecteerd en gewassen – wordt er veelal handmatig gewerkt aan het bijsnijden en snijden van de kipfilets. Dit vereist precisiewerk en is vanuit efficiëntie bij de grotere slachterijen zeer specialistisch ingericht. De werkzaamheden zijn repeterend en vinden plaats in hoog tempo, waarbij de lopende band het tempo bepaalt. Dit geeft verhoogde risico's op fysieke overbelasting en PSA. Tot slot is er in de eindfase van het bewerkingsproces sprake van tilrisico's omdat de eindproducten handmatig in kratten en dozen moeten

³⁰ Dit zijn gangbare termen in de vleessector, die worden gebruikt om de verschillende fasen in de slacht en verwerking en de bijbehorende hygiënezones te onderscheiden.

worden geplaatst, verplaatst en ingeladen in vrachtwagens voor transport naar afnemers. Slachterijen hebben veelal geen of beperkte opslagcapaciteit. De doorlooptijd van het gehele proces van aankomst van een levende kip tot en met verpakking van de kipfilet duurt slechts een aantal uren, tot minder dan 2,5 uur. Aan het einde van de middag, rond 17-18 uur, wordt dan de laatste kip van die dag geslacht om de verwerking dan 2,5 uur later te hebben afgerond. In de avond- en nachtelijke uren wordt dagelijks de hele productielijn schoongemaakt.

De werkdagen van werkenden in deze sector kunnen lang zijn (zie **praktijkvoorbeeld 1**). Velen beginnen heel vroeg met werken, vanaf 5 of 6 uur. Voor die tijd moeten zij al aanwezig zijn om zich gereed te maken. Zij werken geregeld 10 of 12 uur per dag. Bij grotere slachterijen wordt in meerdere shifts gewerkt, om zo tot wel 18 uur per dag dieren te kunnen slachten en het vlees diezelfde dag nog te kunnen verwerken. De slacht en verwerking liggen 's nachts stil zodat de productielijnen kunnen worden schoongemaakt. Ook zijn er 's nachts geen verplichte dierenartsen beschikbaar, zodat het productieproces pas vanaf de vroege ochtend kan beginnen. Vanwege de duur en zwaarte van het werk zijn arbeidsmigranten kwetsbaar voor ziekte (zie **praktijkvoorbeeld 2**).

Voor de volledigheid wordt over het vleesproces nog opgemerkt dat het vlees na het versnijden verder wordt bewerkt (roken, braden, marineren, zout toevoegen, etc.) tot en met het verpakken van het eindproduct voor consumenten, restaurants en andere afnemers.

Praktijkvoorbeeld 1:

De vele reisbewegingen van een arbeidsmigrant

Inspecteurs horen van arbeidsmigranten steeds weer soortgelijke verhalen over hun reis naar en werk in Nederland. Bijvoorbeeld, een persoon woont in een dorp op het platteland van een Oost-Europees land, zoals Roemenië. De gemeenschapszin in het dorp is groot. Hij heeft weinig scholing gehad, is soms analfabeet. Door gebrek aan werk en inkomsten gaat deze persoon op zoek naar werk, of wordt benaderd door een kennis, buurtgenoot of uitzendbureau. Er blijkt werk op uitzendbasis in een Nederlandse slachterij te zijn. De arbeidsmigrant reist naar Duitsland en komt daar te wonen op een gedeelde kamer met andere arbeidsmigranten die hij niet kent. Vervolgens duurt het twee weken voordat er werk is. In die periode ontstaat een schuld: hij heeft hoge huur voor het bed in de gedeelde kamer, kosten voor transport vanuit het thuisland, boodschappen en kosten voor werkkleding. Dan begint een proefperiode van twee weken in een Nederlandse slachterij, waarin de arbeidsmigrant wordt getest op vaardigheid en snelheid.

Het werk in de slachterij is fysiek zwaar door het vele gewicht dat moet worden getild (o.a. kratten, dozen), de vele repeterende (snij)handelingen en het hoge tempo waarin dat moet gebeuren. Een werkdag kan lange diensten geven, van wel 10 tot 12 uur. Als de dienst 's ochtends om 5 of 6 uur begint, dan moet de arbeidsmigrant ruim daarvoor aanwezig zijn en beginnen met omkleden en reinigen. Afhankelijk van de reistijd kan het zijn dat de arbeidsmigrant vanaf half vier 's ochtends van zijn woonplek moet vertrekken. Pas aan het begin van de avond is hij weer terug. Sommigen zijn ook bestuurder van auto's of busjes van het uitzendbureau. Vanwege de mogelijke gevaren moet hij de gehele reistijd en werktijd alert zijn.

De ATW en het Arbeidstijdenbesluit bevatten regels over arbeidstijden en -rusttijden. Werkgevers zijn verplicht om zich hieraan te houden. De Arbeidsinspectie kan niet-naleving sanctioneren.

Praktijkvoorbeeld 2:

Ziek naar huis, ontslagen en weer in dienst

Inspecteurs horen van meerdere arbeidsmigranten dat zij gezondheidsklachten oplopen tijdens hun werkzaamheden, en dat dit tot verdere problemen leidt. Zo blijkt een uitzendkracht niet verzekerd te zijn tegen de gezondheidsproblemen die hij ervaart. Een andere uitzendkracht wil graag in zijn thuisland herstellen van de zware werkzaamheden die hij moet doen. Beide werknemers vragen vrij aan het uitzendbureau om zich te laten behandelen in hun thuisland. Het uitzendbureau geeft daarvoor toestemming, ontslaat deze werknemers administratief gezien op staande voet, en roomt voor duizenden euro's hun loonafrekening af. Toen zij na enkele weken weer klachtenvrij waren, hebben zij gevraagd of zij weer via het uitzendbureau mochten komen werken. Dat was akkoord en zij werden administratief gezien weer in dienst genomen. Deze arbeidsmigranten weten niet dat het uitzendbureau administratief zo handelt en hun daarmee erg dupeert.

Een ander voorbeeld gaat over een Roemeense uitzendkracht die aangeeft dat zij deels in de Ziektewet zit, omdat zij meerdere hernia's heeft gehad. Toch moet zij aan de lopende band staan, vlees in dozen doen, sealen en dozen op de rollerband duwen. Omdat zij klein is, moet zij daarbij op een kratje staan. Dit werk is zwaar en slecht voor haar rug. Het uitzendbureau kijkt niet naar minder belastend werk voor haar.

De Arbeidsinspectie kan niet optreden tegen onterecht ontslag op staande voet, omdat dat een individuele civiel-rechtelijke aangelegenheid is.

Praktijkvoorbeeld 3: Gevaarlijke machines

Een voorman vraagt een Slowaakse arbeidsmigrant die als uitzendkracht werkt, een machine te bedienen die de harde delen van een karkas verwijdt; een zogeheten afvliesmachine. Volgens de werkgever leunt zij tegen de machine, activeert zij daarmee onbedoeld die machine en vervolgens wordt haar handschoen gegrepen. Ze trekt haar hand terug maar de machine schraapt een stuk vel van haar arm. Het slachtoffer wacht naar eigen zeggen één tot anderhalf uur voor men haar naar het ziekenhuis begeleidt. Het ziekenhuis behandelt de wond. Die gaat ontsteken waardoor ze drie dagen in het ziekenhuis moet blijven. Enkele maanden later krijgt zij een plastische operatie. Het vleesbedrijf had bij het uitzendbureau gevraagd om een ervaren kracht, maar het slachtoffer had slechts ervaring op de inpakafdeling. De werkgever verklaart haar duidelijk te hebben geïnstrueerd over het gebruik van de machine, het slachtoffer ontkent dat.

In artikel 8 van de Arbowet is bepaald dat de werkgever voorlichting en onderricht over werkzaamheden, risico's en maatregelen moet geven. De werkgever moet ook controleren of de werknemer de instructie wel goed heeft begrepen. De Arbeidsinspectie ziet op deze plichten toe.

3.2 Eerlijk werk

Alle werkgevers moeten hun werknemers in Nederland het wettelijk minimumloon betalen, ongeacht de nationaliteit en verblijfsstatus van hun werknemers. Dit geldt dus ook voor slachterijen en vleesverwerkers die werknemers in directe dienst hebben en voor de uitzendbureaus die hun werknemers op uitzendbasis bij die slachterijen en vleesverwerkers laten werken. Het toezicht op het wettelijk minimumloon is van belang om werknemers in Nederland te beschermen en een gelijk speelveld tussen de bedrijven te bevorderen. Werkgevers zijn verplicht het minimumloon en -vakantiebijslag giraal uit te betalen. Onder bepaalde voorwaarden mogen zij inhoudingen doen op het minimumloon voor huisvestingskosten en zorgverzekering. Daarnaast moeten werkgevers beschikken over een tewerkstellingsvergunning³¹ voor iedere werknemer van buiten de Europese Unie (EU) die zij laten werken. Ook kunnen zij, onder voorwaarden, tijdelijk gebruik maken van EU-ingezetenen en derdelanders die door werkgevers gevestigd in andere EU-lidstaten naar Nederland worden gedetacheerd.

De Arbeidsinspectie constateert dat met name de grotere uitzendbureaus een belangrijke en soms zelfs onmisbare schakel zijn geworden in het gehele productieproces van slacht en vleesverwerking in Nederland. Inleners zijn van hun afhankelijk geworden. Deze uitzendbureaus werven op grote schaal

arbeidskrachten in de EU-lidstaten in Oost-Europa, vooral in Roemenië, Bulgarije, Tsjechië, Slowakije, Polen en Litouwen.

Vanuit het perspectief van de arbeidsmigrant bekeken wordt het hun makkelijk gemaakt: er is vervoer naar Nederland, er is een slaapplek beschikbaar en er is vervoer van en naar de werklocatie georganiseerd. Daarnaast verdienen zij, relatief gezien, vaak meer dan in hun land van herkomst. Dit geldt zeker ook voor derdelanders (zoals Oekraïners en Wit-Russen) die via uitzendbureaus in andere lidstaten (met name Polen en Litouwen) naar de Nederlandse vleessector worden gedetacheerd. Deze derdelanders hebben een extra kwetsbare positie, omdat zij voor hun verblijfstatus afhankelijk zijn van hun werkgever.

Vanuit het perspectief van de uitzendbureaus en hun inleners in de vleessector is het ruime aanbod van goedkope arbeidskrachten aantrekkelijk (zie ook bijlage 2). Uitzendbureaus kunnen inkomsten genereren door een volledige package deal aan te bieden, bestaande uit werving, vervoer, huisvesting en uitzending van werknemers. Vanwege de verwevenheid van deze diensten zijn de arbeidsmigranten zeer kwetsbaar voor intimidatie (zie [praktijkvoorbeeld 4](#)). Voor inleners biedt de inzet van uitzendkrachten bovendien voordelen, omdat zij niet verantwoordelijk zijn voor zaken als loondoorbetaling bij ziekte en de huisvesting van werknemers. Bovendien hebben zij 'handjes' om het zware en vieze werk te doen dat Nederlanders niet willen doen (zo geven deze bedrijven zelf aan). Daarnaast zijn de werkzaamheden die de arbeidsmigrant uitvoert vaak sterk gestandaardiseerd en taakgericht ingericht, waardoor ze na een beperkte inwerkperiode snel inzetbaar zijn binnen het productieproces. Ook hebben arbeidsmigranten een lossere veiligheidscultuur. Tot slot hebben arbeidsmigranten vaak beperkte kennis van hun rechten en plichten in Nederland, waardoor zij minder snel voor hun rechten opkomen of misstanden melden.

De Arbeidsinspectie ziet vooral de risico's en misstanden in de praktijk. Allereerst is voor een sector met een redelijk stabiele en planbare slachtproductie de schaal waarop (buitenlandse) uitzendkrachten worden ingezet opvallend groot. Kennelijk is het voor de bedrijven goedkoper om het slacht- en vleesverwerkingsproces zo in te richten dat met een extra bedrijf in de keten (het uitzendbureau) in totaal méér geld kan worden verdiend, zowel door het vleesbedrijf als het uitzendbureau. Het gevolg is dat de component arbeidskosten onder permanente druk staat, en daarmee ook de mensen die dit werk doen. Hierdoor zien inspecteurs en onderzoekers van de Arbeidsinspectie allerlei misstanden, en daarmee verdienmodellen voor werkgevers, in de Nederlandse vleessector. Terugkerende voorbeelden:

- Extra kosten voor het gebruik van messen en persoonlijke bescherming in rekening brengen (zie [praktijkvoorbeeld 5](#));

³¹ Als de werknemer over een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid beschikt, dan is arbeid vrij toegestaan en hoeft de werkgever geen tewerkstellingsvergunning hebben.

- Vakantiebijslag niet of minder uitbetalen;
- Hoge huur vragen voor een matras op een gedeelde kamer (zie [praktijkvoorbeeld 6](#));
- Werknemers onder druk zetten om bij ziekte toch te gaan werken;
- Het (vermoedelijk) vervalsen van handtekeningen op een arbeidsovereenkomst of op een volmacht om zo huur op het loon te kunnen inhouden;
- Iemand bij ziekte direct de toegang tot werkplek en kamer ontfangen (waardoor ziekteverzuimcijfers laag blijven) en die persoon direct vervangen door een andere arbeidsmigrant;
- Schuldbinding organiseren door iemand eerst twee weken alleen te laten huren en nog niet te laten werken om zo een huurachterstand (en daarmee afhankelijkheid) te creëren;
- Inhouden van reisdocument en/of bankpas zodat mensen minder vrij kunnen reizen en/of over hun looninkomsten kunnen beschikken (zie [praktijkvoorbeeld 4](#)).

Praktijkvoorbeeld 4: Intimidatie van arbeidsmigranten

Meerdere arbeidsmigranten uit Oost-Europa komen via informele contacten en via sociale media terecht bij een uitzendbureau dat hen plaatst bij bedrijven in de vleessector. Bij aanmelding worden identiteitsdocumenten onder het mom van administratieve verwerking tijdelijk ingenomen, waarbij dit in de praktijk onrechtmatig en zonder vrije instemming kan gebeuren. Kort daarna worden zij ondergebracht in gedeelde kamers waarvoor zij wel huur moeten betalen, terwijl zij geregeld niet direct werk en daarmee loon hebben. De privacy is beperkt: bewoners beschikken niet zelf over een slot of sleutel van hun slaapkamer, terwijl in gemeenschappelijke ruimtes zelfs camera's aanwezig zijn. Zo zijn zij vanaf het begin voor werk, vervoer en onderdak gebonden aan en dus afhankelijk van dezelfde organisatie.

Wanneer zij vragen stellen over loon of over de hoge huur, hun identiteitsdocument, vervoer of medische zorg, slaat de sfeer om. Medewerkers van het uitzendbureau reageren met fysiek en psychisch geweld, zoals uitschelden, dreigen en in sommige gevallen ook slaan.³² Er wordt bedreigd dat er 'mensen zullen komen' als zij niet meewerken of vertrekken. Daarnaast laten vertegenwoordigers van het uitzendbureau zich regelmatig zien bij de woonlocatie en in huis.

Wie zich uitspreekt, riskeert niet alleen baan- en loonverlies, maar ook huisuitzetting. Die uitzetting lijkt niet alleen bedoeld om het individu aan te pakken, maar ook om een voorbeeld te stellen naar anderen. Zo wordt aan andere uitzendkrachten duidelijk gemaakt wat de gevolgen kunnen zijn van iedere vorm van discussie en verzet tegen de omstandigheden waarin zij moeten werken en wonen, ook als gesproken wordt met toezichthoudende autoriteiten.

Mishandeling is strafbaar. Na aangifte van mishandeling kan de politie een onderzoek starten. Bij de inname van een reisdocument of bankpas door de werkgever kan de Arbeidsinspectie een waarschuwing en (na recidive) een boete opleggen voor het niet naleven van de Arbowet.³³

Praktijkvoorbeeld 5: Hoge onverwachte kosten

Veel uitzendkrachten hebben in verklaringen aangegeven dat zij allerlei hoge en onverwachte bijkomende kosten hebben. Soms worden deze kosten op hun loon ingehouden, soms moet dit contant worden betaald. Het gaat dan onder meer om kosten voor reguliere arbeidsmiddelen zoals snijmesses (circa €50), snijwerende kleding (circa €100), huur voor een bed in een gedeelde kamer (tot circa €550 per maand) en vervoerkosten naar en van de werklocatie. De vervoerkosten verschillen erg qua hoogte en zijn afhankelijk van de reisafstand tussen woning en werkplek en van het type vervoersmiddel (auto of busje). Aan het einde van dienstverbanden ontvangen uitzendkrachten veelal eindafrekeningen. Daarop zien inspecteurs bijvoorbeeld kostenposten voor het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, een messenset en kluissleutels. Ook wordt voor dergelijke kostenposten geregeld een vast bedrag per maand op het loon ingehouden. Meestal weten de uitzendkrachten dit niet, ook omdat zij nogal eens geen loonstrook ontvangen. Regelmatig komt het voor dat arbeidsmigranten op staande voet worden ontslagen en dat looninkomsten waar zij nog recht op hebben (zoals vakantiebijslag), niet worden uitbetaald.

De WML en het Besluit minimumloon en minimum-vakantiebijslag bevatten regels over de hoogte en betaling van het loon. De Arbeidsinspectie ziet toe op betaling van het persoonlijke wettelijk minimumloon en op de rechtmatigheid van eventuele inhoudingen.

³² Zie ook: Arbeidsinspectie, Verhalen uit de inspectiepraktijk, onderdeel Jaarverslag 2021 (2022).

³³ In februari 2025 heeft de Minister van SZW aangegeven dat in situaties waarin sprake is van wederrechtelijk innemen van reisdocumenten of bankpassen sprake kan zijn van een overtreding van de Arbowet, vanwege het niet naleven van de verplichting van de werkgever om beleid te maken en maatregelen te treffen om PSA als arbeidsrisico te voorkomen of terug te dringen. Zie: [Arbeidsmigratie en sociale zekerheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) (2025).

Praktijkvoorbeeld 6: **Enorme huuropbrengsten voor één woning**

Tijdens meerdere gezamenlijke controles met Nederlandse gemeenten en met Duitse instanties zien inspecteurs de omstandigheden waaronder de arbeidsmigranten worden gehuisvest. Een treffend voorbeeld is een pand waar veel werknemers van een groot uitzendbureau wonen. Zij rijden op werkdagen meer dan 60 kilometer heen en weer naar een slachterij en vleesverwerkingsbedrijf in Nederland. Het pand verkeert in slechte staat: gescheurd tapijt, geen vluchtwegen voor nood, kapotte douchedeur, blootliggende elektriciteitsaansluitingen. In het pand zijn negen kamers, waarvan er drie op slot zijn. De kamers hebben elk twee slaapplekken. Voor elke slaapplek betaalt men €450 per maand. Sommige mensen slapen op de kamer met iemand die zij niet kennen. In zijn totaliteit levert het pand dus minimaal €5.400 en waarschijnlijk €7.200 op aan huur, terwijl de aanwezige Duitse ambtenaren een huuropbrengst van €600 tot €800 voor dit pand redelijk vinden. In het pand hangt een A4'tje waarop staat dat het SNF-gecertificeerd is voor 16 personen. Dergelijke woonsituaties zien inspecteurs ook in Nederland.

Een Nederlandse werkgever mag alleen huisvestingskosten inhouden op het bruto minimumloon als 1) de werknemer daarvoor een volmacht heeft afgegeven, 2) de inhouding niet meer is dan 25% van het persoonlijke bruto minimumloon en niet meer dan de daadwerkelijke kosten, en 3) als de huisvesting is gecertificeerd. Hierop controleert de Arbeidsinspectie. Zij heeft geen andere wettelijke taken gericht op huisvesting.

Dergelijke maatregelen grijpen echter niet aan bij de bron van de problematiek, zoals dat het werk vies en zwaar is, dat cruciale werkzaamheden handmatig blijven plaatsvinden, dat mensen als handelswaar ('commodity') en bulkgoed worden gezien waardoor de duurzaamheid van een gezonde en eerlijke arbeidsrelatie ver te zoeken is.

Typen bedrijfsconstructies

Om (inter)nationaal te kunnen concurreren richten vleesbedrijven hun werkproces zo in dat de (arbeids)kosten zo laag mogelijk zijn en de bedrijfseconomische winst zo hoog mogelijk. Dat is een legitiem doel. De mogelijkheden voor bedrijfsinrichting en winst zijn echter in indirecte zin begrensd door de wettelijke arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers. Immers, wettelijke verplichtingen vanuit de arbeidswetten kunnen voor (extra) kosten zorgen die de concurrentiepositie beïnvloeden. Zo is het voor de fysieke belasting van kippenhangers, uitsnijders van bouten en sjouwers van verwerkt vlees nodig om geregeld te pauzeren of een andere taak te doen, waar dat vanuit bedrijfs-economisch perspectief op de korte termijn juist voor extra kosten zorgt. Die uitzendkrachten zijn dan immers minder productief.

De vleesbedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor inschatting en beheersing van alle arbeidsrisico's. Zo moeten werkgevers op grond van de ArbOWet zorgen dat werkplekken geschikt zijn voor alle werkenden tussen 18 en 67 jaar, ongeacht o.a. geslacht, leeftijd en nationaliteit. Dit geldt dus ook voor vleesbedrijven die uitzendkrachten inhuren of via detachering of uitbesteding andere bedrijven specifieke (snij)werkzaamheden laten doen.

Inspecteurs en onderzoekers zien allerlei verschillende constructies in de praktijk. Soms doen slachterijen en vleesverwerkers het transport van dieren van bijvoorbeeld kalver- en varkenshouderijen naar hun bedrijf zelf, soms besteden zij dat uit. De avond- en nachtelijke schoonmaak wordt veelal ook uitbesteed aan andere bedrijven. Bij de productielijnen van vleesbedrijven komen inspecteurs verschillende constructies tegen, soms zelfs in hetzelfde bedrijf. Werkzaamheden worden dan soms door werknemers in eigen dienst gedaan, maar veelal door buitenlandse uitzendkrachten – geregeld ook via verschillende uitzendbureaus – en ook worden werkzaamheden uitbesteed (contracting). De slachterij (als opdrachtgever) en de aannemer maken dan afspraken over werk en prijs, en vervolgens zorgt de aannemer dat er arbeidskrachten beschikbaar zijn (van hemzelf, via (onder)aanneming of via inhuur van uitzendkrachten). Deze constructies zijn veelal niet in het voordeel van de werkenden in deze sector noch voor de Arbeidsinspectie als toezichthouder. Het vertroebelt namelijk wie precies de formele werkgever van iemand is, en dus ook bij wie men terecht kan bij vragen of zelfs klachten over arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. Zo heeft de Arbeidsinspectie in de praktijk gezien dat arbeidskrachten in de ochtend als uitzendkracht bij een vleesverwerker werkzaam

3.3 Organisatie van het werk

Initiatieven van bedrijven

De Arbeidsinspectie ziet allerlei initiatieven bij vleesbedrijven, uitzendbureaus en hun belangenorganisaties om misstanden te voorkomen of beperken. Voorbeelden zijn: certificering van huisvesting, vleesbedrijven die alleen van NEN+ gecertificeerde uitzendbureaus mogen inlenen, inzet van vertrouwenspersonen en buddy's op de werkvloer, inrichting van een meldpunt voor misstanden, voormannen bij vleesbedrijven die uit dezelfde herkomstlanden als de ingeleende arbeidsmigranten komen en dus de cultuur en taal kennen, instructies over het werkproces en machine- en mesgebruik in verschillende talen, veiligheidscoördinatoren die arbeidsrisico's inventariseren en evalueren en proberen te verkleinen, toegang van de vakbonden tot de werkvloer, samenwerking met een publiek Work In NL-punt (WIN) voor vragen over rechten en plichten.

waren, terwijl diezelfde arbeidskrachten 's middags via een aannemingsbedrijf bij dezelfde vleesverwerker werkten. Het is niet eenvoudig dergelijke constructies te ontrafelen. Het onderzoek is tijdrovend en diepgravend en tijdrovend, mede omdat elke arbeidsrelatie afzonderlijk moet worden onderzocht.

Grensoverschrijdende detachering

In de vleessector worden ook gedetacheerde werknemers uit andere lidstaten of van buiten de EU, EER of Zwitserland (derdelanders) ingezet. Vooral in de roodvleesslachterijen ziet de Arbeidsinspectie een toename van grensoverschrijdende detacheringen. Dergelijke detacheringen nemen in omvang toe.

Grensoverschrijdende detachering moet volgens de regels van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) plaatsvinden. Deze wet regelt dat gedetacheerde werknemers recht hebben op de belangrijkste Nederlandse arbeidsvoorwaarden tijdens hun detachering in Nederland, zoals minimumloon, voldoende pauzes, en een gezonde en veilige werkplek. Voor de derdelander geldt dat deze rechtmatig verblijf moet hebben in de EU-lidstaat waar de werkgever (dienstverrichter) is gevestigd en dat de derdelander arbeidsgerechtigd moet zijn voor deze EU-lidstaat. De Arbeidsinspectie controleert wetsnaleving, ziet schijndetacheringen en treedt daartegen op (zie [praktijkvoorbeeld 7](#)).

Eén van de verplichtingen is dat de buitenlandse dienstverrichter de detachering van een werknemer in Nederland moet melden bij het zogeheten meldloket. Uit een analyse van het aantal meldingen van gedetacheerde werknemers in de vleessector blijkt dat het aantal unieke gemelde gedetacheerde werknemers van 2024 op 2025 met circa 32% is gestegen. Uit de inspectiepraktijk blijkt dat een groep derdelanders structureel in de vleessector wordt ingezet op basis van detachering via uitzendbureaus gevestigd o.a. in Polen. De meest voorkomende nationaliteiten van deze derdelanders zijn de Oekraïense en Wit-Russische nationaliteit. Ook worden veel Litouwers gedetacheerd. Op deze wijze wordt een permanente flexibele schil gecreëerd voor structureel werk. Omdat Oekraïners en Wit-Russen ook voor hun verblijf in Nederland afhankelijk van hun werkgever zijn, hebben zij een extra kwetsbare positie. Daarnaast is het toezicht op grensoverschrijdende detachering complexer: de betrokkenheid van in het buitenland gevestigde uitzendbureaus noodzaakt informatie-uitwisseling en gezamenlijke handhaving met autoriteiten in de andere lidstaten, maar deze internationale coördinatie is zeer tijdrovend.

Praktijkvoorbeeld 7: Boetes voor inlener en uitlener vanwege schijndetachering

Naar aanleiding van een klachtmelding is in 2023 een onderzoek gestart naar een vleesverwerker in de witvleessector en een Pools uitzendbureau. Volgens de klachtmelding ontvingen uitzendkrachten €5,40 netto per uur en dienden zij €600 per persoon aan huur te betalen voor een gedeelde kamer. Uit het onderzoek van inspecteurs blijkt dat een groep uitzendkrachten uit Oekraïne via een Pools uitzendbureau wordt gedetacheerd bij een vleesverwerker in het witvlees. Daarnaast is vastgesteld dat de dienstverlening sinds 2021 structureel en onafgebroken heeft plaatsgevonden. Ook blijkt dat tijdelijke overeenkomsten voor dienstverlening steeds opnieuw werden verlengd, waarbij telkens wisselende arbeidskrachten worden ingezet. De Arbeidsinspectie concludeert dat hierdoor geen sprake is van tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening en dus sprake is van een schijndetachering. In plaats daarvan is een tewerkstellingsvergunning voor deze derdelanders vereist. Omdat die vergunningen ontbreken, is er dus sprake van illegale tewerkstelling. De boeteoplegger van de Arbeidsinspectie heeft zowel aan het uitzendbureau als de vleesverwerker een boete van €24.000 opgelegd.

Beide bedrijven hebben bezwaar gemaakt tegen deze beslissing; de procedure loopt nog. Intussen zetten beide bedrijven de werkwijze voort waarbij tijdelijke overeenkomsten steeds opnieuw worden verlengd.

3.4 Belangrijkste bevindingen

De schaalgrootte van slachterijen en vleesverwerking is enorm in termen van aantallen geslachte dieren per dag. Zowel binnen de rood- als witvleessector worden kernactiviteiten in de bedrijfsprocessen uitsluitend handmatig verricht. Dit betreft bijvoorbeeld het bewerken van bouten (uitbenen, kanten, vliezen), het kippenhangen en het verpakken van vlees. Voor werknemers is de productiesnelheid een gegeven; zij hebben daar geen invloed op. Dit leidt tot grote risico's op fysieke overbelasting en PSA.

Vleesbedrijven organiseren het werk via allerlei typen arbeidsrelaties in lange en wisselende ketens, vooral via uitzendconstructies en aanneming van werk (contracting) maar ook via grensoverschrijdende detachering. Binnen één bedrijfshal kunnen meerdere constructies voorkomen. Dergelijke constructies vertroebelen de werkgeversverantwoordelijkheid. De Arbeidsinspectie ziet allerlei verdienmodellen rondom arbeidsmigranten, waaronder onverwachte extra kosten voor reguliere arbeidsmiddelen, ontslag op staande voet en weer indiensttreding, moeten werken bij ziekte en hoge huurinkomsten per woning.

Hoofdstuk 4

Inzet en bevindingen van Toezicht

Dit hoofdstuk gaat over de inzet van het risicogerichte bestuursrechtelijke toezicht. In het hoofdstuk worden zowel de ontvangen ongevals- en klachtmeldingen besproken als de gekozen projecten om de problematiek aan te pakken van ongezond, onveilig en oneerlijk werk. De toezichtbevindingen hebben betrekking op de bedrijven die op de opgestelde lijst staan (zie hoofdstuk 1 en bijlage 1).

Het toezicht van de Arbeidsinspectie is zowel risicogericht als responsief. Zij richt zich op arbeidssituaties waar de meeste arbeidsrisico's voorkomen en waar haar effect het grootst is ('actief toezicht'). Daarnaast reageert de Arbeidsinspectie op meldingen uit de samenleving ('reactief toezicht').

4.1 Inzet actief toezicht

Omdat de vleessector relatief grote arbeidsrisico's kent (zie hoofdstuk 2), heeft de Arbeidsinspectie diverse actieve projecten uitgevoerd en nog steeds in uitvoering.

Project Systeeminspecties 2023-2024

Tijdens coronatijd werd in de vleesindustrie samen met de GGD, NVWA en Veiligheidsregio's geïnspecteerd vooral ter voorkoming van besmettingshaarden. Omdat tijdens deze inspecties bleek dat werkgevers hun arbeidsomstandighedenbeleid niet op orde hadden, is de Arbeidsinspectie na de coronatijd gestart met zogeheten systeeminspecties in slachterijen en de roodvlees- en pluimveeverwerkende industrie, gericht op gezond, veilig en eerlijk werk. Er is breed gekeken naar veiligheid (slachtlijnen, mesveiligheid en het gebruik van arbeidsmiddelen), fysieke belasting, arbozorg, RI&E en veiligheidscultuur, en in hoeverre voorlichting en werkinstructies in voor arbeidsmigranten begrijpelijke taal gebeurt.

Het doel van dit project was om de veiligheidscultuur en de houding ten opzichte van gezond en veilig werk bij vleesbedrijven concernbreed te verbeteren. Er is gebruik gemaakt van verbetertrajecten waarbij bedrijven intensief zijn begeleid, veelal meerdere keren zijn bezocht (enkele bedrijven zelfs vier keer) en directiegesprekken hebben plaatsgevonden. In totaal zijn 112 bedrijven geïnspecteerd. Een deel van deze zaken is afgerond in 2021 of 2022 en valt daarom buiten het bereik van deze rapportage.

Het algemene beeld was dat veel bedrijven al tijdens het eerste bezoek voldoende bezig waren met het beheersen van arbeidsrisico's. Een tiental bedrijven stelde zich echter reactief op: pas na een ongeval werd nagedacht over preventieve maatregelen. Het project heeft tot verbeteringen geleid op veiligheid. Ook is met de pluimveesector een handreiking machineveiligheid gemaakt.³⁴ Het tegengaan van fysieke overbelasting blijkt lastiger: het werk in de vleessector blijft zwaar en fysiek belastend.

Programma-overstijgende aanpak vleessector (vanaf 2024)

In 2024 is gestart met een programma-overstijgende aanpak binnen de Arbeidsinspectie. Daarbij zijn capaciteit en expertise vanuit de programma's Uitzendbureaus, Goed Werkgeverschap in Sectoren en Ketens, en Migratieregelingen, Internationaal, Schijnconstructies & CAO-naleving gebundeld. Deze aanpak bestaat enerzijds uit het doen van inspecties en waar nodig vervolgininspecties (zodat de escalatieladder in de handhaving kan worden doorlopen), en anderzijds uit de inzet van strategische en/of tactische interventies. Logischerwijze speelt de vleessector zelf, met andere belangrijke stakeholders in de keten, een cruciale rol bij het terugbrengen van misstanden. Daarom is het doel van deze aanpak om de vleessector in beweging te brengen, zodat kwetsbare arbeidskrachten hun werk gezond, veilig en eerlijk kunnen doen en dat malafide uitzendbureaus door inleners uit de vleessector worden geweerd. Het zichtbaar maken van de problematiek vormt de basis voor gesprekken met de branche, opdrachtgevers en inleners. Ook kunnen beleid, politiek en andere belangrijke stakeholders in de keten dan de juiste afwegingen maken om met de juiste maatregelen de arbeidssituatie in de vleessector te verbeteren.

De volgende activiteiten en projecten zijn en worden uitgevoerd binnen de programma-overstijgende aanpak:

Deelname taskforce Vleessector

In 2024 en 2025 heeft de Arbeidsinspectie deelgenomen aan de zogeheten 'Taskforce Vleessector', die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2024 heeft opgericht om misstanden rond de inzet van (buitenlandse) uitzendkrachten in de vleesindustrie aan te pakken. In de taskforce zaten vertegenwoordigers van de vlees- en uitzendsector (VleesNL, Nepluvi, ABU, NBBU), private toezichthouders zoals SNF, SNA en

³⁴ Zie: [Handreiking: Veilig werken aan pluimveeslachtlijnen | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2022).

SNCU en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In 2025 werd in opdracht van de taskforce een extern onderzoek naar misstanden bij uitzendkrachten in de vleessector gepubliceerd.³⁵ De Arbeidsinspectie deelde kennis en inzichten vanuit haar toezichtactiviteiten tijdens interviews en denksessies die door de onderzoekers werden georganiseerd. Dit onderzoek heeft in kaart gebracht welke problemen zich in de vleessector voordoen bij de inzet van uitzendkrachten, welke factoren daarbij een rol spelen en welke maatregelen nodig zijn om de problematiek aan te pakken.

Bedrijfs gesprekken in de vleessector

In 2025 en 2026 heeft de Arbeidsinspectie gesprekken gevoerd met diverse grote slachterijen en vleesverwerkende bedrijven binnen de roodvleessector. Vanwege de ontvangen klachtmeldingen en zaken is voorrang gegeven aan deze deelsector. Later in 2026 zullen ook gesprekken met een aantal grote bedrijven in de witvleessector worden gevoerd. Een deel van de gesprekken werd gefaciliteerd door VleesNL en is op bestuurlijk niveau gevoerd. Het doel van deze gesprekken was inzicht krijgen in hoe deze bedrijven omgaan met vraagstukken en risico's rond gezond, veilig en eerlijk werk, met name bij de inzet van uitzendkrachten. Daarnaast werd besproken welke maatregelen zij nemen om de positie van uitzendkrachten te verbeteren en te monitoren. Deze gesprekken richtten zich op de verantwoordelijkheid van inleners bij de inzet van uitzendkrachten. Met deze aanpak beoogt de Arbeidsinspectie opdrachtgevers en inleners aan te spreken op hun rol en hen te stimuleren actief bij te dragen aan structurele verbeteringen in de sector.

Tijdens de gesprekken is onder meer verwezen naar de checklist 'Werken met uitzendbureaus', die de Inspectie heeft opgesteld³⁶, en naar haar website met inspectieresultaten.³⁷ Deze informatie en hulpmiddelen bieden vleesbedrijven concrete handvatten om hun rol als inlener beter in te vullen en hun verantwoordelijkheid voor goed opdrachtgeverschap te versterken. De Arbeidsinspectie vindt dat juist zij een grote morele verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen werknemers én ingeleende uitzendkrachten; zij zouden zich niet 'strategisch onwetend' mogen gedragen of verschuilen achter het niet juridisch verantwoordelijk zijn voor de bekende problematiek van hoge doorloopsnelheid van arbeidsmigranten, huisvestingsproblemen, intimidatie, etc.

Uit de gesprekken met verschillende grote slachterijen is gebleken dat zij de afgelopen periode maatregelen hebben genomen met als doel de positie van uitzendkrachten te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van jobcoaches, 'social buddy's' en vertrouwenspersonen – bij wie uitzendkrachten terecht kunnen met vragen en signalen over mogelijke misstanden –, het verlenen van toegang aan vakbonden op de werkvloer, samenwerking met Work in NL-punten, het inrichten van meldpunten. Daarnaast

is ook uit deze gesprekken gebleken dat meerdere grote inleners in de roodvleessector hun contract met een specifiek gespecialiseerd uitzendbureau hebben opgezegd.

De Arbeidsinspectie moet echter ook constateren dat de marktmechanismen en -dynamiek in de vleessector dusdanig zijn dat de problematiek meer structureel van aard is. Arbeidsmigranten zijn ruim beschikbaar, belangrijke stappen in het slacht- en verwerkingsproces blijven handmatig worden uitgevoerd, het werk blijft daardoor fysiek en mentaal belastend, en taakrotatie of andere maatregelen (zoals werknemers in directe dienst nemen) leiden tot kostenverhogingen waarmee vleesbedrijven zichzelf uit de markt (kunnen) prijzen.

Aanpak malafide uitzendbureaus vleessector

Dit deelproject richt zich op uitzendbureaus die actief zijn in de vleessector en hun verdienmodel baseren op ongewenste constructies waardoor arbeidsmigranten in kwetsbare posities komen en worden gehouden. Zoals eerder benoemd zijn enkele grote uitzendbureaus in de loop der jaren (met name in het roodvlees) een dominante positie gaan innemen, doordat zij continu arbeidskrachten uit andere lidstaten kunnen leveren, huisvesting en vervoer organiseren en bovendien zelf goed bekend zijn met de vleessector. Door de grote afhankelijkheid van vleesbedrijven van uitzendkrachten hebben deze gespecialiseerde uitzendbureaus een sterke positie ten opzichte van de inleners verworven.

De Arbeidsinspectie constateert hardnekkig gedrag bij deze uitzendbureaus: een boete alleen leidt niet tot de gewenste verbeteringen. In sommige gevallen zijn zwaardere instrumenten nodig om tot effect te komen, zoals een preventieve stillegging van het werk voor enkele maanden. Het doel van dit deelproject is om door middel van inspecties, handhaving en het inzetten van een escalatieladder ervoor te zorgen dat veelplegers steeds zwaarder worden aangepakt, waardoor arbeidsmisstanden afnemen en inleners in de vleessector overstappen op bonafide uitzendbureaus en/of meer arbeidskrachten in vaste dienst nemen.

Sinds de start van dit project zijn 22 zaken gestart, waarvan er zeven zijn afgerond met een boeterapport op grond van de WML waarbij meerdere overtredingen zijn geconstateerd. De onderzoeken richten zich voornamelijk op de naleving van de wettelijke verplichtingen uit de WML door uitzendbureaus. Aan een gespecialiseerd uitzendbureau in de vleessector is na een herinspectie een waarschuwing preventieve stillegging opgelegd en aan een ander uitzendbureau een bevel tot stillegging (zie [praktijkvoorbeeld 8](#)).

³⁵ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

³⁶ Zie: [Werken met uitzendbureaus | Inspectie Checklist door de Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

³⁷ Zie: [Overzicht uitgevoerde inspecties: Home](#).

Praktijkvoorbeeld 8:

Stillegging van een uitzendbureau vanwege recidive

Naar aanleiding van een onderzoek in 2023 bij een uitzendbureau in de roodvleessector waarbij overtredingen van de WML waren geconstateerd is eind 2024 een herinspectie uitgevoerd. Tijdens deze herinspectie is voor de tweede keer niet-naleving van de WML geconstateerd en een boete opgelegd. Omdat er al een waarschuwing preventieve stillegging naar aanleiding van de WML-boete uit het eerste onderzoek was opgelegd én er voor de tweede keer overtredingen van de WML waren geconstateerd, heeft de Arbeidsinspectie in 2026 een bevel tot preventieve stillegging opgelegd.

Gevolg van de stillegging is dat het hele bedrijfsproces van het uitzendbureau gedurende twee maanden wordt stilgelegd. Daarnaast kunnen inleners door de stillegging geen gebruik maken van uitzendkrachten van dit uitzendbureau, dus ook de betrokken slachterij in de roodvleessector niet.³⁸ Het gaat om 30 tot 35 uitzendkrachten. De inlener, in dit geval het slachtbedrijf, kan andere werknemers van andere uitzendbureaus inschakelen voor de werkzaamheden. Het staat de inlener vrij om dat te doen. Dergelijke maatregelen hebben economische en maatschappelijke impact, ook op het gebied van dierenwelzijn en voedselveiligheid. Daarom kondigt de Arbeidsinspectie dergelijke maatregelen vooraf aan bij de NVWA, zodat de NVWA gedurende de stilleggingsperiode scherper kan toezien op hygiëne en dierenwelzijn, omdat zich daar een verhoogd risico kan voordoen. Het is aan het uitzendbureau om de slachterij in kennis te stellen over de stillegging. Wanneer de stillegging geëffectueerd wordt, dan zal de Arbeidsinspectie naleving hiervan controleren.

