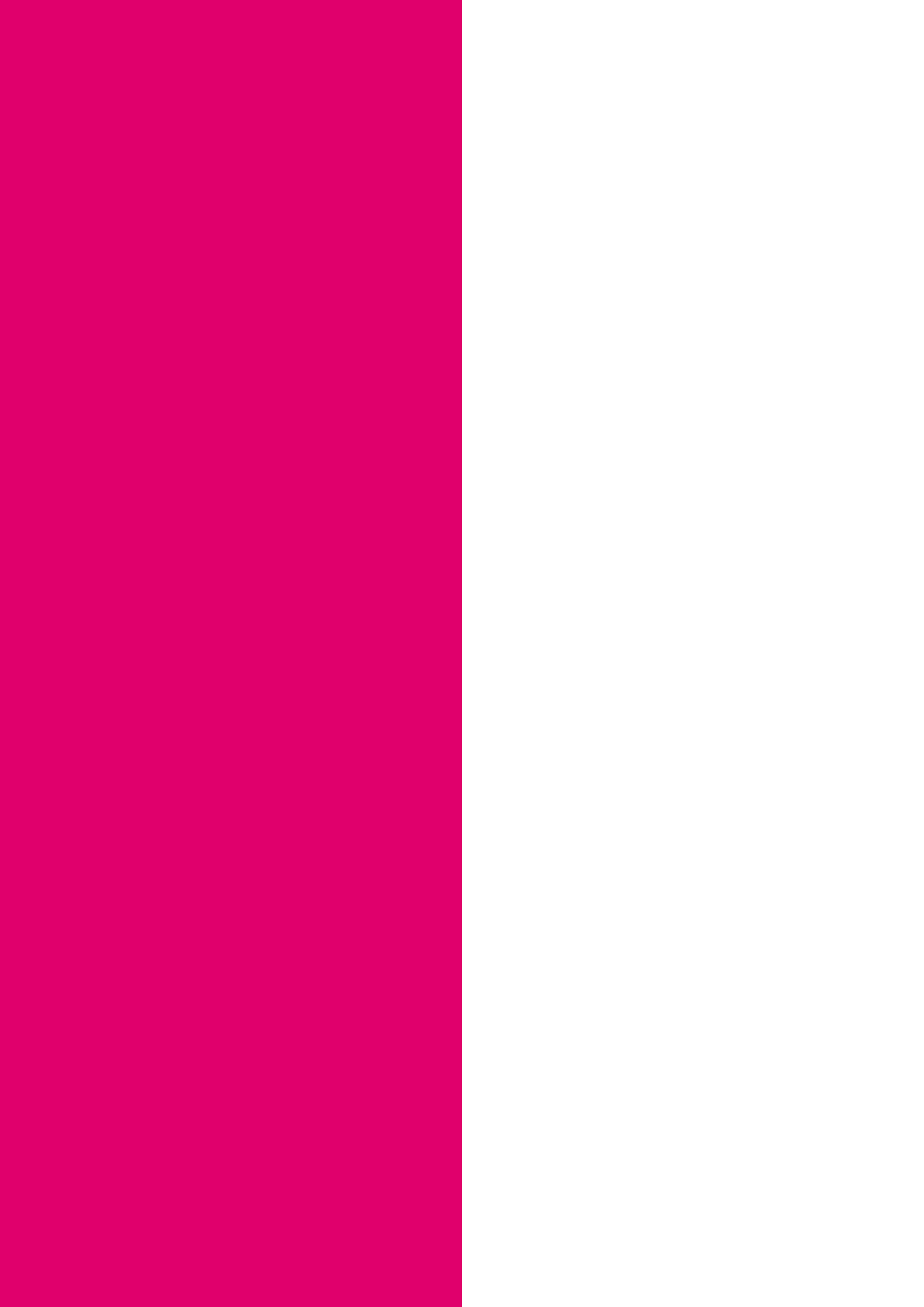




Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021



Voorwoord

Sinds 2019 systematiseert en professionaliseert de Nederlandse Arbeidsinspectie de opsporing van arbeidsuitbuiting en de bestuursrechtelijke handhaving van ernstige benadeling. Hier hoort de ambitie bij om onze informatiepositie te versterken en deze kennis breder te delen. Deze eerste editie van de *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling* is hier onderdeel van. De Arbeidsinspectie maakt de inzichten in deze rapportage openbaar om een bijdrage te leveren aan de gezamenlijke kennispositie van stakeholders zoals ngo's, gemeenten en andere overheidsdiensten.

De aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is binnen de Arbeidsinspectie programmatisch georganiseerd. Dit programma loopt parallel met programma's die zich richten op stelseltoezicht zoals in de sociale zekerheid, sectoren als horeca en transport, of thema's als arbeidsmarktdiscriminatie of blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

De gebruikelijke jaarlijkse verslaglegging en verantwoording in het jaarverslag is niet een afdoende vehikel om alle relevante informatie openbaar te maken. Rapportages en monitors bieden de mogelijkheid inhoudelijke verdieping te geven op thema's die in de samenleving spelen.

In november 2021 gaf de rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* een gedetailleerd inzicht in de wijze waarop de Arbeidsinspectie omgaat met meldingen, registratie, en strafrechtelijk en bestuursrechtelijk onderzoek. Op basis van deze inzichten zijn aanbevelingen gedaan, onder andere ten aanzien van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting. De *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021* biedt een verdiepende blik op de problematiek en op mogelijkheden voor verdere verkenning en een versterkte samenwerking.

Vragen, reacties op inhoud en vorm zijn meer dan welkom en kunnen worden gericht aan:
postbusernstigebenadeling@nlarbeidsinspectie.nl.

Rits de Boer
Inspecteur-generaal
Nederlandse Arbeidsinspectie

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Opbouw rapport	7
2 Terminologie en methodologie	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Terminologie	8
2.3 Onderzoeksmethodologie	9
3 De omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling	11
3.1 Inleiding	12
3.2 Meldingen	12
3.3 Onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling	13
3.4 Aantal slachtoffers en ernstig benadeelden	14
3.5 Aantal daders en werkgevers	15
4 Kenmerken van slachtoffers en ernstig benadeelden	16
4.1 Inleiding	17
4.2 Kwetsbaarheden	17
4.3 Achtergrond slachtoffers en ernstig benadeelden	18
4.4 Persoonskenmerken slachtoffers en ernstig benadeelden	19
5 Kenmerken van daders en werkgevers	22
5.1 Inleiding	23
5.2 Achtergrond daders en werkgevers	23
5.3 Sectoren en omstandigheden	23
5.4 Persoonskenmerken daders en werkgevers	26
6 Werkwijzen	27
6.1 Inleiding	28
6.2 Werving	28
6.3 Entree	28
6.4 Identiteit	29
6.5 Binding	29
6.6 Arbeid	30
6.7 Huisvesting	30
6.8 Financieel	31
7 Kennis en samenwerking	32
7.1 Inleiding	32
7.2 Inzet van de Arbeidsinspectie	32
7.3 Aandachtspunten	33
Bijlage 1 Afkortingenlijst	36
Bijlage 2 Literatuurlijst	37

Management samenvatting

Het doel van deze monitor is het verzamelen, duiden en openbaar maken van gegevens en informatie die de Nederlandse Arbeidsinspectie ontvangt en genereert over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Het is de eerste keer dat deze monitor verschijnt, waarna deze tweejaarlijks herhaald zal worden. De Arbeidsinspectie maakt deze cijfers en inzichten openbaar om zo een bijdrage te leveren aan de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Meer inzicht in daders en werkgevers kan bijdragen aan een effectieve aanpak om misstanden te stoppen en meer inzicht in slachtoffers en ernstig benadeelden kan bijdragen aan effectievere bescherming.

Vanwege het heimelijke karakter is de precieze omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in de samenleving niet bekend. De meldingsbereidheid van potentiële slachtoffers en anderen is een belangrijke factor voor het starten van een onderzoek. Van het totaal aantal meldingen dat de Arbeidsinspectie in 2020 en 2021 ontving, variërend van valgevaar tot kinderarbeid, onderbetaling, asbest of gevaarlijke stoffen, bevatte twee procent van de meldingen signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Dit is een lichte stijging ten opzichte van eerdere jaren. Eén derde van deze meldingen werd door burgers gedaan, het merendeel door ketenpartners zoals de Nationale Politie, Gemeenten en andere overheidsdiensten.

In 2020 en 2021 zijn in Nederland tien strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond met in totaal 26 slachtoffers en negentien daders en 52 bestuursrechtelijke onderzoeken ernstige benadeling waarbij 235 werkenden en 59 werkgevers betrokken waren. Dat is een daling bij het strafrecht en een stijging bij het bestuursrecht. Dit komt overeen met de verwachting die in het *Nationaal Dreigingsbeeld 2017*¹ werd beschreven. Wellicht wijzigt dit beeld in de toekomst nu het kabinet voornemens is artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht te moderniseren om de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van daders te verbeteren. In *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* heeft de Arbeidsinspectie geopperd dat de problematiek effectiever kan worden aangepakt als arbeidsuitbuiting zelfstandig strafbaar zou worden gesteld.²

Uit de afgeronde onderzoeken blijkt dat 98 procent van de slachtoffers arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden arbeidsmigrant is. Het zijn overwegend mannen. Meer dan de helft van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting en meer dan driekwart van de ernstig benadeelden verblijft en werkt legaal in Nederland. Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vindt plaats in verschillende sectoren van de arbeidsmarkt, vaak bij ondernemingen die op het eerste gezicht bonafide lijken. Uit de afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in 2020 en 2021 blijkt dat daders en betrokken werkgevers veelal mannen zijn met de Nederlandse nationaliteit. Zij zijn gemiddeld ouder dan hun slachtoffers of de door hen ernstig benadeelde werknemers.

Uit de afgeronde onderzoeken blijkt dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vooral plaatsvindt in sectoren waar sprake is van ongeschoolde en laaggeschoolde arbeid. Over alle sectoren gezien betreft het vooral vies, gevaarlijk en zwaar werk. Er is vaak sprake van flexibele contracten, te lange dagen en onvoldoende loon. Daders en werkgevers maken in toenemende mate gebruik van grensoverschrijdende dienstverlening. Op deze manier kunnen zij personen van buiten de EER, via een onderneming in een ander EU/EER-land, op legale wijze in Nederland tewerkstellen. Daders en werkgevers werven slachtoffers en ernstig benadeelden veelal in het land van herkomst. Overeenkomsten in taal en cultuur tussen daders en slachtoffers kunnen daarbij een rol spelen. Het komt voor dat daders of werkgevers de werknemers een totaalpakket aanbieden, waarbij zij alles rondom de reis naar Nederland, huisvesting, arbeid en verzekeringen organiseren. Op deze manier binden zij slachtoffers of ernstig benadeelden aan de situatie. Ook kunnen gemaakte schulden, de inname van identiteitsdocumenten, psychische druk of (dreiging met) geweld de slachtoffers of ernstige benadeelden beletten om misstanden te melden en de situatie te beëindigen.

In de rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* noemde de Arbeidsinspectie de noodzaak voor betere hulp en ondersteuning voor mogelijk ernstige benadeelden.³ Voor ernstig benadeelden zijn hulp en ondersteuning immers niet wettelijk geregeld, zoals in de B8/3-regeling voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting. De Arbeidsinspectie heeft hierin geen wettelijke taak, maar zij vervult wel een rol in het doorverwijzen van ernstig benadeelden naar gemeenten en hulpverleners. Sinds begin april 2022 verwijst de Arbeidsinspectie ook naar de crisisbedden (opvang voor twee weken), een eerste invulling van het kabinetsvoornemen de toegankelijkheid van de hulpverlening te vergroten.

¹ Nationale politie, [Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017](#), mei 2017.

² Nederlandse Arbeidsinspectie, [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting](#), 15 november 2021.

³ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting](#), 15 november 2021.

Naast deze monitor wordt samengewerkt met ketenpartners ter versterking van de gezamenlijke kennis. Concreet door de introductie van een zogeheten themaregister arbeidsuitbuiting, waarmee inzicht wordt verkregen in het netwerk van natuurlijke- en rechtspersonen die mogelijk betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel. Daarnaast zijn beginnende en ervaren arbeidsinspecteurs getraind in het herkennen en melden van signalen van arbeidsuitbuiting en is er voor beginnende en ervaren rechercheurs een nieuwe training over arbeidsuitbuiting en artikel 273f Sr.

Voor een gezamenlijke aanpak van de misstanden is uiteraard meer nodig dan het delen van kennis, cijfers en inzichten. Dit vergt tevens dat betrokken organisaties in concrete casuïstiek elkaars werkwijze kennen en dezelfde definities hanteren. Zodat onderzocht en vastgesteld kan worden of er de 'geringste aanwijzing' voor arbeidsuitbuiting is, mogelijke slachtoffers beschermd kunnen worden en de bereidheid om te melden en te verklaren wordt ondersteund.

De Arbeidsinspectie roept dan ook iedereen die kennis draagt van situaties met signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting nadrukkelijk op dit te melden. [Arbeidsuitbuiting | Melden | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#).

Ten slotte is er in deze rapportage een aantal onderwerpen aangedragen waarover meer kennis opgebouwd zou kunnen worden, namelijk herhaald slachtofferschap, verdienmodellen, de mate van organisatie en de relatie tussen arbeidsuitbuiting en andere criminele activiteiten. Meer kennis over deze onderwerpen kan bijdragen aan een effectieve aanpak om misstanden te stoppen en slachtoffers of benadeelden te beschermen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. Het maakt een enorme inbreuk op de persoonlijke integriteit van mensen en is daarmee een van de ernstigste en meest complexe vormen van ondermijning. Het kabinet Rutte III heeft stevig ingezet op versterking van de strijd tegen mensenhandel.⁴ Hieruit is onder meer in 2018 het interdepartementale programma *Samen tegen mensenhandel* ontstaan.⁵ Het kabinet ambieert met een integrale aanpak daders te stoppen en het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland naar beneden te brengen en deze slachtoffers beter te ondersteunen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft een belangrijke rol in de bestrijding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Het parlement heeft in 2018 extra geld beschikbaar gesteld om de capaciteit van de Arbeidsinspectie te versterken, een deel hiervan, oplopend tot extra operationele inzet ter grootte van circa 8,5 miljoen vanaf 2023 is gericht op de intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Voor een effectieve aanpak is zicht op het fenomeen van wezenlijk belang. De Arbeidsinspectie heeft zich in haar meerjarenplan 2019-2022⁶ als doel gesteld om inzicht in aard en omvang van arbeidsuitbuiting te vergroten. Ook de Algemene Rekenkamer onderstreept in haar rapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*⁷ het belang van het versterken van de informatiepositie op dit terrein. Deze monitor over de periode 2020 – 2021 geeft invulling aan het voornemen om een sterke informatiepositie op te bouwen en inzichten te delen die mede vorm kunnen geven aan sturing op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

1.2 Doelstelling

Dit is de eerste editie van de Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Deze monitor zal tweejaarlijks worden uitgebracht. Het doel van de monitor is inzicht geven in trends en ontwikkelingen in de aard en omvang van arbeidsuitbuiting

en ernstige benadeling. Dit doet de Arbeidsinspectie door een analyse te maken van diverse databronnen, zoals eigen data, deskresearch en gegevens van het expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. De Arbeidsinspectie maakt deze cijfers en inzichten openbaar om zo een bijdrage te kunnen leveren aan de integrale aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

1.3 Vraagstelling

De Monitor geeft antwoord op de vraag welke gegevens er bekend zijn bij de Nederlandse Arbeidsinspectie over de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland in de jaren 2020 en 2021. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke gegevens zijn er bij de Arbeidsinspectie bekend over de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling?
2. Welke gegevens zijn er bij de Arbeidsinspectie bekend over de kenmerken van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden?
3. Welke gegevens zijn er bij de Arbeidsinspectie bekend over de kenmerken van de daders en werkgevers?
4. Welke gegevens zijn er bij de Arbeidsinspectie bekend over de werkwijze van daders en werkgevers?

1.4 Opbouw rapport

In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de gebruikte terminologie en de methodologie voor het onderzoek. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 inzicht in wat er bekend is over de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in de jaren 2020 en 2021. In hoofdstuk 4 worden de kenmerken van slachtoffers en ernstig benadeelden beschreven, waarna hoofdstuk 5 zich richt op de kenmerken van daders van arbeidsuitbuiting en werkgevers bij ernstige benadeling. In hoofdstuk 6 geeft het Barrièremodel Arbeidsuitbuiting inzicht in de werkwijze die daders en werkgevers hanteren in het proces van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Hoofdstuk 7 gaat in op de inzet van de Arbeidsinspectie als het gaat om kennis en samenwerking op het thema arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en onderwerpen waarop een betere informatiepositie nuttig kan zijn.

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Intensiveren van de aanpak van mensenhandel](#), 13 november 2018.

⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Samen tegen Mensenhandel](#), 13 november 2018.

⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Meerjarenplan 2019-2022 van de Inspectie SZW](#), 15 november 2018.

⁷ Algemene Rekenkamer, [Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen](#), 28 september 2021.

2 Terminologie en methodologie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de begrippen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling worden toegelicht. Helderheid over de terminologie is essentieel, omdat de wettelijke kaders die hieraan ten grondslag liggen gezamenlijk het huidige instrumentarium voor de Arbeidsinspectie omvatten. Vervolgens zal worden ingegaan op de onderzoeksmethode, de zeggingskracht alsook beperkingen van de gebruikte gegevens.

2.2 Terminologie

Er is een groot aantal gradaties in de ernst van de inbreuk op de normen en waarden rondom arbeid zoals in Nederland in wet- en regelgeving vastgelegd. Aan de ene kant een enkele overtreding van een arbeidswet en aan de andere kant arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel (moderne slavernij). In dit continuüm is er sprake van verschillende gradaties van slecht werkgeverschap. Hierbij bevindt arbeidsuitbuiting zich aan het uiteinde van dit continuüm. Naast arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin bestaan er arbeidssituaties waar sprake is van ernstige misstanden en zeer slecht werkgeverschap. In het spraakgebruik worden dergelijke situaties al snel aangemerkt als (arbeids)uitbuiting, wat de discussie rondom de definities verwarrend kan maken.

Als situaties op basis van de wet niet beoordeeld kunnen worden als arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel, maar hier wel tegenaan schuren, spreekt de Arbeidsinspectie van ‘ernstige benadeling’. Aan de hand van dit begrip geeft de Arbeidsinspectie vorm aan de aanpak van deze misstanden. Naarmate de ernst van de misstanden toeneemt, worden er door de Arbeidsinspectie (waar nodig in samenwerking met handhavingspartners uit binnen- en buitenland) meer handhavingsinstrumenten ingezet om de situatie te doen stoppen en betrokken werknemers bescherming te bieden. Hieronder worden de begrippen ‘arbeidsuitbuiting’ en ‘ernstige benadeling’ toegelicht.

