



Nationaal Rapporteur
Mensenhandel en Seksueel
Geweld tegen Kinderen

Het non-punishmentbeginsel onder de loep

Bevindingen en reflecties naar aanleiding
van een expertmeeting

September 2026





Bevindingen en reflecties naar aanleiding van een expertmeeting

Op 7 mei 2026 organiseerde de Nationaal Rapporteur een expertmeeting over het non-punishmentbeginsel voor zo'n 25 experts om van gedachten te wisselen over hun verwachtingen, behoeften en eerder ervaren knelpunten hiermee. Aanwezig waren experts uit de strafrechtketen, de bestuursketen en de hulpverlening. Ook waren er afgevaardigden van NGO's aanwezig en ervaringsdeskundigen die ervaring hebben met of kennis hebben over het non-punishmentbeginsel. Dit verslag met de bevindingen en de reflecties daarop zijn opgetekend door de Nationaal Rapporteur en bevatten enerzijds een weergave van de discussie en opvattingen van de experts en anderzijds de reflecties en aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur. Alhoewel delen van deze publicatie aan de deelnemers zijn voorgelegd, kan niet in zijn algemeenheid worden gezegd dat deze de opvatting van de deelnemers weergeeft.

Over het non-punishmentbeginsel

Het non-punishmentbeginsel is een strafrechtelijk beginsel dat in verschillende internationale en Europese wet- en regelgeving is neergelegd.¹ Het beginsel houdt in dat slachtoffers van mensenhandel die gedwongen zijn om strafbare feiten te plegen als gevolg van die mensenhandel, daarvoor niet worden bestraft of vervolgd. Het beginsel wordt vaak besproken in de context van criminele uitbuiting, maar strafbare feiten kunnen ook worden gepleegd in de context van andere vormen van mensenhandel. Daar is het beginsel dus ook relevant. De Nederlandse wet kent momenteel geen expliciete bepaling waarin het non-punishmentbeginsel is opgenomen, maar biedt wel diverse mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Het Openbaar Ministerie kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een strafzaak tegen een verdachte die tevens slachtoffer is van mensenhandel te seponeren, of een lagere straf te eisen.² Indien de zaak voor de rechter wordt gebracht, kan één van de strafuitsluitingsgronden (zoals psychische overmacht) of strafvermindering worden toegepast. Ook kan de rechter de verdachte (die tevens slachtoffer is van mensenhandel) schuldig verklaren, zonder een straf of maatregel op te leggen.

Mogelijke codificatie in artikel 273f

Een eerste aanleiding voor het organiseren van de expertmeeting is de verwachte aanstaande codificatie van het non-punishmentbeginsel in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Momenteel wordt dit wetsartikel dat mensenhandel strafbaar stelt door de wetgever herzien.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 26 van het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa en artikel 8 van de EU-mensenhandelrichtlijn (Richtlijn 2011/36/EU). Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich inmiddels uitgelaten in een zaak betreffende de vervolging van (potentiële) slachtoffers van mensenhandel. Zie EHRM 16 februari 2021, nrs. 77587/12 en 74603/12 (V.C.L. en A.N. t. Verenigd Koninkrijk).

² Het beleid omtrent toepassing van het beginsel door het Openbaar Ministerie is verder uitgewerkt in de Aanwijzing mensenhandel (*Stcrt.* 2022, 5901) en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 2022, 16129). Deze aanwijzingen zijn bindend voor het Openbaar Ministerie.



Het wetsvoorstel dat daartoe strekt, is in juni 2025 aangenomen in de Tweede Kamer en ligt nu (september 2026) voor aan de Eerste Kamer. Onderdeel van dit voorstel is dat het non-punishmentbeginsel wettelijk wordt verankerd. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, luidt het nieuwe negende lid van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht als volgt:

'Niet strafbaar is de persoon ten aanzien van wie een feit als omschreven in het eerste of tweede lid [lees: mensenhandel of kinderhandel] is gepleegd, die in rechtstreeks verband daarmee een feit begaat waartoe die persoon is gedwongen.'

Hoewel hiermee een nieuwe schulditsluitingsgrond specifiek voor slachtoffers van mensenhandel wordt geïntroduceerd, benadrukt de toelichting op het amendement dat het van belang blijft om maatwerk te leveren: 'Situaties zijn niet zwart wit maar vergen een zorgvuldige afweging, waarbij in ieder geval rekening zal moeten worden gehouden met de ernst van het delict, de mate van dwang, de leeftijd van de verdachte en de toegebrachte schade.'³ Volgens de tekst van de voorgestelde bepaling is het non-punishmentbeginsel niet beperkt tot strafbare feiten maar elk feit waartoe een slachtoffer is gedwongen. Dit is breder dan de bepalingen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel dat spreekt van onrechtmatige handelingen en breder dan de (herziene) EU-mensenhandelrichtlijn die spreekt van criminele of andere onwettige activiteiten. De Nationaal Rapporteur gaat er evenwel van uit dat de voorgestelde bepaling wel beperkt is tot strafbare activiteiten, ook gelet op de toelichting op het amendement.

