

Radboud Universiteit



Policy Brief WP4 - Nederland

Sociale conditionaliteit in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Nederland: slaat het de plank mis?

Auteurs:

Sterre Naaktgeboren

Tesseltje de Lange



This project has been funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 101094652

Policy Brief

Sociale conditionaliteit in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Nederland: slaat het de plank mis?

28 augustus 2025

Sterre Naaktgeboren & Tesseltje de Lange (beiden Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen)

De bescherming van de rechten van werknemers in de voedselketen vraagt om EU-brede aandacht.

Volgens het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU zijn de EU-lidstaten verplicht voor 1 januari 2025 strategische GLB-plannen op te stellen, onder andere gericht op het invoeren van administratieve sancties voor landbouwers en andere begunstigten van GLB-subsidies in het geval dat zij zich niet houden aan sociale normen op het werk (artikel 14 Verordening (EU) 2021/2115). Dit wordt in het GLB 'sociale conditionaliteit' genoemd en betreft arbeidsvoorwaarden in het kader van richtlijnen over transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, over verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk en over veiligheid en gezondheid wanneer werknemers arbeidsmiddelen op de werkplek gebruiken.

Lidstaten moeten beschikken over een doeltreffend en proportioneel systeem van administratieve sancties voor landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen in het kader van het GLB en die deze sociale normen niet naleven.

Op Europees niveau wordt de kwetsbare positie van werknemers erkend, zoals blijkt uit de onlangs gepubliceerde Visie voor landbouw en voedsel van de Europese Commissie. Naast andere doelstellingen noemt de visie het belang van het beschermen van de *“...rechten van werknemers op landbouwbedrijven en in de hele voedselwaardeketen”* (Europese Commissie, 2025, p. 6).

Sociale conditionaliteit is bedoeld als stimulans voor werkgevers in 'Farm to Fork'-sectoren om de sociale rechten van (migranten)werknemers na te leven. Het laatste vormt de kern van het HorizonEurope DignityFIRM project. Naar aanleiding van gesprekken tussen het DignityFIRM-onderzoeksteam en vertegenwoordigers van Directoraat-Generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie gaan we in op de behoefte van de Europese Commissie aan inzicht in de praktische werking van de sociale conditionaliteitsregels, in het bijzonder met betrekking tot de gevolgen voor arbeidsmigranten. Bovendien kwam in deze gesprekken de vraag naar voren of verdere stappen, zoals het uitbreiden van sociale conditionaliteit met andere richtlijnen, wenselijk en haalbaar zijn.



De implementatie van sociale conditionaliteit in Nederland

De focus van deze *Policy Brief* ligt op de implementatie van sociale conditionaliteitsregels in Nederland, die op 1 januari 2025 in werking zijn getreden en vastgelegd in de *Regeling van de Minister van landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 18 december 2024 nr. WJZ/87523092* (2024).

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heeft de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van arbeid. Als de NLA een schending constateert van normen die onder het sociale conditionaliteitsmechanisme vallen, moet zij dit melden aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die vervolgens beoordeelt of een verlaging van GLB-steun gerechtvaardigd is. Deze korting komt bovenop mogelijke administratieve sancties op basis van bestaande relevante arbeidswetgeving (Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, 2024a; 2024b; Stehouwer, 2023). In augustus 2024 uitte de agrarische werkgeversorganisatie LTO Nederland haar zorgen over de gevolgen voor boeren, die volgens de organisatie nu dubbele sancties kunnen krijgen voor één overtreding (LTO, 2024).

Definiëren van de doelgroep

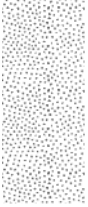
Aantal landbouwbedrijven en oppervlakte (are) per cultuurgrondcategorie in Nederland in 2024		
Gebruikscategorie cultuurgrond	Aantal bedrijven	Oppervlakte (are)
Akkerbouw	23.974	53.065.260
Vollegrondstuinbouw	9.923	9.170.405
Glastuinbouw	3.187	1.003.840
Grasland en groenvoeder-gewassen	41.163	116.610.615

Bron: CBS StatLine (2025)

