



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Strafrecht en sociale ongelijkheid

Noorloos, L.A. van

Citation

Noorloos, L. A. van. (2026). *Strafrecht en sociale ongelijkheid*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4301572>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4301572>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Strafrecht en sociale ongelijkheid

Marloes van Noorloos



Boom

Het strafrechtelijk systeem treft mensen aan de 'onderkant' van de samenleving relatief veel harder dan mensen aan de 'bovenkant'. Niet alleen is er sprake van oververtegenwoordiging van sociaaleconomisch kwetsbare groepen in het strafrechtelijk systeem, de manier waarop het strafrecht werkt draagt daar ook aan bij. Dit zorgt voor een vicieuze cirkel: een kwetsbare sociaaleconomische positie leidt tot meer en hardere inzet van het strafrecht, die sociaaleconomische problemen dan weer vaak verergert. Sociaaleconomische selectiviteit in het strafrecht is bovendien sterk gerelateerd aan selectiviteit naar herkomst (zoals etnisch profileren).

Marloes van Noorloos laat in deze inaugurele rede zien dat sociaaleconomische ongelijkheid zich in het strafrecht op allerlei manieren voordoet. Ze betoogt dat we op een andere manier naar het systeem moeten kijken: enerzijds door te onderzoeken welke aspecten van het strafrechtelijk systeem aan sociale ongelijkheid bijdragen, en anderzijds hoe het strafrecht zo kan worden omgevormd dat het sociale ongelijkheid tenminste niet verergert.

ISBN 978-90-4730-354-1



9 789047 303541 >

STRAFRECHT EN SOCIALE ONGELIJKHEID

STRAFRECHT EN SOCIALE ONGELIJKHEID

Rede
in verkorte vorm uitgesproken door

Marloes van Noorloos

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar
Straf- en strafprocesrecht
aan de Universiteit Leiden op 10 april 2026

Boom

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2026 Marloes van Noorloos | Boom (Amsterdam)

Afbeelding omslag: Leonora Carrington, *Mujeres Conciencia*, 1972. © Estate of Leonora Carrington / ARS.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher. All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

ISBN 978-90-4730-354-1
NUR 824

www.boom.nl

www.boom.nl/juridisch

INHOUD

1. Introductie	7
2. Sociaaleconomische ongelijkheid	17
3. Moet het strafrecht iets met ongelijkheid op basis van sociaaleconomische status?	21
4. Wat voor rol kan het strafrechtelijk systeem spelen om sociale ongelijkheid tegen te gaan?	25
a. Gelijkheid voor de wet en het bevragen van zogenaamd 'neutrale' regels	25
b. Strafbaarstelling	30
c. Excepties	36
d. <i>De facto</i> criminalisering	42
5. Mensbeelden	45
6. Slot	47

Mevrouw de rector magnificus, geacht faculteitsbestuur, zeer gewaardeerde toehoorders,

1. INTRODUCTIE^{*}

Het is al eeuwen een natuurlijke intuïtie dat het eerlijker is om mensen die het niet zo breed hebben, sommige overtredingen minder zwaar aan te rekenen dan mensen die er warmpjes bij zitten – denk aan het stelen van een brood. Zoals Clara Wichmann in 1920 al naar voren bracht: iemand die ‘vagabondeert’ en daarbij af en toe steelt, tast heel wat minder belangrijke rechtsgoederen aan dan een fabrikant die zijn personeel uitbuit.¹ We kunnen nog verder terug in de tijd: ik wijs op Hugo de Groot, die meende dat als iemand een zonde begaat om aan extreme armoede te ontsnappen, dit één van de meest begrijpelijke, verontschuldigbare zonden is.² Thomas van Aquino betoogde zelfs

^{*} Dank aan Miranda Boone, Jannemieke Ouwerkerk, Mojan Samadi en Jeroen ten Voorde voor hun waardevolle opmerkingen bij een concept van deze oratie.

- 1 Clara Wichmann, ‘Misdaad, straf en maatschappij’, Rede, gehouden op het Congres van het Comité van Actie tegen de bestaande opvattingen omtrent misdaad en straf te Amsterdam 21 maart 1920, Blaricum: Uitgeversmaatschappij De Waelburgh, https://anarchief.org/w/images/7/79/Wichmann%2C_Clara_-_Misdaad%2C_Straf_en_Maatschappij.pdf, p. 24. Zie ook Clara Wichmann, ‘Het recht tot straffen hebben we niet’, in: *Essays over misdaad en vergelding*, ingeleid en hertaald door M. Kerkwijk, 2022, Isvw Uitgevers. Zie M. van Noorloos, ‘Vrouw en rechtsstaat #12: Clara Wichmann: “verdedigster der menselijkheid” in het strafrecht en de samenleving’, Blog nederlandrechtsstaat.nl, 27 maart 2025, www.nederlandrechtsstaat.nl/vrouw-en-rechtsstaat-12-clara-wichmann-verdedigster-der-menselijkheid-in-het-strafrecht-en-de-samenleving/.
- 2 ‘Those Sins, that are committed to escape Death, Imprisonment, Pain, or extreame Poverty, seem to be the most excusable.’ Hugo Grotius, *The rights of war and peace Book 1*, 1625, edited and with an introduction by Richard Tuck, 2005, Indianapolis, Ind.: Liberty Fund, book 2, ch. XX: ‘Of punishments’. Zie

dat stelen door iemand in nood niet met recht ‘stelen’ genoemd kan worden, omdat de noodsituatie het eigendom gemeenschappelijk maakt.³

Ook al zijn we inmiddels wat eeuwen verder, het basisprincipe dat mensen in een kwetsbare sociaaleconomische positie milder, of toch in elk geval niet harder, moeten worden aangepakt door het strafrecht dan welgestelde mensen, komt velen nog steeds als heel logisch en rechtvaardig voor. En in het strafrecht wordt daar toch ook rekening mee gehouden, bijvoorbeeld bij verdachten met een moeilijke jeugd?

Toch klopt dat beeld niet. Integendeel: het strafrechtelijk systeem treft mensen aan de onderkant van de samenleving veel harder dan mensen aan de bovenkant – ook in Nederland. Dat gebeurt op een aantal verschillende manieren.

Ten eerste: in veel Nederlandse gemeenten bestaan buitenslaapverboden en algemene bedelverboden. Daarvoor worden jaarlijks enkele duizenden mensen op de bon geslingerd, met boetes

J. Salter, ‘Sympathy with the poor: theories of punishment in Hugo Grotius and Adam Smith’, 1999, *History of political thought*, vol. XX. no. 2. Hugo de Groot verwijst tevens naar de Griekse orator en advocaat Demosthenes, die argumenteerde dat iemand die misdaden pleegt vanuit armoede, minder hard gestraft zou moeten worden: ‘If a rich Man be unjust, it is fit that he should be much more severely punished, than a poor Fellow whose Poverty forces him to commit the same Crime.’