Uitbreiding artikel non-punishmentbeginsel in EU-mensenhandelrichtlijn

Een tweede aanleiding voor het organiseren van de expertmeeting is de herziening van de EU-mensenhandelrichtlijn. In de herziene richtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1712) is het artikel waarin het non-punishmentbeginsel (en ook het zogenoemde non-prosecutionbeginsel) is neergelegd, uitgebreid. Artikel 8 van de richtlijn ziet daardoor niet alleen meer op criminele activiteiten, maar ook op andere onwettige activiteiten die slachtoffers gedwongen hebben uitgevoerd als rechtstreeks gevolg van mensenhandel. Volgens overweging 14 van de herziene richtlijn gaat het dan bijvoorbeeld om administratieve overtredingen in verband met prostitutie, bedelarij, rondhangen, zwartwerk of andere handelingen die niet van strafrechtelijke aard zijn, maar onderworpen zijn aan administratieve of financiële sancties. Lidstaten van de Europese Unie hadden tot en met 15 juli 2026 de tijd om aan deze richtlijn te voldoen.

³ *Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 14.* Zie in dit verband K. Lindenberg, 'Overmacht-mensenhandel? Een nieuwe strafuitsluitingsgrond als uitvloeisel van het non-punishmentbeginsel', *DD* 2026/11.



Ter implementatie van deze richtlijn heeft de minister van Justitie en Veiligheid dan ook een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel stelt de minister dat er buiten het strafrechtelijk domein, in het kader van bestuursrechtelijke handhaving, invulling wordt gegeven aan het non-punishmentbeginsel door de algemene regel dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (zie artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht). Bovendien kunnen slachtoffers bij het ten onrechte niet toepassen van het beginsel een rechtsmiddel instellen tegen het besluit van een bestuursorgaan om een bestraffende sanctie op te leggen. Gelet op het voorgaande, acht de minister op dit punt een wijziging van de wet niet nodig. Wel geeft de minister aan dat in samenwerking met andere partijen wordt gezien hoe de bekendheid met het beginsel bij handhavende autoriteiten kan worden bevorderd.⁴

Gevolgen mogelijke codificatie en herziening EU-richtlijn voor de praktijk

Tijdens de expertmeeting bespraken de aanwezige deskundigen wat de gevolgen van een codificatie en de uitbreiding van het beginsel in de herziene EU-richtlijn voor de praktijk kunnen betekenen.

Samenvatting expertmeeting

Vrije wil en culturele normen

De expertmeeting werd ingeleid door Mario Braakman, hoogleraar transculturele forensische psychiatrie aan Tilburg University. Aan de hand van concrete casussen waarmee hij ervaring heeft opgedaan door zijn werk als deskundige voor het Internationaal Strafhof, als psychiater in een tbs-kliniek en als psychiater voor mensen op de vlucht, plaatste hij kritische kanttekeningen bij de verwachtingen die er in de (Nederlandse) samenleving en rechtspraktijk kunnen bestaan over de vrije wil en opvattingen over wat de norm is. Zijn kanttekeningen zijn in het kader van non-punishment relevant, omdat die van invloed kunnen zijn op opvattingen over de mate waarin personen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun gedrag en in hoeverre van hen gevergd kan worden dat zij weerstand bieden tegen druk om normoverschrijdend te handelen.

Professor Braakman hield de deelnemers voor dat opvattingen over wat 'normaal' is sterk worden beïnvloed door culturele en andere omgevingsfactoren. Deze opvattingen kunnen verschillen van land tot land en kunnen ook binnen een land uiteenlopen tussen verschillende groepen of (sub)culturen. Dergelijke opvattingen worden sterk beïnvloed door de omgeving waarin men opgroeit, door wat in die omgeving de norm is en in hoeverre een persoon ook met andere werelden en andere normen in aanraking komt. Hoe minder een persoon in aanraking komt met alternatieve opvattingen over wat normaal is, hoe minder snel een persoon zelfstandig zal

⁴ *Kamerstukken II 2025/26, 36835, nr. 3, p. 11.*



reflecteren op de wenselijkheid van die opvattingen. Daarvoor is immers *cultureel contrast* nodig, aldus Braakman.

Als personen worden blootgesteld aan extreme omstandigheden waarin extreem gedrag voorkomt, kan hij of zij dat gedrag als normaal gaan beschouwen en zichzelf ook zo gaan gedragen – al dan niet als overlevingsmechanisme. Braakman pleitte daarom voor culturele empathie als instrument om de oorzaken van extreem gedrag te verklaren. Hij gaf de deelnemers echter ook mee dat het kunnen verklaren van gedrag op basis van externe factoren niet betekent dat dat gedrag niet moet worden veroordeeld en bestraft. Waar die grens ligt, is een vraag die in het strafrecht moet worden beantwoord.

Deelsessies

Na de plenaire inleiding werden de deelnemers ingedeeld in drie verschillende deelsessies, waarin verschillende aspecten werden behandeld die raken aan het non-punishmentbeginsel. Deelsessie A ging over de vraag hoe het non-punishmentbeginsel na codificatie in het Wetboek van Strafrecht zal worden toegepast in de rechtspraak, of codificatie tot veranderingen zal leiden en wat (rechts)hulpverleners nodig hebben om mogelijke slachtoffers van (vooral) criminele uitbuiting goed voor te lichten. In deelsessie B stond centraal wat de expliciete uitbreiding van de reikwijdte van het beginsel naar bestuursrechtelijke overtredingen voor effect zal hebben en hoe hier in het bestuursrecht invulling aan gegeven zal worden. Deelsessie C ging over de (on)wenselijkheid van het opleggen van straf aan slachtoffers die ook strafbare feiten hebben gepleegd en welke alternatieve interventies nodig zijn als gedrag niet (altijd) meer door het strafrecht wordt genormeerd. De resultaten van de discussies in de deelsessies zijn tot slot plenair besproken.