Deze maatregel is bedoeld om te voorkomen dat het uitzendbureau opnieuw de WML overtreedt. Daarnaast wordt hiermee een duidelijk signaal afgegeven aan de inlener dat het betreffende uitzendbureau structureel niet voldoet aan de verplichtingen uit de WML. Het uitzendbureau is tegen het bevel tot stillegging in bezwaar gegaan. De bezwaarprocedure loopt nog.

Aanpak fysieke belasting

Het bewerken en verwerken van vlees is zwaar en fysiek belastend (zie hoofdstuk 3). De Arbeidsinspectie is in februari 2026 een project gestart met als doel bedrijven in de vleessector te stimuleren preventieve maatregelen te nemen om fysieke belasting te voorkomen en te verminderen. Het beoogde effect is dat alle werkenden gezond werken en dat zij ook op de lange termijn gezond blijven. Dit project richt zich in eerste instantie op de slachterijen in het roodvlees en in een later stadium in de pluimveeslachterijen.

Belastende handelingen zijn bijvoorbeeld de repeterende bewegingen, tillen en duwen/trekken. Het tillen van bouten en het stapelen van kratten met vlees is in het bijzonder risicovol. De Arbeidsinspectie heeft dit project inmiddels gecommuniceerd met de brancheorganisaties: eind februari 2026 hebben werkgevers een brief ontvangen en is hun RI&E en Plan van Aanpak opgevraagd. Ook worden verschillende communicatie-activiteiten ingezet en zal op werklocaties worden geïnspecteerd. Inmiddels is een uitgebreide webpagina op de website van de Arbeidsinspectie ingericht.³⁹ Daarop kunnen werkgevers allerlei informatie vinden hoe fysieke belasting te verminderen en te zorgen voor een veilige werkplek.

4.2 Reactief toezicht: meldingen vleessector

De Arbeidsinspectie ontvangt twee grote stromen meldingen: ongevalsmeldingen (melding van een arbeidsongeval⁴⁰) en klachtmeldingen (individueel of organisaties die de Arbeidsinspectie informeren over (mogelijke) niet-naleving van de arbeidswetten door een werkgever).

In de periode van 1 januari 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 ontving de Arbeidsinspectie over de vleessector 396 meldingen⁴¹, waarvan precies de helft (198) ongevalsmeldingen en de helft klachtmeldingen (wederom 198).

Grafiek 1 laat zien dat er de afgelopen jaren geen duidelijke trend zichtbaar is. Het totaal aantal meldingen in volledige jaren varieert van 114 (2023) tot 128 (2024). Het ene jaar is het aandeel klachtmeldingen in het totaal wat hoger, het andere jaar het aandeel ongevalsmeldingen.

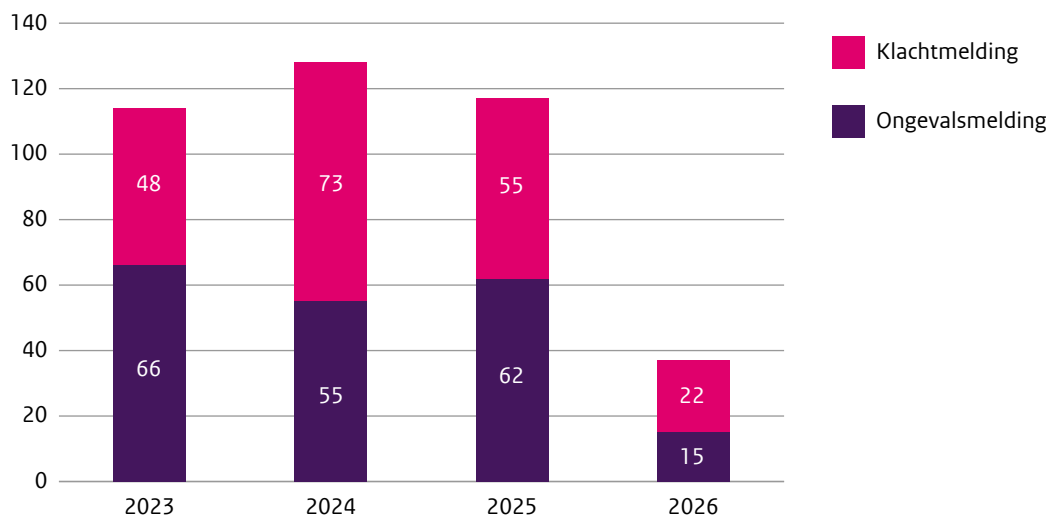
³⁸ Vanwege een aanhangige (spoed)procedure is het bevel nog niet uitgevoerd.

³⁹ Zie: [Slachterijen en vleesverwerkende industrie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

⁴⁰ Volgens de Arboret is een arbeidsongeval een gebeurtenis op het werk of in werktijd die (vrijwel) onmiddellijk leidt tot de dood of schade aan de gezondheid en met verzuim tot gevolg. Werkgevers zijn verplicht om arbeidsongevallen bij de Arbeidsinspectie direct te melden wanneer sprake is van dodelijke afloop, ziekenhuisopname of blijvend letsel. Zie: [Arbeidsongeval melden | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) en [Veelgestelde vragen melden | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

⁴¹ De Arbeidsinspectie ontving ook nog 9 zogeheten ARIE-bedrijfsmeldingen (verplicht voor bedrijven die gevaarlijke stoffen hebben boven bepaalde drempelwaarden), 3 bouwwerk-meldingen en 1 aanmelding van hijswerkzaamheden met een gekoppelde werkbak. Bij slachterijen gaat een ARIE-melding vooral over de risico's van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, zoals ammoniak voor industriële koelinstallaties. Deze typen meldingen zijn in deze rapportage buiten beschouwing gelaten, omdat zij niet gerelateerd zijn aan de problematiek van (grootschalige) inzet van buitenlandse uitzendkrachten.

Grafiek 1: Ontvangen meldingen (2023 t/m 1e kwartaal 2026)



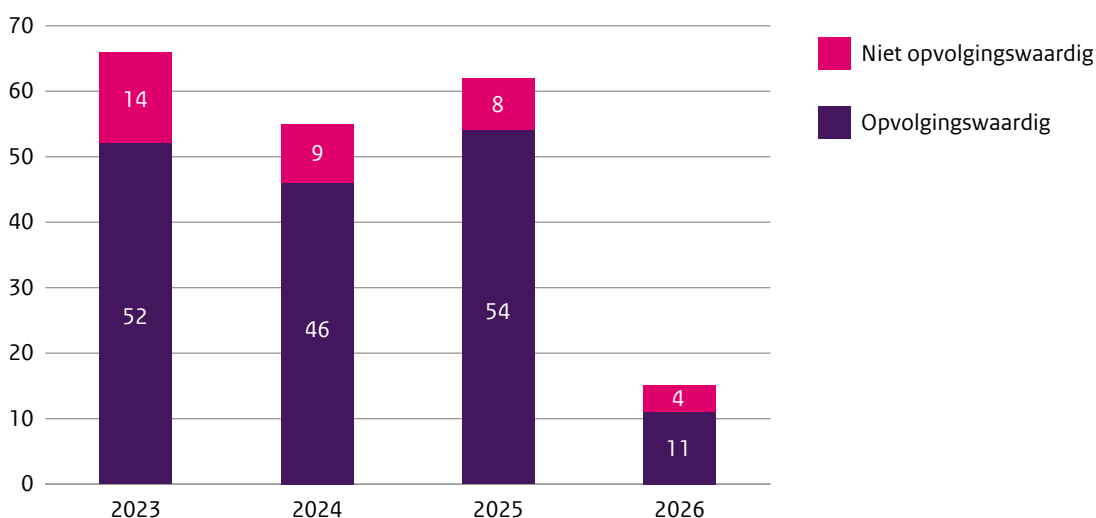
4.3 Arbeidsongevallen

Ontvangen ongevalsmeldingen

In de periode van 1 januari 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 werden 198 arbeidsongevallen in de vleessector bij de Arbeidsinspectie gemeld. De grote meerderheid daarvan (82%) is als opvolgingswaardig beoordeeld: deze ongevalsmeldingen moeten worden onderzocht. Zie grafiek 2 voor de aantallen wel en niet opvolgingswaardige meldingen over arbeidsongevallen per jaar.

In totaal 35 ongevalsmeldingen zijn als niet opvolgingswaardig beoordeeld. De meest voorkomende redenen zijn dat er geen blijvend letsel of ziekenhuisopname is (57%) en dat sprake is van een ongelukkige samenloop van omstandigheden (11%). Niet alle (bijna-) ongevallen komen in beeld bij de Arbeidsinspectie (zie [praktijkvoorbeeld 9](#) onder de grafiek).

Grafiek 2: Wel en niet opvolgingswaardige ongevalsmeldingen (2023 t/m 1e kwartaal 2026)⁴²



⁴² Gepresenteerd naar het jaar waarin de melding is gedaan.

Praktijkvoorbeeld 9: Ongelukken die (bijna) ontstaan maar niet in beeld komen

Bij een vleesverwerkingsbedrijf in Zuid-Holland staat een machine die kratten stapelt. Een arbeidsmigrant van buiten de EU, die als uitzendkracht werkzaam is bij de technische dienst van het bedrijf, voert in oktober 2025 een reparatie uit. Hij steekt zijn hoofd in de machine om beter te kunnen kijken. De sensor van de machine – die niet stroomloos blijkt te zijn gemaakt – neemt de beweging waar en activeert de machine. De onderhoudsmonteur komt met zijn hoofd klem te zitten in de krattenstapelaar. De man komt er vanaf met een schram achter zijn oor. Hij wordt nog wel vervoerd naar het ziekenhuis, maar hoeft daar niet te blijven.

Deze situaties komen voor bij slachterijen en vleesverwerkers. Hoe vaak is echter niet bekend, omdat bijna-ongevallen en minder ernstige ongevallen volgens de Arbowet niet meldingsplichtig zijn. In die gevallen is er namelijk geen ziekenhuisopname, blijvend letsel of overlijden.

Afgeronde ongevals zaken⁴³

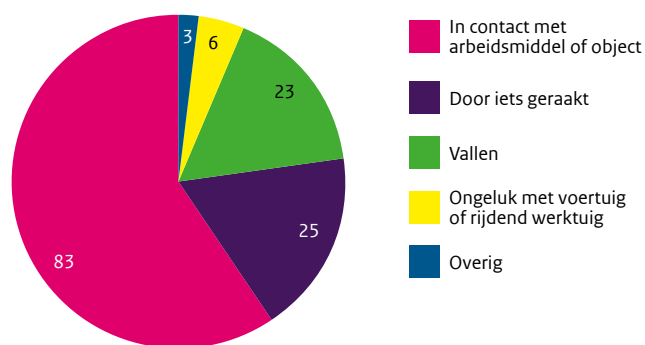
Per 1 januari 2023 is de Arbeidsinspectie bij arbeidsongevallen gestart met de interventie ‘werkgeversrapportage’. Deze interventie is erop gericht het preventie- en leereffect van het arbeidsongeval bij het bedrijf te maximaliseren door het bedrijf zelf het ongevalsonderzoek te laten uitvoeren en op basis daarvan een werkgeversrapportage met verbetermaatregelen (in een verbeterplan) te laten opstellen.⁴⁴ De ervaringen zijn overwegend positief: uit vervolgspecties blijkt dat 84% van de werkgevers alle maatregelen hebben uitgevoerd die zij in het verbeterplan hebben opgenomen. Daarnaast neemt 32% van de werkgevers aanvullende maatregelen die niet in het verbeterplan waren opgenomen en waartoe de werkgever niet verplicht was. Bij 7% van de vervolgspecties heeft de Inspectie handhavend opgetreden.

In de vleessector ziet de Arbeidsinspectie meerdere bedrijven waar soortgelijke arbeidsongevallen vaker voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ongevallen bij het snijden van vlees met machines. Onderhouds-, reparatie- en reinigingswerkzaamheden van machines worden nogal eens gedaan zonder dat die machines zijn uitgeschakeld of spanningsloos zijn gemaakt, hoewel dat wel verplicht is.⁴⁵

Ook op de inpakafdeling waar vleesproducten worden verwerkt, vinden herhaaldelijk ongevallen plaats. In bepaalde situaties doet de Arbeidsinspectie altijd een eigen onderzoek. Dat is het geval als een ongeval onder soortgelijke omstandigheden met soortgelijke arbeidsmiddelen eerder is gebeurd (dan is sprake van een soortgelijke situatie) én als het bedrijf eerder een werkgeversrapportage heeft opgesteld. De Arbeidsinspectie vindt eigen onderzoek dan nodig, omdat het bedrijf kennelijk onvoldoende heeft geleerd van voorgaande arbeidsongevallen. Deze situatie geldt voor meerdere bedrijven in de vleessector.

In de periode 2023-2025 heeft de Arbeidsinspectie 140 ongevals-zaken in de vleessector afgerond. Bij die 140 ongevalszaken was in 83 gevallen (bijna 60%) het ‘slachtoffer in contact gekomen met een arbeidsmiddel of een object’ (zie grafiek 3). De meest voorkomende situatie daarbij is contact met een bewegend deel van de machine. Daarnaast komt het voor dat het slachtoffer contact heeft met handgereedschap dat hij zelf gebruikt, zoals een mes. In 25 ongevalszaken (bijna 18%) is het slachtoffer ‘door iets geraakt’, meestal een voorwerp dat door iemand wordt gedragen of gebruikt. In 23 ongevalszaken (16%) wordt het letsel veroorzaakt door ‘vallen’. Dat is meestal op gelijke hoogte, dus bijvoorbeeld door uitglijden of struikelen. Uit eigen waarneming blijkt dat de werkvloeren in slachterijen en vleesverwerkers in de regel erg glad zijn vanwege het vele watergebruik.

Grafiek 3: Afgeronde ongevals zaken naar aard ongeval (periode 2023-2025)⁴⁶



⁴³ De cijfers in dit deel van de rapportage gaan uitsluitend over de meldingsplichtige arbeidsongevallen: ongevallen waarbij sprake is van dodelijke afloop, ziekenhuisopname of blijvend letsel. Deze definitie is ook gebruikt in de [Monitor arbeidsongevallen 2024 | Nederlandse Arbeidsinspectie. De cijfers betreffen de periode 2023-2025](#).

⁴⁴ Zie voor een korte beschrijving van deze werkwijze en de bevindingen: [Kamerbrief over arbeidsongevallenonderzoek | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (2026). De werkwijze voorheen was gericht op het vaststellen van overtredingen, eventueel gevolgd door handhaving (bijvoorbeeld met boetes).

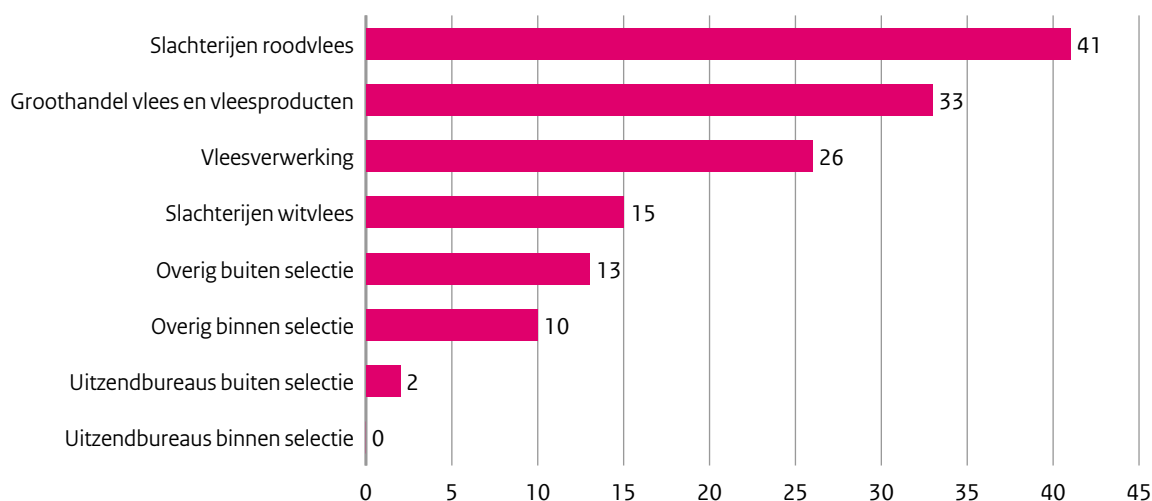
⁴⁵ Op grond van artikel 7.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

⁴⁶ Dit betreft de periode 2023-2025. Cijfers op jaarbasis worden beïnvloed door de duur en wijze waarop het ongevalsonderzoek wordt uitgevoerd door het bedrijf en/of de Arbeidsinspectie.

De Arbeidsinspectie heeft gekeken in welke subsectoren van de vleessector de afgeronde ongevals zaken waren (zie grafiek 4). De arbeidsongevallen worden meestal bij het inlenende vleesbedrijf geregistreerd. Dat is ook logisch, omdat bij dat bedrijf de werkzaamheden daadwerkelijk plaatsvinden. Dat bedrijf is daarom op grond van de Arbowet gezien juridisch verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden op de werkvloer. De meeste arbeidsongevallen vinden plaats bij

slachterijen van roodvlees, gevolgd door de groothandel in vlees en vleesproducten en de vleesverwerkingsbedrijven. Uit deze cijfers kunnen geen conclusies worden getrokken over de onveiligheid van de subsectoren ten opzichte van elkaar. Daarvoor zijn namelijk cijfers over de omvang van de subsectoren in termen van het aantal werknemers en uitzendkrachten nodig. Die cijfers zijn helaas niet beschikbaar.

Grafiek 4: Afgeronde ongevals zaken naar subsector (periode 2023-2025)



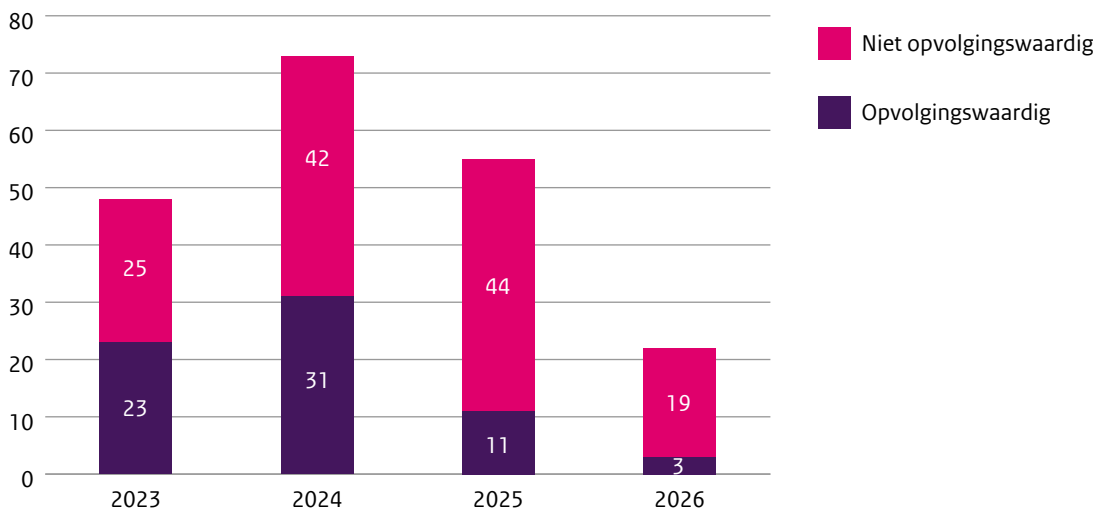
4.4 Klachtmeldingen en zaken⁴⁷

Ontvangen klachtmeldingen

Van de 198 klachtmeldingen over de vleessector in de periode van 1 januari 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 hebben er 68 (34%) tot een onderzoek (zaak) geleid. Eén van die klachtmeldingen is toegevoegd aan een lopende zaak. De meest voorkomende redenen om klachtmeldingen niet op te volgen is onvolledige informatie (38%), dat er vermoedelijk geen sprake van een overtreding is (15%) en dat het gemelde feit niet op het werkterrein van de Arbeidsinspectie ligt (15%). Zo moet de inhoud van een melding over arbeidsomstandigheden dusdanig specifiek en concreet zijn dat bij een eventuele controle sprake is van een realistische trefkans. Dat is niet het geval als de locatie in de melding ontbreekt of niet te achterhalen is. Ook wordt meegewogen wat de handavingshistorie bij de werkgever is. Klachtmeldingen van vakbonden en ondernemingsraden worden overigens altijd in behandeling genomen.

⁴⁷ Een beschrijving van het werkproces van het bestuursrechtelijk toezicht staat in bijlage 1.