3 ‘Indien echter de nood zoo dringend en klaarblijkend is, dat het overduidelijk wordt hem te moeten lenigen door dingen, die voor de hand liggen (...) dan mag iemand zijn eigen nood lenigen uit andermans bezit (...). En dit is geen eigenlijke diefstal of roof.’ *Theologische summa van den H. Thomas van Aquino*, 1265, *Latijnsche en Nederlandse tekst uitgegeven door een groep Dominicanen*, XV, Over de rechtvaardigheid. I. (II. II, Q. 57-66). https://ilorentz.org/beenakker/Summa/Aquino_Summa_15.pdf. Kw. 66 A. 7, p. 250. Zie M. Bier-son & T. Sigourney, ‘Famine, affluence and Aquinas’, *Journal of Ethics and Social Philosophy* 2023, vol. 25, no. 2.

van 110 euro voor bedelen en 170 euro voor buitenslapen. Rotterdam schreef in 2025 352 buitenslaapboetes uit; Den Haag staat op de tweede plaats met 153 boetes.⁴ Omdat we allemaal gelijk zijn voor de wet, gelden die verboden ook voor u en mij. Maar, zoals Anatole France in 1894 al naar voren bracht, als zowel armen als rijken niet onder een brug mogen slapen voel je aan je water dat zo'n algemene regel onderaan de streep misschien toch niet helemaal eerlijk uitpakt.⁵ Ook worden regelmatig boetes uitgedeeld aan dakloze mensen voor gedragingen zoals wildplassen, een activiteit waar iemand met een woning zich natuurlijk veel minder snel aan schuldig maakt dan iemand die dakloos is. En door de wooncrisis leven tegenwoordig behoorlijk veel mensen gedwongen op straat. In allerlei landen is deze tendens te zien: VN-organen en maatschappelijke organisaties waarschuwen de afgelopen jaren dan ook tegen 'strafbaarstelling van armoede'.⁶ Ik schreef eerder al over de (gebrekkige) argumentatie voor algemene bedel- en buitenslaapverboden en waarom die mensenrechtelijk problematisch zijn.⁷ Gelukkig zien we dat de maat-

4 M. van Rooy, 'Opnieuw meer boetes voor slapende dakloze mensen. Stop de boetes voor bestaan', 6 maart 2026, <https://merelvanrooy.substack.com/p/opnieuw-meer-boetes-voor-slapende>.

5 Anatole France, *Le lys rouge*, 1894.

6 International Commission of Jurists, *The 8 March Principles for a Human Rights-Based Approach to Criminal Law Proscribing Conduct Associated with Sex, Reproduction, Drug Use, HIV, Homelessness and Poverty*, 2023, ICJ; UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, *Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty*, 26 juni 2024, A/HRC/56/61/Add.3; OHCHR, *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, adopted by the Human Rights Council on September 27th 2012 in resolution 21/11.

7 M. van Noorloos, 'Strafbaarstelling, armoede en sociaaleconomische ongelijkheid', *Boom Strafblad* 2024, nr. 3, <https://scholarlypublications.universiteit-leiden.nl/access/item%3A4170678/view>; M. van Noorloos & J. de Vries, 'Het criminaliseren van bedelen en buitenslapen in Nederland', in: M. Schrooten, P. Debruyne & H. Deleu, *Zichtbaar onzichtbaar. Bedelen in onze samenleving*, 2026, Owl Press, p. 95-110.

schappelijke kritiek op deze praktijken steeds verder aanzwelt, en zien we ook verandering: zo zijn in Leiden het buitenslaap- en bedelverbod het afgelopen jaar afgeschaft.⁸ Desondanks is het totaal aantal opgelegde buitenslaapboetes in Nederland in 2025 gestegen.⁹ Ook worden buitenslaapovertradingen van dakloze mensen uit andere EU-landen geregistreerd, zodat ze na een aantal registraties gedwongen kunnen worden uitgezet naar hun land van herkomst.¹⁰ De problematiek van arbeidsmigranten die met hun baan ook direct hun woning kwijtraken, is inmiddels zo wijdverbreid dat er zelfs een term voor bestaat: ‘matrasdag’.¹¹

Ten tweede raken ook boetes voor andere delicten, zoals verkeers- overtrekkingen, mensen met weinig financiële middelen bijzonder hard. In de internationale literatuur wordt ook wel geschreven over ‘poverty penalties’: financiële sancties die voor mensen met weinig geld net zo hoog zijn als voor mensen met veel geld, en waarbij minder vermogende mensen sneller alsnog vast moeten zitten als ze niet kunnen betalen.¹² In Nederland kan bij de hoogte van strafrechtelijke boetes wel rekening worden

8 J. van Raalte, ‘Leiden schrapt verbod op bedelen en buiten slapen voor daklozen’, *Trouw*, 28 mei 2025. Ook het Amsterdamse buitenslaapverbod is in 2025 opgeheven: Burgemeester Amsterdam, *Raadsinformatiebrief Stoppen met beboeten van dak- en thuislozen voor buitenslapen*, 5 juni 2025. In 2026 besloot de Utrechtse gemeenteraad om het buitenslaapverbod in Utrecht op te heffen: NOS, ‘Gemeenteraad Utrecht stemt voor einde aan boetes voor buitenslapers’, 27 februari 2026.

9 Van Rooy 2026.

10 W. Sneeep & Z. Nazaruk, ‘Van begeleiden naar werk tot gedwongen uitzetting: De Rotterdamse aanpak van dakloze arbeidsmigranten’, *Vers Beton*, 5 februari 2025, www.versbeton.nl/2025/02/van-begeleiden-naar-werk-tot-gedwongen-uitzetting-de-rotterdamse-aanpak-van-dakloze-arbeidsmigranten/.