2.2.1 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel, opgenomen in artikel 273f Sr.⁸ Mensenhandel is een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid met een wettelijk strafmaximum van twaalf jaar. Het gaat om de situatie waarin een verdachte bepaalde handelingen met betrekking tot een slachtoffer kan verrichten (zoals werven, vervoeren, huisvesten, tewerkstellen) door het gebruik van dwangmiddelen richting dit slachtoffer (bijvoorbeeld (bedreiging met) geweld, misbruik van een kwetsbare of

afhankelijke positie) en waarin handelingen worden verricht met de intentie het slachtoffer uit te buiten. Door de situatie heeft het slachtoffer geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze dan het misbruik te ondergaan. Het delict maakt een grove inbreuk op de menselijke integriteit van slachtoffers. Mensenhandel heeft bovendien een ondermijnend karakter, onder andere door de financiële profijttrekking die daarvan het gevolg is.⁹

Een formele werkwijze om slachtofferschap vast te stellen is er in Nederland niet. Wel is er op basis van het Palermo protocol uit 2000¹⁰ de verplichting als overheid om na vaststelling van de geringste aanwijzing van mensenhandel, bescherming aan te bieden aan vermoedelijke slachtoffers. Pas als de rechter bewezen heeft verklaard dat het strafbare feit is gepleegd, kan er formeel gesproken worden van slachtofferschap. Dit geldt in zekere zin ook voor de vermoedelijke daders, omdat niet altijd bewezen is verklaard dat de vermoedelijke dader het strafbare feit heeft gepleegd en sprake is van een onherroepelijke veroordeling. Voor de leesbaarheid is in deze rapportage gekozen om te spreken over slachtoffers en daders, waar het in werkelijkheid in juridische zin gaat om vermoedelijke slachtoffers en vermoedelijke daders.

2.2.2 Ernstige benadeling

Niet elke melding van arbeidsuitbuiting en/of registratie van een mogelijk slachtoffer leidt tot een strafrechtelijk onderzoek. Het komt voor dat er te weinig opsporingsindicaties zijn, dat er geen sprake is van meervoudige afhankelijkheid of dat gedurende het opsporingsonderzoek besloten wordt af te zien van verdere vervolging. Het gaat hierbij om werkenden die niet in strikte zin worden uitgebuit (conform artikel 273f Sr) of waarvan dit – na overleg met het Openbaar Ministerie – (nog) niet bewijsbaar wordt geacht, maar die wel te maken hebben met onderbetaling, lange werkdagen, boetes, pesten op het werk en (seksuele) intimidatie, en als zodanig “ernstig worden benadeeld”. Met regelmaat gaan deze overschrijdingen gepaard met zorgelijke afhankelijkheidsrelaties, zoals het verplicht afnemen van door de werkgever geregelde slechte en te dure huisvesting of vrijheidsbeperking. Deze vorm van slecht werkgeverschap voldoet in sommige gevallen (net) niet aan de criteria die de wet en de jurisprudentie voorschrijven voor een succesvolle strafrechtelijke vervolging ex art. 273f Sr.

⁸ Wetboek van Strafrecht, [Artikel 273f](#), geldend van 01 april 2022.

⁹ Openbaar Ministerie, [Richtlijn voor strafvordering mensenhandel \(2021R003\)](#), 1 november 2021.

¹⁰ OHCHR, [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#), General Assembly resolution 55/25, 15 november 2000.

De Arbeidsinspectie heeft in 2017 een aanpak ontwikkeld om deze vorm van ernstige benadeling van werkenden adequater te kunnen bestrijden. Daarmee doet de Arbeidsinspectie recht aan die gevallen die in het spraakgebruik in Nederland als uitbuiting worden aangemerkt en die het rechtsgevoel ernstig schenden, maar in juridische zin niet als arbeidsuitbuiting kunnen worden aangemerkt. Ernstige benadeling betreft de situatie waarin een werkgever de arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en/of legaal werk één of meerdere malen in ernstige mate overtreedt.¹¹ De bestrijding van ernstige benadeling omvat ook de aanpak van aan arbeidsuitbuiting gerelateerde strafbare feiten, zoals mensensmokkel of valsheid in geschrifte.¹² Om hier tegen op te treden beschikt de Arbeidsinspectie over het instrumentarium in de huidige arbeidswetten en strafrechtartikelen.

Bij ernstige benadeling zijn werkgevers en werkenden betrokken. De terminologie is anders dan in het strafrecht, we kunnen hier niet spreken van daders of slachtoffers. In strikte zin geldt dat de termen werkgever en ernstig benadeelde alleen kunnen worden gebruikt in het geval ernstige benadeling is aangetoond, bijvoorbeeld door afronding van een handhavingstraject waarin de ernstige benadeling is vastgesteld of waar dit zo nodig na bezwaar en beroep door een rechter is bevestigd. Als ernstige benadeling nog niet aangetoond is, spreken we van een vermoedelijk ernstig benadeelde. Voor de leesbaarheid zal in beide gevallen in dit rapport worden gesproken over werkgevers en ernstig benadeelden.

2.3 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek ten behoeve van deze rapportage is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Het is gebaseerd op de analyse van meldings- en onderzoeksgegevens vanuit de Arbeidsinspectie in het jaar 2020 en 2021, aangevuld met literatuuronderzoek. Een aantal afgeronde onderzoeken dat als “exemplarisch” te beschouwen is, is dieper geanalyseerd en als voorbeeld in deze rapportage opgenomen.

2.3.1 Analyse van meldingen en afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Meldingen en afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling uit 2020 en 2021 vormen de voornaamste gegevensbronnen voor deze monitor. Alleen meldingen die door de Arbeidsinspectie zijn beoordeeld als meldingen arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling zijn als gegevensbron

gebruikt voor de analyse. Het betreft systeem informatie naar de stand op die momenten in de tijd. Deze jaarcijfers sluiten aan bij het periodieke karakter van deze monitor.¹³

De meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling die in de jaren 2020 en 2021 zijn binnengekomen bij de Arbeidsinspectie zijn geanalyseerd.¹⁴ Gekeken is naar het aantal meldingen, de achtergrond van de melding, over welke sectoren er gemeld wordt en over welke locatie gemeld wordt. Ook is naar de inhoud van de meldingsteksten gekeken.

Vervolgens zijn de strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting (artikel 273f Sr) en onderzoeken ernstige benadeling geanalyseerd. Het gaat hierbij om de onderzoeken die in 2020 en 2021 zijn afgerond.¹⁵ Dit betreft zeven onderzoeken arbeidsuitbuiting die zijn afgerond door de Arbeidsinspectie en drie onderzoeken die zijn afgerond door de Nationale Politie.¹⁶ Ten aanzien van de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken is een analyse gemaakt van de aantallen en kenmerken van de slachtoffers, de aantallen en kenmerken van de daders, hun werkwijze en meest voorkomende verschijningsvormen waarin arbeidsuitbuiting zich manifesteert. De afgeronde onderzoeken ernstige benadeling zijn op eenzelfde wijze geanalyseerd als de afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting. Er is een analyse gemaakt van de aantallen en kenmerken van ernstig benadeelden, de aantallen en kenmerken van daders, hun werkwijze en meest voorkomende verschijningsvormen. De informatie vanuit de afgeronde onderzoeken geven inzicht in de omvang en de aard van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zoals deze bekend zijn bij de Arbeidsinspectie, maar kunnen vanwege de beperkte aantallen niet veralgemeniseerd worden in de zin dat dit een statistisch verantwoord representatief beeld biedt.

2.3.2 Deskresearch

Om een breder beeld te vormen over de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vanuit verschillende perspectieven, is een documentanalyse van wetenschappelijke literatuur en (onderzoeks-)rapportages verricht die verschenen zijn sinds publicatie van het laatste *Nationaal Dreigingsbeeld*.¹⁷ De uitkomsten van deze documentanalyse zijn ook gebruikt

¹¹ Deze ernstige overtredingen (en de mogelijke interventies) zijn gedefinieerd in het Arbeidstijdenbesluit, het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag, het Besluit wet arbeid vreemdelingen en Huisvestingswet.

¹² Nederlandse Arbeidsinspectie, [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting](#), 15 november 2021.

¹³ Het betreft jaarcijfers, oftewel ‘standen’ zoals beschreven op p.9 van [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting](#).

¹⁴ De meldingen arbeidsuitbuiting zijn op 24 januari 2022 verkregen uit het informatiesysteem van de directie opsporing van de Arbeidsinspectie. De meldingen ernstige benadeling zijn op 16 januari 2022 verkregen uit informatiesysteem van de Arbeidsinspectie.

¹⁵ Met afgerond wordt bedoeld: strafrechtelijk onderzoek dat is ingediend bij het Functioneel Parket of bestuurlijk onderzoek dat is afgesloten in I-Net.

¹⁶ De afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting van de Nationale Politie zijn op 28 maart 2022 verkregen vanuit het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

¹⁷ Het laatste *Nationaal Dreigingsbeeld* werd in 2017 gepubliceerd en bevat een analyse waarin georganiseerde criminaliteit in Nederland, waaronder arbeidsuitbuiting, beschreven wordt. Nationale Politie, [Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017](#), mei 2017.

om duiding te geven aan de resultaten van de analyse van de gegevens van de Arbeidsinspectie.

2.3.3 Zeggingskracht en beperkingen van de gegevens

De registratie van gegevens binnen de Arbeidsinspectie is gericht op haar wettelijke taken¹⁸ binnen wettelijke randvoorwaarden zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Politiegegevens (WPG). Het betreft unieke informatie, in de zin dat de Arbeidsinspectie over deze informatie beschikt vanuit haar taken. De registratie is primair gericht op de operatie en dossiervorming. Dit betekent dat het duiden van de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wordt gedaan met gegevens die voor andere doeleinden zijn verzameld. Een voorbeeld hiervan is dat bij ernstige benadeling, waarbij veelal bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, het uitgangspunt is dat onderzoek wordt gedaan naar de overtreding door de werkgever (rechtspersoon). De arbeidswetten redresseren immers vanuit hun opzet de inherent scheve balans tussen werkgever en werknemer en richten zich daarmee in hoge mate op de werkgever. De feitelijk leidinggevende (natuurlijk persoon) van de situatie van ernstige benadeling wordt daardoor niet altijd geregistreerd, waardoor het zicht op deze personen onvolledig is. In het strafrecht is veel vaker wel de persoon in beeld.

Naast het aantal strafrechtelijke onderzoeken en onderzoeken naar ernstige benadeling, worden ook meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling als bron gebruikt. Hoewel meldingen ook informatie bevatten die niet geverifieerd is, geven deze ons inzicht in de signalen over arbeidsuitbuiting vanuit de samenleving. Er is een kwaliteitscontrole uitgevoerd op de brongegevens, waaruit geen afwijkingen naar voren kwamen. Er wordt uitgegaan van een normale foutmarge met betrekking tot de systeeminformatie die gebruikt wordt in dit onderzoek.

Door de keuze voor het gebruik van jaarcijfers is het belangrijk erop te wijzen dat de meldingen in die periode niet dezelfde zijn als waarover de in die periode afgeronde onderzoeken gaan. Meldingen die eind 2021 zijn gedaan, kunnen bijvoorbeeld tot aangifte en onderzoek leiden in 2022 en eventueel in 2023 worden afgerond. Tot slot wordt de periode waarover deze monitor rapporteert gekenmerkt door de COVID-19-pandemie. Zicht ontbreekt nog over of en hoe de pandemie van invloed is geweest op de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland.

¹⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Wat doet de Nederlandse Arbeidsinspectie?](#) | [Brochure | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#).

3 De omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

De exacte omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland is niet vast te stellen. Het betreft immers strafbare of beboetbare handelingen in de heimelijkheid. Aan de hand van gegevens die bekend zijn bij de Arbeidsinspectie kan wel inzicht gegeven worden in de geregistreerde informatie.

De Arbeidsinspectie ontving in de jaren 2020 en 2021 in totaal circa 31.154 meldingen, waarvan 661 meldingen (2%) als meldingen arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling zijn aangemerkt. Er is een lichte stijging te zien in het aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten opzichte van de eerdere twee jaren. De meeste van deze meldingen gaan over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Noord-Holland, Zuid-Holland, en Noord-Brabant, de provincies in Nederland waar ook de meeste bedrijvigheid plaatsvindt. Wat opvalt is dat een op de drie van deze meldingen (32%) aan de Arbeidsinspectie worden gedaan door burgers. Vaak zijn dit (voormalig) werknemers. Een kwart (27%) van de meldingen is afkomstig van de Nationale Politie. Overige melders zijn andere overheidsinstanties en non-gouvernementele organisaties (ngo's).

In de periode 2020 en 2021 zijn in Nederland in totaal tien strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond, waarvan zeven door de Arbeidsinspectie en drie door de Nationale Politie. Ten opzichte van eerdere jaren is er een daling waar te nemen in het aantal afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting. Tegenover deze daling staat een toename in het aantal onderzoeken naar ernstige benadeling. Dit waren er 52 in de jaren 2020 en 2021. Deze bevindingen lijken overeen te komen met de toekomstverwachting die werden uitgesproken in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017.¹⁹

Meldingen en afgeronde onderzoeken bieden ook inzicht in de omvang van het aantal slachtoffers, ernstig benadeelden en betrokken daders en werkgevers. De Arbeidsinspectie stelde in de periode 2020 en 2021 bij 72 slachtoffers de geringste aanwijzing mensenhandel vast. In deze periode hebben 59 slachtoffers aangifte gedaan. De tien strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting die in 2020 en 2021 zijn afgerond hebben betrekking op 26 slachtoffers en negentien daders. Er waren in 2020 en 2021 in totaal 235 werkenden

betrokken bij een situatie van ernstige benadeling, blijkt uit de afgeronde onderzoeken ernstige benadeling in deze periode. In deze onderzoeken kwamen 59 werkgevers naar voren als betrokkenen bij ernstige benadeling.²⁰

Door het verborgen karakter zijn niet alle situaties van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bij de Arbeidsinspectie bekend. Bovenstaande aantallen geven geen volledig beeld van de werkelijke omvang. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) schatte het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2019 op zo'n 2000 personen.²¹

¹⁹ Nationale Politie, [Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017](#), mei 2017.

²⁰ Het betreft jaarcijfers, geen stroomcijfers. De genoemde aantallen zijn hierdoor niet aan elkaar te relateren.

²¹ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), [Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019](#), 29 november 2021.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling besproken zoals deze bij de Arbeidsinspectie bekend is. De exacte omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland is niet vast te stellen. Het betreft immers strafbare of beboetbare handelingen met een heimelijk karakter. De zaken die bij de Arbeidsinspectie in beeld zijn, geven inzicht maar kunnen geen volledig beeld bieden van de omvang van de problematiek in de samenleving. Om een benadering van de omvang te geven wordt in onderstaande paragrafen aan de hand van systeeminformatie inzicht gegeven in de omvang van de meldingen, onderzoeken, slachtoffers en ernstig benadeelden, daders en werkgevers.

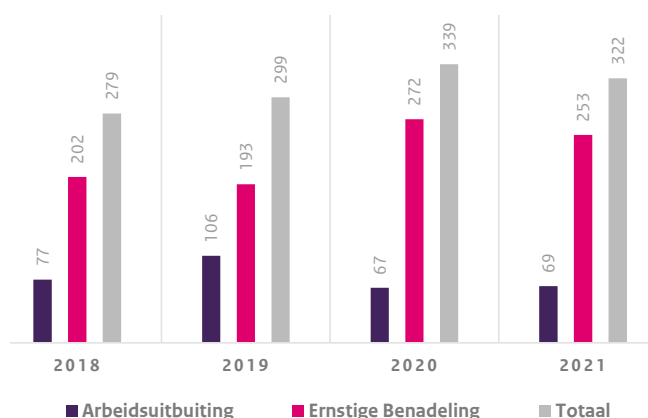
3.2 Meldingen

In deze sectie wordt inzicht gegeven in het aantal, de geografische spreiding en de herkomst van meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling die in de jaren 2020 en 2021 zijn binnengekomen bij de Arbeidsinspectie.

3.2.1 Lichte stijging aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

In 2020 en 2021 registreerde de Arbeidsinspectie in totaal 661 meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. In 2020 betrof het 339 meldingen en in 2021 waren dit er 322. Dit is twee procent van alle meldingen die in die jaren bij de Arbeidsinspectie zijn binnengekomen.²²

Figuur 1 Omvang meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2018 - 2021



Bron: systeeminformatie Arbeidsinspectie

Figuur 1 geeft de verdeling weer tussen meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling over 2018 tot en met

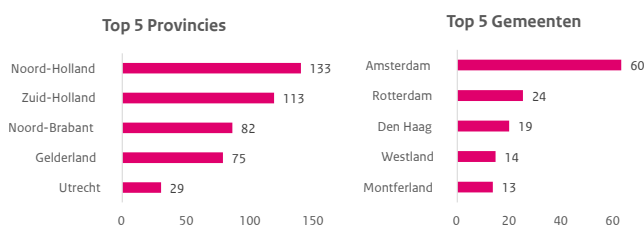
2021. In 2020 en 2021 is er een lichte stijging te zien in het aantal meldingen ten opzichte van de eerdere twee jaren.

Deze stijging is gerelateerd aan de toename aan meldingen ernstige benadeling. Het aantal meldingen arbeidsuitbuiting in deze periode nam licht af. Deze afname past in de jaarlijkse fluctuatie van meldingen. Zo schommelen de aantallen meldingen arbeidsuitbuiting de afgelopen tien jaar tussen de 56 en 106 met een gemiddelde van 78 meldingen per jaar.

3.2.2 Geografische spreiding meldingen volgt bedrijvigheid in Nederland

De meeste meldingen betreffen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Noord-Holland (20%), Zuid-Holland (17%) en Noord-Brabant (12%). Dit is geen verrassend gegeven aangezien volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in deze drie provincies ook de meeste bedrijvigheid plaatsvindt in Nederland.²³ In Noord-Holland heeft een derde van de meldingen betrekking op de horecasector. In Zuid-Holland is de uitzendsector de sector waarover het meest wordt gemeld. De meeste meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling komen uit de drie grootste gemeenten in Nederland, gevolgd door de gemeenten Westland en Montferland.

Figuur 2 Top 5 locatie waarover gemeld wordt per provincies en gemeentes



Bron: systeeminformatie Arbeidsinspectie

3.2.3 Burgers maken het vaakst melding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

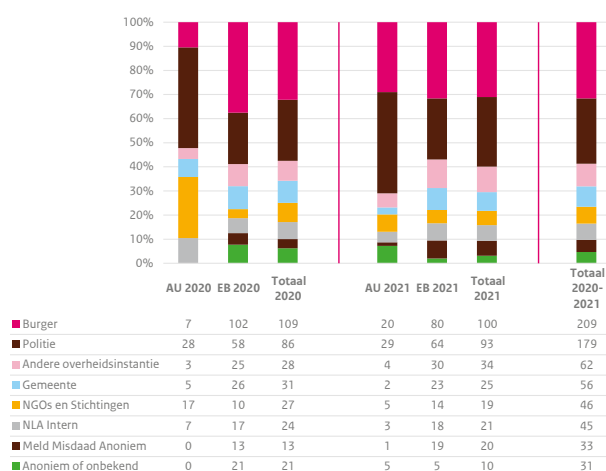
Verscheidene type melders maken melding van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bij de Arbeidsinspectie, zoals te zien is in figuur 3. De grootste groep melders (32%) wordt gevormd door burgers die direct bij de Arbeidsinspectie melding maken van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Van hen is een groot aantal (voormalig) werknemer bij de onderneming waar de melding betrekking op heeft. Meer dan een kwart van de meldingen (27%) is afkomstig van de Nationale Politie. De Arbeidsinspectie ontvangt negen procent van de meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van andere overheidsinstanties, waaronder de Kamer van Koophandel (KvK), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Meldingen van gemeenten bedragen acht procent van het totaal. Circa zeven procent van de meldingen is afkomstig van verschillende ngo's en stichtingen, zoals FairWork (3%). Ook signaleren medewerkers van de

²² In 2020: 15.300 meldingen (Nederlandse Arbeidsinspectie, [Jaarverslag 2020](#), 12 mei 2021).
In 2021: 15.854 meldingen (Nederlandse Arbeidsinspectie, [Jaarverslag 2021](#), 9 mei 2022).