Toepassing van het non-punishmentbeginsel in het strafrecht

In deelsessie A werd besproken welke gevolgen codificatie van het non-punishmentbeginsel naar verwachting heeft en hoe hulpverleners hun cliënten daarover goed kunnen voorlichten. De consensus onder de deelnemers was dat de codificatie zelf weinig verschil zal maken in de uitkomst van strafzaken. Ook de criteria voor toepassing zullen niet wijzigen, het blijft gaan over de mate van verwijtbaarheid, gelet op de omstandigheden. Ook de factoren die daarvoor relevant zijn worden niet anders zoals de ernst van het feit, de leeftijd van de verdachte, aannemelijkheid, de mate van druk die iemand heeft ervaren en welke weerstand iemand mag worden verwacht daartegen te leveren.

Wel levert de codificatie het nodige momentum om non-punishment breed onder de aandacht te brengen van rechters, officieren en opsporingsambtenaren die geen specifieke expertise hebben op het vlak van mensenhandel en dus geen of weinig kennis hebben van het non-punishmentbeginsel. Dit is nodig, omdat situaties waarop dit beginsel van toepassing is, vaak niet 'via specialisten mensenhandel' binnenkomen of worden afgedaan. Als er in een strafdossier geen concrete aanwijzingen staan van mensenhandel, wordt een zaak meestal afgedaan zonder te onderzoeken



of er sprake is van een situatie waarop het non-punishmentbeginsel ziet. Dat is niet alleen het geval bij het Openbaar Ministerie en binnen de rechtspraak, maar ook bij bijvoorbeeld de basisteams van de politie waar criminaliteit -onder jongeren- vaak wordt bekeken door de bril van overlast en niet van uitbuiting. Het is overigens niet de taak van de politie om non-punishment in de praktijk toe te passen, maar de politie heeft wel een belangrijke taak om relevante bevindingen over mogelijke dwang op te nemen in het dossier dat naar het Openbaar Ministerie en vervolgens de rechter gaat. Ook heeft de politie een belangrijke taak bij de identificatie van mogelijke slachtoffers waaronder slachtoffers van mensenhandel.

Het is dus noodzakelijk dat kennis van het beginsel breed wordt verspreid. Een paar deelnemers gaven aan dat zij hopen en ook verwachten dat het aantal zaken waarin non-punishment expliciet in vonnissen aan de orde gaat komen door de codificatie zal stijgen. Hierdoor kan een sneeuwboleffect ontstaan. Ook zal er daardoor in de jurisprudentie meer duidelijkheid ontstaan over hoe het beginsel moet worden toegepast. Deze toepassing zal in de toekomst ook gemonitord moeten worden,⁵ wat met een expliciete benoeming van het non-punishmentbeginsel makkelijker is.

De meeste deelnemers waren het erover eens dat non-punishment niet automatisch hoeft te betekenen dat iemand helemaal niet meer wordt veroordeeld voor strafbare feiten die zijn gepleegd in de context van mensenhandel. Het gaat erom dat er 'passend' wordt gestraft. Ook strafvermindering blijft een mogelijkheid om recht te doen aan het beginsel. De mate van verwijtbaarheid zal per geval verschillen en de reikwijdte van het beginsel wordt ook begrensd door de ernst van het strafbare feit. Waar die grens ligt, zal in de praktijk moeilijk te bepalen zijn en per geval bepaald moeten worden op basis van alle relevante omstandigheden.

Als voorbeeld werd een situatie genoemd van een jongere die zich welbewust inlaat met een criminele groep, explosieven plaatst en de derde, vierde of vijfde keer toch spijt begint te krijgen en op dat moment pas merkt dat hij niet meer uit het criminele netwerk kan stappen. Hoe 'welbewust' een puber zo'n keuze maakt en hoe je omgaat met de inherente kwetsbaarheid van minderjarigen, werden gezien als relevante vragen. Daarbij werd opgemerkt dat de kwetsbaarheid van minderjarigen bij seksuele uitbuiting veel sneller lijkt te worden aangenomen dan bij criminele uitbuiting en dat naar die kwetsbaarheid bij witte Nederlandse kinderen soms anders wordt gekeken dan naar jongeren met een migratieachtergrond waardoor de indruk ontstaat dat die laatste categorie minder snel als slachtoffer van criminele uitbuiting wordt gezien, aldus een van de deelnemers.

Een belangrijke reden waarom wordt aangenomen dat non-punishment niet veel vaker zal worden toegepast, is omdat het daarvoor in de praktijk vaak essentieel is dat het slachtoffer bereid is te verklaren over zijn slachtofferschap. Die bereidheid ontbreekt vaak, omdat het slachtoffer zich niet als zodanig ziet, of omdat de angst om te verklaren (zowel uit angst om zelf vervolgd te worden voor gepleegde strafbare feiten als uit angst voor de gevolgen van 'snitchen') te groot is.

⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 36547, nr. 36.*



Anderzijds is het voor politie en hulpverleners vaak onmogelijk om iemand veiligheid te bieden als die persoon niet wil verklaren over zijn of haar slachtofferschap. Daarbij komt dat niet alleen het slachtoffer zelf risico's loopt, ook kan zijn of haar omgeving worden bedreigd.

Eén hulpverlener vertelt dat het hem in een recente zaak wel is gelukt om iemand naar een veilige plek te brengen, maar dat dit alleen kwam omdat hij zich er persoonlijk hard voor had gemaakt dat de opvangorganisatie een uitzondering zou maken. Anderzijds is het volgens enkele deelnemers de vraag welk belang een slachtoffer dat al in veiligheid is gebracht nog heeft om zelf naar de politie te stappen en te verklaren over zaken die voor hem of haar ook belastend kunnen zijn.

