

Position paper Arbeidsinspectie t.b.v. rondetafelgesprek 'modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel' d.d. 6 maart 2025

De wettelijke taakopdracht, opsporingsonderzoeken en het bestuursrechtelijk toezicht van de Arbeidsinspectie geven het volgende beeld:

1. De Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Opsporingsdienst) voert als Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) onder het gezag van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke onderzoeken uit. Het gaat om strafrechtelijke onderzoeken op verschillende beleidsterreinen van de Ministers van SZW en VWS, zoals arbeidsuitbuiting, fraude in de sociale zekerheid, fraude met subsidies, illegale tewerkstelling en zorgfraude.
2. De Opsporingsdienst houdt zich bezig met **de strafrechtelijke aanpak** van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel. Arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel is strafbaar volgens artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Arbeidsuitbuiting kan in verschillende sectoren voorkomen en is vaak gericht op kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, ongedocumenteerde migranten en mensen met een lichte verstandelijke beperking. Wat in het dagelijks spraakgebruik met arbeidsuitbuiting wordt bedoeld, is wezenlijk anders dan wat de wet daaronder verstaat.
3. Naast arbeidsuitbuiting en het voorgestelde delict ernstige benadeling, bestaan er situaties die tegen arbeidsuitbuiting aan schuren, waarbij sprake is van ernstige misstanden en zeer slecht werkgeverschap.¹ Concreet neemt dit de vorm aan van ernstige overtredingen van de arbeidswetten voor loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en/of legaal werk. Deze situaties worden via **het bestuursrechtelijke toezicht** door de Arbeidsinspectie aangepakt. Ook na inwerkingtreding van deze wet blijft dit zo, omdat maar een beperkt deel van die situaties als het delict ernstige benadeling te kwalificeren zal zijn.
4. De Arbeidsinspectie publiceert geregeld over haar inspanningen en bevindingen.² Ook is voor de Opsporingsdienst een jaarrapportage opgesteld.³ Hieruit blijkt dat de Opsporingsdienst in 2023 11 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting heeft gerealiseerd, waarvan 6 ontnemingsdossiers.⁴ Het aantal gerealiseerde activiteiten over de aanpak van arbeidsuitbuiting is breder: 364 signalen met een indicatie van arbeidsuitbuiting leidden uiteindelijk tot 28 aangiften. Daarnaast was in het bestuursrechtelijke toezicht sprake van 225 meldingen, 38 onderzoeken waarin ernstige overtredingen zijn geconstateerd, en 182 gedupeerden.⁵
5. De Opsporingsdienst is **operationeel in staat** om haar opsporende rol vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet te kunnen vervullen. Sinds 2023 is het proces binnen de Opsporingsdienst verder geprofessionaliseerd en de capaciteit om arbeidsuitbuiting te bestrijden uitgebreid en binnen één afdeling bij elkaar gebracht. Binnen de gespecialiseerde afdeling Arbeidsuitbuiting vindt het gehele opsporingsproces plaats, van het signalen- en meldingenproces, de werkvoorbereiding, de strafrechtelijke onderzoeken tot en met het opstellen en aanleveren van de processen-verbaal aan het FP. Alle werkzaamheden vinden plaats door daartoe opgeleide rechercheurs, waaronder gecertificeerd rechercheurs mensenhandel. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet is de operationele capaciteit van de Opsporingsdienst uitgebreid. Alle rechercheurs, zowel de nieuwe lichte als de meer ervaren rechercheurs, worden vanaf komende zomer onderwezen in de nieuwe strafbaarstellingen. Hiervoor wordt op dit moment een leeractiviteit ontwikkeld in samenwerking met de Politieacademie, de politie en de Koninklijke Marechaussee.
6. De Arbeidsinspectie heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.⁶ De Arbeidsinspectie is **positief over de modernisering en de uitbreiding** van de strafbaarstellingen; dat is in het belang van de opsporing van daders en de bescherming van

¹ Zie [Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2023 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

² Zie o.a.: [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), [Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2023 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) en [Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2022 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

³ Zie: [Jaarplannen en -verslagen | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#) en [Jaarverslag 2023 Opsporingsdienst | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

⁴ Zie p. 10 van [Jaarverslag 2023 Opsporingsdienst | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie](#). Het Jaarverslag 2024 verschijnt eind maart. Het beeld is dat in 2024 sprake was van minder signalen, maar meer meldingen, potentiële slachtoffers, intakes, aangiften en daardoor ook meer onderzoeken in voorbereiding zijn.