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek, [Open data StatLine](#), geraadpleegd op 13 mei 2020.

Arbeidsinspectie in de praktijksituaties van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling en maken daar melding van, zij zijn goed voor zeven procent van het totale aantal meldingen. Zo'n vijf procent van de meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bereikt de Arbeidsinspectie via Meld Misdaad Anoniem. Ook wordt er direct anoniem aan de Arbeidsinspectie gemeld, deze vormt de laatste categorie melders (5%). De verhoudingen tussen de verschillende categorieën melders blijven in 2020 en 2021 nagenoeg gelijk.

Figuur 3 Overzicht aantal meldingen per melder arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling per jaar 2020-2021



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

3.3 Onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Deze paragraaf gaat in op de onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling die in de jaren 2020 en 2021 zijn afgerond. Deze aantallen zijn vergeleken met voorgaande jaren aan de hand van systeem informatie van de Arbeidsinspectie en de laatste publicatie van het Nationaal Dreigingsbeeld in 2017.²⁴

3.3.1 Daling aantal onderzoeken arbeidsuitbuiting, stijging ernstige benadeling

In de onderzoeksperiode van deze monitor, 2020 en 2021, heeft de Arbeidsinspectie in totaal zeven strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond, waarvan zes in 2021.

De Nationale Politie rondde in 2020 respectievelijk geen en in 2021 drie onderzoeken naar arbeidsuitbuiting af. Ten opzichte van eerdere jaren is een daling waar te nemen in het aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting. In de periode

2011-2019 was het gemiddelde circa 9 per jaar.²⁵

De daling in het aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting hoeft niet te betekenen dat er minder arbeidsuitbuiting plaatsvindt in de samenleving. Er zijn meerdere verklaringen mogelijk voor deze afname. Zo voorspelde het Nationaal Dreigingsbeeld al in 2016 een afname van het aantal onderzoeken naar arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin en een toename van misstanden en uitbuiting in maatschappelijke zin. Daders zouden volgens de auteurs steeds professioneler worden. Door het zoeken naar de mazen in de wet en het gebruik van steeds complexere constructies zouden daders er steeds beter in slagen uitbuiting te verhullen. Dit maakt het lastiger om uitbuiting in strafrechtelijke zin te bewijzen.

Ook de complexiteit van de strafbaarstelling is van invloed op het aantal afgeronde onderzoeken. Recent wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in de complexiteit van de berechting van dit misdrijf. Zo stellen Esser²⁶ en Lestrade²⁷ dat de onzekerheid over de precieze strekking van artikel 273f Sr de effectiviteit van het strafvorderlijk optreden tegen mensenhandel niet ten goede komt. Tevens is het bewijzen van dwang of misleiding niet altijd eenvoudig. In praktijk kan er mogelijk wel degelijk schade zijn toegebracht, maar is deze schade lastig (juridisch) te bewijzen. Een voorbeeld hiervan is een casus waarbij een werkgever een ongedocumenteerde werknemer dreigde aan te geven bij de autoriteiten als hij niet onder erbarmelijke omstandigheden voor de werkgever bleef werken. De dreiging werd geuit zonder bijzijn van getuigen. Indien de werkgever deze uitspraak ontkent, is er al snel onvoldoende bewijs.²⁸

De daling van het aantal strafrechtelijke onderzoeken gaat gepaard met een toename in het aantal onderzoeken naar ernstige benadeling. Wanneer er niet voldoende aanknopingspunten zijn voor strafrechtelijke vervolging van arbeidsuitbuiting, maar er wel vermoeden is van zeer ernstige overtredingen van de arbeidswetten pakt de Arbeidsinspectie de overtreding bestuursrechtelijk aan of met een mix van strafrecht en bestuursrecht. De Arbeidsinspectie heeft in de

²⁵ Het Nationaal Dreigingsbeeld rapporteerde over de periode 2011-2015 een totaal van 54 afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting door de Arbeidsinspectie. In 2011-2015 rondde de Arbeidsinspectie in totaal 58 strafrechtelijke onderzoeken af naar 'overige uitbuiting'. Vier afgeronde onderzoeken betroffen criminele uitbuiting. De 54 afgeronde onderzoeken naar arbeidsuitbuiting bevatten zeven onderzoeken naar gedwongen dienstverlening. Zes onderzoeken arbeidsuitbuiting waren in combinatie met criminele uitbuiting, namelijk fraude met Persoonsgebonden Budgetten (PGB), subsidies en/ of andersoortige uitkeringen. Nadere toelichting hierover wordt gegeven in het [Nationaal Dreigingsbeeld 2017](#). In de opvolgende periode, 2016-2020, zijn er 31 strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond en in 2021 nog eens 6.

²⁶ Esser, L.B. (2019) *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld*. Den Haag. Boom Juridisch.

²⁷ Lestrade, S.M.A. (2018) *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland*. Deventer. Wolters Kluwer.

²⁸ Esser, L.B. (2019) *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld*. Den Haag. Boom Juridisch (p.329).

²⁴ Nationale Politie, [Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017](#), mei 2017.

periode 2020 -2021 52 onderzoeken afgerond waarbij sprake was van ernstige benadeling. Dit is ongeveer evenveel als het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting in de hele periode 2011-2015.

3.4 Aantal slachtoffers en ernstig benadeelden

In de volgende paragrafen wordt het aantal slachtoffers en ernstig benadeelden behandeld. Eerst komt het aantal slachtoffers in strafrechtelijke zin aan bod, gevolgd door het aantal ernstig benadeelden.

3.4.1 Aantal slachtoffers arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden uit meldingen

Na ontvangst van een melding, beoordeelt de Arbeidsinspectie of sprake is van mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Hoewel meldingen ongeverifieerde informatie bevatten en niet altijd uitsluitend bieden over het aantal betrokken slachtoffers of werkenden, geven ze ons wel een indicatie.

Uit analyse van de meldingen arbeidsuitbuiting uit 2020 en 2021 blijken er 321 mogelijke slachtoffers betrokken te zijn. Van de meldingen heeft 73 procent betrekking op één of twee slachtoffers. In drie gevallen gaat het om een melding waarbij gesproken wordt over 40 of meer slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Waar mogelijk neemt de Opsporingsdienst contact op met de melder. Naar aanleiding van de meldingen is in 2020 met 57 mogelijke slachtoffers contact geweest. In 2021 heeft de Opsporingsdienst contact gehad met 101 mogelijke slachtoffers.

Om een inschatting te kunnen maken van de omvang van het aantal ernstig benadeelden is gekeken naar het aantal werkenden dat genoemd wordt in meldingen ernstige benadeling. Dit betrof in 2020 zo'n 568 werkenden en in 2021 zo'n 557 werkenden.

3.4.2 Aantal slachtoffers: Geringste aanwijzingen tot afgerond strafrechtelijk onderzoek

Indien een melding zicht geeft op één of meerdere mogelijke slachtoffers, voeren gecertificeerde rechercheurs mensenhandel een intakegesprek om te beoordelen of sprake is van de geringste aanwijzing van slachtofferschap van mensenhandel. Indien er sprake is van de geringste aanwijzing, wordt het slachtoffer geregistreerd als 'vermoedelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting'.²⁹ In 2020 werd er tijdens 36 intakes de geringste aanwijzing vastgesteld. In 2021 vond in 38 intakes

vaststelling van de geringste aanwijzing plaats.³⁰ Indien er sprake is van de geringste aanwijzing,³¹ dan wordt het mogelijke slachtoffer op grond van de zogenoemde B8/3-regeling, drie maanden bedenktijd met voorzieningen aangeboden, voordat er daadwerkelijk aangifte wordt gedaan.³² Het komt voor dat rechercheurs de geringste aanwijzing van mensenhandel vaststellen en iemand de bedenktijd aanbieden, maar het slachtoffer hier geen gebruik van maakt en afziet van het doen van aangifte.

Na het vaststellen van de geringste aanwijzing hebben in 2020 in totaal dertig slachtoffers aangifte gedaan. In 2021 werd 29 keer aangifte gedaan. Deze aangiftes vormen de start van het strafrechtelijke traject en worden meegenomen in de tenlastelegging, waarbij de aangever als slachtoffer van arbeidsuitbuiting wordt aangemerkt.³³ Het kan zijn dat meerdere aangiftes betrekking hebben op dezelfde arbeidssituatie. Als dat het geval is, dan worden deze aangiftes in dezelfde zaak onderzocht.

Op basis van de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken van de Arbeidsinspectie is er in 2020 één slachtoffer geregistreerd. In 2021 waren dit 22 slachtoffers. De Nationale Politie registreerde drie slachtoffers naar aanleiding van de onderzoeken arbeidsuitbuiting die zij afrondde in 2021.

3.4.3 Aantal ernstig benadeelden uit afgeronde onderzoeken

Op basis van de criteria van ernstige benadeling, genoemd in [paragraaf 2.1.2](#), zijn de afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken beoordeeld. De werkenden die volgens deze criteria ernstige benadeling hebben ondervonden zijn door de Arbeidsinspectie aangemerkt als ernstig benadeelden. Vanuit de afgeronde onderzoeken zijn er in 2020 65 ernstig benadeelden geregistreerd. In 2021 waren 170 werkenden betrokken bij een situatie van ernstige benadeling, wat het totaal aantal ernstig benadeelden in 2020 en 2021 brengt op 235.

²⁹ Deze vermoedelijke slachtoffers worden periodiek aan Landelijk Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha) ter registratie gemeld.

³⁰ Het betreft jaarcijfers, geen stroomcijfers. De cijfers zijn niet te relateren aan voorgaande procescijfers, zoals het aantal slachtoffers waarmee contact is geweest naar aanleiding van een melding.

³¹ Dit vindt plaats op basis van een 'slagboomcriterium'. Hiermee wordt bedoeld dat het vervuld zijn van het criterium rechten voor het slachtoffer doet ontstaan en plichten aan de kant van de overheid. Bron: Nationaal Rapporteur, [Tiende Rapportage Mensenhandel](#), 9 november 2017 (p.64).

³² Vreemdelingen-circulaire 2000 (B), B8/3. Voor EU-onderdanen wordt dit protocol gevolgd, maar wordt de B8/3 niet aangeboden; zij hebben al verblijfsrecht. In deze rapportage wordt gesproken van slachtoffer als de geringste aanwijzing is vastgesteld. Dit laat onverlet dat later mogelijk niet genoeg bewijzen blijken voor daadwerkelijk daderschap.

³³ In artikel 51a lid 1 Strafvordering wordt het begrip slachtoffer gedefinieerd als 'degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.'

3.4.4 Aantal slachtoffers en ernstig benadeelden vanuit een breder perspectief

De aantallen slachtoffers en ernstig benadeelden die bij de Arbeidsinspectie bekend zijn, geven geen volledig beeld van de werkelijke omvang. Vanuit breder perspectief kan daarover opgemerkt worden dat het aantal geregistreerde slachtoffers bij de Arbeidsinspectie niet in verhouding staat tot beschikbare schattingen van het aantal vermoedelijk slachtoffers in Nederland. De meest recente schatting van het aantal slachtoffers is gerapporteerd door het WODC. In het onderzoek *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*³⁴ schatten zij het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 2019 op zo'n 2000 personen.³⁵

Daarnaast zijn door het verborgen karakter niet alle situaties van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bij de Arbeidsinspectie bekend. Arbeidsuitbuiting is een zogeheten 'haaldelict'. Oftewel, je ziet het pas als je er naar gaat zoeken of als daarover gemeld wordt. De meldingsbereidheid van potentiële slachtoffers en anderen is een belangrijke factor. Sommige slachtoffers geven de voorkeur om te melden aan een ngo, omdat zij zich bijvoorbeeld in een kwetsbare positie bevinden. Niet elke melding aan ngo's wordt doorgemeld aan de Arbeidsinspectie of de Nationale Politie, bijvoorbeeld omdat hier geen toestemming voor wordt gegeven door het slachtoffer. Hierdoor ontstaat er wel zicht op het aantal potentiële slachtoffers in de registratie van ngo's, maar is onderzoek naar en aanpak van de situatie door opsporingsinstanties niet altijd mogelijk.

3.5 Aantal daders en werkgevers

In navolging van het aantal slachtoffers en ernstig benadeelden wordt in de volgende paragrafen het aantal daders en werkgevers die betrokken zijn bij ernstige benadeling behandeld. Meldingen en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken geven zicht op het geregistreerde aantal daders dat betrokken is bij arbeidsuitbuiting. In werkelijkheid kan het aantal betrokken daders en werkgevers hoger liggen.

3.5.1 Aantal daders en betrokken werkgevers uit meldingen

In de jaren 2020 en 2021 ontving de Arbeidsinspectie 136 meldingen arbeidsuitbuiting (zie [paragraaf 3.2](#)). Er vanuit gaande dat bij elke melding minstens één dader betrokken is, brengt dit het totale aantal daders uit meldingen op het geschatte aantal van 136. Dit is een schatting, omdat niet elke melding arbeidsuitbuiting aanknopingspunten bevat voor een betrokken

dader. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat meerdere meldingen betrekking hebben op dezelfde dader.

In 2020 en 2021 is er in totaal 525 keer melding gemaakt van een situatie van ernstige benadeling. In circa negentig procent van de gevallen was de melding te relateren aan een concrete werkgever. De overige meldingen bevatten te weinig informatie om de link met een specifieke onderneming te kunnen maken. Dit hoeft echter niet te betekenen dat in deze meldingen geen sprake was van een werkgever. De melding kan bijvoorbeeld betrekking hebben op arbeid bij particuliere werkgevers. Indien uitgegaan wordt van minimaal één werkgever per melding, zouden er minimaal 525 werkgevers betrokken zijn bij meldingen over omstandigheden van ernstige benadeling.

3.5.2 Aantal daders en betrokken werkgevers uit afgeronde onderzoeken

In 2020 en 2021 zijn in totaal vanuit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken van de Arbeidsinspectie zestien daders bekend, daarnaast zijn ook drie daders bekend vanuit de afgeronde onderzoeken door de Nationale Politie.

Vanuit de 52 afgeronde onderzoeken waarbij er sprake was van ernstige benadeling, zijn er 59 personen geregistreerd waarvan bekend is dat zij als werkgever betrokken waren bij de situatie van ernstige benadeling. In tegenstelling tot strafrechtelijke onderzoeken, waarbij zowel een natuurlijk persoon als rechtspersoon aangemerkt kan worden als verdachte, richten de onderzoeken vanuit de toezichtsprogramma's van de Arbeidsinspectie zich meestal enkel op de rechtspersoon. Hierdoor is de leidinggevende die verantwoordelijk is voor de situatie van ernstige benadeling niet altijd geregistreerd in de informatiesystemen van de Arbeidsinspectie.

³⁴ WODC, *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*, 29 november 2021.

³⁵ Kanttekening WODC: ze verkeerden niet allen op hetzelfde moment in een uitbuitingssituatie, maar volgen elkaar ten dele op en een klein deel van de in Nederland geobserveerde vermoedelijke slachtoffers is uitgebuit buiten Nederland.

4 Kenmerken van slachtoffers en ernstig benadeelden

Wat kenmerkt de slachtoffers en ernstig benadeelden en wat maakt hen kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling?

Uit de geanalyseerde onderzoeken blijkt dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vooral plaatsvindt in sectoren waar ongeschoolde en laaggeschoolde arbeid plaatsvindt. Als werknemers naast arbeid ook voor huisvesting afhankelijk zijn van werkgevers, maakt dit hen extra kwetsbaar. Ook kunnen persoonlijke factoren, zoals de verblijfsstatus of een schuldenlast, een rol spelen. Wet- en regelgeving op het gebied van arbeid kan in bepaalde gevallen (onbedoeld) bijdragen aan de kwetsbare positie van werknemers. Een voorbeeld is de koppeling van verblijf- en tewerkstellingsvergunningen aan werkgevers. Het risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is het grootst waar sprake is van een opeenstapeling van deze verschillende factoren.

Hoewel er sprake kan zijn van een afhankelijkheidspositie, kan het ook zijn dat slachtoffers of ernstig benadeelden zichzelf niet altijd als slachtoffer zien. Er kan een normalisatie van omstandigheden plaatsvinden of de omstandigheden worden als beter ervaren dan in het land van herkomst. Dit kunnen redenen zijn om niet tot melding of aangifte van een schrijnende werksituatie te komen.

Slachtoffers arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden zijn voor 98 procent arbeidsmigrant. Van de 26 slachtoffers arbeidsuitbuiting uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken in 2020 en 2021 hebben 23 personen een nationaliteit van een land buiten de EER,³⁶ voornamelijk de nationaliteit van een Aziatisch land. Ruim tweederde van de 235 ernstig benadeelden is in het bezit van de nationaliteit van een land binnen de EU/EER. Arbeidsmigranten met de Roemeense, Bulgaarse, Poolse nationaliteit vormen de top drie en zijn samen goed voor 54 procent van de aangetroffen ernstig benadeelden.

Meer dan de helft van de slachtoffers arbeidsuitbuiting en meer dan driekwart van de ernstig benadeelden verblijft en werkt legaal in Nederland. Zij zijn EU/EER-burger of in bezit van een vergunning voor verblijf en/of arbeid. De helft van de slachtoffers arbeidsuitbuiting en twintig procent van de ernstig benadeelden is ongedocumenteerd. Zij beschikken niet over de juiste documentatie om in Nederland te werken en/of verblijven.

Het merendeel van de slachtoffers en ernstig benadeelden is tussen de 30 en 39 jaar oud en overwegend man. In de periode 2020 en 2021 zijn drie onderzoeken afgerond waarbij minderjarigen betrokken waren.

³⁶ Nationaliteit van één van de lidstaten van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kenmerken van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Eerst wordt ingegaan op welke factoren werknemers kwetsbaar maken voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Daarna wordt de achtergrond van deze groep toegelicht. Tenslotte worden de persoonskenmerken van de slachtoffers en ernstig benadeelden beschreven aan de hand van de geanalyseerde onderzoeken.

4.2 Kwetsbaarheden

In verschillende passages in deze monitor wordt gesproken over kwetsbare personen of zaken die personen kwetsbaar maken voor arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Ter verduidelijking wordt in de volgende paragraaf de definitie van kwetsbaarheid uiteengezet.

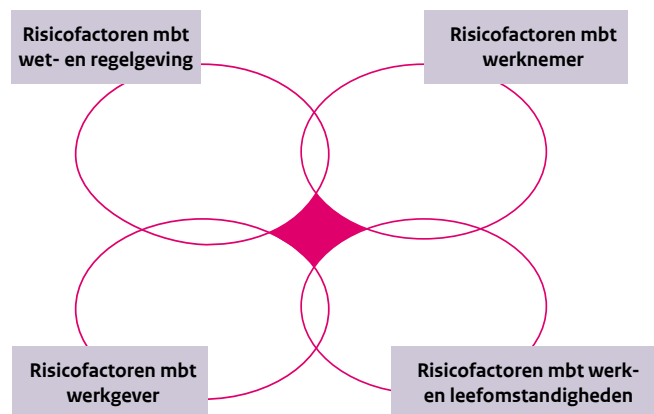
De term kwetsbaarheid in de context van arbeidsuitbuiting wordt voor het eerst gebruikt in 2000 in het *Palermo Protocol*³⁷ als onderdeel van het dwangmiddel 'misbruik van een kwetsbare positie'.³⁸ In het rapport *Zicht op Kwetsbaarheid* van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM)³⁹ wordt de definitie van kwetsbaarheid verder uitgewerkt. Kwetsbaarheid refereert aan de verhoogde gevoeligheid van een persoon of groep om slachtoffer te worden. Het gaat om verschillende factoren waar een mensenhandelaar gebruik van kan maken. Dit betekent niet dat kwetsbare factoren direct leiden tot slachtofferschap. Naast kwetsbare factoren noemt de Nationaal Rapporteur ook beschermende factoren die mede bepalen hoe weerbaar een persoon is. Hierbij wordt gedacht aan een hechte gezinssituatie, sterke verbindingen met de lokale gemeenschap en bijvoorbeeld de aanwezigheid van een effectief beleid om slachtofferschap te voorkomen.