Verschillende deelnemers vonden dat er moet worden nagedacht over mogelijkheden om de verklaringsbereidheid van slachtoffers te vergroten. Daarnaast wordt er door de politie vaker 'om het slachtoffer heen gerechercheerd'. Zo kunnen uitbuiters toch worden onderzocht, zonder dat het slachtoffer zelf hoeft te verklaren over wat hem of haar is overkomen en wat zijn of haar rol daarin precies was. Daarnaast is het nuttig om te verkennen of er aan strafdossiers die aan de rechter worden voorgelegd, weer vaker zogenoemde 'sfeerverbalen' kunnen worden toegevoegd. Rechters oordelen nu vaak op basis van vrij beperkte dossiers die in grote mate zijn toegespitst op de feiten in de tenlastelegging. Een sfeerdossier kan meer achtergrondinformatie bevatten die bijvoorbeeld door de wijkagent of basisteams eerder over een verdachte/slachtoffer is verzameld. Dat soort informatie kan rechters van relevante context voorzien over hoe een slachtoffer/verdachte tot zijn daad is gekomen en worden meegenomen in afwegingen over de toepassing van het non-punishmentbeginsel.

Ten slotte werd benoemd dat slachtofferschap van criminele uitbuiting in de praktijk pas enige tijd na de veroordeling van het slachtoffer aan het licht kan komen. In dat geval zijn de mogelijkheden om nog iets aan de veroordeling te doen beperkt, zeker als het hoger beroep al heeft plaatsgevonden. Er werd geopperd dat de negatieve gevolgen van een veroordeling eigenlijk zouden moeten kunnen worden teruggedraaid als later blijkt dat het feit was gepleegd in de context van mensenhandel. Daarbij moet worden gedacht aan de gevolgen van bijvoorbeeld het hebben van een strafblad of het moeten betalen van boetes. Dat is volgens de deelnemers echter niet aan rechters, aangezien wettelijke mogelijkheden hiervoor ontbreken. Daar zou de wetgever dan iets voor moeten regelen.

Toepassing van het non-punishmentbeginsel in het bestuursrecht

De herziene EU-mensenhandelrichtlijn breidt de reikwijdte van het non-punishmentbeginsel uit: artikel 8 van de richtlijn spreekt niet alleen meer van niet vervolging of bestraffing wegens gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten, maar ook bij 'andere onwettige activiteiten'. Het gaat dus ook om gedwongen betrokkenheid bij andere onwettige activiteiten waarvoor niet vervolgd of bestraft mag worden indien gepleegd in de context van mensenhandel. In deelsessie B werd besproken wat de gevolgen zijn van de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel naar het bestuursrecht en hoe daar in de praktijk invulling aan gegeven zal worden. De deelnemers



begonnen met een verkenning van bestuurlijke boetes waarbij het non-punishmentbeginsel een rol zou kunnen spelen. Hierbij werd bijvoorbeeld gedacht aan situaties waarbij arbeidsmigranten die slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting het busje van het bedrijf waar zij werken op hun naam moeten zetten en vervolgens parkeerboetes ontvangen. Maar bijvoorbeeld ook aan slachtoffers van seksuele uitbuiting die niet weten dat ze door hun uitbouter bij de Kamer van Koophandel zijn ingeschreven en om die reden aangifte omzetbelasting moeten doen, en dan een boete opgelegd krijgen omdat ze die aangifte niet hebben gedaan. Het non-punishmentbeginsel is dus ook relevant voor fiscale boetes.

Een complicerende factor is dat bij sommige besproken voorbeelden niet duidelijk is of het een situatie van mensenhandel betreft waardoor het de vraag is of non-punishment relevant zou kunnen zijn. Een voorbeeld dat in dit kader werd genoemd was de toeslagenfraude bij persoonsgebonden budgetten waar een georganiseerde structuur achter lijkt te zitten waarvan niet duidelijk is of dat in het concrete geval onder mensenhandel valt.

In de deelsessie werd besproken of, en in hoeverre, artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dat ziet op het niet opleggen van een bestuurlijke boete als de overtreder geen verwijt kan worden gemaakt, een voldoende implementatie is van de herziene EU-mensenhandelrichtlijn. Daarbij werd gewezen op situaties waarbij vergelijkbare problematiek kan spelen zoals het sluiten van een woning als herstelmaatregel bij ontdekking van *cuckooing*.⁶ Een van de deelnemers merkte op dat we in Nederland de ambitie hoger mogen stellen dan nu in de memorie van toelichting staat.

De vraag kwam naar voren in hoeverre artikel 5:41 Awb bekend is bij de verschillende ambtenaren en gemeenten. Bij gemeenten is het geen standaard (ambtshalve) toets. Bewustwording realiseren van het belang hiervan in het kader van non-punishment kan wel, maar binnen een gemeente zijn er veel verschillende afdelingen betrokken bij het opleggen van bestuurlijke boetes en gemeenten verschillen ook erg van elkaar. Hoe zorg je er dan voor dat iedereen dezelfde kansen krijgt, ongeacht de gemeente? In de deelsessie kwam naar voren dat hier ook een taak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de VNG) ligt. Een van de deelnemers merkte overigens op dat het goed zou zijn om dergelijke bestuursrechtelijke trajecten niet los te zien van een eventueel strafrechtelijk en/of civielrechtelijk traject en vice versa. Dit soort trajecten hangen vaak met elkaar samen en zouden meer aan elkaar gekoppeld moeten worden. Anders heb je de situatie dat iemand wel gezien wordt als slachtoffer maar hoge schulden heeft door opgelegde boetes en daarmee toch weer kwetsbaar(der) is voor uitbuitingspraktijken.