⁵ Zie [Factsheet arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2023 | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

⁶ Zie: [Informatie over Bijlage 1140428 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#) en [Informatie over Bijlage 1140423 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#).

slachtoffers. De richting van dit wetsvoorstel sluit aan op bevindingen uit onze opsporingspraktijk⁷ waaruit blijkt dat de huidige bewijslat voor arbeidsuitbuiting hoog is waardoor onderzoeken naar arbeidsuitbuiting zijn stopgezet. Indien mogelijk worden deze onderzoeken voortgezet of herbeoordeeld op andere delicten, zoals mensensmokkel of witwassen. De Arbeidsinspectie is daarom positief over de extra sport op de strafrechtelijke ladder in de vorm van de strafbaarstelling van ernstige benadeling en het voordeeltrekken daaruit. In de uitgevoerde toets heeft de Arbeidsinspectie het wetsvoorstel als uitvoerbaar en handhaafbaar beoordeeld, mits tegemoet wordt gekomen aan de wens tot afbakening en toelichting van een aantal begrippen en aan dekking van de extra uitvoeringskosten.

7. Voor een realistisch beeld van wat de nieuwe strafbaarstelling in de praktijk betekent, is het belangrijk te onderkennen dat (signalen van) de delicten mensenhandel/arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aanzienlijk overlappen. Dit betekent dat in de eerste fase van het opsporingsproces nauwelijks onderscheid zal zijn te maken tussen de beide delicten. Het gros van de signalen zal daarom worden opgepakt als een signaal van arbeidsuitbuiting, dat wil zeggen dat altijd moet worden bekeken of er genoeg relevante aanknopingspunten zijn om een verdachte op te sporen en slachtoffers uit hun uitbuitingssituatie te bevrijden. Pas gaande het opsporingsonderzoek zal blijken of sprake is van ernstige benadeling in plaats van arbeidsuitbuiting. Met ernstige benadeling als extra sport op de strafrechtelijke ladder is de verwachting dat meer onderzoeken zullen doorstromen binnen het opsporingsproces en meer processen-verbaal zullen worden ingeleverd bij het FP. Met welk aantal en welke doorlooptijd is niet op voorhand aan te geven. Een ruwe schatting is dat 10-25% meer situaties dan de afgelopen tijd strafrechtelijk onderzocht en aangepakt zullen kunnen worden. Het blijft mogelijk dat andere manieren van interveniëren, buitengerechtelijk of bestuursrechtelijk, effectief zijn.
8. De Arbeidsinspectie ziet **twee verbetermogelijkheden** op de voorstellen:
 - a. Voor het bestanddeel '(oogmerk van) uitbuiting' bij arbeidsuitbuiting worden de Chinese horeca-criteria⁸ gebruikt. De delicten arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling hebben aanzienlijke overlap. De vraag is daarom wat de rol van deze Chinese horeca-criteria is ten aanzien van de vaststelling van ernstige benadeling.
 - b. Ernstige benadeling heeft een vangnetfunctie in het wetsvoorstel. De wetgever heeft ervoor gekozen om alleen de misbruikmiddelen⁹ op te nemen in de strafbaarstelling. De Arbeidsinspectie ziet echter ook vormen van misleiding waarbij vooral bij arbeidsmigranten de feitelijke werksituatie anders blijkt dan vooraf is voorgespiegeld. Door misleiding niet op te nemen bij ernstige benadeling bestaat het risico dat de vangnetfunctie in dit soort situaties niet opgaat.
9. Tot slot **een opmerking over de bescherming van slachtoffers**. In de opsporingspraktijk beoordelen gecertificeerde rechercheurs mensenhandel of sprake is van de geringste aanwijzing van arbeidsuitbuiting tijdens het intakeproces.¹⁰ Indien daarvan sprake is, wordt de bedenktijd aangeboden. Vervolgens komen op basis van de B8/3-regeling slachtoffers en getuigen van mensenhandel die aangifte doen of op een andere manier meewerken aan het strafproces in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning en de daaraan verbonden voorzieningen zoals opvang en onderdak. Dit wordt beoordeeld tegen de achtergrond van het delict mensenhandel, omdat het in het verlengde van de taakopdracht van de Opsporingsdienst ligt om dit strafbare feit te stoppen en de verdachte daarvan op te sporen. Het slachtoffer- en opsporingsperspectief botsen hier soms met elkaar. De Opsporingsdienst heeft geen hulpverleningstaken en dat is ook logisch, het past ook niet bij toezicht en opsporing. Voor de Arbeidsinspectie staat het toezichts- en opsporingsbelang voorop. De Arbeidsinspectie verwacht dat die spanning alleen maar kan toenemen als de B8/3-regeling (of soortgelijke bescherming) ook komt te gelden voor slachtoffers van ernstige benadeling. Indien het politiek wenselijk zou zijn dat het hulpverleningsperspectief primaat krijgt bij de beoordeling van de geringste aanwijzing, dan zal de beoordeling logischerwijs niet bij de Opsporingsdienst moeten liggen.¹¹

⁷ Zie p. 25 en 26 van: [Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁸ De aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald.

⁹ Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie.

¹⁰ Op grond van de B8/3-regeling in de Vreemdelingencirculaire 2000.

¹¹ Er loopt overigens een ambtelijke verkenning, waar de Arbeidsinspectie ook aan deelneemt, over het loskoppelen van de vreemdelingrechtelijke bescherming van het strafrecht.