4.2.1 Risicofactoren van kwetsbaarheid

De Arbeidsinspectie heeft in het onderzoek *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*⁴⁰ de factoren die van invloed zijn op de kwetsbaarheid van werknemers verder uitgewerkt. Het onderzoek identificeert grofweg vier hoofdcategorieën die samen de mate van kwetsbaarheid

bepalen.⁴¹ Het risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is het grootst bij die personen waar sprake is van een opeenstapeling van factoren.

Figuur 4 Risicofactoren van kwetsbaarheid



Bron: Aangepaste figuur uit *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*

4.2.2 Risicofactoren met betrekking tot de werknemer

Individuele factoren met betrekking tot de werknemer kunnen van invloed zijn op zijn of haar kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Zo kunnen bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden, de verblijfsstatus (al dan niet gedocumenteerd zijn) of taalbarrière meespelen in de positie van de werkende. Ook kan een schuldenlast of financiële zorg voor familie of gezin bijdragen aan de mate van kwetsbaarheid. Tot slot kan het gebrek aan een sociaal netwerk of gebrek aan kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving een werkende kwetsbaar maken voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

4.2.3 Risicofactoren met betrekking tot de werkgever

Hoewel er geen directe risicofactoren aan te wijzen zijn met betrekking tot werkgevers, blijkt uit de geanalyseerde onderzoeken dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vooral plaats vindt in de sectoren waar ongeschoolde en laaggeschoolde arbeid plaatsvindt. Het gaat veelal om vies, gevaarlijk werk en/of vernederende situaties⁴² waarin de werkenden verkeren en waarvoor geen of weinig Nederlandse arbeidskrachten gezocht worden of te vinden zijn.

³⁷ De Palermo-protocollen zijn drie protocollen die door de Verenigde Naties zijn aangenomen als aanvulling op het Verdrag van 2000 tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (het Verdrag van Palermo).

³⁸ OHCHR, [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#), General Assembly resolution 55/25, 15 november 2000.

³⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld Tegen Kinderen, [Nationaal Rapporteur. Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel](#), 11 april 2016.

⁴⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work](#), 16 september 2021.

⁴¹ De categorieën zijn geïdentificeerd in de context van de sector domestic work, maar breder toepasbaar.

⁴² ILO, [Migrant workers](#), p.1, 1 april 2002.

4.2.4 Risicofactoren met betrekking tot werk- en leefomstandigheden

Factoren met betrekking tot het type arbeid dat verricht wordt en onder welke omstandigheden er gewerkt en geleefd wordt, hebben invloed op de kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Personen die op de werklocatie leven en slapen, die bij hun werkgever inwonen, of die door hun werkgever op een andere locatie zijn gehuisvest, zijn voor zowel arbeid als huisvesting afhankelijk van hun werkgever. Soms wordt hen geen vrije keuze geboden over waar en onder welke omstandigheden ze wensen te wonen. Daarnaast kan een geïsoleerde woonomgeving en beperkte bereikbaarheid van levensmiddelen de afhankelijkheid van de werkgever vergroten.

4.2.5 Risicofactoren met betrekking tot wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving op het gebied van arbeid kan in bepaalde gevallen (onbedoeld) bijdragen aan de kwetsbare positie van werknemers.⁴³ Een voorbeeld is de koppeling van verblijf- en tewerkstellingsvergunningen aan werkgevers. Bij ontslag verliest een werknemer zijn of haar werk- of verblijfsrecht, wat kan zorgen voor een afhankelijkheidspositie. Ook komt het voor dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van bepaalde regelingen, zoals bijvoorbeeld de au pair regeling, Aziatische horecaregeling⁴⁴ of de kennismigranten regeling. Hierbij is de werkelijke situatie anders dan de regelingen voorschrijven, wat de positie van de werknemer kwetsbaar maakt.

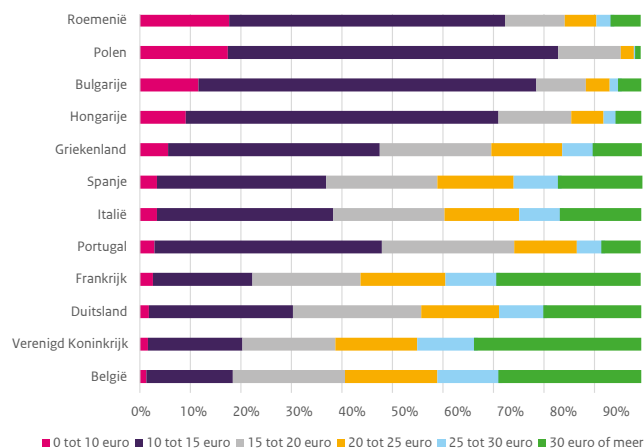
Ook het gebruik van flexibele contracten kan werknemers kwetsbaar maken. De beperkte werkzekerheid van een flexibel contract op basis waarvan deze personen werken, in combinatie met de beperkte bestaanszekerheid van een laag inkomen, vergroot de afhankelijkheidspositie van deze werknemers.⁴⁵ Met dit type contract bouwt de werknemer van uitzendbureaus in de eerste fase geen rechten op en kan het contract op elk moment beëindigd worden. Met als gevolg dat de werknemer geen rechten opbouwt en huisvesting door de werkgever verliest. Dit komt ook voor bij in- en uitleensituaties of aanneming en onderaanneming (of doordetachering) die soms in het buitenland plaatsvinden, waarbij er een afstand is tussen werkgever (degene die verloont) en inlener (degene waarbij het werk plaatsvindt).

4.3 Achtergrond slachtoffers en ernstig benadeelden

Uit de afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van de Arbeidsinspectie blijkt dat 98 procent van de werkenden die in een situatie van arbeidsuitbuiting dan wel ernstige benadeling komt, bestaat uit arbeidsmigranten. Arbeidsmigratie maakt personen niet per definitie kwetsbaar. Al jaren migreren mensen uit verschillende landen naar Nederland, al dan niet tijdelijk, om hier te komen werken.⁴⁶

Werkgevers in Nederland maken veelal gebruik van arbeidsmigranten, om arbeidsplaatsen in te vullen waar in Nederland weinig personeel voor te vinden is. Volgens het CBS⁴⁷ worden de banen met de laagste uurloonen vooral vervuld door arbeidsmigranten afkomstig uit Midden- en Oost Europese landen, zoals zichtbaar in figuur 5. Zo'n zeventig tot tachtig procent van de arbeidsmigranten is geboren in Hongarije, Polen, Roemenië en Bulgarije en verdient een uurloon onder de 15 euro. Terwijl men in de landen die langer deel uitmaken van de Europese Unie (EU) meer verdient. Het uurloon van werkenden uit Griekenland, Spanje, Italië en Portugal is dikwijls hoger dan 15 euro per uur. De arbeidsmigranten uit de landen om Nederland heen worden het beste betaald.

Figuur 5 Uurloon naar herkomst, 2017



Bron: CBS (2019)

⁴³ Toelichting op wet- en regelgeving rondom au-pairs, private servants, arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en ongedocumenteerd huishoudelijk werkers is gegeven in [Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work](#) (Nederlandse Arbeidsinspectie, 16 september 2021).

⁴⁴ Deze regeling is per 1 januari 2022 vervallen.

⁴⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt](#), 7 oktober 2019.

⁴⁶ Definitie van arbeidsmigrant: 'iemand afkomstig uit een ander land die tijdelijk in Nederland verblijft om hier te werken' zoals in Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ([Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan](#), 30 oktober 2020).

⁴⁷ ANP, [Bijna 180 duizend banen vervuld door Polen \(cbs.nl\)](#), 4 april 2019.

4.3.1 Slachtofferschap

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting zien zichzelf niet altijd als slachtoffer.⁴⁸ Soms zijn slachtoffers of ernstig benadeelden er zich niet bewust van in wat voor situatie ze zich bevinden. Dit heeft er mee te maken dat de situatie van uitbuiting of ernstige benadeling geleidelijk ontstaat. Zo blijkt uit de geanalyseerde onderzoeken dat veel situaties met een gezonde arbeidsrelatie beginnen en naarmate de tijd verstrijkt ongezondere vormen aannemen. Daarnaast verkeren soms meerdere werkenden in gelijkende omstandigheden, waardoor er normalisatie van de situatie plaatsvindt. Een druppel die de emmer doet overlopen, kan dan de aanleiding zijn om melding of aangifte van de situatie te doen.

De keuze om uit een situatie van uitbuiting of benadeling te stappen, heeft gevolgen voor het inkomen, de huisvesting en de zorgverzekering van het slachtoffer of benadeelde. Hierbij kan ook gezichtsverlies tegenover familie een rol spelen. In sommige situaties nemen slachtoffers genoegen met de omstandigheden, omdat deze situatie niet alleen voor de uitbuiters, maar ook voor de uitgebuite persoon voordeel heeft. Oftewel ‘mutually advantageous exploitation’.⁴⁹ Hierbij wordt vaak gewezen op de migratieachtergrond van slachtoffers. De omstandigheden waaronder slachtoffers werken, beschouwen zij soms in vergelijking met hun herkomstland niet als minder en zelfs als een verbetering.⁵⁰ Anderzijds blijkt uit het rapport *Geen Tweederangsburgers*, dat arbeidsmigranten zich regelmatig behandeld voelen als tweederangsburgers en drempels ervaren om volwaardig mee te kunnen doen aan de Nederlandse maatschappij.⁵¹

Het gegeven dat slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffers zien en de meervoudige afhankelijkheid van de dader of werkgever vormt dan een drempel om melding of aangifte te doen bij de aangewezen instanties.

4.4 Persoonskenmerken slachtoffers en ernstig benadeelden

In deze paragraaf wordt uitleg gegeven over de kenmerken van werkenden die zijn aangetroffen in een situatie van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Er wordt inzicht gegeven in de nationaliteit, identiteitsstatus, leeftijd en geslacht van slachtoffers en ernstig benadeelden.

4.4.1 Nationaliteit van de slachtoffers en ernstig benadeelden

Ruim tweederde van de 235 ernstig benadeelden heeft de nationaliteit van een andere EU-lidstaat. Arbeidsmigranten met de Roemeense, Bulgaars, Poolse nationaliteit vormen de top drie en zijn samen goed voor 54 procent van de aangetroffen ernstig benadeelden.

De geanalyseerde onderzoeken arbeidsuitbuiting laten een andere verdeling van nationaliteit zien dan de onderzoeken naar ernstige benadeling. Dit komt mede door het beperkte aantal afgeronde onderzoeken. Van de 26 slachtoffers arbeidsuitbuiting uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken in 2020 en 2021 zijn 23 personen afkomstig van buiten de EU of Europese Economische Ruimte (EER), voornamelijk uit Azië.⁵² Dit beeld wordt ondersteund als gekeken wordt naar de nationaliteit van de slachtoffers waarbij de geringste aanwijzing mensenhandel is vastgesteld. Daarbij heeft ook de grootste groep slachtoffers een Aziatische nationaliteit (37%). De top vijf nationaliteiten op basis van de geringste aanwijzing bestaat uit: de Chinese (13%); Roemeense (9%); Hongaarse (8%); Colombiaanse (6%) en Filipijnse (6%). Echter, er dient wel opgemerkt te worden dat dit aantal vanwege de langere doorlooptijd van het onderzoeksproces niet te relateren is aan de afgeronde onderzoeken van 2020 en 2021.

Hoewel de overgrote meerderheid van slachtoffers en ernstig benadeelden uit arbeidsmigranten bestaat, zijn er ook Nederlandse slachtoffers (2%). Deze groep wordt voornamelijk gekenmerkt door hun kwetsbaarheid vanwege een verstandelijke beperking. Dit geldt zowel voor de strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting als de bestuursrechtelijke onderzoeken naar ernstige benadeling.

4.4.2 Sector en nationaliteit zijn gerelateerd bij onderzoeken naar ernstige benadeling

Bij analyse van de onderzoeken naar ernstige benadeling valt allereerst op dat bepaalde sectoren nauw zijn te relateren aan werkenden met een specifieke nationaliteit. Zo heeft in 2020 en 2021 meer dan twee derde van de ernstig benadeelden in de uitzendsector de Roemeense nationaliteit. Dit betreft voornamelijk de vleesverwerking. In de bouwsector heeft

⁴⁸ Tielbaard, N., Van Meeteren, M., & Commandeur, X. (2016). *Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel*. Tijdschrift voor Criminologie, 58(2), 36–53. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2016058002003>.

⁴⁹ Lestrade, S.M.A. (2018) *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland*. Deventer. Wolters Kluwer.

⁵⁰ Tielbaard, N., Van Meeteren, M., & Commandeur, X. (2016). *Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel*. Tijdschrift voor Criminologie, 58(2), 36–53. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2016058002003>.

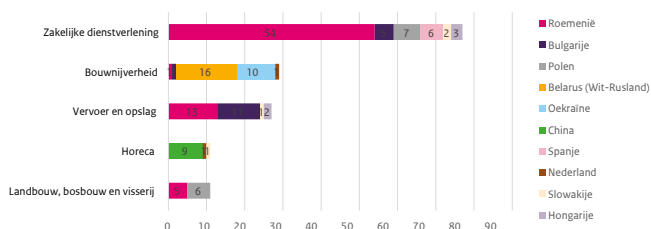
⁵¹ Aanjaagteam Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

⁵² De percentages over nationaliteit van slachtoffers arbeidsuitbuiting, zijn vanwege de geringe hoeveelheid, niet representatief.

een toenemend aantal ernstig benadeelden de Belarussische of Oekraïense nationaliteit. In de transportsector werden voornamelijk Roemeense en Bulgaarse werknemers in een situatie van ernstige benadeling aangetroffen. Deze samenhang is niet zichtbaar in de onderzoeken naar arbeidsuitbuiting vanwege het beperkte aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken.

Figuur 6 laat een top 10 zien van de verdeling van de nationaliteit van ernstig benadeelden van de meest voorkomende sectoren van de afgesloten onderzoeken naar ernstige benadeling.

Figuur 6 Top 10 nationaliteit ernstig benadeelden per sector (n=235) 2020-2021



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

4.4.3 Verblijfstatus: merendeel verblijft legaal in Nederland

Meer dan driekwart van ernstig benadeelden en bijna de helft van de slachtoffers arbeidsuitbuiting zijn gedocumenteerd om in Nederland te wonen en te werken. Dit betreft zowel Nederlanders, EU/EER-werknemers, als personen van buiten de EER⁵³ die legaal in Nederland werkzaam zijn. Personen zonder EU/EER-nationaliteit, dienen om in Nederland te mogen werken in bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning (TWV) of de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Personen met recht op kort, lang of permanent verblijf vallen onder de categorie gedocumenteerden. Iemand die met een GVVA of TWV naar Nederland is gekomen, verblijft en werkt legaal in Nederland.

Het komt voor dat daders of werkgevers de gestelde voorwaarden aan arbeid van de GVVA of TWV schenden. Dit bleek in drie van de tien onderzoeken arbeidsuitbuiting en in ongeveer één vijfde van de onderzoeken ernstige benadeling voor. De werknemers moeten in deze gevallen ander werk doen dan waarvoor de vergunning voor arbeid is verstrekt of worden onderbetaald door de werkgever. Uit verklaringen van de betrokken slachtoffers en ernstig benadeelden blijkt dat er sprake is van een zekere misleiding. De werkelijke situatie waarin de personen worden aangetroffen is veelal anders dan de werkgever voor aanvang van het dienstverband heeft voorgesteld. Een gevolg van deze overtreding van de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) door de werkgever is dat de vergunning voor verblijf van de werknemer wordt ingetrokken. Dit betekent voor het slachtoffer of de werkende dat hij of zij het legaal verblijf in Nederland verliest. Dit kan bijdragen aan de kwetsbare positie.

Een deel van de slachtoffers en ernstig benadeelden zijn ongedocumenteerd; zij verblijven en/of werken niet legaal in Nederland. In 2020 en 2021 betrof dit de helft van de slachtoffers arbeidsuitbuiting en zo'n twintig procent van de ernstig benadeelden.

Casus

Kennismigranten in de horeca

Bij een inspectiecontrole bij een restaurant in Amsterdam werden zes mensen van Indiase afkomst werkend aangetroffen. Ze werkten als kok in een Nederlands-Aziatisch restaurant. Ze hadden een vergunning om te werken en verblijven op grond van de kennismigrantenregeling.⁵⁴

De koks kwamen naar Nederland voor werk omdat ze in India niet genoeg verdienden om rond te komen. Er was geen sprake van formele schulden bij de werkgever, maar in het land van herkomst moesten zij voor vertrek van de verdachte lege en/of Engelstalige papieren en/of blanco cheques ondertekenen. Hierdoor voelden de koks zich kwetsbaar en waren ze bang dat ze geld zouden moeten terugbetalen als zij eerder terug naar huis zouden gaan. De koks waren bang voor de verdachte, die veel macht zou hebben in India en meerdere restaurants in de wereld zou bezitten. In één van de verklaringen werd een voorbeeld aangehaald van een oud-werknemer die wilde stoppen waarna zijn dochter en andere familieleden in India werden bedreigd.

Hoewel het salaris conform voorschriften van de kennismigrantenregeling op de bankrekening van de koks werd uitbetaald, verklaarden de koks op de dag van de controle dat ze geen beschikking hadden over hun pinpassen, pincodes, bankrekeningen en paspoorten. Deze waren in bezit van werkgever. Ze verklaarde hun salaris contant te ontvangen ca. 800-950 per maand voor 12-13,5 uur werk per dag in het restaurant. Ze waren één middag in de week vrij. Dit onderzoek werd vanuit het toezichtsprogramma overgedragen aan de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie voor verder strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting.

⁵³ Personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, de EER (EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein) of Zwitserland.

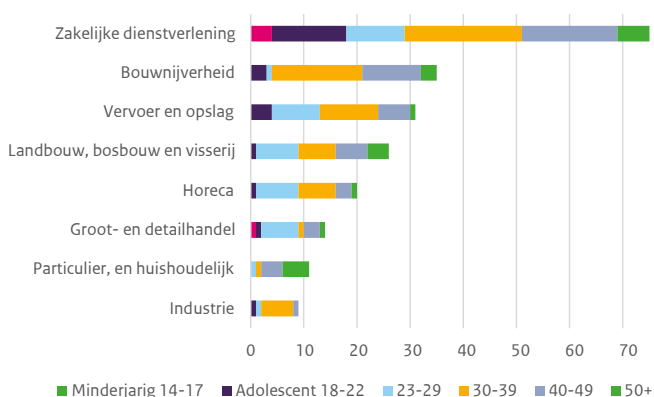
⁵⁴ Een kennismigrant is een hoogopgeleide persoon met de nationaliteit van een land buiten de EU, de EER of Zwitserland, die naar Nederland komt om een bijdrage te leveren aan onze kenniseconomie.

