



Bijlage 1. Terminologie

1.1 Arbeidsuitbuiting

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel, opgenomen in artikel 273f Sr.¹ 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 door het gebruik van dwangmiddelen richting dit slachtoffer en waarin handelingen worden verricht met de intentie het slachtoffer uit te buiten. Voorbeelden van het soort handelingen uitgevoerd door de verdachte zijn werven, vervoeren, huisvesten en tewerkstellen. Voorbeelden van de dwangmiddelen die deze acties mogelijk maken zijn (dreiging met) geweld of misbruik van een kwetsbare of (meervoudig) afhankelijke positie. 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 persoonlijke vrijheid van slachtoffers. Mensenhandel heeft bovendien een ondermijnend karakter, omdat hierdoor oneerlijk financieel profijt ontstaat voor de dader.²

Niet elke melding van arbeidsuitbuiting en/of registratie van een mogelijk slachtoffer leidt tot het starten, voortzetten of afronden van een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel. Het komt bijvoorbeeld voor dat de feiten en omstandigheden niet duiden

op het delict mensenhandel, een mogelijk slachtoffer niet benaderbaar is of er te weinig opsporingsindicaties zijn aan de hand waarvan onderzoek naar een verdachte kan worden verricht. Desondanks kan er in deze gevallen sprake zijn van wantoestanden zoals onderbetaling, lange werkdagen en (seksuele) intimidatie. Dergelijke gevallen worden onder het bestuursrecht bestreden onder de noemer ernstige benadeling.

1.2 Ernstige benadeling

Ernstige benadeling betreft de situatie waarin een werkgever misbruik maakt van een kwetsbare positie waarin de werkende zich bevindt met het oogmerk om hier oneigenlijk (financieel) voordeel uit te halen. Deze kwetsbare positie van de werkende kan ontstaan door acties van de werkgever zelf, bijvoorbeeld door het verplicht laten afnemen van door de werkgever geregelde slechte en te dure huisvesting, het contant uitbetalen van loon of het opleggen van vrijheidsbeperkingen. Het kan ook zo zijn dat de werkende zich al in een kwetsbare positie bevindt, die vervolgens wordt misbruikt door de werkgever. Concreet neemt dit misbruik de vorm aan van ernstige overtredingen op de arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden, legaal werk en/of gerelateerde schrijnende werkomstandigheden.³

¹ Wetboek van Strafrecht, Artikel 273f, geldend van 01 april 2022.

² Openbaar Ministerie, Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2021003), 1 november 2021.

³ 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 de Huisvestingswet.

Bijlage 2.

Afbakening en beperkingen van de gegevens

De factsheet is gebaseerd op door de Arbeidsinspectie en Nationale Politie⁴ geregistreerde informatie over meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, aangiften en afgeronde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke onderzoeken in 2023. In deze factsheet worden daarom geen schattingen van de totale omvang van dit fenomeen in de samenleving gedaan.

Voor de analyse van de meldingen, aangiften en afgeronde strafrechtelijke en bestuursrechtelijk onderzoeken wordt uitgegaan van beschikbare informatie; ontbrekende informatie wordt als onbekend geclassificeerd en gerapporteerd.

Voor de factsheet wordt onder andere gebruik gemaakt van een analyse van bij de Arbeidsinspectie binnengekomen meldingen. Hoewel meldingen informatie bevatten over situaties waar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling nog niet is vastgesteld, geven de meldingen desalniettemin inzicht in indicaties over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling vanuit de samenleving.⁵

Er worden ook signalen aan de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie gemeld. Signalen betreffen meldingen die bij registratie het onderwerp (arbeids)uitbuiting krijgen. Signalen die voldoende concrete en betrouwbare informatie bevatten over mogelijk gepleegde arbeidsuitbuiting ten aanzien van een te identificeren slachtoffer worden door de Opsporingsdienst opgepakt als melding.

Signalen worden, vanwege de beperkte concrete informatie, niet meegenomen in de factsheet. De meldingen wel.

Daarnaast is het van belang om erop te wijzen dat de meldingen die genoemd worden in de jaarcijfers in deze factsheet niet dezelfde gevallen betreft als de gevallen waarover de in die periode afgeronde onderzoeken gaan. Vanwege de doorlooptijd kunnen meldingen die eind 2023 zijn gedaan bijvoorbeeld tot aangifte en onderzoek leiden in 2024 en in 2024 worden afgerond. Daarnaast is er voor gekozen om alleen data te publiceren van onderzoeken die in 2023 afgerond zijn. De gegevens van momenteel lopende onderzoeken worden gepubliceerd in de factsheet van het jaar waarin deze onderzoeken worden afgesloten.