11 NRC, ‘Nederland moet bereid zijn de prijs te betalen voor de bescherming van arbeidsmigranten’, 26 maart 2026.

12 J. Galbraith, L. AlMarri, L. Bhati, R. Brooks, Z. Green, M. Hu & N. Irshaidat, ‘Poverty penalties as human rights problems’, *American journal of international law* 2023, vol. 117, no. 3.

gehouden met iemands draagkracht (daar kom ik straks nog op terug), maar dat gebeurt lang niet altijd. Verkeersboetes, opgelegd op grond van de Wet Mulder, zijn voor iedereen even hoog.¹³ En hoog zijn ze: zoals Merel van Rooy liet zien, zijn verkeersboetes in Nederland gaandeweg enorm gestegen met als doel om de staatskas te spekken; als iemand niet (op tijd) betaalt komen er nog eens hoge bedragen bij, wat eraan bijdraagt dat veel huishoudens problematische schulden hebben.¹⁴ Een kleine verkeersovertreding levert een relatief hoge boete op in verhouding tot veel ernstiger strafbare feiten zoals mishandeling, een discrepantie waarover het Openbaar Ministerie (OM) al eens aan de bel trok.¹⁵ Inmiddels worden mensen in beginsel niet meer gegijzeld bij niet-betaling van een verkeersboete, maar tussen 1998-2018 zijn in bijna 94.000 gevallen mensen gegijzeld wegens het niet betalen van een verkeersboete.¹⁶ Bij *strafrechtelijke* boetes krijgen mensen wél nog steeds te maken met vervangende hechtenis dan wel gijzeling.¹⁷

Ten derde worden verdachten in achtergestelde sociaaleconomische posities op allerlei manieren harder geraakt door de strafrechtsketen heen. Allereerst worden ze in verhouding vaker

13 Bij het innen van de boetes zijn inmiddels wel mogelijkheden om met iemands financiële situatie rekening te houden, door bijvoorbeeld een betalingsregeling; maar dat is op eigen initiatief en er wordt niet standaard met draagkracht rekening gehouden: www.cjib.nl/geen-geld-om-je-boete-te-betalen-neem-contact-op-met-het-cjib. Zie O. Nauta & B. de Wilde, *Evaluatie Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*, 2025, Den Haag: WODC.

14 M. van Rooy, *De Boetefabriek*, 2024, Van Gennep; M. van Rooy, 'De Wet Mulder is ontspoord en verdient een sociale herziening', *Nederlands Juristenblad* 2024/1481, nr. 24.

15 Openbaar Ministerie (Parket CVOM), *Boetestelsels in balans*, 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29398, nr. 1076.

16 Aanhangsel *Handelingen II* 2023/24, nr. 1825; Van Rooy 2024.

17 M. Boone, P. Nieuwbeerta, S. Rap, P. Schuyt & T. Liefwaard, *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*, 2021, Den Haag: WODC.

door de politie als verdachte geregistreerd.¹⁸ Dat wil zeggen, veel vaker dan je zou verwachten als je kijkt naar de zelfgerapporteerde criminaliteit, dus de strafbare feiten waarvan mensen zelf in anonieme enquêtes rapporteren dat ze zich daaraan schuldig hebben gemaakt.¹⁹ Verderop in de keten worden mensen met een achtergestelde sociaaleconomische positie opnieuw harder aangepakt. Ze worden sneller verdacht en vaker vervolgd voor dezelfde delicten, ook wanneer gecontroleerd wordt voor allerlei factoren zoals leeftijd en antecedenten.²⁰

Bij handhaving en surveillance in de openbare ruimte ligt bovendien een sterkere focus op mensen met een achtergestelde sociaaleconomische positie, vaak (maar zeker niet altijd) in combinatie met een migratieachtergrond.²¹ Dat kan er weer voor zorgen dat mensen meer kans lopen op strafrechtelijke vervolging.

Ook worden mensen zonder werk, mensen met problematische schulden en dakloze mensen relatief zwaarder gestraft, althans krijgen sneller te maken met zwaardere strafsoorten zoals vrijheidsstraffen.²² In 2024 bleek uit onderzoek van Investico, de

18 W. Bezemer & A. Leerkes, 'Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskans en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland', *Politie en Wetenschap* 2021, 123, Den Haag: Sdu Uitgevers.

19 Gecontroleerd voor sociaal wenselijke antwoorden: Bezemer & Leerkes 2021.

20 P.W. de Jong, A. Leerkes & D. Shchetinin, *Van verdinking tot vrijheidsstraf Een statistisch onderzoek naar de invloed van migratieachtergrond op uitkomsten in de Nederlandse strafrechtketen*, 2025, Den Haag: WODC.

21 S. Çankaya, *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie*, 2012, Boom Lemma; W. Landman & L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, 2016, Politie en Wetenschap/Twynstra Gudde.

22 S.G.C. van Wingerden, M. Moerings & J.A. van Wilsem, *Recidiverisico en straftoemeting* 2011, Raad voor de Rechtspraak, Research Memoranda, nr. 3; R.M. Koenraadt & P.M. Schuyt, 'Schulden en boetes: inzicht in de financiële

Groene Amsterdammer en NOS op 3 dat verdachten die hbo- of universitair opgeleid zijn relatief minder vaak worden vervolgd, minder vaak schuldig worden gevonden en minder vaak een gevangenisstraf opgelegd krijgen dan anderen.²³ Het argument dat een nette student ‘meer te verliezen heeft’ van een straf, blijkt soms nog steeds van stal te worden gehaald.²⁴

Achter dit soort cijfers gaan verschillende mechanismen schuil: het kan gaan om bewuste processen, zoals profileren op zogenoemde ‘klasse-kenmerken’ bij controles op straat.²⁵ Soms zal het voortkomen uit onbewuste processen, zoals wanneer een beslisser iemand die op hem lijkt als meer betrouwbaar inschat. Zo wees Stijn Franken op de kloof die nog steeds bestaat tussen beslissers in de strafrechtspleging en de mensen over wie wordt beslist – en die veelal minder kansen hebben gekregen in het leven.²⁶

Het onderzoek van Yannick van den Brink en Caroline Lanskey laat goed zien uit welke verschillende invloedssferen de ongelijkheden in de jeugdstrafrechtspleging voortkomen, van onbewuste vooroordelen tot tijdsdruk binnen organisaties.²⁷ Zij laten ook zien hoe ongelijkheidskwesties in de maatschappij als zodanig,

situatie en strafoplegging van veroordeelde personen in Nederland’, *Tijdschrift voor Criminologie* 2024, nr. 1, p. 3-24; zie ook D.G. Kannegieter, *Ongelijkheid in de straftoemeting*, 1994, Groningen: Wolters Noordhoff.

23 R. van der Burgh, B. Heilbron & A. Kootstra, *Klassenjustitie in Nederland*, Investico, de Groene Amsterdammer en NOS op 3, 2024.

24 Van den Burgh et al. 2024.

25 Çankaya 2012; Landman & Kleijer-Kool 2016.

26 Stijn Franken, *Laatste Man. Over schuld, straf en sterfelijkheid* (Opgetekend door Miek Smilde), 2025, Lux, p. 13.

27 Y. van den Brink & C. Lanskey, ‘Waar komen ongelijkheden in het jeugdstrafrecht vandaan? Over invloedssferen van jeugdstrafrechtelijke besluitvorming, mechanismen van ongelijkheid en de noodzaak van onderzoek en hervorming’, *Boom Strafbblad* 2024, nr. 3, p. 152-165.

zoals in de zorg en het onderwijs, doorwerken in het strafrecht – zeker bij jeugdigen: een kind met een moeilijke thuissituatie dat op een wachtlijst staat voor hulp, zal sneller in voorlopige hechtenis worden gehouden dan een kind met een stevig vangnet. Daarmee kan een zelfversterkend effect ontstaan.