In Nederland geldt sociale conditionaliteit alleen voor ontvangers van directe inkomenssteun onder pijler 1 bestaande uit grondgebonden subsidies van ongeveer €270 per hectare. In de Nederlandse context wordt sociale conditionaliteit daarom beperkt tot actieve boeren met subsidiabele landbouwgrond: landbouwgrond (bouwland, blijvend grasland of blijvende teelt) en subsidiabele landschapselementen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2025a, 2025b). Hierdoor zijn de subsidies vooral relevant in sectoren zoals de melkveehouderij en de vollegrondsgroente- en fruitteelt. Hoewel sommige van deze boeren arbeidsmigranten in dienst hebben, komen veel sectoren waarin schendingen van het arbeidsrecht zich het meest voordoen, zoals de glastuinbouw, de vleesverwerking en het verpakken van voedsel, niet in aanmerking voor pijler 1-steun en zijn ze daarom uitgesloten van sociale conditionaliteit. Daardoor heeft sociale conditionaliteit momenteel een beperkt bereik en een beperkte effectiviteit in het aanpakken van de structurele uitbuiting van arbeidsmigranten in de Nederlandse voedselketen.

Arbeidsmigranten in de Nederlandse landbouw

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de mate waarin Nederlandse landbouwbedrijven die in aanmerking komen voor subsidies (gekoppeld aan sociale conditionaliteitsregels) arbeidsmigranten aannemen uit de EU of van buiten de EU. Arbeidsmigranten in de Nederlandse landbouw zijn voornamelijk Unieburgers uit Midden- en Oost-Europa die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer. Als Unieburgers hebben deze werknemers recht op gelijke behandeling en hun rechten zijn vastgelegd in de EU-verdragen en Richtlijn 2004/38. De Nederlandse overheid is al verplicht om toe te zien



op de juiste handhaving van die rechten, zoals vastgelegd in EU Richtlijn 2014/54.

De meeste werkenden worden door landbouwers via uitzendbureaus in dienst genomen. Dit werpt de kwestie van ketenaansprakelijkheid op in het geval van sancties op grond van sociale conditionaliteit, een onderwerp dat later in deze *Policy Brief* besproken zal worden.

Bovendien komen arbeidsmigranten, ook in de landbouwsector, van buiten de EU naar Nederland voor werk via intra-EU detachering. Zij hebben recht op vrijwel gelijke behandeling volgens de detacheringsrichtlijn 96/71 (herzien 20/1057) en de handhavingsrichtlijn 14/67, die meer grensoverschrijdende samenwerking bij handhaving voorschrijft.

Ronde tafel van DignityFIRM met stakeholders

Tijdens een ronde tafel van DignityFIRM in mei 2025 bespraken we sociale conditionaliteit met een groep deskundigen, vertegenwoordigers van de academische wereld, overheidsactoren van verschillende ministeries, werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van de landbouwsector. In een aparte bijeenkomst interviewden we een vakbondsvertegenwoordiger. We gingen in op de volgende vragen:

- Welke knelpunten of successen voorziet uw organisatie? Hoe kan de uitvoering van sociale conditionaliteit zo nodig worden versterkt? Welke randvoorwaarden en interventies zijn daarvoor nodig?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen van sociale conditionaliteit voor landbouwers en andere begunstigden en voor (arbeids)migranten in de

landbouwsector? In hoeverre kunnen de gevolgen van de sociale conditionaliteitsregels verschillen tussen subsectoren in de landbouwsector?

- Welke rol speelt de Europese Unie op dit moment en welke aanvullende rol zouden Europese instellingen kunnen spelen om de doeltreffendheid van sociale voorwaardelijkheid in het GLB te vergroten?

Deze *policy brief* beantwoordt deze vragen specifiek voor de Nederlandse context.