De registratie van gegevens binnen de Arbeidsinspectie is gericht op dossiervorming ten behoeve van de uitvoering van haar taken binnen wettelijke randvoorwaarden zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Politiegegevens (WPG). Het betreft unieke informatie, in de zin dat de Arbeidsinspectie als enige over deze informatie beschikt vanuit haar taken. Dit betekent ook dat de gegevens voor andere doeleinden zijn verzameld, dan voor overkoepelende analyse- en onderzoeksdoeleinden. Dit houdt in dat voor deze factsheet analysestappen nodig zijn om categorisering mogelijk te maken en dat de informatie ten behoeve van de factsheet niet altijd compleet is.

⁴ Het bestrijden van arbeidsuitbuiting behoort tot de taken van de Arbeidsinspectie. In een enkel geval komt het voor dat het strafrechtelijke onderzoek naar arbeidsuitbuiting wordt afgesloten door de Nationale Politie. Om een zo volledig mogelijk beeld van de problematiek te schetsen, worden jaarlijks ook data bij de Nationale Politie opgevraagd.

⁵ Het doen van een valse aangifte is strafbaar (Artikel 188 Wetboek van Strafrecht), wat maakt dat de informatie uit de aangiften, hoewel nog niet vastgesteld, in mindere mate beperkingen kent dan de informatie uit meldingen.

Bijlage 3. Onderzoeksverantwoording

De factsheet is gebaseerd op gegevens uit meldingen, aangiften en afgeronde straf- en bestuursrechtelijke onderzoeken die ten behoeve van het toezicht- en opsporingsproces worden geregistreerd door het Programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling (toezichtsproces) en de Opsporingsdienst (opsporingsproces). Deze gegevens uit de meldingen, aangiften en afgeronde straf- en bestuursrechtelijke onderzoeken zijn op zowel kwantitatieve als kwalitatieve wijze geanalyseerd. In tabel 1 wordt per gegevensbron een beschrijving van de methoden gegeven.

Tabel 1. Methoden en geanalyseerde kenmerken per bron voor de 'Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2023'.

Type gegevensbron	Selectie	Methoden	Geanalyseerde kenmerken
Meldingen	Meldingen die in 2023 bij binnenkomst door de Arbeidsinspectie zijn toegewezen aan het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling (toezichtproces) of rechtstreeks zijn binnengekomen bij de Opsporingsdienst (opsporingsproces) vanwege het vermoeden van ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting. Het betreft systeem informatie naar de stand op die momenten in de tijd. Dit betekent dat bij eenzelfde query op een andere peildatum er door aanpassingen in het systeem eventueel andere uitkomsten kunnen ontstaan.	Om de kenmerken uit de meldingen te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeksteam vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal meldingen • Type melders • Nationaliteit van de mogelijke slachtoffers arbeidsuitbuiting & vermoedelijk ernstig benadeelden • Beschreven elementen over de modus operandi (MO-elementen)⁶ van de mogelijke daders/werkgevers • Sectoren waarover gemeld wordt • Provincies waarover gemeld wordt
Aangiften	Aangiften van arbeidsuitbuiting die in 2023 door de Opsporingsdienst zijn opgenomen en geregistreerd.	Om de kenmerken uit de aangiften te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeksteam vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal aangevers • Sectoren waar de aangiften over gaan • Nationaliteit aangevers • Geslacht aangevers • Sectoren die de aangifte betreft • Provincie die de aangifte betreft
Afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting	In 2023 door de Arbeidsinspectie of de Nationale Politie afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting.	Om de kenmerken uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeksteam vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting • Aantal verdachten • Geslacht verdachten • Aantal vermoedelijke slachtoffers • Geslacht van de vermoedelijke slachtoffers

⁶ In deze analyse zijn de meldingen geanalyseerd en 'gelabeld' in een al bestaand 'Meldingen en signalen dashboard' opgesteld door Afdeling Analyse & Onderzoek. Dit labelen bestond uit het categoriseren van verschillende modus operandi (MO) elementen op basis van de tekst in de meldingen. Hiervoor zijn al bestaande MO-elementen gebruikt. Wanneer er een nieuwe categorie werd signaleerd werd hiervoor een nieuw MO-element aangemaakt. De lijst van MO-elementen werd dan uitgebreid. Hierbij werd alleen gelabeld op hetgeen letterlijk verklaard wordt in een melding.

