



Nederlandse Arbeidsinspectie
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Bijlagen bij 'Factsheet Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling 2025'

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 verricht door het gebruik van dwangmiddelen richting dit slachtoffer en waarin handelingen worden verricht met de intentie het slachtoffer uit te buiten. Bij arbeidsuitbuiting wordt een persoon gedwongen om onder zeer slechte omstandigheden en voorwaarden arbeid of diensten te verrichten. 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 bij de Nederlandse Arbeidsinspectie 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 kunnen onder het bestuursrecht bestreden worden 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 overige schrijnende werkomstandigheden.³

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

² Openbaar Ministerie, Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (20210003),

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 Nederlandse Arbeidsinspectie geregistreerde informatie over signalen en meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling, aangiften en afgeronde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke onderzoeken in 2025. In deze factsheet worden daarom geen schattingen van de totale omvang van dit fenomeen in de samenleving gedaan.

Het bestrijden van arbeidsuitbuiting behoort tot de taken van de Arbeidsinspectie. In een uitzonderlijk 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. In 2025 zijn er geen strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting afgerond door de Nationale Politie.

De registratie van gegevens binnen de Arbeidsinspectie is gericht op dossiervorming voor 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 taakstelling. 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 voor de factsheet niet altijd compleet is.

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. Hoewel meldingen nog ongeverifieerde informatie bevatten en niet altijd uitsluitend bieden of er daadwerkelijk sprake is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling, geven ze wel een indicatie van de inhoud en omvang.

Het is 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 2025 zijn gedaan bijvoorbeeld tot aangifte en onderzoek leiden in 2026 en in 2026 worden afgerond.

Daarnaast is ervoor gekozen om alleen data te publiceren van onderzoeken die in 2025 afgerond zijn. De gegevens van momenteel lopende onderzoeken worden gepubliceerd in de factsheet van het jaar waarin deze onderzoeken worden afgesloten.

Bijlage 3. Onderzoeksverantwoording

De factsheet is gebaseerd op gegevens uit signalen, 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 van de Nederlandse Arbeidsinspectie (opsporingsproces).

De gegevens uit de meldingen, aangiften en afgeronde straf- en bestuursrechtelijke onderzoeken zijn op zowel kwantitatieve als kwalitatieve wijze geanalyseerd. In tabel 1 wordt per geanalyseerde gegevensbron een beschrijving van de methoden gegeven.

Tabel 1. Methoden en geanalyseerde kenmerken per bron voor de 'Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2025'.

Type gegevensbron	Selectie	Methoden	Geanalyseerde kenmerken
Meldingen mogelijke arbeidsuitbuiting	Meldingen die in 2025 zijn binnengekomen en hebben geleid tot de start van een opsporingsonderzoek. ⁴	Om de kenmerken uit de meldingen te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeks- team vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	• Het aantal meldingen mogelijke arbeidsuitbuiting • Type melder • Aantal verschillende genoemde nationaliteiten • Meest genoemde nationaliteiten van de mogelijke slachtoffers arbeidsuitbuiting • Beschreven elementen over de modus operandi (MO-elementen) van de mogelijke verdachten • Sectoren waarover gemeld wordt • Provincies waarover gemeld wordt
Meldingen mogelijke ernstige benadeling	Meldingen die in 2025 zijn toegewezen aan en onderzocht worden door het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling worden geselecteerd voor de analyse. De meldingen ernstige benadeling betreffen systeem informatie naar de stand op die momenten in de tijd.⁶ 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.	• Het aantal meldingen mogelijke ernstige benadeling • Type melder • Aantal verschillende genoemde nationaliteiten • Meest genoemde nationaliteiten van de vermoedelijk ernstig benadeelden • Beschreven elementen van de werkwijzen werkgevers • Provincies waarover gemeld wordt • Sectoren waarover gemeld wordt

⁴ In 2025 heeft de Opsporingsdienst 57 opsporingsonderzoeken gestart (zie [Jaarverslag Opsporingsdienst](#)). In de factsheet wordt gerapporteerd over meldingen die in 2025 zijn binnengekomen en geleid hebben tot de start van een opsporingsonderzoek. Zodoende zit er een verschil in deze aantallen.