Grafiek 5: Wel en niet opvolgingswaardige klachtmeldingen (2023 t/m 1e kwartaal 2026)⁴⁸

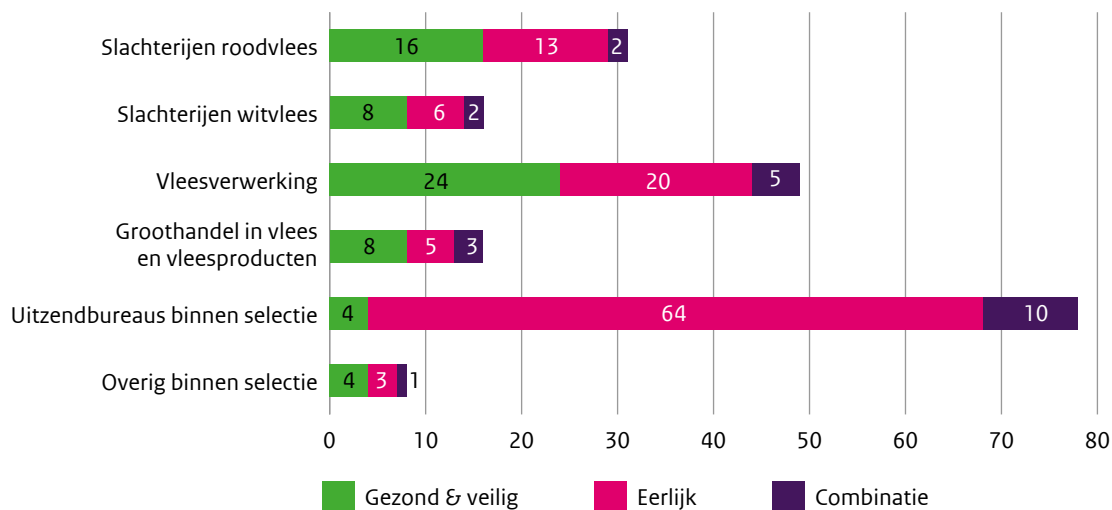


Uit een analyse van de klachtmeldingen blijkt dat de meeste klachtmeldingen betrekking hebben op eerlijk werk (56%), 32% gaat over gezond en veilig werk. In 10% van de gevallen omvat de klachtmelding zowel aspecten van eerlijk als gezond en veilig werk. Van alle klachtmeldingen gaat meer dan de helft (54%) (mede) over (mogelijke) onderbetaling (alleen of in combinatie met andere wetten), 33% heeft (mede) betrekking op arbeidsomstandigheden. Bij 29% wordt (mede) melding gemaakt van illegale tewerkstelling en bij 14% van overschrijding van toegestane arbeidstijden. Klachtmeldingen over illegale tewerkstelling (47%) en arbeidstijden (46%) worden het vaakst als opvolgingswaardig beoordeeld. Bij onderbetaling is dat 37% en bij meldingen over de arbeidsomstandigheden 26%.

Bij deze cijfers moet wel worden opgemerkt dat het in dit stadium nog gaat om ervaringen/bevindingen van de melders: de Arbeidsinspectie heeft dus nog niet onderzocht of daadwerkelijk sprake is van overtredingen van de arbeidswetten.

Grafiek 6 laat zien dat de klachtmeldingen over eerlijk werk het vaakst betrekking hebben op uitzendbureaus en in minder mate op de inleners. Bij inleners gaan relatief veel meldingen over gezond en veilig werken. Daar waar de meeste afgeronde ongevals zaken in de slachterijen in het roodvlees waren, gaan de meeste klachtmeldingen over arbeidsomstandigheden bij de vleesverwerkende bedrijven.

Grafiek 6: Klachtmeldingen naar subsector (2023 t/m 1e kwartaal 2026)



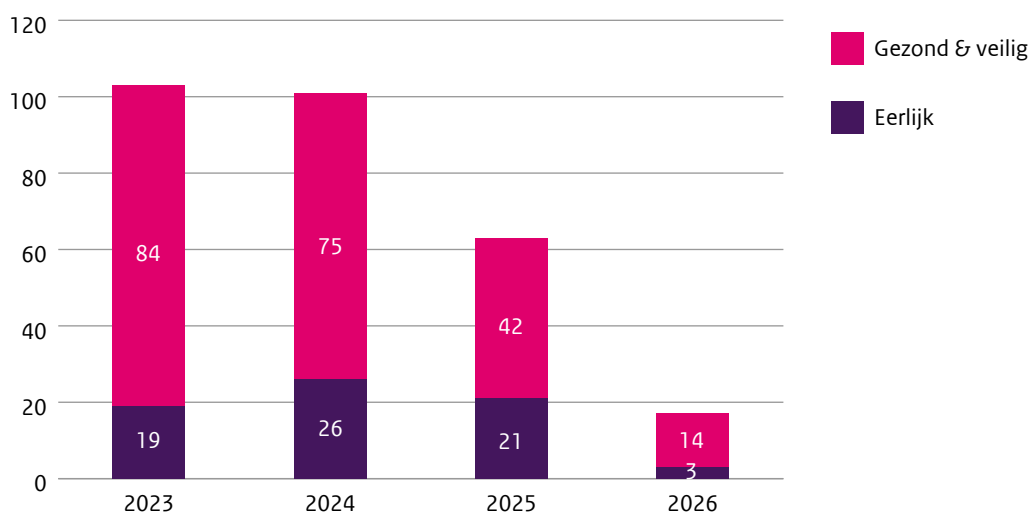
⁴⁸ Gepresenteerd naar het jaar waarin de melding is gedaan.

Afgeronde zaken

In de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 zijn 284 zaken afgerond.⁴⁹ Dit betreft zowel zaken op basis van klachtmeldingen ('reactief', 22%) als zaken op basis van uitgevoerde risicoanalyses ('actief', 78%). Grafiek 7 geeft de ontwikkeling in de tijd en naar domein. Hieruit blijkt dat er veel meer zaken over gezond en veilig werk zijn afgerond. Zaken over eerlijk werk zijn in het algemeen diepgravender en tijdrovender dan zaken over gezond en veilig werk. Daardoor kunnen er minder zaken over eerlijk werk worden gedaan. Dit komt voor een groot deel door de uitgebreide onderzoeken naar mogelijke

onderbetaling. De Arbeidsinspectie moet dan namelijk voor elke onderzochte werknemer bepalen welk loon diegene heeft gekregen voor de gewerkte uren, waar diegene recht op had vanuit het wettelijke minimumloon en -vakantiebijslag, of sprake is van een onderbetaling en zo ja de precieze hoogte van die onderbetaling is. Alleen in dat geval kan worden bepaald wat de boetehoogte moet zijn en hoe hoog de nabetalingsverplichting voor de werkgever aan de onderzochte werknemers is (zie [praktijkvoorbeeld 10](#) onder de grafiek).

Grafiek 7: Afgeronde zaken naar domein (2023 t/m 1e kwartaal 2026)⁵⁰



Praktijkvoorbeeld 10: Diepgravend en tijdrovend WML-onderzoek

Naar aanleiding van diverse signalen en meldingen van een ngo en een andere lidstaat is een onderzoek naar naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) gestart bij een groot uitzendbureau in de roodvleessector. Vanwege het grote personeelsbestand is het onderzoek beperkt tot een steekproef van 30 uitzendkrachten. Het onderzoek richt zich op de loonbetalingen van zes maanden en op betaling van vakantiegeld over een periode van één jaar. De betrokken werknemers zijn voornamelijk afkomstig uit Roemenië.

Een aanzienlijk deel van de geselecteerde uitzendkrachten bleek inmiddels door het uitzendbureau op staande voet te zijn ontslagen en te zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Het achterhalen en spreken van deze voormalige werknemers blijkt in de praktijk zeer lastig. Wanneer zij opnieuw werkzaam zijn in de vleesindustrie, zijn zij bovendien vaak terughoudend om met inspecteurs te spreken, uit angst om hun baan te verliezen of voor andere nadelige gevolgen. Ook spelen afhankelijkheidsrelaties een rol, omdat zij voor werk, huisvesting en vervoer vaak afhankelijk zijn van het uitzendbureau.

⁴⁹ De Arbeidsinspectie heeft in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 ook 16 ARIE-zaken afgerond. Deze zaken blijven in de rapportage buiten beschouwing om dezelfde reden die in een eerdere voetnoot staat vermeld.

⁵⁰ Gepresenteerd naar het jaar waarin de zaak is afgerond. Zo kan een zaak die in 2023 is afgerond, zijn opgestart op grond van een klachtmelding die in 2022 is ontvangen.

In de eerste fase van het onderzoek is een administratieve controle uitgevoerd bij het uitzendbureau, waarbij onder meer loonstroken, arbeidsovereenkomsten, urenregistraties, facturen en afspraken met betrekking tot inhoudingen zijn opgevraagd. Het uitzendbureau heeft na enkele weken informatie aangeleverd, die later gebrekkig en/of onvoldoende bleek. Met de ontvangen informatie hebben de inspecteurs per werknemer en per wekelijkse betaalperiode een berekening moeten uitvoeren om vast te stellen wat nu daadwerkelijk aan loon is betaald, welke inhoudingen zijn toegepast en of het minimumloon conform de WML is uitbetaald. In een aanzienlijk aantal gevallen bleken essentiële gegevens echter te ontbreken, waardoor een volledige berekening niet mogelijk was.

Het uitzendbureau is daarop verzocht de ontbrekende stukken alsnog aan te leveren. In reactie hierop heeft het uitzendbureau een omvangrijke hoeveelheid aanvullende digitale documentatie verstrekt. Het verwerken en koppelen van deze gegevens aan de bestaande dossiers vergde opnieuw uitgebreide analyse om de administraties per werknemer compleet en controleerbaar te maken. Het feit dat een substantieel deel van de betrokken werknemers inmiddels naar Roemenië was teruggekeerd, heeft het onderzoek verder bemoeilijkt en vertraagd, doordat het verifiëren van gegevens en het horen van betrokkenen hierdoor beperkt mogelijk was. Het volledige onderzoek, inclusief het opstellen van het boeterapport en de onderbouwing van de bewijslast, heeft in totaal ongeveer één jaar in beslag genomen.

Uiteindelijk hebben de inspecteurs bij 21 van de 30 uitzendkrachten onderbetaling en niet-naleving van de WML kunnen vaststellen. Hiervoor is een boeterapport opgemaakt. Het uitzendbureau kan hierover een zienswijze indienen. De boeteoplegger van de Arbeidsinspectie beoordeelt het boeterapport van de inspecteur en de zienswijze van het uitzendbureau, en stelt dan een boetebeschikking vast, waartegen bezwaar en (hoger) beroep openstaat.

Op grond van de WML legt de Arbeidsinspectie bij geconstateerde onderbetaling de werkgever een boete op én een verplichting om zijn werknemers na te betalen. Als de werkgever niet nabetaalt, kan de Arbeidsinspectie een last onder dwangsom opleggen. In situaties waarin werkgevers niet de juiste bescheiden aanleveren waarmee de Arbeidsinspectie kan controleren of sprake is van betaling van het wettelijk minimumloon, kan de Inspectie daarvoor een boete opleggen. Omdat in dat geval geen eventuele onderbetaling kan worden berekend, kan de Arbeidsinspectie helaas geen nabetalingsverplichting voor de werkgever aan zijn werknemers opleggen.

In 116⁵¹ van de 284 afgeronde zaken is een overtreding vastgesteld (zie tabel 2). Bij eerlijk werk zijn overtredingen in relatief meer afgeronde zaken vastgesteld dan bij gezond en veilig werk. In één zaak kunnen meerdere werkgevers zijn onderzocht, zoals een vleesbedrijf en een uitzendbureau. En één bedrijf kan in meerdere zaken zijn onderzocht. In de 284 zaken zijn in totaal 357 werkgevers onderzocht⁵², waarvan bij 146 werkgevers overtredingen zijn geconstateerd. Het handhavingspercentage is daarmee 41%.

Bij eerlijk werk ligt het handhavingspercentage een stuk hoger dan bij gezond en veilig werk. Bij een onderzochte werkgever kunnen meerdere overtredingen per wet en/of meerdere overtredingen van verschillende wetten worden geconstateerd. Afhankelijk van het soort overtreding zetten inspecteurs verschillende handhavingsinstrumenten in; dit is vastgesteld in de verschillende arbeidswetten. In de 284 afgeronde zaken zijn in totaal 328 instrumenten ingezet.

⁵¹ In 13 van de zaken met een overtreding was een niet-vleesbedrijf in overtreding. Dit kan bijvoorbeeld een uitzendbureau zijn dat niet vooraf voor de bedrijvenlijst is geselecteerd (bijvoorbeeld omdat minder dan 50% van de omzet met uitzenden naar de vleessector wordt behaald), maar in de praktijk wel uitzendt naar een slachterij of vleesverwerker die de arbeidswetten blijkt te overtreden.

⁵² Dit zijn dus niet unieke werkgevers: er is 357 keer onderzocht of een werkgever de wet naleeft.

Tabel 2: Aantal zaken, bezochte bedrijven, handhavingspercentage en ingezette instrumenten, naar domein (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

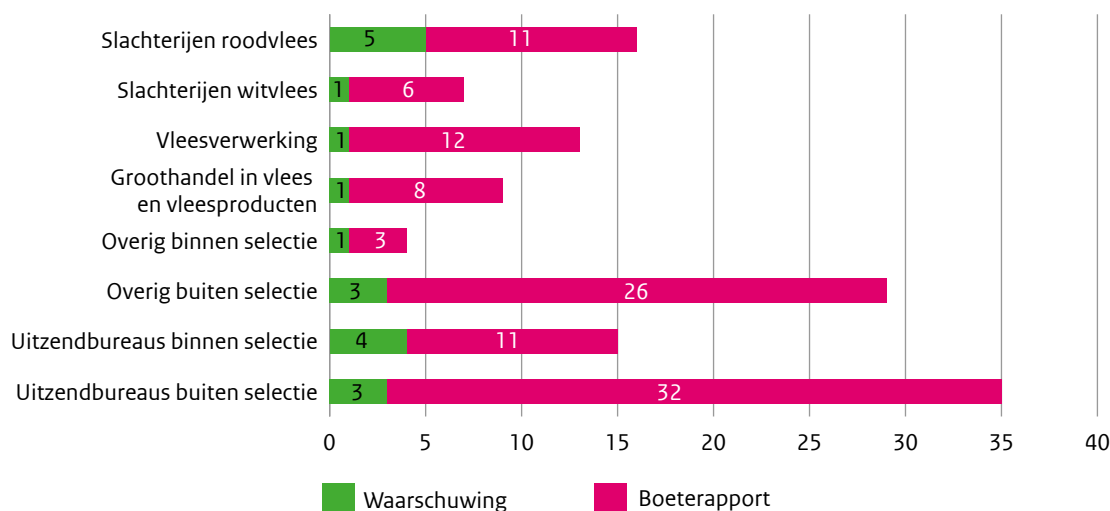
	Aantal zaken	Aantal zaken met minstens één overtreding	Aantal bezochte bedrijven	Aantal bedrijven waar overtredingen zijn geconstateerd	Handhavingspercentage	Aantal ingezette instrumenten
Eerlijk	69	39	131	68	52%	128
Gezond en veilig	215	77	226	78	35%	200
Totaal	284	116	357	146	41%	328

Ingezette instrumenten door inspecteurs

De meeste handhavingsinstrumenten bij **eerlijk werk** (zie grafiek 8) zijn ingezet bij uitzendbureaus, voornamelijk boeterapporten. Bij onderbetaling worden zij op grond van de WML als werkgever aangemerkt. In geval van illegale tewerkstelling krijgen het uitzendbureau en de inlener allebei een boeterapport door de inspecteur aangezegd; dit is vastgelegd in de Wav. Deze noties zijn ook terug te zien

in de handavingscijfers. De meeste boeterapporten bij uitzendbureaus waren op het terrein van zowel de WML (44%) als de Wav (42%). Onder inleners in de verschillende vleessectoren zijn de meeste boeterapporten aangezegd op grond van de Wav (51%). Het aandeel boeterapporten op grond van de WML (14%) en andere wetten is bij bedrijven in de vleessector veel lager.

Grafiek 8: Ingezette handhaving naar subsector (eerlijk werk, 2023 t/m 1e kwartaal 2026)



De meest ingezette handhavingsinstrumenten bij **gezond en veilig werk** betreffen waarschuwingen aan vleesverwerkende bedrijven en de slachterijen van witvlees (zie grafiek 9). Waarschuwingen zijn instrumenten die worden ingezet op grond van vooral de Arboregelgeving. Bij in- en uitleenconstructies zijn de inleners verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkplek voor uitzendkrachten; daarom staan in grafiek 9 geen uitzendbureaus.

De meeste waarschuwingen betreffen het onvoldoende beperken van de gevaren van fysieke belasting via de verplichte inventarisatie en evaluatie van arbeidsrisico's (13%). Daarnaast zijn relatief veel waarschuwingen gegeven omdat de inventarisatie en evaluatie van risico's in het algemeen (in de RI&E) ontoereikend was (11%) en omdat er onvoldoende veiligheidsvoorzieningen zijn getroffen ten aanzien van bewegende delen van arbeidsmiddelen (8%).

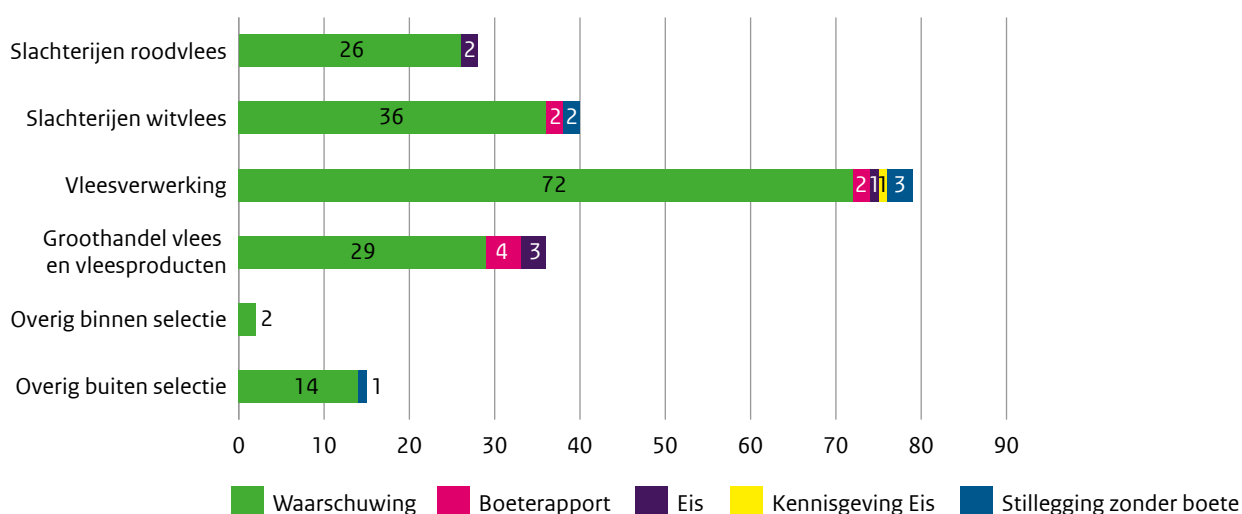
Het overgrote deel van de waarschuwingen ligt op het terrein van arbeidsomstandigheden. Sporadisch worden waarschuwingen gegeven voor (kleine) overtredingen van de ATW of de WML (onder meer ingeval van kleinere onderbetalingen van loon).

In de Arboreggeving worden drie soorten overtredingen in ernst (zwaarte) onderscheiden. Eén daarvan is de zogeheten Overige Overtreding, die eerst een waarschuwing of eis vergt. Of een eis wordt gesteld of een waarschuwing wordt gegeven wordt bepaald door de inhoud van het overtreden artikel. Als de inspecteur een overtreding van een niet concreet doelvoorschrift vaststelt (met andere woorden, er is sprake van een open norm), is voor de werkgever niet direct duidelijk wat hij moet doen, en dan wordt een eis tot naleving gesteld. De werkgever moet deze overtreding binnen een bepaalde termijn oplossen. Bij de onderzochte vleesbedrijven ging het vooral om onvoldoende deugdelijkheid van (mobiele) arbeidsmiddelen en

van ondeugdelijke voorlichting en onderricht. Indien de eis niet wordt opgevolgd binnen de gestelde termijn, kan de inspecteur de werkgever alsnog een boete opleggen. Ook volgt op grond van de Arboreggeving een boete als later eenzelfde of soortgelijke overtreding wordt vastgesteld. De meeste boeterapporten bij gezond en veilig werk betreffen overtredingen van de wettelijke arbeidstijden (ATW). Slechts enkele boeterapporten betreffen arbeidsomstandigheden.

Inspecteurs hebben een aantal keren ernstig gevaar geconstateerd bij vleesverwerkende bedrijven en slachterijen van witvlees, en daarop de werkzaamheden stilgelegd totdat dit ernstige gevaar werd opgeheven. De stillegging is puur voor het wegnemen van het ernstige gevaar. Dit betrof in drie gevallen gevaarlijke situaties bij bewegende delen van arbeidsmiddelen, in twee gevallen het niet voldoen aan de vereisten voor een veilige arbeidsplaats en in één geval direct valgevaar.