Een ander punt dat werd besproken, is hoe de overtreder in het kader van non-punishment in het bestuursrecht aan kan tonen of aannemelijk kan maken dat hem of haar geen verwijt kan worden gemaakt. Het is niet duidelijk of er dan al sprake moet zijn van formeel slachtofferschap.

⁶ Bij *cuckooing* wordt de woning van een kwetsbaar persoon door iemand anders overgenomen om daar bijvoorbeeld criminele activiteiten te ontplooiën.



Een ander besproken aspect is hoe de (al opgelegde) boetes ongedaan gemaakt kunnen worden in het kader van non-punishment. Aan wie is het om deze taak op zich te nemen? Hulpverleners hebben hier niet altijd zicht op. Door de deelnemers werd hierbij onder andere het belang van advocaten onderstreept. De deelnemers plaatsten hierbij wel de kanttekening dat slachtoffers vaak zelf niet eens weten dat zij allerlei schulden hebben door opgelegde boetes. Laat staan bij wie of dat ze weten hoe ze die schulden hebben opgelopen. Er werd gewezen op het belang van het op één centrale plek bijeenbrengen van informatie over opgelegde boetes en andere schulden alsook op het belang van informatiedeling vanuit derden zoals bewindvoerders, zodat het voor slachtoffers en hun (rechts)hulpverleners mogelijk wordt om hier sneller zicht op te krijgen.⁷

De vraag over de reikwijdte van het begrip bestraffing en straf is hier tot slot nog relevant. Het doorsturen van iemand naar de vreemdelingenpolitie, het uitzetten van iemand of het dreigen daarmee, of iemand ongewenst verklaren kan voor diegene ook als bestraffend aanvoelen. De vraag is of dit ook onder de uitbreiding van het non-punishmentbeginsel valt. Door de deelnemers werd dit als een zeer relevante vraag gezien.

In deze deelsessie werd helder dat de contouren van de bestuursrechtelijke component van het non-punishmentbeginsel nog niet heel duidelijk zijn. In de deelsessie ontstond daarom het idee dat er misschien een 'klein groepje' moet komen dat dit verder uit gaat diepen. Daarbij is het ook goed om te kijken hoe andere landen hiermee omgaan en of zij *best practices* hebben.

De (on)wenselijke gevolgen van het opleggen van straf

De vraag die in deze deelsessie centraal stond is of het non-punishmentbeginsel volgens de deelnemers na codificatie vaker zal worden toegepast, en zo ja, of dat ook minder vaak zal leiden tot het opleggen van straf en wat daar de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van kunnen zijn. De discussie tijdens de deelsessie concentreerde zich vooral op situaties waarin minderjarige slachtoffers van mensenhandel verdacht worden van het plegen van strafbare feiten.

Tijdens de sessie werd door verschillende deelnemers benadrukt dat er ook in de huidige situatie - zeker bij minderjarigen - al snel sprake is van een uitbuitingssituatie aangezien het bij minderjarigen niet is vereist dat er sprake is van dwang om te concluderen dat er sprake is van criminele uitbuiting.

In de praktijk wordt criminele uitbuiting volgens de deelnemers vaak niet goed herkend door professionals in de strafrechtketen die niet beschikken over specifieke expertise op het gebied van mensenhandel. Onder de deelnemers was brede overeenstemming dat de benodigde kennis op dit moment op veel plekken nog onvoldoende aanwezig is zoals bij de opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak.

⁷ Dit lijkt echter een lastig traject in verband met de noodzaak tot het delen van informatie bijvoorbeeld over schulden en de AVG.



Een complicerende factor is dat slachtoffers van criminele uitbuiting zichzelf vaak ook niet (willen) zien als slachtoffer. Ze voldoen vaak niet aan het stereotype beeld dat mensen (inclusief professionals) hebben van slachtoffers. Het gevolg hiervan is dat deze jongeren vooral als verdachten worden behandeld, of als overlastgevende jongeren. Het kost hulpverleners vaak grote moeite om hun mogelijke slachtofferschap onder de aandacht te brengen van bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie. Vaak lukt dit niet. Het gevolg daarvan is dat jongeren worden gestraft, in plaats van dat er een hulpverleningstraject wordt opgestart waar een deel van de jongeren meer baat bij zou hebben, vooral als het *first offenders* zijn of als het bijzonder kwetsbare jongeren betreft.

Wel werd door verschillende deelnemers opgemerkt dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen slachtofferschap en daderschap. Veel jongeren die strafrechtelijk worden vervolgd, hebben al een lange lijst aan strafbare feiten gepleegd voordat ze in beeld komen bij de politie en het OM. Ook komt een deel van hen volgens een deelnemer uit families, buurten of subculturen waarin criminaliteit is genormaliseerd. Ze zijn - in de woorden van deze deelnemer - dan misschien psychologisch wel slachtoffer, maar strafrechtelijk ook dader. Zo zien ze zichzelf ook. Er leek brede consensus onder de deelnemers dat in dergelijke gevallen het opleggen van straf wel nodig is om het gedrag te normeren en (afhankelijk van de ernst van het feit) recht te doen aan de belangen van slachtoffers van de door hen gepleegde strafbare feiten. Het zou dan wel passend zijn om naast reclassering, ook al eerder dan nu het geval is, een behandeling op te starten. Dit standpunt werd breed gedeeld door de deelnemers. Er werd echter tegelijkertijd geconstateerd dat het momenteel aan mogelijkheden ontbreekt om tijdig behandeling in te zetten. Dat geldt zowel in de preventieve sfeer als na een veroordeling.