4.4.4 Leeftijd: slachtoffers en ernstig benadeelden gemiddeld 34,5 jaar

De meeste slachtoffers arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden vanuit de afgeronde onderzoeken, vallen binnen de categorie dertig tot 39 jaar, met een gemiddelde leeftijd van 34,5 jaar. Hierbij gaat het om de leeftijd van slachtoffers en ernstig benadeelden bij aanvang van de onderzoeksperiode.

Voorts is er gekeken hoe verdeling van leeftijd zich per sector in de onderzoeken ernstige benadeling verhoudt. Zoals in figuur 7 te zien is, blijkt dat ernstig benadeelden in de leeftijdsgroep 18-22 jaar het meeste worden aangetroffen in de zakelijke dienstverlening.⁵⁵ In de bouwsector zijn de slachtoffers en ernstig benadeelden gemiddeld ouder dan in andere sectoren.

Figuur 7 Leeftijdverdeling ernstig benadeelden per sector



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

4.4.5 Drie minderjarigen bij arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Bij arbeidsuitbuiting gaat het veelal om volwassen slachtoffers. Vanuit de *Slachtoffermonitor 2016-2020* van Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) blijkt dat slechts acht procent van de gemelde slachtoffers van arbeidsuitbuiting aan Comensha minderjarig of adolescent is.⁵⁶ Dit beeld wordt herkend vanuit de afgeronde onderzoeken door de Arbeidsinspectie. In deze onderzoeken vormen de minderjarigen en adolescenten een klein aandeel van het totaal aantal slachtoffers, in verhouding tot andere leeftijdscategorieën.

De Opsporingsdienst heeft in totaal drie meldingen met betrekking tot minderjarigen geregistreerd in 2020 en 2021. Dit komt neer op 2 procent van het totale aantal meldingen arbeidsuitbuiting die bij de Opsporingsdienst in behandeling zijn genomen. De Opsporingsdienst rondde in 2021 één onderzoek af naar een minderjarige. Hierbij werd een 14-jarig meisje

van Bulgaarse afkomst aangetroffen, die, vergezeld door een familielid, in opdracht van een uitzendbureau werkzaamheden uitvoerde bij een champignonkwekerij.

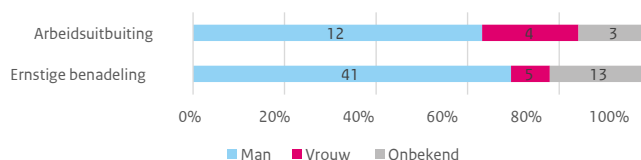
In de periode 2020-2021 zijn er twee onderzoeken ernstige benadeling afgerond waarbij minderjarigen betrokken waren. De meldingen hierover, gemaakt door medewerkers van de gemeente, betroffen minderjarigen die trachtten zich te registreren bij de gemeente als niet-ingezetenen (RNI). Zij waren beiden in bezit van gegevens van uitzendbureaus waar ze voornemens waren om te werken.

Een derde casus betrof een soortgelijke casus als bovenstaande, een minderjarige die werkend aangetroffen werd in een champignonkwekerij. Een 14-jarig meisje van Bulgaarse afkomst werd aangetroffen tijdens een gezamenlijke controle de Arbeidsinspectie en de Nationale Politie. Zij werkte samen met haar familie in de kwekerij in opdracht van een uitzendbureau. De opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie heeft deze casus in behandeling genomen voor intake, aangifte en verder onderzoek.

4.4.6 Meer mannelijke dan vrouwelijke slachtoffer en ernstig benadeelden

Bij zowel de onderzoeken arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling worden verhoudingsgewijs meer mannen dan vrouwen aangetroffen, zoals weergegeven in figuur 8. Er zijn verschillen in man-vrouwverhouding tussen de verschillende sectoren. Zo blijkt uit de afgeronde onderzoeken dat alle slachtoffers en ernstig benadeelden in zowel de horeca als in de bouwsector mannen zijn. Een gelijkere verdeling is waar te nemen in de afgeronde onderzoeken in overige sectoren, zoals de zakelijke dienstverlening of transport.

Figuur 8 Verhouding slachtoffers (n=26) en ernstig benadeelden (n=235) naar geslacht



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

⁵⁵ De brongegevens over de zakelijke dienstverlening betreffen voornamelijk de uitzend- en schoonmaaksector. Voor een volledig overzicht, zie CBS, [Zakelijke dienstverlening](#), laatst geraadpleegd 7 juni 2022.

⁵⁶ Nationaal Rapporteur, [Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020](#), 7 december 2021.

5 Kenmerken van daders en werkgevers

Bedrijfseconomische motieven, de mismatch van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt en de lage pakkans zijn mogelijke motieven die daders of werkgevers drijven om arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling te plegen. Anders dan andere vormen van criminaliteit vindt arbeidsuitbuiting plaats in een legitieme context. Het gaat om arbeid in verschillende sectoren of bij particuliere huishoudens. Deze verwevenheid maakt het moeilijk om zicht te krijgen op daders en betrokken werkgevers.

Uit de afgeronde onderzoeken blijkt de meeste arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling plaats te vinden in de uitzendsector en in de horeca. In de uitzendsector worden slachtoffers en ernstig benadeelden voornamelijk in de vleesverwerkingsindustrie tewerkgesteld. De afgeronde onderzoeken in de horecasector betroffen hoofdzakelijk Aziatische restaurants.

De bouwsector valt op door een toename van misstanden rondom het gebruik van grensoverschrijdende dienstverlening. Hierbij gaat het om werkgevers die via een onderneming in een ander EU/EER-land, zoals Polen of Litouwen, personen van buiten de EER⁵⁷ in Nederland tewerkstellen. De verloning vindt op deze manier in het land plaats waar de onderneming gevestigd is, naar de aldaar geldende loonstandaarden. Dit is in strijd met Nederlandse wet- en regelgeving.

Minder zichtbaar werk vindt plaats bij particuliere huishoudens. In 2020 en 2021 zijn drie dergelijke onderzoeken afgerond, waarvan één naar arbeidsuitbuiting van au pairs en twee naar ernstige benadeling van werkzaamheden in de 24-uurszorg en ongedocumenteerd huishoudelijk werk. Omdat de arbeid in particuliere sfeer plaatsvindt, blijven daders makkelijk onder de radar.

Daders en betrokken werkgevers zijn veelal mannen met de Nederlandse nationaliteit. Zij zijn gemiddeld ouder dan hun slachtoffers of de betrokken ernstig benadeelden.

⁵⁷ Personen die niet in het bezit zijn van de nationaliteit van één van de lidstaten van de EU, de EER of Zwitserland.

5.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen over de daders en werkgevers die betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is in dit onderzoek gekeken naar de meldingen die aan de Arbeidsinspectie zijn gedaan in 2020 en 2021. Er is specifiek gekeken naar de werkgevers in de bestuursrechtelijke onderzoeken ernstige benadeling en naar de daders die betrokken zijn in de strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting.

In de Dadermonitor mensenhandel 2015-2019⁵⁸ bleek dat door het geringe aantal zaken waarin de rechter uitspraak had gedaan, het onmogelijk was om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang en uitingsvormen van arbeidsuitbuiting in Nederland. Ditzelfde geldt voor deze monitor, waarin er over tien afgesloten strafrechtelijke onderzoeken gerapporteerd wordt. De door de Arbeidsinspectie in 2017 geïntroduceerde aanpak van ernstige benadeling draagt eraan bij dat het grijze gebied tussen slecht werkgeverschap en arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel steeds beter blootgelegd kan worden. Hierdoor kan er inzicht gegeven worden in de kenmerken van deze groep daders en werkgevers.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op daders van arbeidsuitbuiting en werkgevers die betrokken zijn bij ernstige benadeling. De achtergrond, sectoren en persoonskenmerken komen aan bod.

5.2 Achtergrond daders en werkgevers

Literatuur en empirisch onderzoek naar daderschap op gebied van arbeidsuitbuiting is relatief schaars. Dit terwijl volgens de ILO wereldwijd jaarlijks 51 miljard US-dollar wordt verdiend aan arbeidsuitbuiting.⁵⁹ Ondanks deze hoge verdiensten is arbeidsuitbuiting een relatief onzichtbaar fenomeen met een lage pakkans en veroordeling. Eén van de oorzaken daarvoor is de verwevenheid tussen de legale en illegale economie: daders van arbeidsuitbuiting gebruiken legale bedrijfsstructuren en diensten om hun criminele activiteiten uit te voeren.^{60 61} Dit blijkt ook vanuit de afgeronde onderzoeken. Voor een buitenstaander is arbeidsuitbuiting vanwege het subtiele karakter niet altijd te onderscheiden van reguliere arbeid.

Mogelijke drijfveren kunnen gezocht worden in de bedrijfseconomische hoek. In het in 2021 gepubliceerde onderzoek naar de agrarische sector door het International Institute of Social Studies in Den Haag⁶² wordt een verklaring voor de drijfveren om de grenzen van eerlijk werk en arbeidsuitbuiting op te zoeken, gezocht in het feit dat prijzen worden gediceerd door de detailhandel, waardoor grote boeren beter in staat zijn om met die druk om te gaan. Dit is in lijn met een breder patroon in de wereldwijde toeleveringsketen. In het onderzoek wordt aangegeven dat de vijf grootste supermarkten van Nederland in 2019 een gezamenlijk marktaandeel van 79 procent hadden. Dit gaat gepaard met grote winstmarges voor de detailhandel, terwijl de detailhandelsprijzen van arbeidsintensieve producten zoals groenten en fruit dalen en het inkomen van boeren onder druk komt te staan, evenals de werkdruk van hun werknemers. Werkgevers die druk ervaren om te overleven kiezen er soms voor om te verdienen aan of te besparen op arbeid en daarmee de arbeidskrachten. Deze situaties zijn er in elke sector, maar sectoren waarin het werk vies, gevaarlijk en zwaar is of die minder gereguleerd zijn, zijn het meest kwetsbaar voor dergelijke praktijken. In de praktijk betreft dit voornamelijk laag- of ongeschoolde arbeid, waarin men in de onderste loonschalen werkt.

Zowel het *Jaarverslag 2021* van de Arbeidsinspectie⁶³ als het rapport *Geen tweederangsburgers* van het Aanjaagteam arbeidsmigranten⁶⁴ beschrijven een mismatch van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. Binnen bepaalde sectoren is er veel vraag naar fysieke arbeid aan de onderkant van de loonschalen. Dit is waar de uitzendsector op in springt door juist arbeidsmigranten te werven. Deze werkenden komen direct naar Nederland na werving via een Nederlands of buitenlands uitzendbureau of worden door middel van een andere constructie tewerkgesteld. Werkgevers maken bijvoorbeeld gebruik van het vrij verkeer van diensten in de EU, waarbij de werkende in dienst blijft bij een werkgever in eigen land en in Nederland op basis van detachering werkt. Ook blijkt dat steeds meer personen van buiten de EER via een ander EU/EER-land in Nederland gedetacheerd worden.⁶⁵

5.3 Sectoren en omstandigheden

In tegenstelling tot andere vormen van criminaliteit, is bij arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling veelal sprake van betrokkenheid van een, in beginsel legale onderneming, zoals eerder aangegeven. In onderstaande paragrafen wordt verder

⁵⁸ Nationaal Rapporteur, *Dadermonitor mensenhandel 2015-2019*, 21 januari 2021.

⁵⁹ ILO, *How profitable is the exploitation of people? Sadly, extraordinarily so.*, 28 mei 2014.

⁶⁰ Janssens, J., Raets, S. (2018) De financiering van mensenhandel in België. Seksuele en arbeidsuitbuiting. Gent. FINOCA 2.0 Policy Brief.

⁶¹ Dr. Masja van Meeteren & Prof. Dr. Joanne van der Leun (2018) *Daders van arbeidsuitbuiting*, PROCES.

⁶² Siegmann, K.A., Ivosevic, P., Visser O. (2021) Working like machines. Exploring effect of technological change on migrant labour in Dutch horticulture. Den Haag. Institute of Social Studies.

⁶³ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2021*, 9 mei 2022.

⁶⁴ Aanjaagteam Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

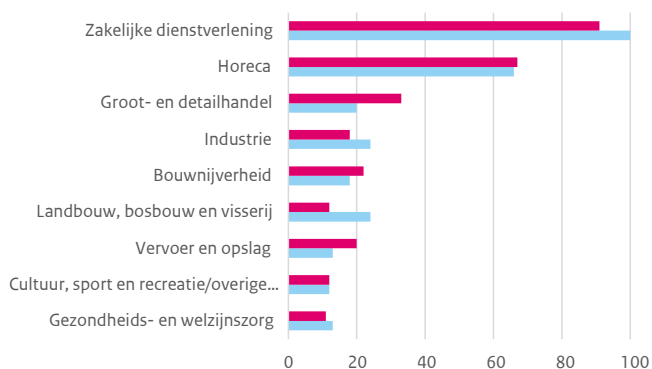
⁶⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 2021*, 9 mei 2022.

ingezoomd op een viertal sectoren. Op basis van meldingen en afgeronde onderzoeken wordt beschreven onder welke omstandigheden de arbeid werd verricht, geïllustreerd met casuïstiek.

5.3.1 Meeste arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in de uitzendsector en de horeca

Zoals figuur 9 weergeeft, zijn de sectoren zakelijke dienstverlening en horeca de sectoren waarover in 2020 en 2021 de meeste meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn binnengekomen. Binnen de zakelijke dienstverlening gaat het hoofdzakelijk over de uitzendsector. Dit beeld komt overeen met het aantal afgeronde onderzoeken.

Figuur 9 Meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling per sector 2020 en 2021 (n=525)⁶⁶



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

Hieronder zijn vier sectoren uitgelicht om een beeld te geven bij de meldingen en onderzoeken die de Arbeidsinspectie uitvoert naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in deze sectoren.

5.3.2 Uitzendsector

De zakelijke dienstverlening betreft achttien procent van de meldingen arbeidsuitbuiting en 32 procent van de meldingen ernstige benadeling. Veruit de meeste meldingen binnen de sector zakelijke dienstverlening betreffen uitzendbureaus of arbeidsbemiddeling. Een kleiner aantal meldingen binnen de zakelijke dienstverlening had betrekking op ondernemingen in de schoonmaaksector.

Er is in de onderzoeksperiode één strafrechtelijk onderzoek naar arbeidsuitbuiting afgerond waarbij een uitzendbureau betrokken was. Het ging om een minderjarige arbeidsmigrant die werkzaam was in de champignonenteelt. Naar deze zaak is ook gerefereerd in [paragraaf 4.4.3](#).

In bijna een derde van de onderzoeken waarbij ernstige benadeling is vastgesteld, zijn uitzendondernemingen betrokken. De uitzendsector zelf faciliteert weer allerlei andere sectoren. Bijna de helft van de onderzoeken ernstige benadeling betreft uitzendkrachten in de sector industriële arbeid. Hierbij gaat het voornamelijk om Roemeense en Poolse uitzendkrachten die werkzaamheden uitvoeren in de vleesverwerkingsindustrie. Dit is ongewijzigd ten opzichte van het *Nationaal Dreigingsbeeld* uit 2017.⁶⁷ Uit de onderzoeken naar ernstige benadeling van uitzendkrachten in de vleesverwerkingsindustrie blijkt dat er in een drietal zaken sprake was van de inname van paspoorten door de werkgever of leidinggevende en van agressie vanwege bedreigingen of zelfs fysiek geweld.⁶⁸

5.3.3 Onderzoeken in de horeca vooral bij Aziatische restaurants

In 2020 en 2021 had ruim twintig procent van de meldingen arbeidsuitbuiting betrekking op de horecasector. Deze meldingen arbeidsuitbuiting betroffen uitsluitend restaurantondernemingen. Ook van de meldingen ernstige benadeling had ruim twintig procent betrekking op de horecasector. Driekwart van deze meldingen gingen over restaurants. Zowel een meerderheid van de meldingen arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling over de horecasector betreft ondernemingen in de Aziatische horeca.

De twee strafrechtelijke onderzoeken in de horecasector hebben beiden betrekking op Aziatische restaurants. De betrokken werkgevers maakten zowel gebruik van de regeling Aziatische horeca als van de kennismigrantenregeling om personen van buiten de EER te werk te stellen, teneinde deze uit te buiten. In beide onderzoeken werden de slachtoffers door de daders in India geworven. Eenmaal in Nederland werden zij tewerkgesteld in andere functies in de horecagelegenheid, dan waarvoor de gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf was aangevraagd.

Zeven van de elf onderzoeken naar ernstige benadeling in de horecasector heeft betrekking op Aziatische restaurants. In deze onderzoeken werden de ernstig benadeelden tewerkgesteld op basis van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid, die door de werkgever voor gekwalificeerde koks aangevraagd kon worden.⁶⁹ Uit de onderzoeken blijkt dat er niet voldaan werd aan de voorwaarden van de vergunning. Niet alleen werd er ander werk verricht dan waarvoor de vergunning was verleend, maar er was veelal ook sprake van lange werkdagen, onderbetaling en een salarisadministratie die ten aanzien van de ernstig benadeelden niet op orde was.

⁶⁷ Nationale Politie, [Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017](#), mei 2017.

⁶⁸ Over één van deze situaties rapporteerde het AD op 25 november 2020: [Gefilmde uitzendbaas die Roemeense arbeidsmigrant in elkaar mept aangehouden](#).

⁶⁹ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Welke verblijfsvergunningen voor werk zijn er?](#), laatst geraadpleegd op 7 juni 2022.

⁶⁶ Sectoren met in totaal tien of meer meldingen in 2020 en 2021 zijn opgenomen in de grafiek.

Mede naar aanleiding van signalen van Nederlandse vertegenwoordigingen en Immigration Liaison Officers in China van oneigenlijk gebruik of misbruik van de regeling en een onderzoek uitgevoerd door Investico voor De Groene Amsterdammer en Trouw⁷⁰ in 2021, is de regeling Aziatische horeca per 1 januari 2022 komen te vervallen voor nieuwe inreizigers.⁷¹ Uit journalistiek onderzoek kwamen misstanden naar voren bij vreemdelingen die op basis van deze regeling in Nederland verbleven. Op moment van schrijven is nog onduidelijk welk effect het vervallen van de regeling heeft op de mistanden in deze sector. Er zijn immers nog migranten die op basis van de regeling in Nederland werkzaam zijn en werkgevers in deze sector kunnen net als andere werkgevers vergunningen aanvragen op basis van de algemene regels in de Wav.

5.3.4 Gebruik van grensoverschrijdende dienstverlening in de bouwsector

Een sector die opvalt ten opzichte van eerdere jaren is de bouwsector. Zo'n elf procent van het totale aantal meldingen arbeidsuitbuiting en 36 procent van het aantal meldingen ernstige benadeling had betrekking op ondernemingen in de bouwrijverheid. In vier van de zes afgeronde onderzoeken ernstige benadeling is er sprake van grensoverschrijdende dienstverlening.⁷² Het gaat hierbij om meer dan dertig ernstig benadeelden die vanuit Rusland, Belarus, Oekraïne en Georgië door tussenkomst van een Pools of Litouws uitzendbureau in Nederland te werk werden gesteld.

Uit de bovengenoemde onderzoeken blijkt dat de ernstig benadeelden in het land van herkomst of in Polen of Litouwen geworven worden. Dit gebeurt op initiatief van de werkende zelf, via kennissen of via ondernemingen die daar gevestigd zijn. De reis is veelal georganiseerd door de werkgever. In een tweetal onderzoeken was er sprake van de inname van paspoorten door leidinggevende of werkgever. Hierdoor konden de ernstig benadeelden niet zelfstandig over hun eigen identiteitsdocumenten beschikken. In enkele onderzoeken was sprake van huisvesting op de bouwlocatie. Na afronding van de werkzaamheden worden de gedetacheerde ernstig benadeelden uitbetaald naar de loonstandaard van het land waar vanuit gedetacheerd wordt, wat in strijd is met de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU).