Bovendien zijn er allerlei neutraal geformuleerde regels en processen die op zichzelf niet bedoeld zijn om sociale ongelijkheid te vergroten, maar die wel dat effect hebben. Denk aan het feit dat taakstraffen minder snel in beeld komen als iemand niet bereikbaar is op een vaste verblijfplaats of bij bepaalde verslavings- of psychische problematiek – het effect is dat als iemand ook niet zo makkelijk een geldboete kan betalen, een vrijheidsstraf overblijft.²⁸

Een vierde manier waarop mensen aan de onderkant van de samenleving harder worden geraakt is door sociale zekerheids- en belastingwetgeving die rigide en zelfs onmenselijk kan uitpakken, zoals bij de meesten bekend sinds het Toeslagenschandaal.²⁹ Daarbij is bovendien gediscrimineerd naar nationaliteit en herkomst.³⁰ Nu gaat het hier met name om het bestraffend

28 A. Smit & A. Terlouw, 'Discrimineren strafrechters? Helpt de robotrechter?', *Nederlands Juristenblad* 2024, 2448, p. 3066-3072; Boone et al. 2021.

29 Tweede Kamer – Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend Onrecht*, 2020; Eerste Kamer – Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan. Deelrapport Sociale Zekerheid*, 2022; Tweede Kamer – Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, 2024.

30 Autoriteit Persoonsgegevens, *Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*, 2018, Den Haag: AP; College voor de Rechten van de Mens; *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*, 2022; College voor de Rechten van de Mens, Oordeel 3 juli 2025, 2025/62

bestuursrecht en minder over strafrecht in strikte zin, maar beide rechtsgebieden zijn wel sterk met elkaar verweven bij deze thematiek.³¹ Strengere regels over het gebruik en zogenaamd ‘misbruik’ van sociale zekerheid raken mensen met een kwetsbare sociaaleconomische positie relatief hard, onder meer omdat zij het meest afhankelijk zijn van uitkeringen.³² Zo kregen mensen met hoge vorderingen te maken als ze wijzigingen in hun situatie niet correct doorgaven, terwijl bureaucratische systemen het soms wel heel moeilijk maken om dat goed te doen. Die harde aanpak is er gekomen door de morele paniek in media, politiek en samenleving over mogelijke fraude met toeslagen en uitkeringen, zonder dat is aangetoond dat dit daadwerkelijk een groot probleem is.³³ Die morele paniek heeft veel te maken met stereotype ideeën die leven over mensen met een uitkering, zeker als ze een migratieachtergrond hebben. Het Toeslagenschandaal zelf heeft daarnaast veel mensen die het financieel wél op orde hadden in armoede gestort, en veel slachtoffers hebben tot op de dag van vandaag de grootste moeite om daar uit te komen. Door alle aandacht voor het gebrek aan menselijke maat in de aanpak van ‘misbruik’ van sociale zekerheid zijn er recentelijk wel

(‘Dienst Toeslagen maakt direct onderscheid bij de kinderopvangtoeslag tegenover een vrouw op grond van haar Turkse herkomst’). Zie in dit verband ook HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:931, NJ 2021/291, m.nt. W.H. Vellinga.

31 Zie J.M. ten Voorde, ‘De strafrechtelijke antifraudebepalingen in het licht van de uitkomsten van de ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2021, nr. 6; A. Tollenaar, ‘Handhaving in de sociale zekerheid: harmonisatie van strafrecht en bestuursrecht’, *TRA* 2019, p. 16-22.

32 Zie G.J. Vonk, ‘Repressieve verzorgingsstaat’, *Nederlands Juristenblad* 2014, nr. 2, p. 95-102; Van Noorloos 2024, par. 3.

33 W. van Atteveldt, W. Roozendaal, N. Ruigrok, K. de Vries, M. van der Velden, M. Busuioc & P. Guldemon, *Tussen Ambitie en Uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*, 2024, Amsterdam: VU.

stappen gezet, zoals wetsvoorstellen om de regels minder rigide te maken.³⁴

In de handhaving van sociale zekerheidswetgeving is bovendien gefocust op wijken waar relatief veel mensen uit achtergestelde groepen wonen. Zo werd in Nederland enige tijd geleden het Systeem Risico Indicatie (SyRI) gebruikt: een instrument om socialezekerheidsfraude op te sporen door grote hoeveelheden gegevens van verschillende overheidsinstanties te koppelen om daar een risicoanalyse op los te laten; mensen of adressen die uit het systeem kwamen rollen werden aan de autoriteiten gerapporteerd. Het systeem werd enkel ingezet in zogenoemde ‘probleemwijken’. Naar aanleiding hiervan schreef de VN-Speciale Rapporteur voor extreme armoede dat de aanpak van socialezekerheidsfraude de mensenrechten van mensen in armoede (zoals hun privacy) disproportioneel aantast.^{35,36}

Met deze schets heb ik geprobeerd te laten zien dat het strafrechtelijk systeem mensen in sociaaleconomisch kwetsbare posities op allerlei manieren relatief veel harder raakt dan anderen. Maar wanneer is er dan sprake van ‘sociaaleconomische ongelijkheid’?

34 Brief Minister SZW, *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*, 12 juli 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6b3b1f4caacf55dd31f7f7ef473d65702c112fb2/pdf>; Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, 36785; Wetsvoorstel Participatiewet in balans, 36582.

35 UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, *Report*, 11 oktober 2019, A/74/493, Par. 6. Zie ook Brief by the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights as Amicus Curiae in the case of NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the District Court of The Hague, 2020.

36 Het SyRI werd uiteindelijk stopgezet na een succesvol kort geding dat werd aangespannen door onder meer het NJCM Public interest litigation project. Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, NJ 2020/386, m.nt. Dommering.