Een bijkomend probleem is dat de (jeugd)strafrechtketen zwaar onder druk staat en niet in staat is om zo snel te interveniëren als gewenst is. En hoewel er binnen het jeugdstrafrecht op basis van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind wordt gekeken welke straf of maatregel passend is voor een minderjarige verdachte, is het strafrecht niet bedoeld om te fungeren als toegangsportaal tot zorg. "Straffen voor zorg", is onwenselijk. Om die reden werd gepleit voor het uitbreiden van interventies buiten het strafrecht zodat hulpverlening eerder kan worden ingezet. Bij voorkeur voordat iemand in beeld komt als verdachte van een strafbaar feit.

Goede voorbeelden die werden genoemd zijn de preventieve jeugdreclasseringsinterventie 'KansRIJK' die landelijk kan worden ingezet, en lokale tafels voor vroegsignalering. In beide gevallen kan casuïstiek over een jongere over wie zorgen zijn, maar bij wie nog niets strafrechtelijks speelt, door meerdere professionals worden besproken met als doel risicovol of strafbaar gedrag te voorkomen of vroegtijdig te stoppen. Daarvoor is wel vereist dat ouders en de jongere zelf willen meewerken. Het kan niet worden opgelegd. Volgens deelnemers is het belangrijk dat dit soort discussies niet alleen vanuit het perspectief van mensenhandel worden gevoerd. Ze zijn immers relevant ter voorkoming van criminaliteit onder jongeren in het algemeen en passen daarom ook goed in programma's als 'Preventie met Gezag'.



De kernvraag is volgens de deelnemers wat de samenleving te bieden heeft aan jongeren die het risico lopen crimineel gedrag te gaan vertonen of slachtoffer te worden van criminele uitbuiting. Het betreft vaak jongeren die vanwege de omgeving of familie waarin ze opgroeien, of vanwege andere redenen zoals het hebben van een LVB, minder kansen hebben in het leven. Tegelijkertijd hebben ze vaak torenhoge verwachtingen van wat een 'succesvol leven' is door wat zij zien op sociale media. Het snelle geld dat de criminaliteit te bieden heeft, is dan aantrekkelijk. Simpele klusjes kunnen honderden en soms wel duizenden euro's opleveren. Er weer mee stoppen is moeilijker en kan daarnaast grote veiligheidsrisico's met zich meebrengen.

Een ervaringsdeskundige gaf aan dat het leven van jongeren heel hard is. Dat zien hulpverleners ook terug bij de jongeren die zij begeleiden. Jongeren hebben weinig verwachtingen van hulpverleners. Zij willen heel concreet weten wat iemand voor hen kan betekenen. Ook hebben jongeren meestal veel meer angst voor 'de straat' dan voor de 'Staat' en zijn zij bang voor represailles uit het criminele circuit dan om gearresteerd te worden. De andere deelnemers beamen dit en zeggen dat criminelen vaak ver gaan om 'snitchen' te voorkomen. Ook zijn jongeren bang om als 'snitch' te worden gezien en willen ze dat ook niet zijn. De loyaliteit onder jongeren is groot. Jongeren die in aanraking komen met politie worden door hun uitbuiters bijvoorbeeld vaak gedwongen om hen het proces-verbaal te laten lezen en kijken dus wel uit om belastend te verklaren. De vraag of meer uitleg geven over non-punishment zou kunnen bijdragen aan het willen verklaren over hun uitbuiting werd door de deelnemers ontkennend beantwoord. Het erkennen van slachtofferschap - zelfs zonder namen te noemen - en het vragen om hulp, kan immers worden uitgelegd als een belastende verklaring over een ander.

De vraag is dus hoe aan deze jongeren enerzijds veiligheid kan worden geboden tegen de criminelen die hen hebben ingezet en voor wie zij vaak terecht ook bang zijn, en hoe anderzijds een realistisch alternatief bestaan kan worden voorgehouden waarvoor zij zich daadwerkelijk willen inzetten. Het zijn processen die vaak lang duren en waarbij iemand ook de ruimte moet krijgen om fouten te maken. Een deelnemer merkte op dat hulpverlening ook een kwestie is van daarmee omgaan en dat verdragen. Je kunt hen als hulpverlener niet redden, alleen maar hopen dat je ze wat kunt meegeven.

Een laatste onderwerp dat in deze deelsessie werd besproken was hoe moet worden omgegaan met de negatieve gevolgen van een opgelegde straf, als (later) blijkt dat het strafbare feit onder dwang is gepleegd. Het hebben van een strafblad kan grote gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor jongeren om hun leven op te bouwen. Bijvoorbeeld voor het krijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag voor bepaalde functies en de aanvraag van een hypotheek. Daarnaast kan het ook reisbeperkingen met zich meebrengen. Dit kan onwenselijk zijn als het strafbare feiten betreft die onder het non-punishmentbeginsel vallen. Op dit moment zijn er geen wettelijke instrumenten beschikbaar die specifiek zien op de situatie van mensenhandel en de toepassing van het non-punishmentbeginsel om een strafblad te laten vervallen of te corrigeren.