Grafiek 9: Ingezette handhaving naar subsector (gezond en veilig werk, 2023 t/m 1e kwartaal 2026)



Ingezette instrumenten door de boeteoplegger

De onafhankelijke boeteoplegger van de Arbeidsinspectie oordeelt eigenstandig over de door de inspecteur in het boeterapport geconstateerde overtredingen; het boeterapport is dus het startpunt. Waar nodig en juridisch mogelijk wordt een boete aangevuld met een last onder dwangsom (gericht op nabetaling van achterstallig loon) en/of een (waarschuwing) preventieve stillegging.⁵³ Een voorbeeld hiervan is de boete en last onder dwangsom voor een Gelders uitzendbureau gespecialiseerd in uitzenden aan de roodvleesindustrie.⁵⁴

De boeteoplegger heeft 100 beschikkingen in de vleessector opgelegd, waarvan 89 boetebeschikkingen (zie grafiek 10). Als bij herinspecties blijkt dat een werkgever herhaaldelijk dezelfde of soortgelijke wetsovertreding begaat, escaleert de Arbeidsinspectie door de inzet van zwaardere handhavingsinstrumenten. Alleen voor zover dat mogelijk is op basis van de geldende arbeidswet. Zo kennen de Arboregels geen specifiek artikel om ongevallen met messen, die veel voorkomen in de vleessector, te voorkomen. Daardoor bepalen de randzakelijke feiten en omstandigheden welk wetsartikel in de handhaving wordt gekozen, waardoor formeel soms geen recidive plaatsvindt terwijl de ongelukken wel vergelijkbaar zijn.

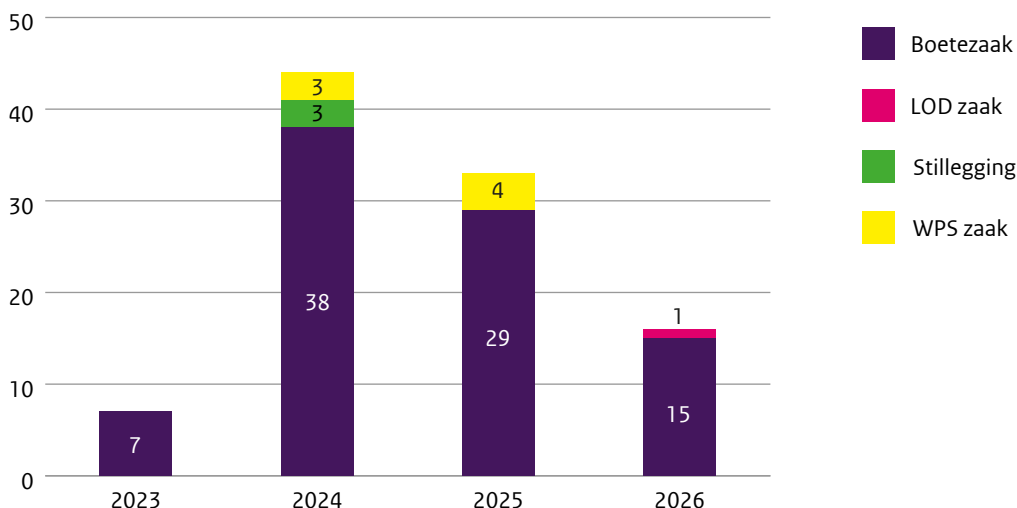
⁵³ Voor een uitleg over waarschuwing preventieve stillegging en bevel preventieve stillegging, zie: [\(Waarschuwing\) Preventieve stillegging | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#).

⁵⁴ Zie: [Boete en Last onder dwangsom voor uitzendbureau roodvleessector | Nederlandse Arbeidsinspectie \(2025\)](#).

Escalatie kan leiden tot hogere boetes bij recidive. Ook zijn in de vleessector zeven waarschuwingen preventieve stillegging opgelegd, drie preventieve stilleggingen en één last onder dwangsom. Uit de cijfers blijkt dat drie werkgevers in de

vleessector vier beschikkingen hebben ontvangen (bijvoorbeeld drie boetes en één waarschuwing preventieve stillegging). De 100 beschikkingen vloeien voort uit 59 zaken en zijn gericht op 69 unieke werkgevers.

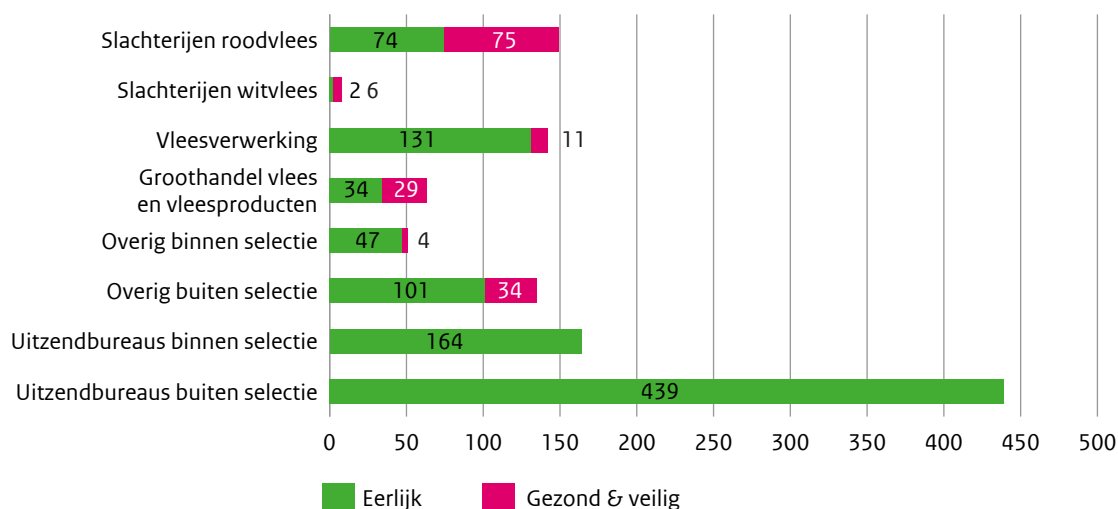
Grafiek 10: Beschikkingen boeteoplegger naar type (2023 t/m 1e kwartaal 2026)⁵⁵



De Arbeidsinspectie heeft in totaal voor 1,1 miljoen euro aan boetes opgelegd.⁵⁶ Verreweg het grootste deel van het totale boetebedrag wordt opgelegd voor overtredingen op het gebied van eerlijk werk, vooral aan uitzendbureaus (zie grafiek 11). Bijna 2/3 van het totale boetebedrag aan uitzendbureaus betreft overtredingen van de WML. Bij slachterijen worden meer boetes opgelegd aan slachterijen in het roodvlees dan in het witvlees.

Van de vleesbedrijven krijgen de roodvleesslachterijen het hoogste totale boetebedrag, gevolgd door de vleesverwerkende bedrijven. Bij de inlenende vleesbedrijven is het grootste deel van de boetes bij eerlijk werk opgelegd vanwege illegale tewerkstelling. De meeste boetes voor ongezond en onveilig werken zijn opgelegd aan werkgevers in de roodvleessector.

Grafiek 11: Opgelegde boetes naar subsector en domein (x 1.000 euro, 2023 t/m 1e kwartaal 2026)



⁵⁵ Gepresenteerd naar het jaar waarin de boetebeschikking is vastgesteld. Een stilleggingszaak betreft de preventieve stillegging, niet stillegging bij ernstig gevaar op grond van artikel 28 Arbowet.

⁵⁶ Tegen een aantal beschikkingen staat nog bezwaar en/of beroep open.

4.5 Signalering

In mei 2024 heeft de Arbeidsinspectie het signaal over ontslag op staande voet in de vleessector uitgebracht.⁵⁷ Bij drie van de 13 onderzochte uitzendbureaus was bij 40-80% van de werknemers sprake van ontslag op staande voet. Er waren meer dan 7.000 vermeldingen in de administraties van dergelijk ontslag. In de meeste gevallen gaat het om mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Deze drie uitzendbureaus blijken financieel gewin uit deze constructie te halen, waar de werknemers de dupe van zijn. Zonder dat werknemers het weten raken zij in formele zin verwijtbaar werkloos en wordt de openstaande loonvergoeding (zoals opgebouwd vakantiegeld en niet opgenomen vakantie-dagen) onterecht naar o euro afgeroomd. Het berekende voordeel voor de uitzendbureaus is geschat op een bedrag tussen 1-5 miljoen euro.

Met een signaal benoemt de Arbeidsinspectie onwenselijke fenomenen bij politiek en relevante organisaties die daarop actie kunnen ondernemen. Die organisaties zijn bij dit signaal onder andere het ministerie van SZW, UWV en de Belastingdienst. Er zijn twee keer Kamervragen over deze problematiek gesteld, die de minister van SZW in oktober en november 2024 heeft beantwoord.⁵⁸ Uit deze antwoorden blijkt dat het gemiddelde percentage dat ontslag op staande voet als reden einde arbeidsverhouding in 2020-2023 in de polisadministratie wordt aangegeven, voor alle sectoren 0,56% bedraagt en voor de uitzendsector 0,77%. Ook blijken negen van de top 15 bedrijven met het relatief hoogste aandeel ontslag op staande voet in de uitzendbranche te werken. In november 2024 heeft de eigenaar van een uitzendbureau uit deze top 15 zijn visie gegeven op de grote aantallen ontslag op staande voet bij zijn bedrijf.⁵⁹ Deze werkwijze vindt nog steeds plaats.

De Arbeidsinspectie kan alleen optreden tegen de gevolgen van ontslag op staande voet als sprake is van overtreding van de WML. Dit heeft de Arbeidsinspectie gedaan: in januari 2026 is een groot uitzendbureau dat gespecialiseerd is in het uitzenden van arbeidskrachten naar de roodvleessector beboet voor onderbetaling.⁶⁰ Ook worden er wel civiele zaken over loonbetaling tegen vleesbedrijven gevoerd. Zo kregen vijf Hongaarse arbeidsmigranten van de rechter gelijk in hun claim tegen een slachterij, nadat zij plotseling werden ontslagen.⁶¹

4.6 Samenwerkingen

De Arbeidsinspectie werkt samen met andere (inter)nationale organisaties om te komen tot een effectievere aanpak van (arbeids)misstanden. Elke organisatie doet dat met het eigen mandaat.

Met ministeries en gemeenten in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen worden gezamenlijke controles gedaan om verklaringen te krijgen over leefomstandigheden in Duitsland en werkomstandigheden in Nederland. Arbeidsmigranten uit Oost-Europese landen werken via Nederlandse uitzendbureaus in de Nederlandse vleesindustrie en worden in de grensstreek in Duitsland gehuisvest. De woningen zijn daar goedkoper dan in Nederland. Problemen zoals dakloosheid en acute zorg aan onverzekerden verplaatsen zich zo naar Duitsland. De afgelopen jaren heeft de Arbeidsinspectie deelgenomen aan een aantal gezamenlijke grensoverschrijdende controles. De controles zijn gefaciliteerd door de European Labour Authority en ook inspecteurs uit Polen of Roemenië waren aanwezig. Deze controles leveren direct bruikbare informatie op. Tijdens deze controles kunnen inspecteurs in alle rust en buiten het zicht van coördinatoren van de uitzendbureaus praten met arbeidsmigranten, daar waar het vrijelijk spreken van arbeidsmigranten tijdens hun werk aan de continu draaiende slachtlijn bijna ondoenlijk is. Uit verklaringen en informatie van de arbeidsmigranten blijkt geregeld dat zij zonder arbeidsovereenkomst werken, dat sprake is van onterechte inhoudingen, dat daarmee sprake is van onderbetaling en dat zij in slechte omstandigheden leven. Dergelijke bevindingen lagen ook aan de basis van het signaal over ontslag op staande voet (zie paragraaf 4.4). De Duitse gemeenten hebben naar aanleiding van deze inspecties een deel van de huurwoningen gesloten en de verhuurders beboet. Ook heeft de Duitse Belastingdienst inmiddels onderzoek naar de betrokken Nederlandse uitzendbureaus ingesteld. Daarnaast vervolgt het Openbaar Ministerie in de Duitse gemeente Kleve drie Nederlandse bestuurders van een uitzendbureau vanwege 'woekerhuren'.⁶²

Daarnaast vindt samenwerking plaats met private certificerende instanties. Ten eerste met de Stichting Normering Arbeid (SNA). De SNA toetst een onderneming aan normen voor arbeidsbemiddeling en het inlenen van arbeid, zoals bijvoorbeeld de afdracht van loonheffingen en BTW, correctie loonbetaling en naleving van arbeidswetgeving. In de vleessector hebben

⁵⁷ Zie nieuwsbericht en signaal: [Misbruik van ontslag op staande voet door uitzendbureaus | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2024). Het signaal is ook verkort beschreven in [Tussentijdse programmarapportage Migratieregelingen, Internationaal, Schijnconstructies en Cao-naleving 2023-2024 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025).

⁵⁸ Zie: [Antwoorden op Kamervragen over ongerechtvaardigde ontslagen op staande voet arbeidsmigranten vleessector | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (2024) en [Antwoorden op Kamervragen beantwoording eerdere vragen over ongerechtvaardigde ontslagen op staande voet van arbeidsmigranten in de vleessector | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (2024).

⁵⁹ Zie: NRC, Uitzendbureaus besparen miljoenen door arbeidsmigranten onterecht op staande voet te ontslaan, 19 november 2024.

⁶⁰ Deze boete is gepubliceerd op de website met inspectieresultaten.

⁶¹ Zie: AD, Slachterij uit Epe moet arbeidsmigranten duizenden euro's loon betalen, 20 januari 2026.

⁶² Zie: [OM Duitsland vervolgt bestuurders Nederlands uitzendbureau voor 'woekerhuur'](#) (2026).

de brancheorganisaties VleesNL en Nepluvi in hun cao en lidmaatschapseisen opgenomen dat leden uitsluitend mogen samenwerken met uitzendbureaus die een SNA-certificaat hebben. Bij ernstige tekortkomingen of het uitblijven van herstel kan de SNA certificaten schorsen of intrekken. Dan moeten inleners in de vleessector tijdelijk of structureel op zoek naar een ander uitzendbureau, hetgeen moeilijk kan zijn als het om grote aantallen arbeidskrachten gaat. Op grond van de Waadi kan de Arbeidsinspectie relevante toezichtsinformatie (zoals opgelegde boetes) delen met door de Minister van SZW aangewezen private toezichthouders. De SNA kan deze bedrijven vervolgens in een strenger toezichtsregime plaatsen waardoor er vaker controles plaatsvinden. Hun mogelijkheden voor opvolging binnen het huidige certificeringskader blijken echter beperkt te zijn. Inspecteurs die controles uitvoeren voor SNA hebben geen publieke opsporings- of handhavingsbevoegdheden zoals inspecteurs van de overheid. Hun bevoegdheden zijn privaatrechtelijk en vloeien voort uit het certificeringsstelsel. Ze kunnen bijvoorbeeld wel medewerkers als getuige horen maar alleen op vrijwillige basis.

Ten tweede heeft de Arbeidsinspectie meldingen van woonadressen gedeeld met de Stichting Normering Flexwonen (SNF). Deze private certificerende instantie richt zich op de kwaliteit van huisvesting (ruimte, veiligheid, hygiëne, voorzieningen, etc.). De genoemde brancheorganisaties van met name de slachterijen hebben bepaald dat hun leden uitsluitend moeten samenwerken met uitzendbureaus die beschikken over een SNF-certificaat. Voor deze uitzendbureaus is zo'n certificaat daarnaast belangrijk, omdat zij dan op grond van de WML huisvestingskosten mogen inhouden op het loon van hun werknemers. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de rechtmatigheid van inhoudingen en controleert daarom of sprake is van een SNF-certificaat. De Arbeidsinspectie heeft geen wettelijke taak op de kwaliteit van huisvesting heeft. Inspecteurs komen echter wel zorgelijke woonsituaties tegen. Zij geven die door aan de SNF en gemeente, die daarop zelf kunnen handelen. Aan de SNF zijn sinds het project Aanpak malafide uitzendbureaus in de vleessector ruim tien meldingen doorgegeven.

Verder staat de Arbeidsinspectie in contact met organisaties als FairWork, Het Juridisch Loket en met informatiepunten van Work in NL (WIN). Deze WIN-punten en de website workinnl.nl zijn opgezet om arbeidsmigranten te ondersteunen en te informeren over hun rechten en plichten. Als neutrale organisatie zorgen zij voor laagdrempelig contact met arbeidsmigranten, waardoor bepaalde misstanden en risico's sneller in beeld komen. De WIN-punten krijgen signalen van arbeidsmigranten over de vleessector, o.a. over onderbetaling, slechte huisvesting en de afhankelijkheid van vooral uitzendbureaus. Zeer regelmatig heeft de Arbeidsinspectie contact met meerdere gemeenten in Noordoost-Brabant en het WIN-punt daar. Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie recent via haar Meldingen Informatie Centrum een loket geopend waar medewerkers van FairWork

en WIN-punten kunnen sparren over potentiële meldingen. Al deze contacten leveren waardevolle informatie op voor toezichtsonderzoeken. Gemeenten doen geregeld controles naar aanleiding van deze contacten. Zij controleren dan de naleving van de Woningwet (o.a. overbewoning en brandveiligheid), de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en de naleving van de Wet goed verhuurderschap. Gemeenten leggen boetes en lasten onder dwangsom op en kunnen ook de vergunning voor een pand intrekken.

Tot slot wordt samengewerkt met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Deze samenwerking omvat vooral het delen van kennis en informatie, voor zover dit relevant is voor de toezichtstaken en past binnen de wettelijke kaders. Het kan daarbij gaan om signalen van arbeidsuitbuiting, of om situaties waarin de voedselveiligheid of het dierenwelzijn in het geding is. Wanneer de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld voornemens is een uitzendbureau dat actief is in de vleessector, of een slachterij of vleesverwerker, stil te leggen vanwege een opeenstapeling van overtredingen, dan kan dit gevolgen hebben voor het dierenwelzijn. Gezien de toezichthoudende rol van de NVWA is het daarom van belang dat zij hierover tijdig worden geïnformeerd.

4.7 Belangrijkste bevindingen

De inzet van de Arbeidsinspectie richting vleesbedrijven is meerjarig en aanzienlijk. Uit de inspectiepraktijk komt dat de arbeidsrisico's en (arbeids)misstanden onverminderd groot blijven.

In de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 heeft de Arbeidsinspectie via meerdere grote projecten en een programma-overstijgende aanpak verschillende typen interventies in de vleessector ingezet, zoals inspecties, directiegesprekken, opstellen van een checklist en handreiking, en deelname aan de taskforce met de sector. Bij de aanpak van misstanden werkt de Arbeidsinspectie nauw samen met veel organisaties, zoals met certificerende instanties, gemeenten en Duitse autoriteiten.

De Arbeidsinspectie ontving 396 meldingen in deze periode, waarvan de helft ongevalsmeldingen en de andere helft klachtmeldingen. Deze meldingen hebben geen duidelijke trend. Meer dan de helft van de meldingen gaat over oneerlijk werk door uitzendbureaus.

De 140 ongevals zaken in de periode 2023-2025 hadden vooral betrekking op werkenden die in contact met een arbeidsmiddel of object waren gekomen; hoofdzakelijk de bewegende delen van machines. De meeste onderzochte arbeidsongevallen waren bij de roodvleesslachterijen.

In 116 van de overige 284 zaken (dus geen ongevals zaken) in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 zijn overtredingen geconstateerd bij 146 werkgevers, waartegen in totaal 328 handhavingsinstrumenten zijn ingezet. Bij eerlijk werk is het handhavingspercentage hoger dan bij gezond en veilig werk. Bij eerlijk werk gaat het vooral om boeterapporten voor uitzendbureaus vanwege onderbetaling en illegale tewerkstelling (waarbij ook de inleners zijn beboet). Bij gezond en veilig werk gaat het vooral om waarschuwingen aan vleesverwerkers en slachterijen in het witvlees. De boeteoplegger van de Arbeidsinspectie heeft 1,1 miljoen euro aan boetes opgelegd, vooral aan uitzendbureaus. 2/3 van het totale boetebedrag aan uitzendbureaus is voor overtreding van de WML. De Arbeidsinspectie heeft andere organisaties gewezen op het grootschalige gebruik van ontslag op staande voet.

De systemische achtergrondkenmerken in de vleessector leiden ertoe dat onderzoeken tijdrovend en diepgravend zijn. Steeds weer moeten constructies worden ontrafeld om vast te kunnen stellen wie als werkgever kan worden aangemerkt in de zin van de arbeidswetten. In WML-onderzoeken is het bewerkelijk en tijdrovend om voor elke afzonderlijke werknemer en betaalperiode het loon en eventuele inhoudingen te controleren. Bovendien zijn arbeidsmigranten regelmatig moeilijk traceerbaar voor verklaringen die als bewijsmateriaal kunnen dienen. Afstemming met autoriteiten in andere landen kost ook veel tijd.

Hoofdstuk 5

Inzet en bevindingen van Opsporing

Dit hoofdstuk gaat over de inzet en bevindingen van de Opsporingsdienst in de vleessector. Het hoofdstuk bevat alleen bevindingen die opsporingsbelangen niet schaden. Het opsporingsbeeld is daarom niet volledig, omdat bepaalde informatie niet kan worden gedeeld.