2. SOCIAALECONOMISCHE ONGELIJKHEID

Er zijn verschillende definities mogelijk van ‘sociaaleconomische status’, ‘positie’ of ‘toestand’; meestal gaat het ten minste om de factoren inkomen, positie op de arbeidsmarkt, woonstatus en opleidingsniveau; vaak ook vermogen; je kunt er ook nog breder naar kijken en aspecten als sociaal en cultureel kapitaal meewegen.³⁷ Als naar zulke bredere kenmerken wordt gekeken wordt ook wel de term ‘sociale klasse’ gebruikt, een term die wel lastiger te definiëren is. Sociaaleconomische ongelijkheid in het strafrecht wordt in het dagelijks spraakgebruik ook wel aangeduid als ‘klassenjustitie’.³⁸

In het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) staat nog een ander concept, namelijk ‘maatschappelijke afkomst’. Dat gaat enkel om de omgeving waarin iemand is opgegroeid terwijl het bij sociaaleconomische positie gaat om een situatie die gaandeweg kan veranderen.³⁹ Maatschappelijke afkomst gaat enkel om de omgeving waarin iemand is opgegroeid,

37 SCP, *Eigentijdse ongelijkheid*, 2023.

38 In het onderzoek *Klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtshetel* (K. van den Bos, L. Ansems, M.J. Schifflers, S. Kerssies & J. Lindeman, 2021, Den Haag: Boom juridisch) wordt klassenjustitie gedefinieerd als ‘selectieve rechtspleging die iemand illegitiem benadeelt wanneer die persoon niet tot de heersende klasse behoort en illegitiem bevoordeelt wanneer die persoon wel tot de heersende klasse behoort’. De auteurs concluderen dat ‘het aannemelijk is dat belangrijke aspecten van klassenjustitie in de strafrechtshetel in Nederland voor kunnen komen’, maar dat het erg moeilijk is om dat aan te tonen en dat op basis van hun kwalitatieve onderzoek geen uitspraken over de prevalentie kunnen worden gedaan (p. 101).

39 Raad van Europa Parlementaire Assemblée, *Tackling discrimination based on social origin* (Resolution 2432) 2022, par. 1-2.

al hebben iemands jeugd en afkomst wel veel invloed op de sociaaleconomische positie later in het leven.

Zoals we in het bovenstaande zagen, zit er dus *selectiviteit* in het strafrechtssysteem, waardoor mensen met een kwetsbare sociaaleconomische status relatief sterker worden geraakt door het strafrecht. Wanneer is er dan sprake van ‘ongelijkheid’? In de sociale wetenschappen en in de economie wordt dan onder meer gekeken naar de verdeling van economische hulpbronnen over de samenleving – zoals inkomen en vermogen, maar soms ook andere bronnen, zoals sociaal kapitaal. Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeerde enkele jaren geleden dat de verschillen in hulpbronnen zo aanzienlijk zijn dat er aanwijzingen zijn voor een hardnekkige structurele ongelijkheid in Nederland.⁴⁰

In het *recht* krijgt de term ‘ongelijkheid’ al snel een specifieke normatieve betekenis: deze verwijst naar het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie, zoals opgenomen in de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen. Op grond daarvan is het – heel kort gezegd – verboden om een onderscheid te maken op bepaalde gronden wanneer dat niet objectief te rechtvaardigen valt. Dat maakt sociaaleconomische ongelijkheid in juridische zin ook meteen een lastige term, want ook al blijkt selectiviteit in de strafrechtsketen uit de cijfers, de drempel om in individuele gevallen te spreken van ongerechtvaardigd onderscheid is best hoog. Zeker als het gaat om beslissingen zoals over vervolging en bestraffing, waarin het OM

40 SCP 2023.

en de rechter veel vrijheid hebben.⁴¹ Dan zal het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) niet snel discriminatie aannemen. Dat maakt het lastig om structurele ongelijkheid in het strafrecht tegen te gaan.⁴² Bovendien vindt het EHRM het maken van onderscheid op sociaaleconomische gronden sneller gerechtvaardigd dan op grond van bijvoorbeeld nationaliteit of herkomst.⁴³

Tegelijkertijd zien we dat sociaaleconomische selectiviteit in het strafrecht sterk gerelateerd is aan selectiviteit naar herkomst (zoals etnisch profileren).⁴⁴ Onder de groepen mensen die sociaaleconomisch gedepriveerd zijn vallen immers in verhouding veel mensen met een migratieachtergrond. Door aspecten zoals iemands inkomen, woonsituatie of woonwijk mee te nemen in strafrechtelijke beslissingen, kan er dus *indirect* onderscheid naar herkomst ontstaan.⁴⁵ We hebben dan te maken met meer-

41 EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells & Lee/Verenigd Koninkrijk*), par. 204; EHRM 5 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2015:1105JUD006986111 (*Qing/Portugal*). Zie S.J. Summers, *Sentencing and Human Rights. The Limits on Punishment*, 2022, Oxford: Oxford University Press. Wel gebeurde dit o.a. in EHRM 27 maart 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0327JUD001443106 (*Aleksandr Aleksandrov/Rusland*) en EHRM 22 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0322JUD000512307 (*Rangelov/Duitsland*).

42 Zie K. de Vries, 'Is it time for a European Convention against Racial Profiling?', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2024, 42(3), p. 225-232.

43 Sociaaleconomische status wordt in het EVRM ook niet expliciet als grond genoemd. Wel 'maatschappelijke afkomst' en 'vermogen'; het kan tevens onder 'andere status' vallen. S. Ganty, 'Poverty as misrecognition', *Human Rights Law Review* 2021, p. 962-1007; A. Terlouw, 'Klassisme: discriminatie op grond van sociale status. Toevoeging van de gronden sociale afkomst en/of sociaaleconomische status aan de Nederlandse anti-discriminatiewetgeving?', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2022, nr. 4, p. 403-422; Raad van Europa Parlementaire Assemblée, *Tackling discrimination based on social origin*, (Resolution 2432) 2022.

44 De Jong, Leerkes & Shchetinin 2025.

45 De Jong, Leerkes & Shchetinin 2025.

voudige of intersectionele discriminatie, waarbij ook nog andere factoren een rol kunnen spelen, zoals gezondheidsproblematiek.

Dat we in het strafrecht haast nooit onderscheid naar herkomst mogen maken (denk aan het verbod van etnisch profileren), wordt gelukkig steeds breder erkend – wat helaas nog lang niet wil zeggen dat het probleem is opgelost. Maar het maken van onderscheid op grond van sociaaleconomische status is nog veel minder controversieel.⁴⁶

Dat heeft ook te maken met stereotypen en vooroordelen, zoals het idee dat armoede wel je eigen schuld zal zijn.⁴⁷ Het beeld dat armoede het resultaat is van je eigen falen miskent niet alleen de belangrijke rol van maatschappelijke factoren, maar miskent ook wetenschappelijke inzichten die laten zien hoe ongunstige sociale omstandigheden op allerlei manieren inwerken op mensen. Financiële stress doet iets met je brein, waardoor het moeilijker wordt om weer uit armoede te komen.⁴⁸

46 Al is er de laatste jaren wel meer aandacht voor, bv. Van den Bos et al. 2021; Van den Burgh et al. 2024.

47 Ganty 2021; T. 's Jongers, *Armoede uitgelegd aan mensen met geld*, 2024, De Correspondent. Zie over verslaving, het strafrecht en het 'eigen schuld'-frame, in het licht van neurowetenschappelijke inzichten: A. Goldberg, *Blaming the Addicted Brain. Building bridges between criminal law and neuroscientific perspectives on addiction*, 2022, Den Haag: Eleven.