5.3.5 Minder zichtbaar werk

Ook zijn dertien meldingen arbeidsuitbuiting in behandeling genomen waarbij de arbeid bij particuliere huishoudens plaatsvond en daardoor veelal onzichtbaar is. Daders blijven hierdoor makkelijk onder de radar. In 2020 en 2021 zijn drie dergelijke onderzoeken afgerond, waarvan één naar arbeidsuitbuiting van au pairs en twee naar ernstige benadeling van werkzaamheden in de 24-uurszorg en ongedocumenteerd huishoudelijk werk. Waar in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 gesproken werd over Marokkaanse, Filipijnse en Surinaamse slachtoffers in deze sector, zijn het in deze periode Hongaarse, Bulgaarse, Slowaakse ernstig benadeelden in de 24-uurszorg en Zuid-Afrikaanse en Spaanse slachtoffers als au-pairs.

Casus

Ernstige benadeling in de 24-uurszorg

Na een melding van een ex-werknemer over haar werkzaamheden in de zorg, werd door de Arbeidsinspectie een onderzoek gestart. De melder gaf aan met tussenkomst van een uitzendbureau gericht op de werving en selectie van (medisch) personeel, in de 24-uurszorg te werken. Ze maakt melding over het werken van 24 uursdiensten, waarvoor ze maar voor 5,5 uur uitbetaald kreeg. Werkzaamheden van haar en haar collega's zouden op basis van een zorg au pair programma uitbetaald worden, terwijl de werkzaamheden niet onder een dergelijk programma vielen.

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie bleek dat de werkgever de registratie van gewerkte uren niet kon verstrekken, omdat deze niet geregistreerd werden. Door verschillende getuigen werd verklaard dat er door de ernstig benadeelden 24 uur per dag voor langere periodes achter elkaar (meerdere weken) gewerkt werd. Hierbij mochten ze niet op eigen initiatief de woning verlaten gedurende de werkuren en moesten ze 24 uur per etmaal beschikbaar zijn. Ze waren verplicht om 's nachts in de woning van de cliënt te verblijven en gehoor te geven aan hulpverzoeken van cliënten.

Voor dit werk moesten de ernstig benadeelden eerst een cursus Nederlands volgen via de werkgever. Ze mochten op hun urenbriefje maximaal 5,5 uur per dag noteren, anders zouden ze niet betaald worden. De patiënten hadden echter veel meer zorg nodig (bijna 24 uur per dag). Wanneer er bij de werkgever geklaagd werd, werd bedreigd om het cursusgeld terug te vorderen.

⁷⁰ De Groene Amsterdammer, '[Hij heeft me gewoon opgelicht](#)', 27 maart 2021.

⁷¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Kamerbrief over de regeling voor gespecialiseerde koks voor de Aziatische horecasector](#), 4 juni 2021.

⁷² Werkgevers die in een EU, EER-land of Zwitserland zijn gevestigd, kunnen tijdelijk werknemers van buiten de EU, EER of Zwitserland in Nederland laten werken zonder dat hiervoor een tewerkstellingsvergunning is vereist.

5.4 Persoonskenmerken daders en werkgevers

In deze paragraaf worden drie primaire persoonskenmerken van de daders arbeidsuitbuiting en werkgevers betrokken bij ernstige benadeling besproken. Meldingen zijn niet meegenomen in deze analyse, aangezien deze veelal onvolledige en niet geverifieerde informatie met betrekking tot persoonskenmerken bevatten.

5.4.1 Meeste daders en betrokken werkgevers hebben de Nederlandse nationaliteit

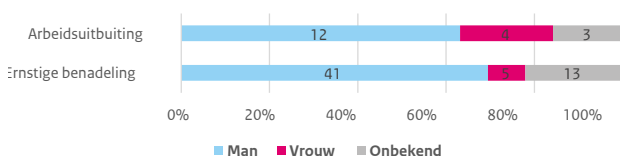
Uit de afgeronde onderzoeken blijkt dat het merendeel van de daders van arbeidsuitbuiting de Nederlandse nationaliteit bezit (10 van de 16 daders⁷³). Ook het merendeel van de werkgevers (38 van de 44⁷⁴) uit de onderzoeken ernstige benadeling hebben de Nederlandse nationaliteit.

5.4.2 Daders en werkgevers zijn veelal man en veelal ouder dan slachtoffers

Vanuit zowel de afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting als ernstige benadeling blijkt dat de meeste daders en werkgevers tot een oudere leeftijdscategorie behoren dan hun slachtoffers of ernstig benadeelden. Hierbij is gekeken naar de leeftijd bij aanvang van de pleegperiode. Ten tijde van de arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling, waren de plegers veelal veertig jaar of ouder. De meeste slachtoffers waren tussen de dertig en 39 jaar oud. De gemiddelde leeftijd van daders arbeidsuitbuiting ligt met zo'n 46 jaar hoger dan de gemiddelde leeftijd van hun slachtoffers (34 jaar). Dit geldt ook voor de onderzoeken naar ernstige benadeling. De gemiddelde leeftijd van de werkgevers is 43 jaar en ligt daarmee ook hoger dan die van de ernstig benadeelden (35 jaar).

Daarnaast zijn er hoofdzakelijk mannelijke daders van arbeidsuitbuiting en werkgevers betrokken bij ernstige benadeling geregistreerd in de afgeronde onderzoeken (zie figuur 10). Het gaat in totaal om 53 mannen en 9 vrouwen.

Figuur 10 Verdeling daders (n=19) en werkgevers (n=59) naar geslacht



Bron: systeem informatie Arbeidsinspectie

⁷³ In totaal zijn er negentien daders in de tien afgeronde onderzoeken naar arbeidsuitbuiting. Van zestien daders is de nationaliteit bekend.

⁷⁴ In totaal zijn 59 werkgevers betrokken bij ernstige benadeling. Van vijftien werkgevers is de nationaliteit onbekend.

6 Werkwijzen

De werkwijzen van daders of werkgevers kan beschreven worden met behulp van het Barrièremodel Arbeidsuitbuiting.⁷⁵ Het model volgt het proces van werving, entree, huisvesting, identiteit, binding, arbeid tot aan financieel gewin.

De werving van slachtoffers vindt vaak plaats in het land van herkomst van het slachtoffer, waarbij overeenkomsten in taal en cultuur tussen dader en slachtoffer een rol kunnen spelen. De werving vindt veelal plaats via persoonlijke netwerken of bemiddelingsbureaus. In verschillende afgeronde onderzoeken is er sprake van een soort ‘all-inclusive’ pakket. De dader of werkgever organiseert hierbij alles rondom de reis naar Nederland, huisvesting en werkverschaffing. Dit lijkt aantrekkelijk, maar wordt soms rooskleuriger voorgedaan dan de werkelijke situatie. Daarnaast kan het bijdragen aan meervoudige afhankelijkheid van de dader of werkgever.

Het overgrote deel van de slachtoffers en ernstig benadeelden komt met geldige verblijfsdocumenten Nederland binnen. Personen die niet in het bezit zijn van de EU/EER-nationaliteit⁷⁶ hebben een GVVA of TWV nodig om in Nederland te mogen wonen en werken. Deze is gekoppeld aan de werkgever. Bij verlies van werk, verliest het slachtoffer zijn legale verblijfstatus.⁷⁷ Dit draagt bij aan de kwetsbare positie van deze groep arbeidsmigranten. Ook komt het voor dat daders of werkgevers de inname van identiteitsdocumenten gebruiken als dwangmiddel, bijvoorbeeld als zekerheidsstelling voor arbeid en terugbetaling van voorschotten.

Binding aan de dader of werkgever vindt op veel verschillende manieren plaats. Als werknemers voor hun verblijfsstatus, huisvesting, zorgverzekering en inkomsten afhankelijk zijn van hun werkgever, maakt dat het voor hen moeilijk om los te komen uit hun positie. Daders of werkgevers kunnen slachtoffers verder aan zich binden door gebruik van psychische druk of zelfs (dreiging met) geweld. Soms ervaren slachtoffers of ernstig benadeelden angst voor gezichtsverlies of andere culturele normen die hen beletten om uit de situatie te stappen.

Het werk betreft vooral vies, gevaarlijk en zwaar werk. Er is vaak sprake van flexibele contracten en in vrijwel alle afgeronde onderzoeken werkten de slachtoffers en ernstig benadeelden (te) lange dagen en krijgen ze daar volgens Nederlandse maatstaven veelal onvoldoende voor betaald.

In meer dan tachtig procent van de onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wordt huisvesting door de werkgever georganiseerd. Huisvesting wordt als kostenpost zo veel mogelijk gedrukt en wordt soms zelfs winstgevend voor daders of werkgevers. Arbeidsmigranten wonen soms onder erbarmelijke omstandigheden en hebben vaak geen keus om zelfstandig voor huisvesting te zorgen.

In elke fase van het proces van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling kunnen daders of werkgevers inkomsten genereren. Naast besparing op loonkosten en huisvesting, wordt verdiend aan de ‘all inclusive’ pakketreizen, boetesystemen of schuldbinding. Daders of werkgevers hebben er belang bij dat praktijken niet aan het licht komen en verbergen daarom soms hun financiële inkomsten. Door hun administratie af te schermen en/of gebruik te maken van verschillende constructies trachten ze geen of minder belasting of sociale premies af te dragen.

⁷⁵ Een instrument dat het criminele bedrijfsproces in beeld brengt. Zie: CCV [Barrièremodellen \(barrieremodellen.nl\)](http://barrieremodellen.nl).

⁷⁶ Nationaliteit van één van de lidstaten van de EU, EER of Zwitserland.

⁷⁷ Indien bijvoorbeeld een kennismigrant of iemand met een GVVA werkloos raakt, geldt een zoekperiode van drie maanden om een nieuwe arbeidsplaats te vinden.

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de kenmerken van de daders, werkgevers en de sectoren waarin ze actief zijn. Dit hoofdstuk gaat aan de hand van informatie vanuit de geanalyseerde onderzoeken van de Arbeidsinspectie in op de werkwijze die daders en werkgevers hanteren om tot een situatie van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling te komen. Voor de beschrijving van deze werkwijzen is gebruik gemaakt van het Barrièremodel Arbeidsuitbuiting.⁷⁸ Het barrièremodel is een instrument dat het criminele bedrijfsproces in beeld brengt dat wordt gevolgd om arbeidsuitbuiting kunnen plegen (ook geldend voor ernstige benadeling). Maar ook welke barrières er opgeworpen kunnen worden om het werk van de daders te verstoren. Dit barrièremodel kent zeven stappen: werving, de entree, de huisvesting, identiteit, binding, werkzaamheden en diensten (arbeid) en financieel gewin. In de volgende paragrafen worden deze stappen uitgelicht.

6.2 Werving

De werving van slachtoffers vindt vaak plaats in het land van herkomst van het slachtoffer. In de meeste afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting in 2020 en 2021 was dit het geval. Ook in bijna de helft van de afgesloten onderzoeken naar ernstige benadeling werden de ernstig benadeelden in het land van herkomst geworven. Bij de werving spelen zowel overeenkomsten in taal en cultuur tussen dader en slachtoffers als de connecties in het land van herkomst van het slachtoffer een belangrijke rol.⁷⁹ In meer dan de helft van de afgeronde onderzoeken arbeidsuitbuiting en in een derde van de onderzoeken ernstige benadeling hebben dader en slachtoffer hetzelfde land van herkomst. Zoals toegelicht in [paragraaf 5.4.2](#) hebben de meeste daders en betrokken werkgevers de Nederlandse nationaliteit.

Vanuit de geanalyseerde onderzoeken blijkt dat de werving grotendeels op traditionele wijze plaats vindt, zoals via persoonlijke netwerken of bemiddelings- personen of bureaus. Dit is ook een bevinding die gedaan wordt ten aanzien van arbeidsuitbuiting in België.⁸⁰ In de afgeronde onderzoeken is grootschalige werving via het internet niet zichtbaar; werving via het web lijkt beperkt plaats te vinden. Het internet wordt wel veelvuldig voor communicatie gebruikt. Apps maken het voor daders en betrokken werkgevers eenvoudig om instructies te geven aan de slachtoffers of ze te volgen via de mobiele locatievoorzieningen.

In verschillende afgeronde onderzoeken is er sprake van een soort 'all-inclusive' pakket dat aan het slachtoffer of ernstig benadeelde tijdens de werving aangeboden wordt. Dit pakket omhelst het papierwerk, de reis naar Nederland, huisvesting en werkverschaffing en wordt veelal door de dader of werkgever georganiseerd. Naast dat dit vanuit de geanalyseerde onderzoeken blijkt, is dit ook één van de bevindingen van het Aanjaagteam Arbeidsmigranten.⁸¹ Enerzijds is een dergelijke pakketreis aantrekkelijk, omdat dat het de werknemer ontzorgt. De keerzijde is de binding en (meervoudige) afhankelijkheid aan de werkgever die het tweee brengt. Zo kan er sprake zijn van schuldopbouw voor de gemaakte kosten voor de reis en documentatie en de combinatie van werk met huisvesting. In de meeste onderzoeken komt naar voren dat voor aanvang van de reis de werk- en woonsituatie rooskleuriger of als een win-winsituatie wordt beschreven. Dit blijkt in werkelijkheid anders. Hierbij gaat het vooral over salariering, afspraken over de arbeid en de wijze van huisvesting. Daarbij wordt ingespeeld op de gebrekkige kennis van Nederlandse taal en de wet- en regelgeving van het slachtoffer of ernstig benadeelde.

6.3 Entree

Naast de werving wordt ook het vervoer en de entree van Nederland veelal door de daders georganiseerd. Dit kan als onderdeel van een 'all-inclusive' pakket of los. De kosten die hiervoor worden gemaakt, worden, al dan niet met een marge, verhaald op de slachtoffers.⁸² Slachtoffers of ernstig benadeelden die uit Midden- en Oost-Europa komen, worden veelal per auto of personenbus vervoerd. Ze komen rechtstreeks uit het land van herkomst of via (meerdere) tussenstops naar Nederland. Slachtoffers die niet beschikken over de EU/EER-nationaliteit⁸³ komen veelal met een vliegtuig en zijn in het bezit van een visum. Hiermee landen ze direct in Nederland dan wel in een ander Schengenland, waarna ze (soms na een periode aldaar gewerkt te hebben) alsnog afreizen naar Nederland.

Zoals eerder in [paragraaf 4.4.3](#) beschreven, komt het overgrote deel van de slachtoffers en ernstig benadeelden met geldige verblijfsdocumenten Nederland binnen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het vrij verkeer van arbeid en diensten binnen de EU, een toeristenvisum of een van de regelingen die een verblijfsvergunning (al dan niet tijdelijk) voor arbeid faciliteert. Het gebruik van een vals of look-a-like document komt in één melding in relatie tot arbeidsuitbuiting en één onderzoek vanuit ernstige benadeling naar voren.

⁷⁸ CCV, [CCV Barrièremodellen \(barrieremodellen.nl\)](#), laatst geraadpleegd op 7 juni 2022.

⁷⁹ Europpol, [Situation report: Trafficking human beings in the EU](#), februari 2020.

⁸⁰ Janssens, J., Raets, S. (2018) De financiering van mensenhandel in België. Seksuele en arbeidsuitbuiting. Gent. FINOCA 2.0 Policy Brief.

⁸¹ Aanjaagteam Arbeidsmigranten, [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan](#), 30 oktober 2020.

⁸² Janssens, J., Raets, S. (2018) De financiering van mensenhandel in België. Seksuele en arbeidsuitbuiting. Gent. FINOCA 2.0 Policy Brief.

⁸³ Nationaliteit van één van de lidstaten van de EU, EER, of Zwitserland.

6.4 Identiteit

Alle werkenden dienen in het arbeidsverantwoordingsproces te zijn voorzien van geldige identificerende documentatie. Voor een arbeidsmigrant die niet de EU/EER-nationaliteit bezit, is de verblijfsstatus van wezenlijk belang. Vanuit de onderzoeken blijkt veelal dat slachtoffers of ernstig benadeelden bij werving beloften worden gedaan ten aanzien van arbeid en huisvesting. In werkelijkheid voeren zij in opdracht van de dader of werkgever andere werkzaamheden uit dan voorgehouden. Ook worden zij hier niet of onvoldoende voor verloond. Zoals in [paragrafen 4.2.5 en 4.4.3](#) beschreven, maakt dit deze individuen extra kwetsbaar. In deze situaties schendt de dader of werkgever de voorwaarden van de tewerkstellingsvergunning, waardoor het slachtoffer of ernstig benadeelde het recht op deze vergunning en daarmee het recht op legaal verblijf verliest.

Het komt voor dat slachtoffers of ernstig benadeelden geen beschikking hebben over hun eigen identiteitsdocumenten. In twee van de tien onderzoeken arbeidsuitbuiting waren de identiteitsdocumenten van slachtoffers in bezit van een werkgever of leidinggevende. Bij de afgeronde onderzoeken naar ernstige benadeling was dit in negen van de tweenvijftig de situatie. Sommige slachtoffers verklaarden hierover dat de werkgever aangaf de documenten voor ze te willen bewaren. Uit analyse van de onderzoeken bleek echter dat deze identiteitsdocumenten niet direct voor handen waren voor de arbeidsmigranten om zichzelf te identificeren. In verschillende onderzoeken werd de inname van identiteitsdocumenten gebruikt als dwangmiddel. Bijvoorbeeld als borg om de voorgeschoten transportkosten terugbetaald te krijgen voor de reis van land van herkomst naar Nederland. Soms worden identiteitsdocumenten ook ingenomen als zekerheidstelling voor de arbeid, omdat tegenover vertrek consequenties staan zoals boetes of bedreiging met geweld.

6.5 Binding

Het gebruik maken van iemands verblijfsstatus of het afnemen van identiteitsdocumenten, maakt personen kwetsbaar. Het *bindt* hen aan de situatie en bij arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling aan de dader of betrokken werkgever. Ook al kan het voor arbeidsmigranten een uitkomst zijn dat de werkgever zowel de huisvesting als zorgverzekering verzorgt, vergroot het tegelijkertijd de kwetsbaarheid en binding aan de werkgever. Op het moment dat slachtoffers of ernstig benadeelden merken hoe de werkelijke situatie is, durven ze hun baan niet op te zeggen, omdat ze dan ook geen verblijfplaats meer hebben. Werkgevers maken soms gebruik van de situatie door te dreigen met verantwoordelijkheid voor het lot van de andere werknemers als het slachtoffer of ernstig benadeelde zou vertrekken.

Een werkwijze die in het verleden al zichtbaar was en ook in de geanalyseerde afgeronde onderzoeken veelvuldig door verdachten wordt toegepast, is het financieel afhankelijk maken (en houden) van de slachtoffers. Zoals eerder beschreven kiezen arbeidsmigranten ervoor om al dan niet tijdelijk naar Nederland te migreren voor werk om gezin en/of familie in het land van herkomst te voorzien van inkomen. Vanuit de onderzoeken komt naar voren dat slachtoffers met weinig financiële middelen naar Nederland komen of gebruik maken van een voorschot van de werkgever. Dit voorschot wordt veelal geaccepteerd om de kosten te dekken met het vooruitzicht op inkomen. De aanvang van deze werkzaamheden wordt echter soms (bewust) uitgesteld, terwijl kosten voor huur en levensonderhoud doorlopen. Dit kan zorgen voor een extra financiële druk op de arbeidsmigranten en voor schuldbinding. Daarnaast worden soms reeds opgebouwde schulden met voorschotten of fictieve bedragen verhoogd.