5.1 Inzet Opsporingsdienst

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie doet strafrechtelijke onderzoeken onder gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. De basis van dit proces vormt het zogeheten Handhavingsarrangement.⁶³ Er wordt doorlopend gekeken of de inzet past binnen de gemaakte afspraken. Het overkoepelende doel daarbij is om te zorgen dat met de inzet van het strafrecht zoveel mogelijk effect wordt bereikt. Dit kan betekenen dat in sommige gevallen gezocht wordt naar alternatieve interventies en alternatieve manieren van afdoening, onder andere ook vanwege de verstopping van de strafrechtketen. Er worden dus scherpe keuzes gemaakt bij het selecteren en prioriteren van onderzoeken. Eén van de prioriteiten is dat de aandacht vooral is gericht op strafbare feiten die in georganiseerd verband zijn gepleegd, niet op de individuele kleinere zaken. Voor het domein Arbeidsuitbuiting en het domein Werk & Inkomen (zoals mensensmokkel of valsheid in geschrifte) is bekeken welke ontvangen signalen betrekking hebben op bedrijven die actief zijn in de vleessector.⁶⁴

5.2 Cijfers

De Opsporingsdienst heeft 67 signalen over de vleessector ontvangen in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026. Dat is 3,6% van het totaal aantal signalen dat de Opsporingsdienst heeft ontvangen. Deze signalen doorlopen een vast proces (zie bijlage 1).⁶⁵ De signalen hebben geleid tot 31 meldingen en uiteindelijk tot zeven tactische onderzoeken.

Van de ontvangen signalen heeft 66% betrekking op uitzendbureaus in de vleessector. De signalen zijn met name afkomstig van de eigen inspecteurs en rechercheurs (25%), de politie (24%), en de Koninklijke Marechaussee (KMar, 21%). Zie verder tabellen 3 tot en met 6.

Tabel 3: Werkzaamheden Opsporingsdienst, per jaar (2023 t/m 1e kwartaal 2026)⁶⁶

Type	2023	2024	2025	2026	Totaal
Signalen	23	18	25	1	67
Meldingen	13	3	15		31
Werkvoorbereidingen	2	2	4		8
Tactische onderzoeken	2	2	3		7
Gestopt	2	1			3
Afgerond EOB		1	1		2
Lopend			2		2

⁶³ In de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten is bepaald dat o.a. de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie namens de betrokken minister (in dit geval de ministers van SZW en VWS) en het College van procureurs-generaal een handhavingsarrangement opstelt. Daarin staan wederzijdse afspraken over de inzet van strafrecht en de afhandeling van opsporingsonderzoeken.

⁶⁴ De ontvangen signalen zijn individueel bekeken om te bepalen of ze aan de vleessector zijn gerelateerd.

⁶⁵ In de bijlage wordt ook het verschil tussen een signaal en een melding toegelicht. Daarnaast is van belang dat de karakterisering van het werkproces van de Opsporingsdienst recent iets is gewijzigd. Inmiddels wordt bij de aanpak van arbeidsuitbuiting gesproken van de start van een opsporingsonderzoek als een intakegesprek met het mogelijke slachtoffer is gevoerd én als daarbij de geringste aanwijzing van mensenhandel is vastgesteld. De fase van werkvoorbereiding doet zich dan niet voor. Omdat deze rapportage over het verleden gaat, wordt hier aangesloten op de terminologie die in die jaren gold.

⁶⁶ De cijfers betreffen stroomcijfers: een eventuele melding, werkvoorbereiding en tactisch onderzoek worden gepresenteerd naar het jaar waarin het signaal is ontvangen. EOB staat voor Europees Opsporingsbevel.

Tabel 4: Werkzaamheden Opsporingsdienst, per sector (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

Type	Slachterijen roodvlees	Slachterijen witvlees	Vleesver- werking	Groothandel vlees en vlees- producten	Onbekend	Overig	Uitzend- bureaus	Totaal
Signalen	3	2	6	1	1	10	44	67
Meldingen	1	2	2			4	22	31
Werkvoor- bereidingen		1					7	8
Tactische onderzoeken		1					6	7
Gestopt							3	3
Afgerond EOB		1					1	2
Lopend							2	2

Tabel 5: Werkzaamheden Opsporingsdienst, per domein (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

Type	Arbeids- uitbuiting	Werk en Inkomen	Totaal
Signalen	34	33	67
Meldingen	12	19	31
Werkvoorbereidingen	4	4	8
Tactische onderzoeken	4	3	7
Gestopt	3		3
Afgerond EOB	1	1	2
Lopend		2	2

Tabel 6: Herkomst signalen bij de Opsporingsdienst (2023 t/m 1e kwartaal 2026)

Melder	Aantal	in %
Arbeidsinspectie intern	17	25
Politie	16	24
KMar	14	21
Overige overheid	11	16
AVIM	4	6
NGO	4	6
Onbekend	1	1
Totaal	67	100

5.3 Opsporingsbevindingen

Net als bij het bestuursrechtelijke toezicht ziet ook de Opsporingsdienst bij de uitvoering van haar taken de schrijnende omstandigheden waaronder met name arbeidsmigranten in de vleessector werken, wonen en leven. Het strafrecht geldt als ‘ultimum remedium’; het wordt ingezet tegen notoire en criminele gedragingen. De gevolgen voor daders kunnen groot zijn: celstraf, conservatoir beslag en inname van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Daarom is de inzet van strafrecht aan strikte waarborgen verbonden. Dit betekent

ook dat de Opsporingsdienst nogal eens handelingen doet die uiteindelijk niet (kunnen) leiden tot een ingeleverd proces-verbaal bij het Functioneel Parket. Waar mogelijk wordt dan een ander vervolg gegeven, zoals het opmaken en delen van restprocessen-verbaal waarmee inspecteurs van de Arbeidsinspectie en andere (keten)partners een interventie kunnen plegen, zoals een inspectie of het voeren van een ‘knock and talk’-gesprek (stopgesprek).

Alle ontvangen signalen worden geregistreerd, beoordeeld en al dan niet verder onderzocht. Daarbij moeten medewerkers van de Opsporingsdienst steeds beoordelen hoe de aangedragen informatie in de woorden van de signaalindieners zich verhoudt tot het benodigde bewijs van de strafbare delicten waartegen kan worden opgetreden. Dit vraagt een continue vertaalslag van woorden, situaties en omstandigheden naar juridische bewijsonderdelen.

De Opsporingsdienst heeft inzichtelijk gemaakt welke concrete signalen over de praktijk van de vleessector zijn ontvangen, wat daarmee is gedaan en ook waarom aan signalen, meldingen en tactische onderzoeken wel of juist geen vervolg kon worden gegeven (zie bijlage 1 voor een beschrijving van het werkproces van de Opsporingsdienst).

Signalen

Signalen worden geregistreerd met de woorden en informatie die de indiener daarbij meegeeft. Vervolgens vindt de eerste verrijking plaats, waarbij informatie soms niet verifieerbaar blijkt of dat aanknopingspunten ontbreken. De volgende twee voorbeelden illustreren dit.

In mei 2024 stuurt de KMar een signaal naar aanleiding van een controle van inkomende vluchten uit London en Dublin. Twee mannen reisden afzonderlijk, hadden een onduidelijk maar vergelijkbaar reisverhaal en verklaarden dat zij via Whatsapp contact hadden gehad met iemand van een Nederlands uitzendbureau die werk kon regelen bij een vleesfabriek in Zuid-Nederland (inclusief onderdak en vervoer). De KMar weet deze persoon te achterhalen en die heeft verklaard dat hij vijf derdelanders per dag met het vliegtuig naar Nederland laat komen voor werk in de vleessector. De Opsporingsdienst verrijkt het ontvangen signaal, maar uit beschikbare systemen komt geen aanvullende informatie naar voren waardoor een verdenking van een strafbaar feit (zoals mensensmokkel of arbeidsuitbuiting) ontstaat. Het signaal wordt geen melding.

Een ex-werknemer van een groot uitzendbureau in het roodvlees geeft aan dat hij in augustus 2024 geen loon heeft ontvangen. Het loon zou zijn gestort op een rekening waar deze persoon geen toegang tot zou hebben, omdat de rekening zou zijn gekoppeld aan een telefoonnummer dat niet van hem is. Hij zou dit hebben besproken met zijn werkgever. Na enig onderzoek van de Opsporingsdienst blijken geen indicaties van misbruik van de betreffende bankrekening. Ook zijn er geen verdere aanknopingspunten. Het signaal wordt geen melding, maar de informatie wordt meegenomen in het intelligencebeeld over de sector.

De Opsporingsdienst wordt in maart 2025 benaderd door collega's van Toezicht die onderzoek doen van mogelijke onderbetaling door een uitzendbureau. De inspecteurs hebben namelijk een melding van een gemeente ontvangen over een

flat waar arbeidsmigranten wonen. De inspecteurs treffen daar vier arbeidsmigranten uit Roemenië en Hongarije aan. Deze personen zijn via hetzelfde uitzendbureau werkzaam in een slachterij, twee personen sinds vier maanden. Zij verklaren dat zij nog geen salaris hebben ontvangen. Verder geven zij door het uitzendbureau in deze woning zijn geplaatst. En er zouden nog drie andere arbeidsmigranten in de woning verblijven. Gezien de beperkte ruimte moeten deze arbeidsmigranten samen op één kamer slapen. Uit contact met de Opsporingsdienst blijken onvoldoende aanknopingspunten voor mogelijke arbeidsuitbuiting. Het signaal wordt als melding geregistreerd voor toetsing op eventuele andere strafbare feiten.

Meldingen

Van de politie ontvangt de Opsporingsdienst in januari 2025 een signaal over een uitzendbureau dat personeel uitleent aan een slachterij. Zonder medeweten van de inlener leverde het uitzendbureau ineens nog maar 50 van de 100 uitzendkrachten. De inlener wilde de uitzendkrachten direct in dienst nemen. Hierop zou het uitzendbureau de inlener en de uitzendkrachten hebben geïntimideerd, waardoor de uitzendkrachten bang waren om hun huisvesting te verliezen. Tijdens de verrijking van dit signaal bleek eerder een uitzendkracht over hetzelfde uitzendbureau te hebben verklaard dat zij nog geld tegoed had en dat haar paspoort werd ingehouden. Er waren aanknopingspunten voor een vervolg, waardoor het signaal als melding in behandeling is genomen.

Naar aanleiding van het signaal van inspecteurs over een uitzendbureau (zie hierboven) hebben rechercheurs meerdere onderzoekshandelingen verricht. Uit de eigen systemen van de Arbeidsinspectie komen meerdere registraties over het uitzendbureau naar voren, allemaal over het niet betalen van loon aan de uitzendkrachten. Daarnaast was er een registratie waaruit bleek dat een coördinator de salarissen van werknemers die al uit dienst waren, moest overmaken naar de rekeningen van de directieleden. Ook bleek dat een werkneemster na twee weken werken ineens werd ontslagen waarna zij de huisvesting direct moest verlaten en geen loon kreeg uitbetaald. Zij werd bedreigd door medewerkers van het uitzendbureau nadat zij over haar situatie een bericht op Facebook had geplaatst. Rechercheurs hebben ook verschillende externe bronnen en politiesystemen geraadpleegd. Op basis hiervan is besloten dat deze melding geschikt voor verder onderzoek in de fase van werkvoorbereiding.

Werkvoorbereiding

Ter illustratie twee voorbeelden van werkzaamheden in de fase van werkvoorbereiding.

De melding over de mogelijke onderbetaling door een uitzendbureau (zie hierboven) krijgt een vervolg. Naar aanleiding van verdere informatie ontstond het vermoeden dat het uitzendbureau zich schuldig maakte aan diefstal en witwassen.

Door rechercheurs is een weegdocument met verschillende scenario's voor interventiestrategieën opgesteld. Dit document is voorgelegd aan de Stuur- en Weegploeg. De Stuur- en Weegploeg gaat akkoord met het starten van een tactisch onderzoek op de strafbare feiten diefstal en witwassen. Het onderzoek is daarop overgedragen aan een tactisch team van de Opsporingsdienst.

Soms worden de signaal- en de meldingsfase overgeslagen vanwege het spoedeisende belang van een situatie. Tijdens een controle in 2025 treffen inspecteurs van de Arbeidsinspectie zes Roemenen aan. De inspecteurs krijgen te horen dat een van de Roemenen zou zijn geïntimideerd en mishandeld door de coördinator van het uitzendbureau in de roodvleessector, waarvoor zij als uitzendkracht aan het werk zijn. Omdat er sprake van mogelijke arbeidsuitbuiting was, is het Team Spoedeisende Inzet van de Opsporingsdienst ingezet. Daardoor kon direct een intake gesprek met het mogelijke slachtoffer plaatsvinden. Nadat hieruit geen aanwijzing voor slachtofferschap van mensenhandel werd verkregen, werd wel nader onderzocht van welke andere strafbare feiten sprake kon zijn. Er zijn in deze fase van werkvoorbereiding meerdere onderzoeksscenario's opgesteld. Ook is de getuige nader gehoord. Deze persoon geeft echter inconsistente en daarmee onbetrouwbare verklaringen af. De verklaringen werden niet ondersteund door aanvullende verklaringen van andere getuigen en er is ook geen aanvullend bewijs gevonden die de verklaringen ondersteunden. Ondanks uitgebreid onderzoek is ook de identiteit van de eventuele verdachte niet achterhaald, waardoor verdere aanknopingspunten ontbreken. De Stuur- en Weegploeg besluit geen tactisch onderzoek te starten. Wel zijn restprocessen-verbaal opgesteld en na goedkeuring van het Functioneel Parket aan de Roemeense autoriteiten en aan inspecteurs van Toezicht ter beschikking gesteld.

Tactische onderzoeken

De tactische onderzoeken van de Opsporingsdienst kunnen verschillende aanleidingen hebben. Op het domein Werk & Inkomen vloeit tactisch onderzoek voort uit de fase van werkvoorbereiding en een besluit van de Stuur- en Weegploeg om een opsporingsonderzoek te starten. Op het domein Arbeidsuitbuiting start een tactisch onderzoek als tijdens een intakegesprek de geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting is geconstateerd. Uiteindelijk kan een tactisch onderzoek leiden tot een proces-verbaal dat wordt ingeleverd bij het Functioneel Parket. Ook kan tactisch onderzoek plaatsvinden naar aanleiding van een Europees opsporingsbevel vanuit een ander land. In dat geval vragen autoriteiten van dat land om opsporingshandelingen door onze Opsporingsdienst omdat zijzelf niet in Nederland zijn bevoegd.

Naar aanleiding van signalen die zijn ontvangen in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 heeft de Opsporingsdienst zeven tactische onderzoeken in de vleessector gestart. Rond de zomer van 2026 één proces-verbaal ingeleverd

bij het Functioneel Parket. Een ander tactisch onderzoek is in mei 2026 gestart en nog lopend; hierover kan geen verdere informatie worden gegeven. Naar aanleiding van een Europees opsporingsbevel zijn twee onderzoeken afgerond ten behoeve van buitenlandse opsporingsinstanties. Ook zijn drie tactische onderzoeken naar mogelijke arbeidsuitbuiting gestart en later stopgezet vanwege gebrek aan bewijs. Voor de volledigheid: er loopt ook nog één tactisch onderzoek naar aanleiding van een signaal van voor 2023. Tot nu toe zijn in deze onderzoeken nog geen rechterlijke uitspraken geweest.

Een nog **lopend tactisch onderzoek** betreft het vervolg op het eerder genoemde signaal van een gemeente (via inspecteurs) over een flat waar Roemeense en Hongaarse arbeidsmigranten wonen. Onder leiding van een Officier van Justitie worden o.a. meerdere getuigen gehoord en wordt een doorzoeking in het bedrijfspand gedaan. Hieruit blijkt dat het uitzendbureau op grote schaal handtekeningen vervalst waarmee onrecht inhoudingen op het loon worden gedaan. Het tactisch onderzoek wordt naar verwachting rond de zomer van 2026 afgesloten met een proces-verbaal aan het Functioneel Parket.

Daarnaast is een tactisch onderzoek naar een groot uitzendbureau in de vleesverwerking opgestart naar aanleiding van een signaal van voor 2023. In 2023 is het **proces-verbaal ingeleverd** bij het Functioneel Parket. Eind 2023 vond de eerste regiezitting bij de rechter plaats. In de regiezittingen heeft de verdediging aanvullende onderzoekswensen neergelegd, waarop in 2024 en 2025 aanvullend tactisch onderzoek plaatsvond. Dit uitzendbureau is onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek naar verduistering van meer dan een miljoen euro. Vermoedelijk is sprake van een valse salarisadministratie. Naast het strafrechtelijk onderzoek loopt nog een onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel door het uitzendbureau en zijn hoofdbestuurder. Hierin is conservatoir beslag gelegd op onroerend goed in Nederland en het buitenland en op de saldi van meerdere bankrekeningen.

De Opsporingsdienst heeft opsporingshandelingen uitgevoerd voor twee **onderzoeken naar aanleiding van Europese opsporingsbevelen**.

In 2024 ontving de Opsporingsdienst van de Belgische collega's een Europees opsporingsbevel. De Belgische rechercheurs doen onderzoek naar mensenhandel en mensensmokkel door medewerkers van een uitzendbureau. Het vermoeden bestaat dat een verdachte van o.a. mishandeling in Nederland verblijft. De Belgische rechercheurs willen dat zijn verblijfplaats wordt vastgesteld en dat hij wordt gehoord over zijn rol bij de mishandeling. Nederlandse rechercheurs doen het nodige onderzoek en horen deze verdachte. Daarbij blijkt deze persoon eerder slachtoffer dan mogelijke dader te zijn. Alle bevindingen worden met de Belgische opsporingsdienst gedeeld en het tactisch onderzoek wordt afgesloten.

Van de Duitse opsporingsdienst ontving de Opsporingsdienst in 2024 een Europees opsporingsbevel over een Nederlands uitzendbureau in de vleessector. Dit uitzendbureau verhuurt huisvesting in Duitsland aan zijn veelal Oost-Europese werknemers die bij een vleesfabriek in Nederland werken. Duitse rechercheurs doen onderzoek naar mogelijke belastingontduiking. Het verzoek is gericht op loonstroken waaruit inhoudingen van huur voor de huisvesting blijkt. Nederlandse rechercheurs delen de relevante gegevens met de Duitse collega's. Het onderzoek wordt in 2025 afgesloten.

Tot slot zijn drie **tactische onderzoeken naar mogelijke arbeidsuitbuiting** in de vleessector gestart en later vanwege gebrek aan bewijs stopgezet.

Begin 2023 ontving de Opsporingsdienst een signaal van een Roemeen. Hij geeft aan dat hij vanuit Tsjechië met nog twee Roemenen naar Nederland is gekomen om via een groot uitzendbureau te gaan werken in de roodvleessector. Aan het begin van de werkperiode zijn hun identiteitsdocumenten ingenomen en moesten zij op een matje op de grond slapen in een woning op een camping. Vanwege de slechte werkomstandigheden willen zij niet langer werken voor dit uitzendbureau, maar zij krijgen hun identiteitsdocumenten niet terug. De Opsporingsdienst heeft op verschillende manieren en momenten geprobeerd contact met deze melder proberen te leggen, om tot een intakegesprek te komen. Deze pogingen hadden geen resultaat. Het onderzoek werd in 2023 stopgezet.

Een vrouwelijke arbeidsmigrant uit een Oost-Europees land meldde zich eind 2023 bij de Opsporingsdienst. Zij meldde dat aan haar en haar partner tegen bemiddelingskosten van 150 euro per persoon werk is aangeboden in een vleesfabriek. Ook heeft zij 300 euro betaald voor vervoer en kreeg zij verblijf toegewezen in een hotelkamer in Nederland. Zij voelde zich daar onveilig omdat zij zelf geen sleutel van de kamer kreeg. Zij bleek een onduidelijke schuld bij het uitzendbureau te hebben opgebouwd. Als onderpand hield dit uitzendbureau haar identiteitsdocument in. Gecertificeerde rechercheurs mensenhandel voerden een intakegesprek met deze vrouw om vast te stellen of sprake is van de geringste aanwijzing van mensenhandel. Dit blijkt niet het geval: er is nauwelijks sprake van arbeid en bovendien een zeer korte arbeidsperiode. En er is geen sprake van dwang, geweld, bedreiging, zeer slechte betaling, misleiding en erbarmelijke werkomstandigheden in de zin van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Het onderzoek stopte in 2024.

In augustus 2024 heeft de politie twee winkeldieven aangehouden. Deze personen waren in dienst bij een uitzendbureau in de roodvleessector. Zij gaven aan te stelen omdat het uitzendbureau hun spullen (zoals bankpassen) heeft afgepakt waardoor zij zelf niets konden kopen. Ook hier voerden de gecertificeerde rechercheurs een intakegesprek om mogelijk slachtofferschap van mensenhandel vast te kunnen stellen. Dit bleek niet het geval te zijn, onder andere omdat deze twee

personen nog niet hebben gewerkt voor het uitzendbureau. Eind 2024 werd het onderzoek daarom gestopt.