48 F. van der Heijden, N. Ali, M.I. van den Heuvel, W. De Baene & M. Sitskoorn, 'The interplay between poverty and the human brain connectome across the lifespan: A systematic review', *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 2026, 181, nr. 106532; L.P. Hilbert, *Decisions under financial scarcity*, PhD Leiden, 2024.

3. MOET HET STRAFRECHT IETS MET ONGELIJKHEID OP BASIS VAN SOCIAALECONOMISCHE STATUS?

Dat er in Nederland sprake is van ‘oververtegenwoordiging’ van mensen aan de onderkant van de samenleving in het strafrechtelijk systeem, en dat de manier waarop het strafrecht werkt daaraan bijdraagt, is niet nieuw. Ik had het al over Clara Wichmann: volgens haar was toentertijd (rond 1920) de overgrote meerderheid van de veroordeelden uit de ‘niet-bezittende klassen’ afkomstig en beschermde het recht vooral het eigendom van de ‘bezittende klassen’.⁴⁹ Eerder, in 1905, schreef Willem Bongers al over deze problematiek.⁵⁰ Het boekenweekgeschenk van 1950, *De zaak Beukenoot* van Marianne Philips, ging over klassenjustitie.⁵¹ Louk Hulsman schreef in 1979: ‘In de gevangenis treffen wij overwegend mannen en jongens aan die tot de zwakste groepen van de samenleving behoren.’⁵² Hij concludeerde zelfs dat dit soort ongewenste selectiviteit inherent is aan het strafrecht, één van de redenen waarom hij het strafrecht bekritiseerde.⁵³ Marc Groenhuijsen wees er in zijn afscheidsrede in 2021 nog op dat mensen voor kleine vergrijpen relatief zoveel harder

49 Wichmann 1920.

50 W. Bongers, *Criminalité et conditions économiques*, 1905, Amsterdam: G.P. Tierie.

51 M. Phillips, *De zaak Beukenoot*, 1950, Vereniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels, z.p. [Amsterdam].

52 L. Hulsman, ‘Een abolitionistisch (afschaffend) perspectief op het strafrechtelijk systeem’, in: *Problematiek van de strafrechtspraak*, 1979, Baarn: Bosch & Keuning, p. 50-74, geraadpleegd in: R. van Swaaningen & J.R. Blad (red.), *De ontmaskering van het strafrechtelijk discours. Een bloemlezing uit het werk van Louk Hulsman*, 2011, Boom Lemma.

53 Hulsman 1979.

worden aangepakt dan de ‘grote schurken met witte boorden’.⁵⁴ We weten dus al heel lang dat het een probleem is.

Eén van de redenen dat sociaaleconomische selectiviteit in het strafrecht problematisch is, is dat het zorgt voor een vicieuze cirkel. Een gevangenisstraf of een boete maakt dat mensen nog minder makkelijk kunnen ontsnappen uit armoede of hun leven weer kunnen opbouwen en dat ze een stigma aan zich hebben plakken. Iemand die een boete niet betaalt, kan uiteindelijk ook vast komen te zitten.⁵⁵ Niet-betalde boetes blijven je achtervolgen als je eenmaal je leven weer op de rit hebt. Een strafrechtelijk verleden maakt het ook moeilijker om daarna weer een baan te krijgen. Zo belanden mensen makkelijk weer in de criminaliteit. Er kan dus een vicieuze cirkel ontstaan waarin een kwetsbare sociaaleconomische positie leidt tot meer en hardere inzet van het strafrecht, die sociaaleconomische problemen dan weer vaak verergert en niet oplost.⁵⁶ Sociaaleconomische ongelijkheid brengt bovendien risico’s met zich mee voor het vertrouwen in ons strafrechtelijk systeem, zeker onder de groepen die daarin het onderspit delven.⁵⁷

54 M.S. Groenhuijsen, *Strafrecht als spiegel van beschaving* (afscheidsrede Tilburg), 2021, p. 17.

55 Vervangende hechtenis (art. 24c Sr, indien boete opgelegd door de rechter) of gijzeling (art. 6:6:25 Sv). Een vordering tot gijzeling wordt niet toegewezen indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij betalingsonmachtig is (art. 6:25 lid 6 Sv). De gijzeling heft de betalingsverplichting niet op. Zie de discussies over de invoering van de vervangende taakstraf: Boone et al. 2021.

56 R.M. Koenraadt & E.G. van ’t Zand, ‘Van schulden naar straf en terug: een verkenning van de vicieuze cirkel van financiële problemen, criminaliteit en bestraffing, gezien vanuit verschillende fasen van het strafproces’, *Boom Strafblad* 2024, nr. 3, p. 129-136; L. Wacquant, *Punishing the poor*, 2009, Duke University Press; Ganty 2021.

57 CBS, *Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken*, 2025, www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85533NED: het vertrouwen in de politie en in rechters is over de gehele linie vrij hoog, maar is wel lager onder mensen met een niet-Nederlandse herkomst en een ‘lager’ onderwijsniveau. Zie ook Soci-

Opvallend is dat deze discussies in de Nederlandse strafrecht-wetenschap – anders dan in kritische stromingen van de criminologie⁵⁸ – relatief weinig aandacht hebben gekregen,⁵⁹ terwijl er internationaal wel voorbeelden zijn waarin sociaaleconomische problematiek vanuit een specifiek strafrechtelijke invalshoek wordt besproken.⁶⁰ We neigen deze problematiek misschien weg te redeneren door oververtegenwoordiging in het strafrecht van groepen mensen met een kwetsbare sociaaleconomische positie te zien als een logisch gevolg van sociale ongelijkheid op allerlei andere maatschappelijke vlakken. Daarom is het belangrijk te benadrukken dat het niet enkel gaat om oververtegenwoordiging, maar dat het strafrechtelijk systeem mensen in kwetsbare sociaaleconomische posities disproportioneel raakt en dat dit effect zich versterkt door de strafrechtsketen heen.

Ik betoog dan ook dat sociaaleconomische ongelijkheid in het strafrecht een systemisch probleem is, waar het strafrecht niet

aal en Cultureel Planbureau, *Sociale en culturele ontwikkelingen 2025*, 2025: mensen met een laag inkomen, een slechtere gezondheid en een tekort aan andere hulpbronnen hebben minder vertrouwen in de overheid; zie ook L. van Noije & J. den Ridder, *Burgers over democratie en rechtsstaat*. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat, 2024, SCP.

58 Bijvoorbeeld Hulsman 1979; R. van Swaaningen, *European critical criminologies: a future for social justice* (PhD EUR), 1995; Wacquant 2009; V. Veigh Weis, *Marxism and Criminology: A History of Criminal Selectivity*, 2017, Haymarket Books.