Type gegevensbron	Selectie	Methoden	Geanalyseerde kenmerken
Afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken ernstige benadeling	In de afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken uit 2023 wordt 'ernstige benadeling' niet als zodanig geregistreerd. Om onderzoeken als ernstige benadeling te kunnen aanmerken, heeft de Arbeidsinspectie de definitie van ernstige benadeling geoperationaliseerd aan de hand van indicatoren. Het onderzoeksteam heeft op basis van deze indicatoren zaken waarbij sprake is van ernstige benadeling geselecteerd (zie 3.1).	Om de kenmerken uit de afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeksteam vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken • Aantal betrokken werkgevers • Geslacht werkgevers • Sectoren waarin ernstig benadeelden werkten • Aantal ernstig benadeelden • Het geslacht van de ernstig benadeelden • Nationaliteit van de ernstig benadeelden • De aanwezige indicatoren van ernstige benadeling

3.1 Operationalisatie ernstige benadeling in afgesloten bestuursrechtelijke onderzoeken

De Arbeidsinspectie heeft de definitie van ernstige benadeling geoperationaliseerd aan de hand van indicatoren. Deze indicatoren zijn door het onderzoeksteam gebruikt om te beoordelen of er binnen een onderzoek sprake was van ernstige benadeling.

De onderzoeken zijn afkomstig uit twee datasets:

- 1) Dataset van onderzoeken die zich bij voorbaat richten op het bestrijden van ernstige benadeling. Bij deze onderzoeken hebben betrokken inspecteurs een vragenlijst ingevuld die zich richt op de aanpak van ernstige benadeling. Hierin wordt voor elk van de indicatoren aangegeven of deze aanwezig is in het desbetreffende onderzoek.
- 2) Dataset van onderzoeken die zich niet bij voorbaat expliciet richten op het bestrijden van ernstige benadeling. Ook bij andere onderzoeken kunnen inspecteurs van de Arbeidsinspectie situaties van ernstige benadeling tegenkomen. Deze onderzoeken worden door middel van een label binnen het registratiesysteem aangemerkt als zaken waar mogelijk sprake is van ernstige benadeling. Bij deze onderzoeken hebben inspecteurs geen vragenlijst ingevuld. Het onderzoeksteam kon daarom niet op alle indicatoren toetsen. Hierdoor kan sprake zijn van een onderschatting.

De dataset resulterend uit de vragenlijst is door het onderzoeksteam opgeschoond door te controleren op ongeldige respons. Daarnaast heeft het onderzoeksteam voor zaken waarbij vanuit beide datasets gegevens beschikbaar zijn consistentiechecks uitgevoerd en indien nodig nader onderzoek gedaan naar de validiteit van de observaties.

3.2 Vergelijkbaarheid

Om de vergelijkbaarheid van de factsheet over 2022 en 2023 te waarborgen is gebruik gemaakt van dezelfde informatiebronnen die het onderzoeksteam op dezelfde manier heeft geanalyseerd. Voor de factsheet over 2023 zijn een aantal aanvullende analyses uitgevoerd om te kunnen rapporteren over:

- Meldingen: Geografische spreiding & sectoren;
- Aangiften: Geografische spreiding & geslacht aangevers.

Daarnaast zijn er ten opzichte van de factsheet over 2022 een aantal wijzigingen doorgevoerd:

- Meldingen: Het aantal mogelijke slachtoffers/vermoedelijk ernstig benadeelden wordt voor het jaar 2023 niet meer benoemd; de gegevens over deze aantallen zijn onvoldoende betrouwbaar om hier uitspraken over te doen.
- Meldingen: In de factsheet over 2022 werd de nationaliteit gepresenteerd voor het aantal mogelijke slachtoffers/vermoedelijk ernstig benadeelden. Aangezien het aantal mogelijke slachtoffers/vermoedelijk ernstig benadeelden in de factsheet over 2023 niet meer wordt gerapporteerd, wordt er gerapporteerd over de nationaliteiten die het meest werden genoemd in de melding.
- Meldingen: In de factsheet over 2022 werden de meest voorkomende elementen van de werkwijze van mogelijke verdachten/werkgevers apart voor meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling gerapporteerd. In de factsheet over 2023 zijn deze elementen samengevoegd, vanwege het nog niet definitieve karakter van de toedeling van meldingen als arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling.
- Onderzoeken: In de factsheet over 2022 werden de indicatoren ernstige benadeling voor zowel onderzoeken arbeidsuitbuiting als onderzoeken ernstige benadeling vermeldt. Voor de factsheet over 2023 heeft het onderzoeksteam besloten de informatie over deze indicatoren voor onderzoeken arbeidsuitbuiting niet te vermelden omdat deze indicatoren voor deze onderzoeken niet als zodanig worden geregistreerd.