5.4 Belangrijkste bevindingen

De Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie heeft in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 meerdere werkzaamheden uitgevoerd in de vleessector. Het strafrecht is het ultimatum remedium. De gevolgen voor daders kunnen groot zijn, waaronder celstraf. Daarom gelden voor de inzet van strafrecht strikte waarborgen.

De Opsporingsdienst ontving 67 signalen over de vleessector in deze periode, vooral van eigen inspecteurs en rechercheurs, de politie en de KMar. Alle signalen worden bekeken en beoordeeld. Niet alle signalen kunnen worden opgevolgd, omdat verdere aanknopingspunten geregeld ontbreken. Rond de zomer van 2026 wordt een proces-verbaal van een nog lopend tactisch onderzoek bij het Functioneel Parket ingeleverd. De verdenking is dat een uitzendbureau op grote schaal handtekeningen vervalst waarmee vervolgens onterechte inhoudingen op het loon worden gedaan. Ook heeft de Opsporingsdienst via twee onderzoeken opsporingshandelingen gedaan op verzoek van opsporingsinstanties uit een andere lidstaat. In meerdere onderzoeken heeft de Arbeidsinspectie mogelijke arbeidsuitbuiting in de vleessector onderzocht. Vanwege een gebrek aan bewijs moesten deze onderzoeken worden stopgezet.

Vanwege de heimelijkheid van gedragingen, de moeilijke traceerbaarheid van arbeidsmigranten voor verklaringen, hun terughoudendheid om met autoriteiten te spreken en de hoge bewijslat voor arbeidsuitbuiting, kost het de Opsporingsdienst veel tijd en moeite om strafbare feiten vast te kunnen stellen.

Hoofdstuk 6 Conclusies

Arbeidsrisico's en -misstanden endemisch

Uit de inspectiepraktijk blijkt dat vleesbedrijven en hun uitzendbureaus niet of nauwelijks hun bedrijven en processen zodanig aanpassen om de arbeidsrelatie steviger (en daarmee veiliger) te maken en om het werk daadwerkelijk minder belastend (zowel fysiek als mentaal) te maken. Daardoor staan de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden bij alle werkzaamheden in de gehele keten voortdurend onder druk; van het slachten, uitbenen, uitsnijden, versnijden, verpakken tot en met het verder verwerken en de groothandel van vlees(producten).

Systemische en daarmee structurele sectorkenmerken bepalen de arbeidssituatie in grote mate. In willekeurige volgorde gaat het in ieder geval om de volgende kenmerken:

- De productie in aantal geslachte dieren is redelijk stabiel en planbaar. De structurele werkzaamheden worden echter vooral door arbeidsmigranten op uitzendbasis gedaan, vooral in slachterijen.
- Vleesbedrijven organiseren het werk via allerlei typen arbeidsrelaties (vooral via uitzendconstructies en contracting) met lange en wisselende ketens.
- Uitzendbureaus hebben een verdienmodel rondom de inzet van arbeidsmigranten gebouwd. Dat verdienmodel heeft betrekking op de hele keten van werving, vervoer, wonen en werken.
- De internationale concurrentie leidt tot een voortdurende neerwaartse druk op de prijzen en daarmee op (arbeids)kosten.
- De sector kent grensoverschrijdende bedrijfsconstructies, zoals werken in Nederland en wonen in Duitsland. Ook nemen detacheringen van derdelanders vanuit andere lidstaten in omvang toe.
- De schaal en wijze waarop arbeidsmigranten als uitzendkracht worden ingezet, leidt inherent tot ongewenste verdienmodellen en drukt (en houdt) arbeidsmigranten in een afhankelijke, kwetsbare positie. Factoren hierbij zijn de taalbarrière, het ontbreken van een sociaal netwerk in Nederland en de afhankelijkheid van vervoer en woonruimte.
- Vleesbedrijven blijven belangrijke onderdelen in hun slacht- en verwerkingsprocessen (o.a. kippenhangen, bouten snijden, verpakken) via handmatige handelingen te laten doen. Dit geeft een blijvende aanwezigheid van grote arbeidsrisico's. De ruime beschikbaarheid van goedkope arbeidskrachten uit het buitenland geeft weinig prikkels tot verdere innovatie via

robotisering en automatisering.

- Uit de risicoanalyse van de Arbeidsinspectie blijkt dat de arbeidsrisico's van 2022 op 2024 onverminderd hoog blijven, ook relatief gezien ten opzichte van andere sectoren in Nederland.
- Vanwege het laaggeschoolde werk en de ruime beschikbaarheid van arbeidsmigranten is hun inwisselbaarheid groot. Die inwisselbaarheid wordt gebruikt door de bedrijven, omdat het werk erg zwaar is om langere tijd te doen. Een uitzendconstructie is daarom extra aantrekkelijk, omdat mensen die uitvallen direct kunnen worden vervangen.
- Arbeidsmigranten werken korte tijd voor dezelfde werkgever. Het is veelal niet duidelijk waar zij wonen, en zij keren regelmatig (tijdelijk) terug naar hun herkomstland.
- Tot slot zijn arbeidsmigranten niet altijd bereid om met autoriteiten te praten, onder andere vanwege cultuurverschillen en hun afhankelijkheid van uitzendbureaus.

Vanwege deze systemische achtergrondkenmerken zitten vleesbedrijven en uitzendbureaus vast in de relatie tot markten (producten, vervoer, woningen) én tot elkaar, op een dusdanige wijze dat niet op eigen kracht tot de gewenste verandering en verbetering wordt gekomen. Meerdere van de mechanismes die de Arbeidsinspectie onderscheidt⁶⁷, spelen daarbij een rol waaronder de internationale concurrentie die tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op (arbeids)kosten leidt.

Meerjarige inzet

De inzet van de Arbeidsinspectie via toezicht en opsporing in de vleessector is meerjarig én aanzienlijk. Niet alleen in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026, waarover deze rapportage gaat, maar ook in de daaraan voorafgaande periode. Al jaren ontvangt de Arbeidsinspectie veel ongevals- en klachtmeldingen, doet zij honderden onderzoeken en worden veel handhavingsinstrumenten en strafrechtelijke interventies ingezet. De veelvuldige inzet leidt niet tot een afname van de arbeidsrisico's en -misstanden.

De genoemde systemische achtergrondkenmerken hebben een aanzienlijke invloed op het toezicht- en opsporingswerk in de vleessector. Daarbij speelt het volgende mee:

- De bewijslast van de vele wetsovertredingen ligt bij de Arbeidsinspectie als toezichthouder en opsporingsinstantie.
- Lange, wisselende ketens moeten voor elke individuele arbeidsrelatie worden ontrafeld, voordat inspecteurs en

⁶⁷ Zie: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2019).

rechercheurs kunnen vaststellen welk bedrijf als de juridische verantwoordelijke (overtredende werkgever, dader) kan worden aangemerkt.

- Arbeidsmigranten zijn moeilijk traceerbaar ten behoeve van verklaringen als bewijsmateriaal in onderzoeken.
- Afstemming met autoriteiten in andere landen kost veel tijd.
- Er is veel informatie nodig voor het rekenwerk in loononderzoek voor elke afzonderlijke werknemer voor elke afzonderlijke betaalperiode.
- De escalatieladder van handhaving (met stevigere instrumenten zoals hogere boetes bij recidive en (waarschuwingen) preventieve stillegging) kan alleen worden doorlopen bij achtereenvolgende onderzoeken naar vergelijkbare overtredingen bij dezelfde werkgevers.

Van meer toezicht of meer strafrechtelijk onderzoek is op de onderliggende, systemische kenmerken dan ook weinig effect te verwachten. Andere oplossingen zijn nodig om daadwerkelijke tot minder arbeidsrisico's en minder (arbeids)misstanden te komen.

Bronaarpak nodig

Naar analogie met de arbeidshygiënische strategie⁶⁸ is van een bronaarpak meer effect te verwachten. Een bronaarpak grijpt namelijk direct aan bij de systemische achtergrondkenmerken, die de oorzaken zijn van de hoge arbeidsrisico's en de vele (arbeids)misstanden. Bronmaatregelen zullen dus sneller en effectiever zijn.

Een aangrijpingspunt is dan de wijze waarop vleesbedrijven en uitzendbureaus hun werkprocessen organiseren en inrichten, evenals de mogelijkheden die wet- en regelgeving daarbij biedt of juist verbiedt. Dat zal ertoe leiden dat de werkplekken bij de vleesbedrijven zo worden ingericht dat die, zoals de Arbowet vereist, geschikt zijn voor alle werkenden tussen 18 en 67 jaar, ongeacht geslacht, leeftijd en nationaliteit. Op de korte termijn kan worden gedacht aan meer taakrotatie en aan meer werknemers in directe dienst, zodat duurzame en stabielere arbeidsrelaties ontstaan. Maatregelen die mogelijk meer tijd vragen zijn robotisering of automatisering van werkzaamheden die nu handmatig door goedkope arbeidsmigranten op uitzendbasis worden gedaan. Zonder bronaarpak blijven de arbeidskosten te laag waardoor investeringen in robotisering en automatisering minder aantrekkelijk zijn en achterwege blijven.

Beheersmaatregelen kunnen door de overheid worden opgelegd, zoals via een uitzendverbod, verbod op (onder)aanneming van werk en/of een verplicht percentage werknemers in directe dienst.

Het gevolg van dergelijke (overheids)maatregelen is dat werkgevers directe verantwoordelijkheid voelen en dragen. Werkgevers zullen dan meer sturen op duurzame inzetbaarheid van hun werknemers, onder meer omdat werkgevers zelf profiteren van investeringen in eigen personeel en omdat werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor doorbetaling bij ziekte. Werknemers weten bovendien beter bij wie zij terecht kunnen bij vragen of klachten omdat er minder schakels en minder onduidelijke verantwoordelijkheden zijn. In de huidige situatie met uitzend- en aannemingsconstructies is er vaak sprake van meerdere partijen (inlener en uitzendbureau, opdrachtgever en opdrachtnemer), waardoor onduidelijker is wie verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld loon, werktijden en klachtafhandeling. Zonder bronaarpak blijven de arbeidskosten dermate laag dat investeringen in innovatie via robotisering en automatisering onaantrekkelijk zijn en structurele verbeteringen achterwege blijven.

⁶⁸ Dit is één van de fundamenteën van het Arbeidsomstandighedenbeleid en -regelgeving in Nederland. Het brengt een hiërarchie aan in beheersmaatregelen die nodig (kunnen) zijn om risico's te beperken. Hierbij wordt eerst naar de bron van het probleem gekeken. De oorzaak van het probleem moet dus eerst worden weggenomen, bijvoorbeeld door een schadelijke stof te vervangen door een veiliger alternatief. Alleen als aan de directe oorzaak niets aan kan worden gedaan, zijn andere maatregelen mogelijk zoals – in het uiterste geval – persoonlijke beschermingsmiddelen.

Bijlage 1: Onderzoeksmethodiek

1. Inspectiebrede risicoanalyse (IRA)

De IRA is indicatief voor de arbeidsrisico's in de verschillende sectoren van de Nederlandse economie. Bij de IRA zijn enkele opmerkingen te maken:

- Met de IRA worden de risico's in vergelijkend perspectief geplaatst: risico's in een bepaalde sector doen zich dus in mindere, gemiddelde of meerdere mate voor dan in andere sectoren.
- Bepaalde groepen zijn ondervertegenwoordigd onder werknemers die meedoen met een belangrijke bron, de Nationale Enquête Arbeidsverhoudingen (NEA): dit geldt onder meer voor werknemers met een migratieachtergrond. Bekend is dat in onder andere de slachterijen veel arbeidsmigranten werken. Ondanks deze ondervertegenwoordiging in de cijfers komt de vleessector als hoog-risico in de IRA naar voren.
- De IRA maakt gebruik van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS; dit is een administratieve indeling. Elk bedrijf krijgt een code van de Kamer van Koophandel die aangeeft hoe de belangrijkste economische activiteiten van dat bedrijf worden gezien. Een bedrijf geeft die activiteiten zelf aan. En een bedrijf kan ook andere activiteiten (gaan) ontplooiën, die onder andere SBI-codes vallen. Een bedrijf kan hoofd- en neven-SBI-codes hebben. Een bedrijf is zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen. Lang niet alle bedrijven geven wijzigingen door. In de praktijk ziet de Arbeidsinspectie dat het regelmatig voorkomt dat de SBI-code geen goede afspiegeling (meer) is van het soort activiteiten dat plaatsvindt in het bedrijf.
- Sommige sectoren (SBI-codes) worden in de IRA samengenomen, omdat anders het aantal respondenten niet hoog genoeg is om tot voldoende betrouwbare cijfers te komen.
- Omdat de IRA veel gebruikt maakt van CBS-gegevens die alleen voor statistische doeleinden mogen worden gebruikt, mag de IRA geen cijfers bevatten die informatie over individuele bedrijven onthullen. Dit betekent dat sommige sectoren waar maar weinig bedrijven actief zijn of waar een dominant bedrijf is waar meer dan de helft van alle werknemers in de sector werkzaam is, niet apart onderscheiden mogen worden in de IRA.

2. SBI-codes voor de vleessector

Voor de vleessector zijn vier SBI-codes relevant⁶⁹:

- 10110: Industrie: Verwerking en conservering van vlees met uitzondering van vlees van gevogelte. Dit zijn de **roodvleesslachterijen**. Omschrijving van het CBS: o.a. exploitatie van slachthuizen die zich bezighouden met het doden, uitslachten of verpakken van vlees. Ook gaat het om de productie van vers, gekoeld of bevroren vlees, in karkassen en in delen.
- 10120: Industrie: Verwerking en conservering van vlees van gevogelte. Dit zijn de **witvleesslachterijen**, pluimvee dus. Omschrijving van het CBS: o.a. exploitatie van slachthuizen voor het doden, uitslachten of verpakken van pluimvee. Ook gaat het om de productie van vers, gekoeld of bevroren vlees in individuele proporties.
- 10130: Industrie: Vervaardiging van vleesproducten. Ook wel **vleesverwerking** genoemd. Omschrijving van het CBS: o.a. de productie van vleesconserven (bijvoorbeeld door koken, drogen, zouten of roken) en van vleesproducten.
- 46321: Groothandel: **Groothandel in vlees en vleesproducten**. Omschrijving van het CBS: o.a. de groothandel in vlees en vleeswaren (vers of geconserveerd); inkoop van levend vee, laten slachten en de verkoop van het vlees (zowel van roodvlees als van pluimvee, wild en gevogelte); alle bewerkingen die nodig zijn om geslacht vee te proportioneren teneinde vers vlees te kunnen verkopen.

Om tot voldoende betrouwbare cijfers van sectoren te komen, heeft de Arbeidsinspectie in de IRA sommige SBI-codes samengevoegd tot zogeheten IRA-microsectoren⁷⁰:

- Industrie: Slachterijen en visverwerking (met code 10110). Deze microsector bestaat uit de rood- en witvleesslachterijen (SBI-codes 10110 en 10120) en de verwerking en conservering van vis en van schaal- en weekdieren (SBI-code 1020).
- Industrie: Vervaardiging vleesproducten (met code 10130), die bestaat uit dezelfde SBI-code 10130.
- Groothandel: Groothandel in vlees en vleesproducten (met code 46321), die bestaat uit dezelfde SBI-code (46321).

⁶⁹ Vanaf 2025 geldt een nieuwe SBI die hier wordt aangehouden. Voor vlees geldt dat ten opzichte van de voorgaande SBI (SBI 2008) dezelfde codes met dezelfde inhoud gelden. Alleen de titel van de codes is aangepast. Voor eventuele vergelijkingen zie: [SBI2025-code zoeken | CBS](#) (2025) en [SBI codes · Centraal Bureau voor de Statistiek](#) (2008).

⁷⁰ Zie het Excel-bestand 'Koppeling SBI-codes met IRA sector indelingen' onder [Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025).

3. Gebruikte bedrijvenlijst

Deze rapportage bevat bevindingen vanuit het bestuursrechtelijke toezicht en vanuit de strafrechtelijke opsporing in de vleessector. Zoals toegelicht: er bestaat geen uniforme definitie van ‘de vleessector’. Ook zijn activiteiten en resultaten (klachtmeldingen, ongevalsonderzoeken, onderzoeken, ingezette instrumenten etc.) in de systemen van de Arbeidsinspectie niet gelabeld op vleessector. Voor deze rapportage moest daarom worden bepaald welke zoekvraag nodig en mogelijk was om zo goed als mogelijk de systemen te doorzoeken op relevante bevindingen over de vleessector. Voor die zoekvraag is gebruik gemaakt van reproduceerbare beslisregels. Het gevolg kan echter zijn dat sommige bedrijven onterecht wel of niet zijn meegenomen in de analyse.

Voor de Opsporingsdienst is de analyse gedaan door alle ontvangen signalen bij de domeinen Arbeidsuitbuiting en Werk & Inkomen in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 afzonderlijk te bekijken en te beoordelen of die betrekking hebben op de slacht, verwerking of groothandel van vleesbedrijven en uitzendbureaus die werkzaam in deze sector zijn.

Om inzicht en overzicht te krijgen in de bevindingen vanuit het bestuursrechtelijk toezicht is een lijst van 534 bedrijven samengesteld. Vervolgens is voor de bedrijven op die lijst bekeken welke informatie over klachtmeldingen, ongevalsmeldingen, afgeronde onderzoeken en ingezette handavingsinstrumenten in de periode van 2023 tot en met het eerste kwartaal van 2026 beschikbaar is. Voor deze bedrijvenlijst is gebruik gemaakt van verschillende bronnen:

1. Leden van branchevereniging Nepluvi volgens een onderzoek waar zij zelf aan hebben meegewerkt.⁷¹
2. Leden van branchevereniging VleesNL volgens een onderzoek waar zij zelf aan hebben meegewerkt.⁷²
3. Leden van branchevereniging VleesNL volgens hun eigen website.⁷³
4. Uitzendbureaus die bij de Arbeidsinspectie bekend zijn als hoofdzakelijk uitzendend naar de vleessector. Dit betreft zeven uitzendbureaus.
5. SNA-gecertificeerde uitzendbureaus die onder de cao Vleessector (roodvlees) vallen⁷⁴, wat het geval is als zij meer dan de helft van hun omzet in deze sector behalen. Zo’n overzicht is niet bekend voor uitzendbureaus die onder de cao Pluimveeverwerkende industrie vallen.

6. Door de NVWA erkende slachthuizen⁷⁵ voor vlees van gedomesticeerde hoefdieren, van pluimvee en konijnen, van gekweekt wild, en wildbewerkingsinrichtingen.
7. Bedrijven die in het handelsregister als hoofdactiviteit een van de volgende SBI-codes hebben (zie ook hierboven): 10110, 10120, 10130, 46321.
8. Bedrijven die in het handelsregister als nevenactiviteit een van de volgende SBI-codes hebben (zie ook hierboven): 10110, 10120, 10130 en 46321.

De volgorde van deze bronnen geeft ook enige mate van zekerheid weer. Zo zijn leden van de brancheverenigingen zeker werkzaam in de vleessector, net als uitzendbureaus die onder de cao Vleessector vallen. Aan bedrijven die op de resulterende bedrijvenlijst staan met als belangrijkste reden een NVWA-erkenning of een relevante hoofd- of neven-SBI-code (nummers 6, 7, 8) zijn extra voorwaarden gesteld:

- a. Het bedrijf moet meer dan 0 werknemers hebben *én* tenminste SBI 10110, 10120 en/of 10130 als hoofd- of neven-SBI-code hebben (de Arbeidsinspectie houdt namelijk toezicht op werkgevers). Bedrijven die alleen een groothandel van vlees zijn, en niet een slachterij of vleesverwerker, worden buiten beschouwing gelaten (de problematiek van grootschalige inzet van arbeidsmigranten op uitzendbasis doet zich namelijk vooral voor bij de primaire subsectoren in de keten).
- b. Bedrijven met 0 werknemers, maar waarbij er wel werknemers zijn binnen het concern waar het bedrijf onder valt, worden meegenomen als zij SBI 10110, 10120 en/of 10130 als hoofd- of neven-SBI-code hebben, *én* niet primair op de lijst zijn gekomen vanwege hun neven-SBI-code. Zo wordt geabstraheerd van eventuele bedrijfsconstructies vanwege bedrijfseconomische of juridische redenen.
- c. Een uitzondering op bovenstaande criteria is dat bedrijven met een aan de uitzendbranche -gerelateerde SBI-code als hoofd- of neven-SBI-code *én* 10110, 10120 en/of 10130 als hoofd- en/of neven-SBI-code altijd worden meegenomen, ongeacht het aantal werknemers.

Deze criteria resulteren in een lijst met 537 bedrijven. Drie bedrijven bleken alsnog overduidelijk niet tot de doelgroep te behoren (een boomrooierij, een kapper en een tuinder) en zijn verwijderd, wat uiteindelijk resulteert in een lijst van 534 bedrijven.