Sociale conditionaliteit als een onsamenhangend element in het conditionaliteitssysteem

Sociale voorwaardelijkheid wordt door belanghebbenden over het algemeen gezien als een gefragmenteerd en inconsistent onderdeel van het bredere conditionaliteitskader in het GLB. Terwijl de GLB-voorwaarden in de eerste plaats gericht zijn op het waarborgen van duurzaam en rechtmatig landgebruik, richten de sociale conditionaliteiten zich op arbeidsvoorwaarden en zijn ze niet direct gekoppeld aan landbeheer. Wegens deze thematische ontkoppeling werd sociale conditionaliteit door sommigen omschreven als "*een vreemde eend in de bijt*". Bovendien zijn er, anders dan bij milieuvoorwaarden, geen verplichte inspectie-eisen, wat de samenhang binnen het handhavingssysteem van de conditionaliteiten verder verzwakt.

De handavingspraktijk van de Nederlandse Arbeidsinspectie

Het sociale conditionaliteitsmechanisme is specifiek gericht op gezondheid en veiligheid op het werk. Zoals beschreven in de *Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving* (2025) leidt het niet naleven van de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet in de meeste gevallen



tot een waarschuwing, een kennisgeving van een eis tot naleving of een eis tot naleving. Alleen als eenzelfde of een soortgelijke overtreding opnieuw geconstateerd wordt, kunnen er financiële sancties opgelegd worden. Aangezien de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) niet snel of vaak boetes oplegt voor overtredingen van wetgeving gerelateerd aan arbeidsomstandigheden, heeft de NLA ons laten weten dat het onwaarschijnlijk is dat dergelijke overtredingen regelmatig gemeld gaan worden aan de RVO met het oog op de intrekking van CAP-subsidies.

Bovendien ligt de primaire focus van de NLA niet op wetgeving met betrekking tot gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, de kernfocus in de sociale conditionaliteitsregels. Vanwege beperkte middelen werkt de NLA risicogericht met betrekking tot toezicht en handhaving. In de Nederlandse context geven haar risicoanalyses aan dat ernstigere arbeidsmarktovertredingen prioriteit moeten krijgen (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2025). Als gevolg daarvan besteedt de NLA haar capaciteit voornamelijk aan gevallen van arbeidsmarktfraude, waar de volgende wetgeving onder valt: de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). De invoering van sociale conditionaliteit lijkt geen verandering te brengen in het gebrek aan prioriteit voor gezondheid en veiligheid op het werk in de handhavingspraktijk van de NLA, aangezien een vertegenwoordiger verklaarde dat het *“niet voor de hand ligt om meer capaciteit te gaan besteden aan onderwerpen die minder hoog uit risicoanalyses naar voren komen”*.

Uitzendbureaus

Sociale conditionaliteit is gericht op de subsidieaanvrager, in de meeste gevallen de boer. Het is niet gericht op het uitzendbureau dat vaak de werknemers officieel in dienst heeft. Aangezien het uitzendbureau niet de aanvrager is van GLB-subsidies, kan het niet worden gesanctioneerd onder dit mechanisme van sociale conditionaliteit, ook al kan het de feitelijke bron van niet-naleving zijn.

De deelnemers van de ronde tafel deelden de wens om ervoor te zorgen dat boeren hun verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijk worden gehouden voor een gezonde en veilige werk-*én* woonplaats en om werknemers te informeren over hun rechten en plichten. Boeren (vaak inleners) zouden zich niet moeten kunnen verschuilen achter het uitzendbureau als het gaat om goede arbeidsomstandigheden van de werkenden die hun gewassen oogsten.

Een marginale maatregel in de Nederlandse aanpak om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren

In het Nederlandse beleidslandschap wordt sociale conditionaliteit over het algemeen gezien als een marginale en symbolische maatregel met een beperkt vermogen om de structurele oorzaken van preciaire arbeidsomstandigheden onder arbeidsmigranten aan te pakken, in tegenstelling tot potentieel verdergaande nationale initiatieven. Deze initiatieven omvatten bijvoorbeeld de Wet Toelating Terbeschikkingstelling van Arbeid (WTTA), die uitzendbureaus reguleert; de verkenning van een sectorspecifiek verbod op uitzendwerk, in het bijzonder in kwetsbare industrieën; en de Wet Goed Verhuurderschap. In vergelijking met deze wetten,



die mogelijk bijdragen aan een meer systemische hervorming, denken de deelnemers van de ronde tafel dat de sociale conditionaliteiten van de EU te weinig effect gaan hebben. Een deelnemers van de rondetafel verwoordde het als volgt: *“Ondertussen zijn we in mijn ogen hier op de vierkante millimeter ons met verkeerde dingen bezig aan het houden.”*

Intrekken van subsidies: wat is het voordeel voor migranten?