De financiële kwetsbaarheid is niet de enige factor die slachtoffers of werkenden aan de situatie van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling bindt. Met psychische binding zorgt de uitbuiters ervoor dat het slachtoffer een zodanige psychische druk ervaart dat hij of zij zich genoodzaakt voelt om in de situatie te blijven. Onderzoeken waarbij de slachtoffers een (licht) verstandelijke beperking hebben, zijn een voorbeeld hiervan. De daders maken gebruik van het feit dat deze personen niet altijd in staat zijn de situatie zelfstandig te beoordelen. Verder speelt de taalbarrière van slachtoffers en gebrek aan sociaal contact buiten de werksituatie een bindende rol. In de onderzoeken binnen particulier- en huishoudelijk werk, zoals au pairs of 24-uurszorg, wordt door de slachtoffers soms een verantwoordelijkheid gevoeld voor degene waaraan de diensten verleend worden, zoals voor kinderen of cliënten.

Een meer fysieke binding vindt plaats door middel van dreiging (met geweld), gebruik van geweld en intimidatie van de slachtoffers. Voorbeelden hiervan zijn opsluiting, mishandeling en seksuele intimidatie van het slachtoffer. Ook kwam het in een aantal onderzoeken voor dat medische zorg (na een ongeval) onthouden werd door de dader of werkgever en/of dat er geen ziektekostenverzekering voor de slachtoffers of ernstig benadeelden afgesloten was. Dit terwijl hiervoor wel inhoudingen op het salaris werden gedaan.

In een drietal strafrechtelijke onderzoeken kwamen aspecten van een vorm van culturele binding naar voren. Culturele binding wordt gekenmerkt door culturele invloeden die de oorzaak kunnen zijn voor binding, zoals een combinatie van een hiërarchische culturele achtergrond van daders en slachtoffers en of de angst voor gezichtsverlies naar familie. Een ander voorbeeld is een onderzoek waarbij er sprake was van een traditionele norm die voorschrijft dat kinderen vanaf twaalf jaar als volwassen gezien mogen worden en dus voor inkomen moeten zorgen.

6.6 Arbeid

In voorgaande hoofdstukken worden de omstandigheden rondom de arbeidssituatie veelvuldig aangehaald in relatie tot de verschillende onderwerpen. De werkzaamheden en werkwijze van daders of werkgevers verschillen per sector, maar overeenkomsten hebben met name betrekking op de ongeschoolde en laaggeschoolde arbeid, waarvoor geen of weinig Nederlandse arbeidskrachten te vinden zijn. Het gaat veelal om vies, gevaarlijk werk en/of vernederende situaties waarin de werkenden verkeren. Deze werkenden met veelal flexibele contracten worden vaker dan vaste werknemers blootgesteld aan bepaalde arbeidsrisico's zoals fysieke belasting, gevaarlijk werk en gevaarlijke stoffen. Ze zijn relatief vaker slachtoffer van arbeidsongevallen en kunnen veelal ook minder gebruik maken van arbeidsgelateerde zorg.⁸⁴ Ook bestaat het risico op herhaald slachtofferschap (of ernstige benadeling), wanneer er misbruik gemaakt wordt van het systeem met flexibele contracten. Bijvoorbeeld indien personeel gerouleerd wordt tussen verschillende uitzendbureaus.

Zoals uit voorgaande hoofdstukken blijkt, zoeken daders of werkgevers de grenzen van de wet- en regelgeving op en maken ze daarbij veelal gebruik van de onwetendheid van slachtoffers of ernstig benadeelden. Ook blijkt uit de afgeronde onderzoeken dat taal een barrière vormt voor de slachtoffers. Arbeidscontracten en loonstrookjes zijn, indien aanwezig, in de Nederlandse taal opgemaakt. Slachtoffers zijn daardoor niet in staat om deze te begrijpen, laat staan misstanden aan de kaak te stellen. In vrijwel alle afgeronde onderzoeken werkten de slachtoffers en ernstig benadeelden (te) lange dagen en krijgen ze daar volgens Nederlandse maatstaven veelal onvoldoende voor betaald. In het geval van detachering via een ander EU/EER-land werden zij verloon conform de daar geldende loonstandaard. De slachtoffers of ernstig benadeelden krijgen weinig tot geen verlof, waardoor er een bepaalde vorm van isolatie ontstaat, die het slachtoffer of benadeelde beperkt tot de werklocatie en de huisvestingslocatie.

Daders of werkgevers houden controle door zelf toe te zien op de werkzaamheden of, maken daarvoor gebruik van een voorman of coördinator op de werkvloer die dezelfde taal spreekt als de slachtoffers of ernstig benadeelden. Deze personen fungeren als tolk, maar geven ook directe aanwijzingen uit naam van de dader of werkgever.

Casus

*Slapen op de bouw*⁸⁵

Na melding van de politie deed de Arbeidsinspectie een controle van een bouwlocatie in de gemeente Lelystad. De bouwlocatie zou van kantorencomplex omgebouwd worden tot appartementen. Bij controle werden 18 bouwvakkers werkend aangetroffen, maar voor hen ontbrak een tewerkstellingsvergunning om in Nederland te werken.

De bouwlocatie werd door bouwvakkers ook gebruikt om er te wonen en te slapen. Er lagen kleren, schoenen en er hing was te drogen. Ook werden er door de bouwvakkers hamsters gehouden als huisdier, blijkens de kooien en diervoeding die er aangetroffen werd. De verblijfslocatie van de bouwvakkers was verder verre van veilig. Elektriciteitskabels hingen overal los en waren ondeugdelijk aangelegd. Reden voor de Arbeidsinspectie om de hele bouwlocatie af te sluiten.

De bouwvakkers verklaarden voor een Poolse onderneming te werken, onder leiding van een voorman in Nederland. Hun arbeidscontract had daarbij dezelfde duur als de duur van hun Poolse visum. Ook de verloning zou in Polen plaats vinden. De bouwvakkers kregen voor hun 40-urige werkweek tussen de 3000 en 4000 zloty betaald, wat omgerekend op ongeveer tussen de 640-860 euro uitkomt.

Het was niet de eerste keer dat de Arbeidsinspectie hier een controle deed. In het jaar daarvoor constateerde de Arbeidsinspectie al dat op de locatie gewoond werd. Toentertijd was al duidelijk gemaakt aan de opdrachtgever dat dit niet is toegestaan.

6.7 Huisvesting

In meer dan tachtig procent van de onderzoeken arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling wordt *huisvesting* door de werkgever georganiseerd. Deze huisvesting vindt plaats op vakantieparken, "hotels", in huizen, maar ook op geïmproviseerde locaties zoals wooncontainers of op de werklocatie zelf. Veelal verblijven de arbeidsmigranten met twee of meer personen op een kamer. Hierdoor kan deze kostenpost zo veel mogelijk gedrukt worden of zelfs winstgevend worden voor daders of werkgevers. Werkenden betalen op deze manier veel meer dan de werkelijke waarde van de voorzieningen. Deze huisvesting is veelal in eigen beheer of er wordt een aparte onderneming voor opgericht, waar de huisvesting de

⁸⁴ Sociaal Economische Raad (SER), [Verkenning diversiteit, arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden](#), 13 december 2019.

⁸⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, [Bouwlocatie Lelystad gebruikt als woonruimte | Nieuwsbericht](#), 18 november 2020.

hoofdactiviteit vormt. Zoals zowel uit de afgeronde onderzoeken als uit het *Rapport Arbeidsmigranten*⁸⁶ blijkt, zijn sommige arbeidsmigranten contractueel gedwongen om huisvesting af te nemen van uitzendbureaus, waarbij de huur automatisch op het loon wordt ingehouden. Dit heeft ook tot gevolg dat wanneer het slachtoffer zijn of haar werk verliest, hij of zij ook de huisvesting (en zorgverzekering) kwijtraakt.

Afgelopen jaren is de huisvesting van arbeidsmigranten zeer nadrukkelijk in beeld gekomen.⁸⁷ Deze huisvesting bleek regelmatig een bron van besmetting en overdracht van het SARS-CoV-2 virus.⁸⁸ De werknemers konden lastig 1,5 meter afstand houden door de krappe huisvesting, gemeenschappelijke ruimtes en gedeelde accommodaties. Ook komt het voor dat bedden gedeeld worden.⁸⁹ Arbeidsmigranten wonen soms onder misereabele omstandigheden, terwijl er wel maandelijks de maximale verrekening met het salaris plaatsvindt voor huur. Deze vorm van meervoudige afhankelijkheid in combinatie met de gezondheidsrisico's, maakt de situatie precair met het oog op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Soms vindt de huisvesting plaats in de nabije omgeving van de werklocatie. Dit is niet altijd het geval wanneer de werkzaamheden op een industrieterrein of op verschillende locaties in het land plaatsvinden. In een dergelijke situatie wordt het vervoer tussen de huisvesting en de werklocatie veelal georganiseerd door de dader of werkgever. Dit gebeurt door middel van personenbusjes, waarbij vaak meer dan acht personen worden vervoerd.⁹⁰ Kosten voor deze 'transportservice' worden ingehouden op het salaris. De slachtoffers en ernstig benadeelden hebben niet altijd een vrije keuze om gebruik te maken van deze 'transportservice'. Ook bleek in de periode 2020-2021 dat uitzendbureaus "onzichtbaar" huisvesten door handig gebruik te maken van de grensregio.⁹¹ Hierbij werkt het slachtoffer in Nederland maar wordt in België of Duitsland gehuisvest.

6.8 Financieel

Daders van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling hanteren verschillende werkwijzen om te verdienen aan slachtoffers (het *financiële* oogmerk van de uitbuiting). De financiële afhankelijkheid van de slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten opzichte van de dader of werkgever hangt hier nauw mee samen. Deze werkwijzen zijn grofweg in drie – onderling samenhangende – 'verdienmodellen' in te delen⁹²: 1. Besparing op loonkosten; 2. Overige inkomsten rechtstreeks afkomstig van de slachtoffers; 3. Geen of weinig belasting betalen.

Daders of werkgevers proberen de nettowinst te verhogen door de productiekosten te verlagen, waaronder door het gebruik van verschillende typen constructies om de arbeidskosten te reduceren. In het merendeel van de onderzoeken gebeurt dit vooral door lange werkdagen te eisen en daarnaast weinig of geen vrije uren of dagen toe te staan. Maar ook door zwart werk, detachering, schijnzelfstandigheid of door misbruik te maken van andere regelingen. In de rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* van de Arbeidsinspectie zijn deze verschillende typen constructies inclusief indicatieve kostenvoordelen nader uitgewerkt.⁹³

⁸⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapport Arbeidsmigranten*, 14 januari 2021.

⁸⁷ Tweede Kamer; debatten corona; NRC, *Corona en arbeidsmigranten: de keukens delen ze met z'n vijftigen* | NRC (nrc.nl).

⁸⁸ NOS, *Kans op besmetting met corona bij arbeidsmigranten is 'levensgroot'*, 11 juni 2020.

⁸⁹ Omroep Gelderland, *Het is moderne slavernij: Keurmeester doet zijn verhaal over situatie in slachthuizen*, 25 mei 2020.

⁹⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapport Arbeidsmigranten*, 14 januari 2021.

⁹¹ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Gezamenlijke inspectie Noordrijn-Westfalen en Arbeidsinspectie* | Nieuwsbericht, 14 februari 2022.

⁹² Oude Breuil, B.C.M., Schaap, A.L.M., Merz, A. (2018) Financing trafficking for labour and sexual exploitation & its detection in the Netherlands.

⁹³ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*, 15 november 2021.

7 Kennis en samenwerking

7.1 Inleiding

In deze eerste editie van een tweejaarlijkse monitor wil de Nederlandse Arbeidsinspectie een bijdrage leveren aan de kennis over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling en de mensen die daarbij betrokken zijn, met het oog op de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling door de samenwerkende ketenpartners op dit terrein. In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven hoe de Arbeidsinspectie zelf inzet op verbetering van haar kennispositie en hoe zij de samenwerking met ketenpartners versterkt, zowel landelijk als in de regio. Daarna komt een aantal aandachtspunten aan de orde die voor zowel de Arbeidsinspectie zelf, als voor toezichthouders, onderzoekers en andere organisaties op dit terrein van belang kunnen zijn, gevolgd door suggesties voor verdere verkenning.

7.2 Inzet van de Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in de rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* haar aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling beschreven.⁹⁴ Hierin wordt geschetst welke organisatorische ontwikkelingen de Arbeidsinspectie sinds 2019 in gang heeft gezet. Zo is in 2019 het Operationeel Informatiepunt Cluster Mensenhandel (OICM) ingericht, waaraan alle meldingen en signalen van arbeidsuitbuiting ter beoordeling worden voorgelegd. De Arbeidsinspectie onderzoekt alle meldingen en geeft die waar mogelijk opvolging. Met de komst van het OICM is de slachtofferregistratie sterk verbeterd en is de reactietijd na een melding van of over een potentieel slachtoffer verkort. Ook is de opsporingstak versterkt met experts mensenhandel en is er in juni 2020 is een nieuw rechteam ingericht, waarvan een groot deel van de rechercheurs zich alleen op de bestrijding van arbeidsuitbuiting richt. Daarnaast is in de rapportage aangegeven dat de problematiek effectiever kan worden aangepakt als arbeidsuitbuiting zelfstandig strafbaar wordt, als beëindiging van ernstige situaties direct mogelijk wordt via bestuursrechtelijke stillegging en als ernstig benadeelden hulp kunnen krijgen. De Arbeidsinspectie levert ook, in samenwerking met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie en Veiligheid, een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving op dit terrein.

De rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* benoemt ook de verdere doorontwikkeling van de werkwijze van de Arbeidsinspectie. Dit betreft het verbeteren van de informatiepositie, het vergroten van kennis en kunde van rechercheurs, het intensiveren van de opsporingsaanpak en het versterken van samenwerking met ketenpartners. De verbetering van de informatiepositie is afgelopen tijd concreet uitgewerkt door de introductie van een zogeheten themaregister arbeidsuitbuiting dat inmiddels zo'n 200 registraties bevat. Hiermee wordt langzaam maar zeker inzicht verkregen in het netwerk van natuurlijke- en rechtspersonen die mogelijk betrokken zijn bij arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel. Om de informatiepositie te verbeteren wordt naast opsporingsinformatie ook geschikte en relevante informatie vanuit toezicht en de Financial Intelligence Unit (FIU) betrokken. Zo kan het themaregister bijvoorbeeld inzicht geven in netwerken en relaties tussen geldstromen en misstanden op de arbeidsmarkt. Informatie kan sneller en effectiever worden geanalyseerd en ingezet ter ondersteuning van lopende strafrechtelijke onderzoeken, het meldingenproces en duiding van fenomenen. Hierdoor komen zaken in beeld die anders onopgemerkt waren gebleven ontstaat inzicht in bepaalde fenomenen die van belang kunnen zijn bij toekomstige opsporingsonderzoeken.

Afgelopen jaar heeft de Arbeidsinspectie de arbeidsinspecteurs (opnieuw) getraind in het herkennen en melden van signalen van arbeidsuitbuiting. Het melden van signalen wordt ondersteund door een app die is ontwikkeld voor arbeidsinspecteurs. Voor beginnende rechercheurs en voor ervaren rechercheurs die hun kennis willen opfrissen is een nieuwe training ontwikkeld over arbeidsuitbuiting en artikel 273f Sr.

Uit de strafrechtelijke onderzoeken van de Arbeidsinspectie in de afgelopen twee jaar blijkt dat de meeste arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling plaatsvindt in de uitzendsector en de horeca. Bij de uitzendsector gaat het veelal om werkzaamheden in de vleesverwerkingsindustrie. In de horecasector betreft het hoofdzakelijk Aziatische restaurantondernemingen die gebruik maakten van de Regeling Aziatische horeca (zie [paragraaf 5.3.3](#)) of van andere werkvergunningen voor personen van buiten de EER. In de loop van 2022 zal de Arbeidsinspectie een rapportage publiceren over de Aziatische horeca.

De afgelopen twee jaar zijn er meer meldingen en onderzoeken geweest van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling over grensoverschrijdende dienstverlening in de bouwsector dan in voorgaande jaren. Het gaat hier specifiek om

⁹⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*, 15 november 2021.

detacheringsconstructies van mensen van buiten de EER bijvoorbeeld via Polen of Litouwen, waarbij soms sprake is van legale maar onwenselijke constructies. Zij worden weliswaar in Nederland tewerkgesteld, maar verloond in het land van waaruit gedetacheerd wordt. De WagwEU beoogt gedetacheerde buitenlandse werknemers te beschermen en bestrijdt oneerlijke concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden. De Arbeidsinspectie richt zich op het verbeteren van de naleving van de WagwEU. Onze inzet is te stimuleren dat zo veel mogelijk bedrijven hun gedetacheerden registreren.

De Arbeidsinspectie werkt bij de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling samen met verschillende organisaties. Op bestuurlijk niveau is zij vertegenwoordigd in de Taskforce Mensenhandel en zijn er (bilaterale) overleggen met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, beleidsdirecties en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (BNRM). Zij levert informatie aan het BNRM bij de totstandkoming van Slachtoffermonitors en Dadermonitors en aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Ook is de Arbeidsinspectie sinds 2018 een van de partners in het (interdepartementale) Programma Samen tegen Mensenhandel.⁹⁵

Verder is de Arbeidsinspectie één van de partners in het Mensenhandel Field Lab (MFL), een initiatief van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie om – met instemming van het Ministerie van Justitie & Veiligheid – in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers tot een nieuwe, meer effectieve aanpak van mensenhandel te komen. Het initiatief wordt gefinancierd uit de gelden voor de intensivering van de aanpak van mensenhandel. Dit jaar werken de verschillende multidisciplinaire teams aan innovaties in de aanpak van arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting.

In samenspraak met de Nationale Politie Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM's) is er een concept handelingskader opgesteld voor het vastleggen van, deels al bestaande, werkafspraken tussen de AVIM's en de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Hiermee willen beide partners komen tot goede afspraken over taakverdeling en verantwoordelijkheden, onder meer bij signalen van mensenhandel in de vorm van overige uitbuiting. Daarnaast biedt het handelingskader een goede basis voor verdergaande inhoudelijke samenwerking in de bestrijding van mensenhandel.

De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen tijd ook de samenwerking met lokale en regionale partners versterkt. Na een inventarisatie van regionale overlegstructuren, is aansluiting gezocht bij netwerken waarin de Arbeidsinspectie niet of onvoldoende vertegenwoordigd was. Zo krijgt de Arbeidsinspectie meer zicht op wat er in de regio's speelt en krijgen de partners in de regio meer zicht op de landelijke ontwikkelingen. De Arbeidsinspectie

heeft op basis van de verzamelde gegevens voor de voorliggende monitor, ook per regio een set gegevens over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in de jaren 2020 en 2021 op verzoek beschikbaar gesteld aan partners in de diverse Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC).

Verder levert de Arbeidsinspectie een bijdrage aan het vergroten van expertise door presentaties te geven over zowel arbeidsuitbuiting als over ernstige benadeling en zo mogelijk deel te nemen aan regionale initiatieven tegen mensenhandel, bijvoorbeeld mensenhandeltafels, en via operationele samenwerking. Zo wil zij de bewustwording voor dit onderwerp stimuleren bij bijvoorbeeld ondernemers of brancheverenigingen. De Arbeidsinspectie beoogt samen met partners in de regio de meldingsbereidheid te vergroten van zowel professionals als werknemers die hier zelf mee te maken hebben.

