

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

Beleidsnota

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

12 augustus 2025

Sterre Naaktgeboren, Tesseltje de Lange (Centre for Migration Law, Radboud University 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 om voor 1 januari 2025 strategische GLB-plannen op te stellen die onder andere gericht zijn op het invoeren van administratieve sancties voor landbouwers en andere begunstigden van GLB-subsidies in het geval 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 inzake transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, inzake de verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk en inzake de veiligheid en gezondheid wanneer werknemers arbeidsmiddelen op de werkplek gebruiken.

Lidstaten moeten beschikken over een doeltreffend en evenredig 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 beleidsnota ligt op de implementatie van sociale conditionaliteitsregels in Nederland, die op 1 januari 2025 in werking getreden zijn en vastgelegd zijn 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 te inspecteren 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
Vollegrondstuintbouw	9.923	9.170.405
Glastuintbouw	3.187	1.003.840
Grasland en groenvoeder-gewassen	41.163	116.610.615

Bron: CBS StatLine (2025)

In Nederland is sociale conditionaliteit alleen van toepassing op 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 waar schendingen van het arbeidsrecht het meest voorkomen, zoals de glastuinbouw, de vleesverwerking het verpakken van voedsel, niet in aanmerking voor pijler 1-steun en zijn ze daarom uitgesloten van sociale voorwaarden. Als gevolg hiervan heeft sociale conditionaliteit momenteel een beperkt bereik en een beperkte effectiviteit in het aanpakken van de structurele uitbuiting van arbeidsmigranten binnen 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 (die gekoppeld zijn aan sociale conditionaliteitsregels) arbeidsmigranten aannemen uit de EU of buiten de EU. Arbeidsmigranten in de Nederlandse landbouw zijn voornamelijk

burgers uit Midden- en Oost-Europa die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer. Als EU-burgers 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 via uitzendbureaus in dienst genomen door landbouwers. Dit werpt de kwestie van ketenaansprakelijkheid op in het geval van sancties op grond van sociale conditionaliteit, een onderwerp dat later in deze beleidsnota besproken zal worden.

Bovendien komen arbeidsmigranten, ook in de landbouwsector, van buiten de EU naar Nederland voor werk via detachering binnen de EU (ook wel bekend als A1 of VanderElst). Zij hebben recht op vrijwel gelijke behandeling volgens de detacheringsrichtlijn 96/71 (herzien 20/1057) en de handhavingsrichtlijn 14/67, die meer grensoverschrijdende samenwerking vereist.

DignityFIRM rondetafel met stakeholders

Tijdens een rondetafel 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 binnen 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 binnen het GLB te vergroten?

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

Sociale conditionaliteit als een onsamenvattend element binnen het conditionaliteitssysteem

Sociale voorwaardelijkheid wordt door belanghebbenden over het algemeen gezien als een gefragmenteerd en inconsistent onderdeel van het bredere conditionaliteitsframework 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 deze niet direct gekoppeld zijn aan landbeheer. Deze thematische ontkoppeling heeft ertoe geleid dat aanwezigen van de tafel sociale conditionaliteit omschreven als "een vreemde eend in de bijt". Bovendien zijn er, in tegenstelling tot milieuvorwaarden, geen verplichte inspectie-eisen, wat de samenhang binnen het handhavingssysteem van de conditionaliteiten verder verzwakt.

De handhavingspraktijk 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 wanneer 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 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 hun 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 heeft geen verandering gebracht in de op risicoanalyses gebaseerde prioritering in de handhavingspraktijk van de NLA. (NLA Meerjarenplan 2023-2026; Jaarplan NLA 2026).

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 rondetafel deelden de wens om ervoor te zorgen dat boeren hun verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijk worden gehouden om

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 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 kunnen bijdragen aan een meer systemische hervorming, vinden veel belanghebbenden 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: In het voordeel van migranten?