Het is niet duidelijk wat het voordeel is voor migranten als subsidies van een werkgever worden ingetrokken. Mochten bedrijfseconomische redenen hebben bijgedragen aan het overtreden van sociale normen, dan zou het intrekken van subsidies juist kunnen leiden tot verslechterde werk- en leefomstandigheden voor migranten en andere werkenden. Als het verbeteren van hun omstandigheden het hoofddoel is van sociale conditionaliteit, kan er mogelijk beter ingezet worden op een last onder dwangsom om werkgevers aan te sporen CAO-loon of ten minste minimumloon te betalen voor de gewerkte uren. Daar heeft een werkende meer aan.

Strategische richtingen op EU Beleidsopties op nationaal en EU-niveau

Mogelijke vervolgstappen

Op basis van ons onderzoek zijn er verschillende beleidsopties voor de **Europese Commissie** en de **Nederlandse overheid**.

Voor de Europese Commissie:

Eén van de beleidsopties voor de **Europese Commissie** is het ontwikkelen van **positieve prikkels**. Deze benadering, basaal in verandermanagement, zou aansporen om te focussen op voorlopers in de

sector in plaats van op werkgevers die geen verandering of verbetering voor de werkers willen.

Onze respondenten wezen erop dat de beroepsbevolking in Nederland en Europa vergrijsd en dat werkgevers moeite hebben om personeel te vinden. Volgens hen is er daarom een grote behoefte aan positieve prikkels voor automatisering en robotisering in de landbouw, in plaats van aan sancties.

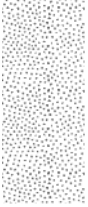
Vanuit het project DignityFIRM verwelkomen we Europese initiatieven om de bescherming van de sociale rechten van (migranten)werknemers in Farm to Fork sectoren te intensiveren. In Nederland zijn stakeholders echter sceptisch over de gekozen **Europese aanpak**. De bestaande conditionaliteiten, met name die rond landgebruik, zijn nu al complex in de naleving en het toevoegen van nieuwe voorwaarden lijkt vooral de adviessector extra werk te bezorgen. Bovendien richt het instrument zich in de Nederlandse context voornamelijk op boeren met weinig (migranten)werknemers, aangezien uitzendbureaus en de glastuinbouw geen begunstigden zijn van GLB-subsidies.

Ten slotte fungeert het instrument als sanctie voor landbouwers, zonder dat werknemers er rechtstreeks van profiteren. Overweeg daarom prikkels die direct bijdragen aan betere leef- en arbeidsomstandigheden voor werknemers.

Voor de Nederlandse overheid:

- **Informeer boeren** over de mogelijke gevolgen van sociale conditionaliteitsregels, aangezien het bewustzijn hierover momenteel beperkt is.
- Bied doorlopende training aan (handhavend)personeel dat direct werkt met





arbeidsmigranten in kwetsbare posities. Houd er rekening mee dat arbeidsmigranten die represailles van (immigratie)autoriteiten vrezen minder snel gebruik zullen maken van bestaande klachtprocedures.

- **Verbeter de coördinatie** tussen instanties bij het uitwisselen van gegevens over arbeidsmigranten. Niet met het oog op migratiecontrole, maar om arbeidsmigranten beter te beschermen.
- **Ontwikkel positieve prikkels** voor de veiligheid en gezondheid op het werk in de landbouw (of de bredere voedselketen. Deze verantwoordelijkheid moet worden gedeeld door alle schakels in de keten, inclusief de detailhandel, en niet alleen door boeren en uitzendbureaus.
- **Verbeter de dataverzameling** over de doelgroep van de sociale conditionaliteitsregels in het GLB. De SBI-codes van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek maken het lastig om uitzendbureaus in beeld te krijgen, omdat zij ingedeeld zijn bij “zakelijke dienstverlening” in plaats van bij een sector waarin hun werknemers daadwerkelijk actief zijn, zoals de landbouw.