In bijvoorbeeld de VS is wel een dergelijke mogelijkheid gecreëerd. Dit zou in Nederland ook kunnen worden onderzocht. Dat zou volgens de deelnemers niet alleen recht doen aan het slachtofferschap, maar ook belemmeringen wegnemen voor het bouwen aan een positievere toekomst.

Reflecties en aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur

Voorkomen van jeugdcriminaliteit is beter dan genezen

De expertmeeting heeft geleid tot meer inzicht in de verwachtingen, wensen, behoeften en knelpunten ten aanzien van de praktische toepassing en reikwijdte van het non-punishmentbeginsel. Een van de voornaamste punten is dat experts ervaren dat ze weinig te bieden hebben aan jongeren: het is lastig jongeren een realistisch alternatief bestaan voor te houden als de aantrekkingskracht van 'makkelijk' geld verdienen door criminele klusjes zo groot is. De Nationaal Rapporteur heeft al langere tijd grote zorgen over jongeren die worden ingezet en uitgebuit door criminelen om strafbare feiten te plegen. Een deel van de jongeren doet dit onder dwang, velen worden verleid door de belofte van snel geld. De Nationaal Rapporteur acht het voor een goede toepassing van het non-punishmentbeginsel van belang dat er door de eerstelijns professionals in opsporing en vervolging niet alleen vanuit de bril van overlast of een verdenking, maar ook vanuit de bril van mogelijke uitbuiting wordt gekeken. Zeker wanneer het gaat om minderjarigen. Het is daarbij nodig om oog te hebben voor de inherente kwetsbaarheid van kinderen, ongeacht hun achtergrond.

Het strafrecht is evenwel niet meer dan het sluitstuk en het non-punishmentbeginsel alleen is onvoldoende om recht te doen aan de belangen van slachtoffers die worden gedwongen om strafbare feiten te plegen. Om weer grip te krijgen op delen van onze jeugd, is het van belang dat de aantrekkingskracht van de criminaliteit en het snelle geld en de status op straat die dat kan opleveren wordt verminderd. Om jongeren hier weerbaar voor te maken, is het nodig dat jongeren die het risico lopen om crimineel actief te worden ook zelf ervaren dat er voor hen alternatieve manieren zijn om succesvol te worden in iets dat aansluit op hun talenten en vaardigheden. Ook is het nodig dat hun opvattingen over wat 'succesvol' is, realistisch zijn en niet zijn vertekend door wat zij zien op onder andere sociale media.

Het zo veel mogelijk voorkomen dat jongeren bij criminaliteit betrokken raken is een opdracht voor de hele maatschappij, en in het bijzonder ook voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waar het gaat om goede, tijdig inzetbare en toegankelijke jeugdhulp, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waar het gaat om goede en passende scholing waarbij jongeren zich gezien voelen en het ministerie van Justitie en Veiligheid door in te zetten op gerichte criminaliteitspreventie. Ook de gemeenten hebben hier een belangrijke rol in, namelijk daar waar



het gaat om het vroegtijdig signaleren van risicogedrag en problemen onder jongeren, het faciliteren van domeinoverstijgende samenwerking tussen verschillende partners om snel passende hulp te kunnen bieden aan jongeren en het zorg dragen voor jeugdreclassering en de begeleiding van jonge delinquenten om te voorkomen dat zij opnieuw in de criminaliteit belanden.

Met onder andere de methodiek KansRIJK van de jeugdreclassering en de inzet van Bureau Halt wordt er gewerkt aan het bieden van alternatieven voor jongeren. Met het programma Preventie met Gezag wordt er vanaf 2022 ingezet op het bieden van een toekomstperspectief aan jongeren van 8 tot en met 27 jaar die het risico lopen om in de (ondermijnende) criminaliteit te belanden of hier al in zitten. Wat wel en niet werkt om daadwerkelijk te voorkomen dat jongeren (opnieuw) het criminele pad opgaan, is geen makkelijke vraag om te beantwoorden.

Positief is dat er in 2024 een landelijk kwaliteitskader effectieve jeugdinterventies voor preventie van jeugdcriminaliteit is ontwikkeld.⁸ Dit kwaliteitskader helpt gemeenten en professionals zorgvuldig de juiste interventies te selecteren om tot een effectieve aanpak te komen. De (door)ontwikkeling en het gebruik van bewezen effectieve methoden rondom de preventie van jeugdcriminaliteit is cruciaal om een programma als Preventie met Gezag en andere initiatieven succesvol te maken. Daarom is het positief dat het Rijk helder heeft gemaakt dat het gebruik van dit kwaliteitskader door gemeenten niet vrijblijvend is en dat het gebruik van het kader een voorwaarde is voor het ontvangen van subsidie.⁹ Daarbij moet blijvend worden ingezet op het monitoren van de prevalentie van jeugdcriminaliteit, het doen van effectonderzoek en het identificeren van werkzame elementen uit de ingezette interventies.

Breng non-punishment meer onder de aandacht en pas het expliciet toe

Tijdens de expertmeeting is duidelijk geworden dat de strafrechtelijke toepassing van het non-punishmentbeginsel na codificatie naar verwachting niet veel anders zal worden: het gaat nog steeds om de mate van verwijtbaarheid waarbij factoren als ernst van het feit, leeftijd van de verdachte, aannemelijkheid, de mate van ervaren druk en de te verwachten weerstand een rol spelen. Wel levert de codificatie momentum op om het beginsel breed onder de aandacht te brengen en dat is hard nodig, omdat situaties vaak niet via professionals met expertise op het gebied van mensenhandel binnenkomen. Ook in het Versterkt Actieplan programma Samen tegen Mensenhandel wordt de noodzaak tot het breder onder de aandacht brengen van het beginsel onderkend.