⁷¹ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

⁷² Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

⁷³ Zie: [Leden - COV](#).

⁷⁴ Zie: [Wat gaat er mis bij de inzet van uitzendkrachten in de vleessector? - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek](#) (2025).

⁷⁵ Zie: [Overzicht erkende slachthuizen en uitsnijderijen | NVWA](#). Het gaat hier alleen om erkende slachthuizen. Erkende uitsnijderijen vallen niet onder deze categorie en worden buiten beschouwing gelaten.

4. Uitleg werkwijze bestuursrechtelijk toezicht⁷⁶

De Arbeidsinspectie kijkt allereerst naar het aantal afgeronde zaken: zaken waarin de Arbeidsinspectie zelf heeft kunnen controleren op de naleving van minimaal één artikel van een arbeidswet. De Arbeidsinspectie heeft dus én de benodigde onderzoekshandelingen kunnen doen én kunnen constateren in hoeverre sprake is van naleving van de regels. Eén zaak kan meerdere werkgevers en/of meerdere overtredingen van een of meerdere wetten betreffen. Zaken kunnen actief worden opgestart en/of gebaseerd zijn op klachtmeldingen in hetzelfde jaar of eerdere jaren. Geconstateerde overtredingen kunnen leiden tot de inzet van een of meerdere instrumenten. Soms kan geen instrument worden ingezet, omdat de werkgever niet meer te achterhalen is, failliet is, of de regels naleeft. De inspecteur en de onafhankelijke boeteoplegger van de Arbeidsinspectie kunnen instrumenten inzetten.

Instrumenten door de inspecteur

Als er geen overtredingen zijn geconstateerd, dan stuurt de inspecteur een afrondingsbrief aan de werkgever. Bij regelovertreding kan de inspecteur een of meerdere instrumenten inzetten:

- Boeterapporten, die tegelijkertijd naar de overtreder en de boeteoplegger worden verstuurd. Een boeterapport wordt per werkgever per wet opgemaakt. Zo'n rapport kan meerdere overtredingen van dezelfde wet bevatten. Bij arbeidsongevallen ontvangt het slachtoffer ook het boeterapport en in dat rapport kan meer één overtreding worden opgenomen, ook wel de causale overtreding genoemd.
- Waarschuwingen, bijvoorbeeld als een werkgever zijn werknemers beperkt minder dan het wettelijk minimumloon heeft betaald. In de waarschuwing staat dan dat de werkgever moet nabetalen. Doet hij dat niet, dan volgt alsnog een boeterapport.
- (kennisgeving) eis tot naleving, in geval van niet zware of ernstige overtreding waarvoor geen concrete norm in de wet of in een Arbocatalogus staat. In de eis geeft de inspecteur aan welke maatregelen de werkgever moet nemen om de overtreding op te heffen en binnen welke termijn.
- Stilleggen van werkzaamheden en staken van arbeid, als werkzaamheden direct moeten worden beëindigd. Bijvoorbeeld bij te lang werken (op grond van de ATW), bij ernstig gevaar in de zin van onmiddellijk dreigend gevaar voor personen (op grond van de Arbowet) of bij (een combinatie van) omstandigheden van ernstige arbeidsmisstanden (ook op grond van de Arbowet).

- Processen-verbaal, bijvoorbeeld bij het niet voldoen aan een ambtelijk bevel (artikel 184 Wetboek van Strafrecht) en belediging van een ambtenaar in functie (artikel 267 Wetboek van Strafrecht).

Instrumenten door de boeteoplegger

De boeteoplegger oordeelt eigenstandig over de door de inspecteur in het boeterapport geconstateerde overtredingen; het boeterapport is dus het startpunt. Op basis van de aangedragen feiten en omstandigheden kan de boeteoplegger besluiten tot een boete (al dan niet gedeeltelijk of geheel gematigd) of het niet opleggen van een boete. Dit wordt vastgesteld in een boetebeschikking. Waar nodig wordt een boete aangevuld met een last onder dwangsom (gericht op nabetaling van onrecht niet betaald WML-loon) en/of een waarschuwing preventieve stillegging.⁷⁷ Op één boeterapport volgt dus altijd één boetebeschikking met één totaalbedrag aan boetes.⁷⁸ Dit totaal kan echter de som zijn van een aantal aparte boetes voor verschillende overtredingen van dezelfde wet. Zo geldt vanuit de WML een boetenormbedrag per overtreding per werknemer. Uiteindelijk spreekt de Arbeidsinspectie van één overtreding met één boete.

Wanneer de waarschuwing preventieve stillegging is gegeven en binnen vijf jaar weer dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt geconstateerd, kan een bevel tot preventieve stillegging worden gegeven. Het bedrijf wordt dan voor een bepaalde periode daadwerkelijk stilgelegd. Dit bevel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

5. Uitleg werkwijze Opsporingsdienst

Het werkproces van de Opsporingsdienst is gestandaardiseerd, waarbij er wel verschillen bestaan tussen het werkproces bij het domein Werk en Inkomen en die bij het domein Arbeidsuitbuiting. Elk signaal doorloopt het volgende proces voordat sprake is van een strafzaak die voor de rechter wordt gebracht. In elke fase kan het proces stoppen. Het werkproces is als volgt:

1. De Opsporingsdienst ontvangt een signaal. Signalen komen o.a. van burgers, (ex-) werknemers, overheidsinstanties (zoals de politie en de AVIM), Meldpunt Misdaad Anoniem, medewerkers van de Arbeidsinspectie en het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Bij registratie wordt gekeken welk domein het betreft. Daarbij wordt aangesloten op de formuleringen van de indiener van het signaal. Alle ontvangen signalen worden geregistreerd, ook als die buiten de reikwijdte van het Opsporingsdomein vallen.

⁷⁶ Deze werkwijze is eerder beschreven, zie o.a.: [Rapportage maaltijd- en flitsbezorging | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2022).

⁷⁷ Voor een uitleg over waarschuwing preventieve stillegging en bevel preventieve stillegging, zie: [\(Waarschuwing\) Preventieve stillegging | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)

⁷⁸ Als geen boete wordt opgelegd of een matiging van 100%, dan wordt gesproken van nulbeschikking.

2. De Opsporingsdienst bekijkt elk signaal, verkrijgt deze met informatie uit open en/of gesloten bronnen (zoals toezichtsinformatie en politiesystemen), bekijkt de eventuele georganiseerdheid van een gedraging, en geeft een eerste oordeel of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting of een mogelijk delict op het domein van Werk & Inkomen. Als dat het geval is, dan wordt gesproken van een melding. Signalen blijken nogal eens te weinig aanknopingspunten te bevatten om vast te kunnen stellen of het op het opsporingsdomein van de Arbeidsinspectie valt of om te kunnen spreken van voldoende opsporingsindicaties of een verdenking. Het gevolg daarvan is dat aan het signaal geen opvolging kan worden gegeven.
3. Als er sprake is van een melding, dan wordt die uitgebreider onderzocht. Elke melding wordt gewogen waarbij wordt gekeken naar vragen als: hoe concreet is de melding en welke opsporingsindicaties zijn er, wat is de omvang van eventuele fraude, wat is de haalbaarheid, welke alternatieve interventies zijn er, past de melding bij een trend of fenomeen, hoe verhoudt de melding zich tot andere meldingen en het Handhavingsarrangement.⁷⁹

Specifiek voor het domein Arbeidsuitbuiting geldt dat de meeste onderzoeken volgen op signalen en meldingen; de werkwijze is dan als volgt. Indien een melding zicht geeft op een of meerdere mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting, dan zijn de speciaal hiervoor gecertificeerde rechercheurs mensenhandel aan zet. Er volgt dan een informatief gesprek (intake). Indien tijdens dat gesprek de geringste aanwijzing voor slachtofferschap van arbeidsuitbuiting wordt vastgesteld, dan wordt een opsporingsonderzoek gestart. Het mogelijke slachtoffer krijgt een bedenktijd van drie maanden aangeboden. In die tijd kan het slachtoffer afwegen of hij aangifte wil doen. Na de eventuele aangifte wordt door het Functioneel Parket de aangifte beoordeeld en besloten het tactisch onderzoek voort te zetten of stop te zetten.⁸⁰

Daarnaast kunnen binnen het domein Arbeidsuitbuiting projectmatige onderzoeken naar mogelijke arbeidsuitbuiting plaatsvinden. Dan is de werkwijze vergelijkbaar met de reguliere werkwijze bij het domein Werk en Inkomen, waarin juist de werkvoorbereiding een belangrijke rol speelt.

4. De fase van werkvoorbereiding. Dit is de reguliere werkwijze binnen het domein Werk en Inkomen en ook bij projectmatige onderzoeken naar mogelijke arbeidsuitbuiting.
5. Onder gezag van het Functioneel Parket wordt de informatie vanuit het informatiedocument verder verkrijgt. Ook kunnen in bepaalde gevallen opsporingsmiddelen worden ingezet. In deze fase kunnen om meerdere redenen zaken stoppen, bijvoorbeeld als er onvoldoende aanknopingspunten voor een verdenking bestaan of bij onvoldoende opsporingsindicaties om de bestanddelen van het strafbare feit te bewijzen. Deze fase van werkvoorbereiding wordt afgesloten met een 'proces-verbaal voortijdige beëindiging' of een zogeheten weegdocument. In het weegdocument wordt alle beschikbare informatie neergelegd en wordt de haalbaarheid van (verder) tactisch opsporingsonderzoek met behulp van verschillende scenario's ingeschat. Zo kan besloten worden voor welke zaken de beperkte opsporingscapaciteit moet worden ingezet. Binnen de Opsporingsdienst bestaat de zogeheten Stuur- en Weegploeg, die – onder roulerend voorzitterschap van het Functioneel Parket en de Opsporingsdienst – beslist over de weegdocumenten, en daarmee of en welk vervolg wordt gekozen. Een bespreking van een weegdocument kan leiden tot de start van een tactisch onderzoek.
6. Een tactisch onderzoek. Elk onderzoek wordt aangestuurd door een zaaksofficier van het Functioneel Parket. In deze fase wordt een proces-verbaal van verdenking opgesteld zodat er ook bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet. Lopende het tactische onderzoek wordt de voortgang door middel van voortgangrapportages elke drie maanden besproken met de Stuur- en Weegploeg. Als het onderzoek te weinig oplevert, dan wordt een stopzettingsrapportage aan de Stuur- en Weegploeg voorgelegd. Als het onderzoek leidt tot voldoende bewijsmiddelen van het strafbare feit, volgt er een procesdossier (proces-verbaal) waarmee het Functioneel Parket de verdachte kan vervolgen. Uiteindelijk is het aan de rechter om te oordelen over de aangedragen feiten.

⁷⁹ Dit document bevat de meerjarige en jaarlijkse afspraken tussen het Functioneel Parket, de ministeries SZW en VWS en de Inspecteur-Generaal van de Arbeidsinspectie over de strafrechtelijke inzet van de Opsporingsdienst.

⁸⁰ Zie o.a.: Arbeidsinspectie, Rapportage kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting (2021). Hierbij is van belang dat de karakterisering van het werkproces recent iets is gewijzigd. Inmiddels wordt bij de aanpak van arbeidsuitbuiting gesproken van de start van een opsporingsonderzoek als een intake gesprek met het mogelijke slachtoffer is gevoerd én als daarbij de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel is vastgesteld. Zo ja, dan wordt het slachtoffer bedenktijd aangeboden en kan hij of zij binnen drie maanden aangifte doen. De fase van werkvoorbereiding doet zich dan niet voor. Omdat deze rapportage op het verleden ziet, wordt hier aangesloten op de terminologie die in die jaren gold.

Bijlage 2: Risicovol werk door arbeidsmigranten op uitzendbasis

In de arbeidsintensieve vleessector werken veel arbeidsmigranten op uitzendbasis. Uit allerlei onderzoeken blijkt dat dergelijke omstandigheden negatief uitpakken voor arbeidsmigranten: zij doen risicovol werk doen en zijn de dupe van allerlei (arbeids) misstanden.

Mechanismen

Werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (o.a. laag loon, weinig scholing, flexibel contract) lopen in Nederland relatief grote risico's op ongezond, onveilig en oneerlijk werk.⁸¹ De Arbeidsinspectie ziet meerdere mechanismen die leiden tot een cumulatieve van deze risico's. Zo zorgt toenemende internationale concurrentie in bepaalde sectoren tot een voortdurende neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen. Het vrij verkeer van diensten en personen draagt bij aan een ruim internationaal aanbod van goedkope arbeid. Ook de veelvormigheid van toegestane arbeidsrelaties en de aanwezigheid van kwetsbare groepen heeft een versterkende werking.⁸² Deze mechanismen gaan ook op voor de vleessector.

In Nederland zijn sommige mechanismen sterker dan in andere landen. Zo scoort Nederland hoog op de risico-indicator 'flexibel contract'.⁸³ 23% van de werknemers werkt in Nederland op een tijdelijk of flexibel contract (tegen 13% EU-gemiddelde) en 12% werkt als zzp'er (tegen 8% EU-gemiddelde). Ook heeft Nederland een lage productiviteitsgroei vanwege o.a. een sterke toename van werk in laagproductieve sectoren en sectoren met veel flexibele werknemers.

Verdienmodellen

De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren meerdere rapporten over verdienmodellen gepubliceerd.⁸⁴ Terugkerend in deze rapporten zijn de typen constructies die bedrijven

gebruiken om hun arbeidskosten te reduceren ten faveure van zichzelf en hun (inter)nationale concurrentiepositie, maar ten koste van werkenden en de omgeving.⁸⁵ Die verdienmodellen hebben veelal betrekking op de inzet van arbeidsmigranten, zoals kostenvoordelen door de illegale tewerkstelling van arbeidsmigranten, uitzendkrachten in de laagste fase houden⁸⁶ en grootschalig gebruik van ontslag op staande voet. Ook zijn 'package deals' lucratief voor bedrijven. Daarbij wordt werk gekoppeld aan verplichte huisvesting en vervoer naar en in Nederland, waarvan de kosten worden doorberekend aan de arbeidsmigrant. Kenmerkend is dat arbeid daarbij wordt behandeld als 'bulkgoed': grote groepen mensen die als inwisselbaar worden gezien en flexibel en vaak tijdelijk worden ingezet.

Overtredingen uitzendconstructies

Bij inleen- of uitleenconstructies overtreden werkgevers ongeveer twee keer zo vaak de arbeidswetten, zo volgt uit een analyse van de toezichtshistorie van de Arbeidsinspectie.⁸⁷ In de periode 2018-2022 blijkt binnen de populatie van geïnspecteerde werkgevers het bestaan van een inleen-/uitleenconstructie de belangrijkste voorspeller voor het constateren van een overtreding van de arbeidswetten. Bij arbeidsmarktfraude (eerlijk werk) constateerden inspecteurs 2,2 keer zo veel overtredingen bij werkgevers die op enig moment als inlener bij een zaak waren betrokken ten opzichte van werkgevers waarvoor dat niet gold. Bij arbo (gezond en veilig werk) was dat 1,8 keer zo veel overtredingen.

De Arbeidsinspectie handhaaft veel bij uitzendbureaus en hun inleners. In de periode 2020-2022 was het handhavingspercentage met 67% erg hoog bij de aanpak van oneerlijk werk door uitzendbureaus en hun inleners.⁸⁸ De Arbeidsinspectie controleerde risicogerichte namelijk

⁸¹ Zie: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2019) en [Brede heroverwegingen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) (2020).

⁸² Zie: [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2019).

⁸³ Zie Country Report – Netherlands (2024): [c3a6d1e0-8289-4fb9-91ab-3f3fb1ba6dee_en](#).

⁸⁴ Zie onder meer: rapportage over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting ([Arbeidsmarktbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 2021), verdienmodellen met arbeidsmigranten in de IBO Arbeidsmigratie ([Wat werkt voor de toekomst - interdepartementaal beleidsonderzoek arbeidsmigratie - | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), bijlage 5, vanaf p. 137, 2025) en rapportage over verdienmodellen ([Verdiene aan arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van arbeidsmigranten | Nederlandse Arbeidsinspectie](#), 2026).

⁸⁵ Reflectie over arbeidsmigratie van de Inspecteur-Generaal, waaruit blijkt dat bedrijven de lusten van goedkope arbeidsmigranten krijgen, terwijl de maatschappij de lasten draagt. Zie: [Jaarverslag 2021 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2022).

⁸⁶ Er zijn meerdere fasesystemen bij uitzendovereenkomsten. Het type fasesysteem is afhankelijk van de cao waaronder de werknemer valt. In de regel geldt dat aan de laagste fase (ook wel fase 1 of A genoemd) minder rechten zijn verbonden.

⁸⁷ Zie: [Sector- en beroepeninformatie Inspectiebrede Risicoanalyse 2022 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025).

⁸⁸ Zie: [Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2023).

1.304 uitzendbureaus en hun inleners, waarvan bij 873 werkgevers een overtreding is geconstateerd. Het gemiddelde handhavingspercentage na een eerste inspectie bij eerlijk werk schommelt in de periode 2021-2025 rond de 50%.⁸⁹

In de periode 2023-2025 heeft de Arbeidsinspectie gecontroleerd of uitzendbureaus en inleners de werkenden gezond en veilig laten werken. Bij inleners is gecontroleerd op de wijze waarop het arbobeleid⁹⁰ wordt gevoerd, bij uitzendbureaus op de interne arbozorg voor de eigen werknemers (denk aan intercedenten). De 557 uitgevoerde inspecties hebben in 56% geleid tot handhaving.⁹¹ Bij 68% van de inleners zijn een of meerdere overtredingen geconstateerd, bij 24% van de uitzendbureaus. Het lagere handhavingspercentage voor uitzendbureaus is verklaarbaar, omdat de werkzaamheden bij de inleners worden gedaan die daarom ook verantwoordelijk zijn voor gezond en veilig werk van de uitzendkrachten. Geconstateerde overtredingen hadden betrekking op de risico-inventarisatie en -evaluatie (ontbreken of onvolledig; RI&E), de toetsing door kerndeskundigen of het gebruik van een niet-erkende branche RI&E. In deze periode zijn 1.020 handhavingsinstrumenten ingezet; op grond van het handhavingsbeleid volgend uit de Arboregelgeving gaat het voornamelijk om waarschuwingen.

Arbeidsmigranten en ongevallen

Minstens 200.000 EU-arbeidsmigranten in Nederland werken vooral in risicovolle sectoren, doen de gevaarlijkste taken en zijn ongeveer 1,4-5 keer zo vaak als gemiddeld betrokken bij een arbeidsongeval.⁹² Zij zijn tijdelijk hier om te werken. Ze werken vooral in de sectoren land- en tuinbouw, vervoer en opslag, en industrie. Arbeidsmigranten doen vaak structureel werk met tijdelijke contracten. Ruim 88% heeft een vorm van flexibele arbeidsrelatie. Hierdoor krijgen zij vaak de gevaarlijkste taken toebedeeld, op ongunstige tijden, terwijl er niet altijd voldoende tijd, middelen of aandacht is voor veilig werken. Ruim de helft van de arbeidsmigranten die werkzaam zijn in laaggekwalificeerde banen spreekt geen Nederlands en Engels. De Onderzoeksraad voor Veiligheid roept de sectoren waar arbeidsmigranten in groten getale werken en de onveiligheid het grootste is, op om arbeidsmigranten die structureel werk verrichten als vaste werknemers te behandelen.⁹³ Ook ligt volgens de Arbeidsinspectie een belangrijke sleutel voor meer veiligheid op het werk en voor betere naleving van de arbeidsomstandighedenwetgeving in het verstevigen van de arbeidsrelatie in wetgeving.⁹⁴

⁸⁹ Zie: [Jaarverslag 2025 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2026).

⁹⁰ Op grond van de Arbowet gaat het om de aanwezigheid en kwaliteit van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), het plan van aanpak om de aanwezige arbeidsrisico's te voorkomen of beperken, en om voorlichting en onderricht over deze risico's.

⁹¹ Zie: Arbeidsinspectie, [Gezond en veilig werken voor uitzendkrachten](#) (2026). Nog te publiceren.

⁹² Zie: [Veiligheid arbeidsmigranten - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#) (2025). Dit beeld volgt ook uit de monitors arbeidsongevallen van de Arbeidsinspectie. Zo bleek dat 24% van de in 2024 afgeronde onderzoeken naar meldingsplichtige arbeidsongevallen het slachtoffer een uitzendkracht was, terwijl uitzendkrachten 8% uitmaken van de werkzame beroepsbevolking in deze sector ([Monitor arbeidsongevallen 2024 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie](#), 2025).

⁹³ Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vindt dat vaste contracten in kwetsbare sectoren moeten worden bevorderd. Zie: [Input commissiedebat arbeidsmigratie van 3 juni 2026 | Nationaal Rapporteur](#) (2026).

⁹⁴ Reflectie over veiligheid van de Inspecteur-Generaal, zie: [Jaarverslag 2024 | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) (2025).

Deze rapportage is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag
T 0800 51 51

Juni 2026