Naast het feit dat er in Nederland veel verdergaande maatregelen opgetuigd worden om de positie van migranten te verbeteren, kan überhaupt in twijfel getrokken worden of werkenden gebaat zijn bij het intrekken van subsidies. Mochten bedrijfseconomische redenen bij hebben gedragen aan het overschrijden van sociale normen, zou het intrekken van subsidies juist kunnen leiden tot verslechterde werk- en leefomstandigheden voor migranten en andere werkenden. Als het verbeteren van deze omstandigheden het hoofddoel is van sociale conditionaliteit, kan er mogelijk beter ingezet worden op maatregelen als een waarschuwing of last onder dwangsom om werkgevers aan te sporen om het minimumloon te betalen, zoals de NLA doet (Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag 2024).

Dit soort maatregelen hebben meer direct positief effect op werkenden.

Strategische beleidsrichtingen op nationaal en EU-niveau

Mogelijke vervolgstappen

Op basis van ons onderzoek zijn er verschillende beleidsopties voor Nederlandse handhavingsinstanties en, belangrijker, de Europese Commissie. Deze zijn gericht op het voorkomen van het niet naleven sociale rechten in de **Nederlandse voedselketen** en, via meer gerichte EU-wetgeving, in de voedselketen in de hele EU.

Eén van de beleidsopties is het ontwikkelen van **positieve prikkels**. Deze benadering in verandermanagement zou aanraden om de focus te richten op voorlopers in plaats van op de boeren die geen verandering willen. Mogelijk is het effectiever om de innovatieve initiatieven van voorlopers te stimuleren en positief gedrag te belonen door hun innovatieve initiatieven te stimuleren en positief gedrag te belonen dan om te aandacht te houden op de zogenoemde 'bad guys'.

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.

Voor de Europese Commissie:

Vanuit het DignityFIRM project verwelkomen we 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 aanpak. De bestaande conditionaliteiten, met name die rond landgebruik, zijn u 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.
- **Versterk de capaciteit** van relevante handhavinginstanties en bied doorlopende training aan 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 klachtenmechanismen.
- **Verbeter de coördinatie** tussen instanties bij het uitwisselen van gegevens over arbeidsmigranten.
- **Ontwikkel positieve** prikkels voor de veiligheid en gezondheid op 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 binnen 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 NLA een waarschuwing geven in geval van niet-naleving voorafgaand aan een eventuele financiële sancties (zoals het intrekken van subsidies, wat het Europese doel is van de sociale conditionaliteit). Of deze door de wetgever vormgegeven handhavingssystematiek voldoet aan de verplichtingen van Nederland onder het EU-recht, is uiteindelijk aan de Europese Commissie, de nationale rechter en mogelijk het Europees Hof van Justitie om te bepalen.

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. In komende publicaties vergelijken wij echter de werking van sociale conditionaliteit in EU-lidstaten, wat tot andere conclusies zou kunnen leiden.

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 (2023). *Meerjarenplan 2023-2026*. <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/documenten/2022/11/25/meerjarenplan-2023-2026>

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2025). *Sector- en beroepeninformatie inspectiebrede risicoanalyse 2022*. <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/publicaties/2025/06/20/sector-en-beroepeninformatie-inspectiebrede-risicoanalyse-2022>

Nederlandse Arbeidsinspectie (2025), *Jaarplan 2026* [Annual Plan] <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/documenten/2025/11/20/jaarplan-2026-nederlands-e-arbeidsinspectie>

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/st-crt-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 binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Nederland: Slaat het de plank mis? No.1
Work Package, Task and Deliverable	WP4, Task 4.2, Part of D3.2 (DignityFIRM Policy Brief Series)
Reviewers	Attendants of the policy workshop & respondents to the draft policy brief Irene Ponzio (FIERI) Annalisa Buscaini (EPC)
Submission date	12-8-2025 (herziene versie 12-1-2026)
Author(s)	Sterre Naaktgeboren & Tesseltje de Lange
Publication identifier	10.5281/zenodo.18672037
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