Tot slot kan de risicogerichte handhavingsstrategie van de NLA leiden tot (enkel) een waarschuwing voor niet-naleving in plaats van effectieve financiële sancties (zoals het intrekken van subsidies). Of deze aanpak voldoet aan de verplichtingen van Nederland onder het EU-recht, is uiteindelijk aan de Europese Commissie of het Europees Hof van Justitie om te bepalen.

Wij pleiten voor een ander instrument, zoals een last onder dwangsom, om de werkers goed te betalen.

Conclusie

Uit de discussie is gebleken dat in Nederland het probleem van het niet naleven van sociaal beleid

waarschijnlijk niet succesvol zal worden aangepakt via de nieuwe sociale conditionaliteitsregels. Het slaat de plank dus waarschijnlijk mis, de uitvoeringspraktijk moet dat nog uitwijzen.

Toch juichen wij het vanuit DignityFIRM toe dat er in Europa aandacht is voor de sociale omstandigheden van werkenden, waaronder arbeidsmigranten, in het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. Eerlijk geproduceerd voedsel smaakt beter.



Bronnen

- Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving. (2025). Retrieved July 11, 2025 from <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032326/2025-02-11>
- CBS StatLine. (2025). *Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar regio*. Retrieved June 10, 2025 from <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80780ned/table>
- Europese Commissie. (2025). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een visie voor landbouw en voedsel - Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijker maken voor de toekomstige generaties*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52025DC0075>
- LTO. (2024). *LTO positief over GLB-voorwaarden in 2025*. Retrieved April 24, 2025 from <https://www.lto.nl/lto-positief-over-glb-voorwaarden-in-2025/>
- Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,. (2024a). *28625 Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid Nr. 366 Brief van de Minister van Landbouw Visserij Voedselzekerheid en Natuur*. <https://open.overheid.nl/documenten/oep-434f4423d035515a90bb94d737a41aeb8c62e8c6/pdf>
- Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,. (2024b). *Wijzigingen NSP-GLB en GLB-betalingen 2024*. Retrieved April 24, 2025 from <https://open.overheid.nl/documenten/a39c6e05-f46f-4a21-89a6-694648e305e3/file>
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2025). *Sector- en beroepeninformatie inspectiebrede risicoanalyse 2022*. <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2025/06/20/sector-en-beroepeninformatie-inspectiebrede-risicoanalyse-2022>
- Regeling van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 18 december 2024 nr. WJZ/87523093 houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling GLB 2023. (2024). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-41242.html>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2025a). *Actieve landbouw 2025*. Retrieved June 18, 2025 from <https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2025/actieve-landbouwer-2025#wanneer-bent-u-actieve-landbouwer%3F>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2025b). *Basispremie en extra betaling eerste 40 hectare 2025*. Retrieved June 18, 2025 from <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/basispremie-en-extra-betaling-eerste-40-hectare-2025#voor-wie>
- Stehouwer, P. (2023). Controle en handhaving van het nieuwe GLB, wat gaat er veranderen? [Checks and enforcement of the new CAP, what is going to change?]. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*(4), 278-284.



Deliverable informatie

Schedule Information	
Title and number	Sociale conditionaliteit in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Nederland: Slaat het de plank mis?
Work Package, Task and Deliverable	WP4, Task 4.2, Part of D3.2 (DignityFIRM Policy Brief Series)
Draft to the Participants /WP lead	23-6-2025
Reviewers	Attendants of the policy workshop & respondents to the draft policy brief Irene Ponzo (FIERI) Annalisa Buscaini (EPC)
Submission date	12-8-2025
Author(s)	Sterre Naaktgeboren & Tesseltje de Lange
Publication identifier	https://doi.org/10.5281/zenodo.16797312
Dissemination level	PU
Deliverable type	Policy brief



Policy Brief

Sociale conditionaliteit in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid In Nederland: Slaat het de plank mis?

About DignityFIRM

Towards becoming sustainable and resilient societies we must address the structural contradictions between our societies' exclusion of migrant workers and their substantive role in producing our food.

www.dignityfirm.eu



This project has been funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 101094652