59 Wel in gecombineerde strafrechtelijk-criminologische studies, zoals Van den Brink & Lanskey 2024 voor het jeugdstrafrecht.

60 Bijvoorbeeld R. Delgado, 'Rotten Social Background: Should the Criminal Law Recognize a Defense of Severe Environmental Deprivation', *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice* 1985, no. 1, p. 9-90; R. Lorca, 'Excusing Unjustified Punishment: On Doing Criminal Justice in Unjust Societies', *Modern criminal law review* 2024, no. 1; R. Lorca, M. Astudillo, L.F. Manques & D. Rochow, 'El hurto famélico en las decisiones de los tribunales penales Chilenos', *Revista Chilena de Derecho* 2023, nr. 2, p. 59-89; N. Lacey, 'Criminal Justice and Social (In)Justice', 2022, Working paper 84, LSE, https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/116949/1/Lacey_criminal_justice.pdf.

aan voorbij kan gaan. Het is een probleem omdat het indirect tot ongelijkheid op grond van herkomst, en dus tot racisme, leidt. Maar het is ook een probleem op zichzelf.

Daarom pleit ik ervoor om enerzijds in kaart te brengen welke aspecten van de inrichting van het strafrechtelijk systeem aan die ongelijkheid kunnen bijdragen, en anderzijds te onderzoeken hoe het strafrecht kan worden omgevormd om die ongelijkheid te verminderen: dat wil zeggen, hoe kunnen we daar als strafrechtjuristen en strafrechtwetenschappers aan bijdragen? Om dat goed te doen kunnen we niet zonder inzichten uit andere disciplines, zoals de criminologie en de rechtstheorie.

Mijn betoog ziet in eerste instantie op het Nederlandse strafrecht, maar ik zie ook potentieel om deze gedachten verder uit te werken op rechtsvergelijkend niveau en in het EU-recht. De problemen zijn immers zeker niet alleen in Nederland relevant.⁶¹

61 Bv. Parlementaire Assemblee Raad van Europa, *Socio-economic inequalities in Europe: time to restore social trust by strengthening social rights*, Resolutie 2393 (2021); International Commission of Jurists 2023; Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and the Special Rapporteur on adequate housing, *Breaking the cycle: ending the criminalization of homelessness and poverty*, 26 juni 2024, A/HRC/56/61/Add.3.

4. WAT VOOR ROL KAN HET STRAF- RECHTELIJK SYSTEEM SPELEN OM SOCIALE ONGELIJKHEID TEGEN TE GAAN?

Internationaal wordt al langer nagedacht over ‘deconstructie’ en ‘reconstructie’ van het strafrecht, een systeemverandering dus, om sociale en daarmee samenhangende raciale ongelijkheid in het strafrecht aan te pakken.⁶² Het strafrechtelijk systeem kan op verschillende niveaus met sociaaleconomische deprivatie rekening houden.

A. GELIJKHEID VOOR DE WET EN HET BEVRAGEN VAN ZOGENAAMD ‘NEUTRALE’ REGELS

Dat de strafwet algemene regels bevat die in principe voor iedereen gelijkelijk gelden, arm of rijk, is essentieel in een rechtsstaat.⁶³ Maar de toepassing van ogenschijnlijk neutrale en objectieve criteria kan onevenredig uitpakken voor bepaalde groepen, ook omdat die zogenaamd neutrale regels vaak voor en door dominante groepen gemaakt worden. Deze inzichten zijn natuurlijk niet nieuw: in het non-discriminatierecht, met name over gender, is hier al heel lang aandacht voor.⁶⁴ Zoals Jenny Goldschmidt in haar afscheidsrede naar voren bracht:

62 N. Lacey, ‘Reconstructing Criminal Law Revisited’, *Modern criminal law review* 2024, nr. 1; zie ook Lacey 2022.

63 W. Veraart, ‘Eerherstel voor de algemene regel’, Blog [nederlandrechtsstaat.nl](https://www.nederlandrechtsstaat.nl/eerherstel-voor-de-algemene-regel/), 8 oktober 2024, www.nederlandrechtsstaat.nl/eerherstel-voor-de-algemene-regel/.

64 Zie T. Loenen, *The Conceptualization of Equality and Non-discrimination as Legal Standards From Formal to More Substantive Equality*, 2025, Brill.

‘Omdat classificaties gebaseerd zijn op een bepaald perspectief, doorgaans dat van de dominante groep in de samenleving, is het belangrijk zichtbaar te maken wie er worden uitgesloten en de rechtvaardiging daarvoor te toetsen.’⁶⁵ Ik denk dat we op deze manier ook naar het strafrecht moeten kijken.

Later in 2026 verschijnt een onderzoek dat ik met Mojan Samadi uitvoerde over de vraag welke regels, beleid en praktijken in de strafrechtspleging kunnen bijdragen aan ongelijkheid op basis van sociaaleconomische kenmerken, maar ook herkomst en nationaliteit.⁶⁶ Een voorbeeld: bij het voorspellen van iemands recidiverisico door de reclassering worden sociaaleconomische factoren zoals het al dan niet hebben van een stabiele woonsituatie of inkomen, direct meegewogen – mede op basis van een algoritme. De reden om deze factoren mee te wegen is dat mensen die bijvoorbeeld werkloos zijn of een instabiele woonsituatie hebben, statistisch gezien een hoger recidiverisico hebben. Mede op basis van het advies van de reclassering bepaalt de rechter vervolgens of de verdachte bijvoorbeeld in voorarrest blijft, en indien hij wordt veroordeeld, wat voor sanctie hij dan krijgt.⁶⁷

65 J. Goldschmidt, *Waar bemoeien ze zich mee?*, (afscheidsrede Universiteit Utrecht), 2014, Utrecht: SIM. Zie ook E. Gijsselaar, S. Iqbal, R. Koenraadt, M. van Noorloos & M. Samadi, ‘Ongelijkheid en de strafrechtspleging’, *Boom Strafblad* 2024, nr. 3, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A4172811/view>.

66 Dit onderzoek verschijnt gezamenlijk met empirisch onderzoek naar sociaaleconomische ongelijkheid in de strafrechtsketen door (onder anderen) Petra de Jong en Arjen Leerkes. In juni 2025 verscheen het eerste deel van hun onderzoek, dat focust op de rol van migratieachtergrond: De Jong, Leerkes & Shchetinin 2025.

67 G. van Eijk, ‘Socioeconomic marginality in sentencing: The built-in bias in risk assessment tools and the reproduction of social inequality’, *Punishment & Society* 2017, nr. 4, p. 463-481; S.G.C. van Wingerden & H.T. Wermink, ‘Een normatieve kijk op de rol van daderkenmerken bij straftoemingsbeslissingen’, *Trema Straftoemingsbulletin* 2015, nr. 1, p. 6-16.