Vorig jaar zijn in Noord-Holland, Oost-Brabant en Rotterdam-Rijnmond met middelen van het Rijk en de regio's pilots mensenhandel van start gegaan. In iedere regio wordt op één vorm van mensenhandel gefocust met als doel het ontwikkelen van innovatieve best practices. In de regio Rotterdam-Rijnmond gaat het om de aanpak van seksuele uitbuiting, in Noord-Holland om de aanpak van criminele uitbuiting en in Oost-Brabant om de aanpak van arbeidsuitbuiting. In Oost-Brabant wordt een monitor ontwikkeld om met inbreng van met name lokaal en regionaal werkende organisaties zicht te krijgen op (mogelijke slachtoffers van) arbeidsuitbuiting. Experts en onderzoekers van de Arbeidsinspectie zijn hier ook bij betrokken.

Ter versterking van de samenwerking met gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden is de Arbeidsinspectie per 1 mei 2022 gereorganiseerd. Net als de rechtelijke macht en de RIEC's in tien regio's zijn onderverdeeld, heeft de Arbeidsinspectie vanaf 1 mei ook een daarop aansluitende regionale structuur. Deze regionale structuur bestaat naast landelijke Inspectieprogramma's zoals voor uitzendbureaus, schijnconstructies, bedrijven met gevaarlijke stoffen, of het programma arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Door middel van deze vernieuwde organisatiestructuur zet de Arbeidsinspectie in op het effectief en krachtig optreden tegen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

7.3 Aandachtspunten

Deze rapportage biedt een terugblik op de jaren 2020 en 2021. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'⁹⁶ dat het kabinet op 15 december 2021 presenteerde, is een aantal plannen opgenomen dat invloed zal hebben op het hier beschreven domein van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Zo heeft het kabinet aangegeven dat het de aanbevelingen uit het rapport van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten

⁹⁵ Rijksoverheid, [Samen tegen Mensenhandel](#), 13 november 2018.

⁹⁶ VVD, D66, CDA en ChristenUnie, [Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#), 15 december 2021.

(Commissie Roemer) zal uitvoeren, om uitbuiting van werknemers tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken, en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen. Ook is in het coalitieakkoord opgenomen dat het kabinet uitbuiting tegengaat en de toegankelijkheid van hulpverlening vergroot. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht wordt gemoderniseerd om vervolging van daders te verbeteren. Vooruitlopend op verdere uitwerking van de plannen ten aanzien van toegankelijkheid van de hulpverlening is begin april 2022 een pilot gestart om de bedden in de noodopvang, die voorheen alleen beschikbaar waren voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel, ook te gebruiken voor de opvang van ernstig benadeelden. De Stichting CoMensha, de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben hierover afspraken gemaakt.

7.3.1 Eenduidig begrippenkader

Zoals eerder aangegeven wil de Arbeidsinspectie met deze monitor op basis van de bij haar bekende gegevens bijdragen aan het beeld van de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Voor een gezamenlijke aanpak van deze misstanden is echter meer nodig dan kennisdeling, namelijk overeenstemming tussen organisaties over de betekenis van verschillende termen en inzicht in elkaars werkwijze. De Arbeidsinspectie heeft dit in haar rapportage *Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* die aan de Tweede Kamer is gezonden de door haar gebruikte begrippen en werkwijze uiteengezet.⁹⁷

Uit onderzoek van het WODC⁹⁸ blijkt dat instanties die vermoedelijke slachtoffers bij Comensha aanmelden niet alle dezelfde criteria hanteren, daar deze criteria afhankelijk zijn van de primaire focus van de meldende instantie. Zoals in deze rapportage wordt toegelicht, stelt de Arbeidsinspectie het slachtofferschap vast aan de hand van de *Aanwijzing Mensenhandel*.⁹⁹ Dit wettelijke kader kan tot andere resultaten leiden dan wanneer de vaststelling door ngo's plaatsvindt met hulpverlening als belangrijkste drijfveer.

Het bestaan van meerdere invalshoeken is niet bij voorbaat bezwaarlijk. Arbeidsuitbuiting is een complex maatschappelijk probleem, net zoals bijvoorbeeld 'armoede', waarover definities bestaan van o.m. het SCP, van het CBS en van de Europese Commissie. Die verschillende manieren van kijken kunnen juist behulpzaam zijn bij het begrijpen van een complex probleem. Dat geldt ook voor arbeidsuitbuiting, mits de definitieverschillen helder worden geduïd. Bezwaarlijker is de situatie waarin samenwerking ter bestrijding van misstanden aan de orde is. Dan staan afwijkende definities en werkwijzen een effectieve samenwerking in de weg en is het wenselijk

om tot overeenstemming en afspraken te komen over de te hanteren termen en begrippen. De Arbeidsinspectie pleit dan ook voor gedeelde begrippen, gezamenlijke perspectieven en gemeenschappelijke vertrekpunten bij de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

7.3.2 Meldingsbereidheid moet omhoog

De afgelopen twee jaar ontving de Arbeidsinspectie 661 meldingen over mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Eén derde van de meldingen over mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is afkomstig van personen ('burgers') en bijna de helft van andere overheidsorganisaties (zoals politie en gemeenten). Zo'n zeven procent van deze meldingen met signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting is afkomstig van ngo's en stichtingen die benadeelden en slachtoffers ondersteunen. Dit lage aantal meldingen van ngo's aan de Arbeidsinspectie contrasteert sterk met het aantal meldingen dat zij laten registreren bij Comensha en dat onder meer is opgenomen in de *Slachtoffermonitor 2016-2020* van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Geweld tegen kinderen.¹⁰⁰ Doordat signalen over vermoedelijke slachtoffers en mogelijke daders niet worden gedeeld met de Arbeidsinspectie, kan zij niet onderzoeken in hoeverre er sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Overigens is altijd pas na onderzoek van een melding duidelijk of er werkelijk sprake is van arbeidsuitbuiting, dan wel ernstige benadeling, overtreding van arbeidswetten of andere delicten. De Arbeidsinspectie pleit er dan ook voor dat iedereen, ook professionals, die kennis draagt van situaties met signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting, deze bij haar te meldt.

De Arbeidsinspectie ziet dat er veel factoren zijn die een rol kunnen spelen bij de bereidheid van vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting om zich te melden bij toezichthouders of opsporingsinstanties. Daarbij gaat het om geen of beperkte kennis over rechten en plichten, de afhankelijkheidsrelatie met de werkgever, geen of een problematische verblijfsrechtelijke status (gekoppeld aan werkgever), een taalbarrière, de angst om werk én huisvesting te verliezen.

Als mensen van buiten de EU/EER¹⁰¹ naar Nederland komen op een vergunning die gebaseerd is op onjuiste informatie van een werkgever, is het risico voor de migranten hun rechten verliezen om hier te verblijven en werken.¹⁰² Het zou wenselijk zijn om deze afhankelijkheid van werknemers van buiten de EER van hun werkgever (die vaak ook huisvesting regelt) nader te bekijken. Bovendien kan iemand die als vermoedelijk slachtoffer van arbeidsuitbuiting bedenktijd aangeboden heeft gekregen,

⁹⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*, 15 november 2021.

⁹⁸ WODC, *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*, november 2021.

⁹⁹ Openbaar Ministerie, *Aanwijzing mensenhandel (2022Aoo2) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)*, 01 april 2022.

¹⁰⁰ Nationaal Rapporteur, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020*, 7 december 2021.

¹⁰¹ Personen met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de EU, EER of Zwitserland.

¹⁰² Indien bijvoorbeeld een kennismigrant of iemand met een GVVA werkloos raakt, geldt een zoekperiode van drie maanden om een nieuwe arbeidsplaats vinden.

de hulp, ondersteuning en het verblijfsrecht dat hieraan verbonden is op grond van de B8/3-regeling, weer verliezen wanneer uit verder onderzoek blijkt dat er geen sprake is van arbeidsuitbuiting.

7.3.3 Suggesties voor verdere verkenning

Ten slotte zijn er naar aanleiding van het onderzoek voor deze rapportage een aantal onderwerpen naar voren gekomen waarover meer kennis wenselijk is, namelijk herhaald slachtofferschap, verdienmodellen, de mate van organisatie en de relatie tussen arbeidsuitbuiting en andere criminele activiteiten. Deze kennis zou kunnen bijdragen aan een effectievere aanpak van de miststanden waarover deze monitor rapporteert.

Herhaald slachtofferschap

Uit de *Slachtoffermonitor 2016-2020*¹⁰³ blijkt dat de slachtoffers mensenhandel die in beeld zijn bij de Nationale Politie veelal binnen een paar jaar nogmaals slachtoffer worden van een delict. Dat kan herhaald slachtofferschap van mensenhandel zijn, maar ook slachtofferschap van bijvoorbeeld een zedendelict, fraude, of een beroving. Deze data beperkt zich tot de slachtoffers die in beeld zijn bij de Nationale Politie en is hoofdzakelijk gerelateerd aan seksuele uitbuiting.

De groep slachtoffers arbeidsuitbuiting en ernstig benadeelden wordt gekenmerkt door een combinatie aan factoren die hen kwetsbaar maken. Ook is bekend dat deze groep zichzelf veelal niet al slachtoffer herkent. Om slachtoffers beter te beschermen, passende hulp te bieden en herhaling te voorkomen is het nodig om beter zicht te krijgen op slachtofferschap. De mate waarin herhaald slachtofferschap plaatsvindt bij arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling, al dan niet in combinatie met andere delicten, is nog onbekend.

Verdienmodellen arbeidsuitbuiting

Het financieel afhankelijk maken (en houden) van slachtoffers is een werkwijze van daders die zichtbaar is in de geanalyseerde afgeronde onderzoeken. Dit dwingt slachtoffers in de situatie te blijven waarin bodemprijzen voor de arbeid gerekend worden, terwijl daders toch in staat zijn financieel voordeel te behalen ten koste van de slachtoffers. Deze monitor laat zien dat actoren, processen en financiële aspecten rondom arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling nog verder in beeld gebracht kunnen worden. Meer zicht op de wijze waarop daders verdienen aan arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling draagt bij aan een effectievere aanpak. Zoals vermeld in het Jaarverslag 2021 heeft de Arbeidsinspectie de ambitie om komende jaren onwenselijke verdienmodellen op de arbeidsmarkt in beeld te brengen.

Mate van organisatie en relatie met andere criminele activiteiten
Uit de analyse van afgeronde onderzoeken naar arbeidsuitbuiting is niet gebleken dat er sprake is van grote, georganiseerde criminele organisaties. Er is in geen van de onderzoeken een verdenking van een criminele organisatie vastgesteld (artikel 140 Sr). Hoewel verschillende situaties voldoen aan de kenmerken van een crimineel netwerk, kan niet exact vastgesteld worden in welke mate er sprake is van georganiseerdheid. Inzicht in de vraag of en hoe daders georganiseerd zijn en welke andere criminele activiteiten uitgevoerd worden, zou kunnen bijdragen aan een effectievere aanpak van arbeidsuitbuiting.

¹⁰³ Nationaal Rapporteur, [Slachtoffermonitor mensenhandel 2016-2020](#), 7 december 2021.

Bijlage 1

Afkortingenlijst

ATW	Arbeidstijdenwet
AU	Arbeidsuitbuiting
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Comensha	Landelijk Coördinatiecentrum Mensenhandel
EB	Ernstige benadeling
EER	Europese Economische Ruimte
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
EU	Europese Unie
FIU	Financial Intelligence Unit
GVVA	Gecombineerde vergunning verblijf en arbeid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ILO	International Labour Organization
KMar	Koninklijke Marechaussee
MFL	Mensenhandel Field Lab
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RNI	Registratie Niet-ingezetenen
TWV	Tewerkstellingsvergunning
WagwEU	Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WML	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WPG	Wet Politiegegevens
Sr	Strafrecht
Sv	Strafvordering

Bijlage 2 Literatuurlijst

Braak, S. V. D. (2021b, maart 27). *Misstand in de horeca: 500 koks uit Azië naar Nederland gehaald terwijl er meestal geen werk voor hen was*. Trouw. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.trouw.nl/binnenland/misstand-in-de-horeca-500-koks-uit-azie-naar-nederland-gehaald-terwijl-er-meestal-geen-werk-voor-hen-was-b6c8c6a7/>

CBS Dataportaal. CBS. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=81578NED&_theme=484

CCV Barrièremodellen. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://barrieremodellen.nl/>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019, 4 april). *Bijna 180 duizend banen vervuld door Polen*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen>

De Groene Amsterdammer. “Hij heeft me gewoon opgelicht” (2021, 27 maart). Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.groene.nl/artikel/hij-heeft-me-gewoon-opgelicht>

Esselink, D. (2020, Mei 25). *Het is moderne slavernij: Keurmeester doet zijn verhaal over situatie in slachthuizen*. Omroep Gelderland. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2451839/Het-is-moderne-slavernij-keurmeester-doet-zijn-verhaal-over-situatie-in-slachthuizen>

Esser, L.B. (2019) *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld*. Den Haag. Boom Juridisch

European Commision. (2000, 15 november). *Palermo Protocol. Migration and Home Affairs*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/palermo-protocol_en

Europol. (2016). *Situation report: Trafficking human beings in the EU*. The Hague

Eurostat. *Wages and labour costs - Statistics Explained*. Eurostat. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs

IND. (1970, 22 augustus). *Welke verblijfsvergunningen voor werk zijn er?* Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://ind.nl/werk/werken-in-Nederland/Paginas/Werknemer.aspx>

International Labour Organization. (z.d.). *ILC87 - Report III (1B) Migrant Workers*. ilo.org. Geraadpleegd op 10 januari 2022, van <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/r3-1b4.htm>

International Labour Organization. (2002, 1 april). *Migrant workers*. ILO. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van https://www.ilo.org/actrav/pubs/WCMS_111462/lang--en/index.htm

Janssens, J., & Raets, S. (2018). *De financiering van mensenhandel in België: seksuele en arbeidsuitbuiting: FINOCA 2.0 - Policy Brief*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <http://hdl.handle.net/1854/LU-8601404>

Lestrade, S.M.A. (2018) *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland*. Deventer. Wolters Kluwer

Meeteren, M. (2018). *Daders van arbeidsuitbuiting* · PROCES · BJU Tijdschriften. Boomjuridischtijdschriften. Geraadpleegd op 3 juni 2022, van https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/proces/2018/2/PROCES_0165-0076_2018_097_002_007

Middel, M. (2020, 22 mei). *Corona en arbeidsmigranten: de keuken delen ze met z'n vijftigen*. NRC. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/22/de-keuken-delen-ze-met-zn-vijftigen-a4000562>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020, 26 augustus). *Nationaal Rapporteur. Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Rapport | Nationaal Rapporteur. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2016/04/11/nationaal-rapporteur-zicht-op-kwetsbaarheid-een-verkennend-onderzoek-naar-de-kwetsbaarheid-van-kinderen-voor-mensenhandel>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 17 december). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2016–2020*. Rapport | Nationaal Rapporteur. Geraadpleegd op 22 januari 2022, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2021/12/07/slachtoffermonitor-mensenhandel-2016---2020>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021a, januari 20). *Dadermonitor mensenhandel 2015–2019*. Rapport | Nationaal Rapporteur. Geraadpleegd op 22 januari 2022, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2021/01/21/dadermonitor-mensenhandel-2015-2019>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020, 30 augustus). *Tiende Rapportage Mensenhandel*. Rapport | Nationaal Rapporteur. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2017/11/10/tiende-rapportage-mensenhandel>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 18 februari). *Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2021R003)*. Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 22 januari 2022, van <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-mensenhandel-2021R003>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019, 9 april). *Samen tegen Mensenhandel*. Rapport | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 7 oktober). *Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 22 maart 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2019/10/07/staat-van-eerlijk-werk-2019---risico's-aan-de-onderkant-van-de-arbeidsmarkt>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, 14 januari). *Rapporten over werken tijdens de Coronapandemie*. Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 22 februari 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2021/01/14/rapporten-over-werken-tijdens-de-coronapandemie>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, november 29). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Rapport | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 22 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, september 16). *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*. Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2021/09/16/verkenning-naar-arbeidsuitbuiting-en-ernstige-benadeling-in-domestic-work>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022, 14 februari). *Gezamenlijke inspectie Noordrijn-Westfalen en Arbeidsinspectie*. Nieuwsbericht | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2022/02/14/gezamenlijke-inspectie-noordrijn-westfalen-en-arbeidsinspectie>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022, 7 maart). *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2021/11/15/rapportage-inspectie-szw>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021). *Kamerbrief over de regeling voor gespecialiseerde koks voor de Aziatische horecasector*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 23 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/04/tk-brief-aanpassing-van-de-regeling-voor-de-aziatische-horecasector>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021). *Jaarverslag 2020*. Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2021/05/12/jaarverslag-2020>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022b). *Jaarverslag 2021*. Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van [Jaarverslag 2021 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2021/05/12/jaarverslag-2021)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 7 februari). *Meerjarenplan 2019–2022 van de Inspectie SZW*. Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarplannen/2018/11/15/meerjarenplan-2019-2022>

Nationale Politie. (2017, mei). *Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.politie.nl/informatie/nationaal-dreigingsbeeld-georganiseerde-criminaliteit-2017.html#:~:text=Het%20Nationaal%20dreigingsbeeld%202017%20%28NDB%2017%29%20is%20een%20analyse,van%20de%20georganiseerde%20criminaliteit%20in%20Nederland%20wordt%20beschreven>

NOS. (2020, 11 juni). *Kans op besmetting met corona bij arbeidsmigranten is "levensgroot"*. NOS. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2336948-kans-op-besmetting-met-corona-bij-arbeidsmigranten-is-levensgroot>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Aanwijzing mensenhandel (2022A002)*. Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 8 mei 2022, van <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/opsporing---politie/aanwijzing-mensenhandel-2022A002>

Oude Breuil, BC., Schaap, ALM., & Merz, A. (2018). *Financing of human trafficking in the Netherlands*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <http://hdl.handle.net/1765/114411>

R. Weizer (2014), 'New directions in research on human trafficking'. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 1, p. 6-24.

Siegmann, K.A., Ivosevic, P., Visser O. (2021) *Working like machines. Exploring effect of technological change on migrant labour in Dutch horticulture*. Den Haag. Institute of Social Studies

Tielbaard, N., Van Meeteren, M., & Commandeur, X. (2016). *Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? Een kwalitatieve studie naar ideaaltypische trajecten die leiden tot zelfidentificatie als slachtoffer van mensenhandel*. Tijdschrift voor Criminologie, 58(2), 36-53. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2016058002003>

Tilburg University. (2021, 29 november). Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019. WODC. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van [Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019 \(wodc.nl\)](https://multiple-systems-estimation-slachtoffers-mensenhandel-nederland-2016-2019.wodc.nl)

Timmermans, C. (2020, 25 november). *Gefilmde uitzendbaas die Roemeense arbeidsmigrant in elkaar mept aangehouden*. AD.nl. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.ad.nl/binnenland/gefilmde-uitzendbaas-die-roemeense-arbeidsmigrant-in-elkaar-mept-aangehouden~a494cc4b/>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (z.d.). *Intensiveren van de aanpak van mensenhandel* | Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweedekamer.nl. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z20977&did=2018D54223

UNITAS Public Charity. (z.d.). UNITAS – Learn About Human Trafficking & How To Fight It. Unitas. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van <https://www.unitas.ngo/human-trafficking-101>

Dit is een uitgave van De Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
T 0800 51 51

Juni 2022 | Publicatie-nr. 22403681