⁸ Hendriks, J., & Stams, G. (2024) Landelijk kwaliteitskader effectieve jeugdinterventies voor preventie van jeugdcriminaliteit.

⁹ [Kamerbrief over landelijk kwaliteitskader effectieve jeugdinterventies voor preventie van jeugdcriminaliteit | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel-en-seksueel-geweld-tegen-kinderen/publicaties/kamerbrief-over-landelijk-kwaliteitskader-effectieve-jeugdinterventies-voor-preventie-van-jeugdcriminaliteit).



Deelnemers aan de expertmeeting hebben de verwachting dat het breder onder de aandacht brengen van het non-punishmentbeginsel tot gevolg zal hebben dat het beginsel in de praktijk vaker zal worden toegepast en dat het in meer gevallen explicieter zal worden meegenomen in beslissingen van officieren en rechters. Meer jurisprudentie zal ook leiden tot meer duidelijkheid voor hulpverleners, opsporing en anderen die met het beginsel te maken krijgen over de praktische betekenis ervan, en het expliciet toepassen van het beginsel maakt het makkelijker om de toepassing ervan te monitoren. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

De Nationaal Rapporteur beveelt het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht aan om het non-punishmentbeginsel expliciet te benoemen in de strafrechtelijke vervolging en berechting van zaken, zodat goed gemonitord kan worden hoe het beginsel in de rechtspraak wordt toegepast.

Duid de reikwijdte en uitwerking van het beginsel in het bestuursrecht

Tijdens de expertmeeting is gebleken dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en de uitwerking van het non-punishmentbeginsel in het bestuursrecht. De Nationaal Rapporteur zet vraagtekens bij de ogenschijnlijke keuze van de minister van Justitie en Veiligheid om de toepassing van het beginsel in het bestuursrecht te beperken tot bestuurlijke boetes. Daarnaast is de Nationaal Rapporteur van mening dat de voorgestelde invulling van het beginsel bij bestuurlijke boetes te weinig handvatten biedt voor de toepassing ervan door de praktijk. De minister van Justitie en Veiligheid verwijst voor de invulling hiervan weliswaar naar de algemene regel in artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, maar voor een daadwerkelijke en uniforme toepassing van het beginsel is het noodzakelijk dat geëxpliciteerd wordt hoe deze algemene regel bij non-punishment in de praktijk moet worden toegepast. Het is de vraag of, en in hoeverre, de door de minister voorgestelde invulling van het beginsel in het bestuursrecht een voldoende implementatie vormt van de verplichtingen uit de herziene EU-mensenhandelrichtlijn. Verder ziet de Nationaal Rapporteur een belangrijke taak voor de VNG weggelegd om een deel van deze onduidelijkheid weg te nemen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:



Aanbeveling 2

De Nationaal Rapporteur beveelt de VNG aan om in samenwerking met het lokaal bestuur en het ministerie van Justitie en Veiligheid aan de slag te gaan met het duiden van de reikwijdte en de uitwerking van het non-punishmentbeginsel in het bestuursrecht. Daarnaast beveelt de Nationaal Rapporteur de VNG aan om werkwijzen uit te wisselen met gemeenten en andere bestuursorganen om zo een uniforme toepassing van het non-punishmentbeginsel in het bestuursrecht te waarborgen.

Onderzoek mogelijkheden om de negatieve gevolgen van een strafblad te herstellen of te voorkomen

Het strafrecht is een onmisbaar instrument om gedrag te normeren en te corrigeren. Maar als achteraf blijkt dat er sprake is van een situatie waarop het non-punishmentbeginsel van toepassing is, kunnen de gevolgen van strafrechtelijk ingrijpen in sommige gevallen onevenredig zwaar zijn. Een strafblad kan in de weg staan aan het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag voor bepaalde beroepen, en kan het moeilijker maken om een hypotheek te krijgen of te reizen.

Een expliciete wettelijke mogelijkheid om de negatieve gevolgen van een strafblad te verhelpen als later blijkt dat het strafbare feit onder dwang in de context van mensenhandel is gepleegd, bestaat op dit moment niet in de Nederlandse wetgeving. Het gaat daarbij niet alleen om veroordelingen, maar ook om een ingestelde vervolging die is geseponeerd vanwege toepassing van het non-punishmentbeginsel. Het is onduidelijk in hoeverre een herzieningsprocedure uit artikel 457 van het Wetboek van Strafvordering hierin deels kan voorzien en welke mogelijkheden er in dergelijke situaties zijn om correctie van de Justitiële Documentatie te verzoeken. De Verenigde Staten heeft voor bepaalde strafbare feiten met de *Trafficking Survivors Relief Act* een mogelijkheid gecreëerd om het strafblad te wijzigen als later blijkt dat die strafbare feiten in de context van mensenhandel zijn gepleegd. De mogelijke wenselijkheid van een dergelijke bepaling in Nederland leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

De Nationaal Rapporteur beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan de mogelijkheden te onderzoeken om een strafblad in te trekken of te corrigeren als later blijkt dat het strafbare feit als gevolg van mensenhandel onder dwang is gepleegd.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Conny Rijken. De Nationaal Rapporteur wordt ondersteund door een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en de effecten van het beleid op deze thema's. Met deze kennis adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en uitvoerende organisaties over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Telefoon: 070 370 45 14

www.nationaalrapporteur.nl

September 2026