⁵ In deze analyse zijn de meldingen geanalyseerd en 'gelabeld' in een al bestaand 'dashboard', opgesteld door de afdeling Analyse & Onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit labelen bestond onder andere 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 verklaard wordt in een melding.

⁶ Peildatum meldingen ernstige benadeling: 23 januari 2026.

Type gegevensbron	Selectie	Methoden	Geanalyseerde kenmerken
Aangiften	Aangiften van arbeidsuitbuiting die in 2025 door de Opsporingsdienst zijn opgenomen.	Om de kenmerken uit de aangiften te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeks- team vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	• Aantal intakegesprekken • Aantal aangevers • Sectoren waar de aangiften over gaan • Nationaliteit aangevers • Geslacht aangevers • Provincie die de aangifte betreft
Afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting	In 2025 door de Arbeidsinspectie of de Nationale Politie afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting die hebben geleid tot het insturen van een einddossier bij het Openbaar Ministerie (OM).	Om de kenmerken uit de afgeronde strafrechtelijke onderzoeken te kunnen kwantificeren categoriseert het onderzoeksteam deze eerst. Op basis hiervan kwantificeert het onderzoeks- team vervolgens de hiernaast genoemde kenmerken.	• Aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken arbeidsuitbuiting • Aantal afgeronde ontnemingsonderzoeken • Aantal verdachten • Geslacht verdachten • Aantal slachtoffers • Geslacht van de slachtoffers
Afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken ernstige benadeling	In 2025 door de Arbeidsinspectie afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken. In de afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken 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 over de kenmerken uit de afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken te rapporteren, worden data uit vragenlijsten en het registratiesysteem geanalyseerd.	• Aantal afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken • Aantal betrokken personen in een werkgeverspositie • Geslacht werkgevers • Aantal betrokken vestigingen • 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 aanwezigheid van deze indicatoren wordt op basis van twee databronnen onderzocht:

1. Bij onderzoeken binnen het programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling hebben betrokken inspecteurs een vragenlijst ingevuld die is opgesteld ten behoeve van de vaststelling van ernstige benadeling. Deze vragenlijst richt zich onder andere op het uitvragen van indicatoren van ernstige benadeling. Hierin wordt voor elk van de indicatoren aangegeven of deze aanwezig is in het desbetreffende onderzoek. De vragenlijst wordt alleen binnen het programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling gehanteerd. Daarom is er geen zicht op het aantal onderzoeken waar zich situaties

van ernstige benadeling voordoen buiten het programma. Hierdoor is er mogelijk sprake van een onderschatting van het aantal zaken waar sprake is van ernstige benadeling binnen de Arbeidsinspectie.

2. Voor alle in 2025 afgesloten zaken binnen het Programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling worden gegevens uit het registratiesysteem van de Arbeidsinspectie gehaald. Deze gegevens dienen samen met de hierboven genoemde vragenlijst als bron voor de eerste indicator van ernstige benadeling, "meerdere zwaardere overtredingen." Daarnaast dienen deze gegevens als bron voor informatie over de betrokken werkgevers en tewerkgestelden.

De dataset, resulterend uit de vragenlijst en het registratiesysteem van de Arbeidsinspectie, is door het onderzoeksteam opgeschoond, nagelopen op consistentie en indien nodig nader onderzocht op de validiteit van de observaties. Hierbij is ook nagekeken of zaken die in eerdere jaren zijn afgerond niet dubbel zijn gerapporteerd.

3.2 Vergelijkbaarheid

Om de vergelijkbaarheid van de factsheet met 2022, 2023 en 2024 te waarborgen is gebruik gemaakt van dezelfde informatiebronnen die het onderzoeksteam op dezelfde manier heeft geanalyseerd. Ten opzichte van voorgaande edities is echter wel een aantal wijzigingen aangebracht. Deze betreffen een uitbreiding met totaalaantallen signalen en meldingen en wijzigingen in de selectie voor de analyse van kenmerken.

Uitbreiding totaalaantallen

- Het aantal signalen en meldingen (vóór start opsporingsonderzoek) mogelijke arbeidsuitbuiting en het aantal meldingen ernstige benadeling (voorafgaand aan beoordeling inspecteurs toezicht en rechercheurs van de Opsporingsdienst). Deze bronnen worden niet inhoudelijk geanalyseerd.

Voor de selectie van te analyseren meldingen is een aanpassing doorgevoerd. In 2022 en 2023 werden alle binnengekomen meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling geselecteerd voor de analyse:

- In 2024 zijn de processen voor de beoordeling van meldingen over ernstige benadeling binnen de Arbeidsinspectie aangepast. Sindsdien worden meldingen alvorens ze toebedeeld werden aan het Programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling, eerst besproken en beoordeeld door inspecteurs vanuit toezicht en rechercheurs vanuit de Opsporingsdienst.. Hierdoor worden minder meldingen toebedeeld aan het programma en dus minder meldingen geanalyseerd (225 in 2023 vs. 125 in 2024), maar bevatten de meldingen relatief wel concretere en betrouwbaardere informatie over mogelijke ernstige benadeling. Ten opzichte van 2024 zijn er in 2025 bij het programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling geen wijzigingen in het meldingenproces doorgevoerd.
- In 2025 is voor de meldingen arbeidsuitbuiting besloten om alleen de meldingen inhoudelijk te analyseren, die hebben geleid tot de start van een opsporingsonderzoek. Hierdoor worden in plaats van 128 meldingen, 53 meldingen geselecteerd voor de analyse. Het doel hiervan is om alleen de meldingen met de meest betrouwbare en concrete informatie te analyseren en om de selectie van meldingen zoveel mogelijk gelijk te trekken met de selectie van meldingen over ernstige benadeling.

Gezien het meer concrete of betrouwbare karakter van de meldingen, wordt er afzonderlijk gerapporteerd over de meldingen over mogelijke arbeidsuitbuiting en mogelijke ernstige benadeling.

Voor de zaken ernstige benadeling zijn ten opzichte van de voorgaande jaren de volgende wijzigingen in de selectie van bestuursrechtelijke onderzoeken aangebracht:

- In 2022, 2023 en 2024 werd de operationalisatie voor ernstige benadeling toegepast op twee datasets: een dataset met onderzoeken binnen het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling en een dataset met onderzoeken buiten dit programma. Buiten het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling konden inspecteurs aangegeven dat er een vermoeden was van ernstige benadeling, zodat ook zaken buiten het programma meegenomen kunnen worden. Vanaf 2025 is er voor gekozen om deze onderzoeken buiten het programma Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling niet te rapporteren in de factsheet, omdat is gebleken dat deze methode een onvoldoende betrouwbaar beeld geeft van zaken met ernstige benadeling in overige programma's. In 2023 en 2024 zijn er op basis van de oude methode respectievelijk slechts 5 en 0 onderzoeken afgerond waar ernstige benadeling is geconstateerd in zaken buiten het Programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling.
- In 2022, 2023 en 2024 werd in de laatste grafiek van de factsheet ("Indicatoren – Onderzoeken ernstige benadeling worden gekenmerkt door verschillende indicatoren") de eerste indicator van ernstige benadeling, "meerdere zwaardere overtredingen," enkel op basis van de vragenlijst gerapporteerd. Voor 2025 is deze informatie aangevuld met informatie die voor het programma Arbeidsuitbuiting & Ernstige Benadeling beschikbaar is in het interne registratiesysteem van de Arbeidsinspectie.