Zo kunnen sociaaleconomische kenmerken een negatieve rol spelen bij de beslissing over een individu. Mensen met een hoger risico, bijvoorbeeld door een kwetsbare inkomens- of woonsituatie, krijgen zwaardere interventies: zo komen ze bijvoorbeeld sneller in voorarrest. Dat heeft dan weer een negatieve impact op iemands mogelijkheden om uit die preciaire situatie te komen. Bovendien zijn zulke sociaaleconomische factoren sterk gecorreleerd met herkomst ('migratieachtergrond'), en van dat kenmerk hebben we al langer afgesproken dat het niet mag worden meegewogen vanwege het discriminatieverbod. De Inspectie Justitie & Veiligheid concludeerde onlangs nog dat het gebruik van het algoritme van OXREC door de reclassering, waardoor iemands 'buurtscore' en de hoogte van het inkomen worden meegewogen, mogelijk indirect kan leiden tot discriminatie van personen met een migratieachtergrond.⁶⁸ Dat sociaaleconomische factoren *direct* een rol spelen wordt echter veelal niet als zodanig geproblematiseerd, terwijl voor een dergelijke problematisering wel goede redenen zijn.⁶⁹

Nu is het natuurlijk ook zo dat, als iemand voor de rechter komt en diegene net een baan of woning heeft gevonden, de rechter geneigd zal zijn die gunstige ontwikkeling niet te willen tegenhouden en dus sneller een alternatief voor vrijheidsbeneming zal

⁶⁸ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Risicovol algoritmegebruik. Onderzoek naar gebruik van algoritmes bij de reclassering*, 2026, Inspectie Justitie en Veiligheid; G. van Dijk, 'Algoritmische risicotaxatie van recidive. Over de Oxford Risk of Recidivism tool (OXREC), ongelijke behandeling en discriminatie in strafzaken', *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 1784-1790. Zie over risicotaxatie, strafrecht en ongelijkheid: L. van Oploo, 'Ongelijkheid in de strafrechtspleging: de risico's van (algoritmische) risicotaxatie', *Boom Strafbld* 2024, nr. 3; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Risicotaxatie in de Strafrechtstoepassing. Praktische, ethische en rechtspositionele aspecten belicht*, Den Haag, 3 november 2021.

⁶⁹ Van Eijk 2017.

zoeken voor die persoon: op zichzelf een goede manier om rekening te houden met de menselijke maat. Maar andersom kan het dan zo zijn dat mensen die om allerlei redenen niet aan die norm voldoen, nadeliger worden behandeld. Nu is dit geen pleidooi om iedereen dan maar sneller op te sluiten om dit maar gelijk te trekken. Maar wél om ook bij mensen die zich in een minder stabiele situatie bevinden, verder te kijken naar wat er precies aan de hand is en hoe iemand zijn leven misschien wél weer op de rit kan krijgen.

Een specifieke wetsbepaling die het mogelijk maakt om in helpende zin rekening te houden met iemands sociaaleconomische status is het draagkrachtbeginsel: in artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht staat dat bij de vaststelling van een geldboete rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verdachte.⁷⁰ In de praktijk blijkt echter dat er grote verschillen zijn in de manier waarop het draagkrachtbeginsel wordt toegepast, dat iemands draagkracht lang niet altijd wordt onderzocht wanneer een geldboete wordt opgelegd, en dat een boete lang niet altijd wordt gematigd.⁷¹ Bovendien wordt het draagkrachtbeginsel als zodanig niet toegepast op verkeersboetes onder de Wet Mulder. Deze bepaling kan daarom nog onvoldoende ondervangen dat het sanctiesysteem mensen met een kwetsbare sociaaleconomische positie onevenredig hard raakt, al is het in theorie een belangrijke norm die ervoor kan zorgen dat beslissers rekening houden met ongelijke uitgangsposities. Sommige landen, zoals

70 '(...) in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen.' (art. 24 Sr).

71 O. Nauta & B. de Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, 2020, Den Haag: WODC; R.M. Koenraadt & P.M. Schuyt, 'Schulden en boetes: inzicht in de financiële situatie en strafoplegging van veroordeelde personen in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie* 2024, nr. 1, p. 3-24.

Duitsland en Zweden, kennen een ‘dagboetestelsel’ waarin de financiële situatie van de verdachte standaard de hoogte van de boete bepaalt: eerst wordt het aantal boete-eenheden of ‘dagen’ bepaald en dat wordt vermenigvuldigd met een draagkrachtfactor. Op die manier kunnen ongelijke sociaaleconomische posities veel systematischer worden meegewogen. Sigrid van Wingerden betoogde onlangs nog dat zo’n dagboetestelsel niet alleen gunstiger is qua vergelding – want het leed dat wordt veroorzaakt door een boete bij mensen die al weinig geld hebben, is relatief hoger – maar ook dat zo’n systeem de problematiek kan verminderen waarbij mensen door hoge boetes die ze niet kunnen betalen, in hechtenis belanden.⁷² Dat onderschrijf ik; zou het bovendien niet een idee zijn om een meeromvattend draagkrachtbeginsel voor de héle strafrechtsketen te ontwerpen en die strafrechtsketen aan de hand daarvan eens goed door te lichten?

Ik gaf al aan dat het discriminatieverbod en het beginsel van gelijke behandeling van belang zijn om de ongelijke werking van regels bloot te leggen. Vooralsnog is het lastig om op basis daarvan structurele sociaaleconomische ongelijkheid in het strafrecht aan te pakken, maar hoe dan ook is het spijtig dat het discriminatieverbod niet in het nieuwe Wetboek van Strafvordering – in februari 2026 aangenomen door het parlement – is opgenomen (al geldt het natuurlijk wel uit hoofde van art. 1 Grondwet en internationale instrumenten zoals art. 14 EVRM en art. 1 Protocol 12 EVRM). De reden om dit niet te expliciteren in het nieuwe wetboek is dat het discriminatieverbod volgens de wetgever vooral van belang zou zijn in de fase voorafgaand aan de strafvordering (bij controles), en minder bij

72 S. van Wingerden, ‘Inkomensafhankelijke geldboetes voor verkeersovertredingen. Een goed idee?’, *Proces* 2025, nr. 6.

beslissingen over vervolging, bestraffing en tenuitvoerlegging.⁷³ Ik zie dat anders: uit nog te verschijnen onderzoek blijkt dat in de gehele Nederlandse strafrechtsketen regels, beleid en praktijken bestaan die kunnen bijdragen aan ongelijkheid bij de afdoening van strafbare feiten op basis van de sociaaleconomische positie, vaak in combinatie met herkomst – en die ten minste een expliciete overweging in het licht van het discriminatieverbod rechtvaardigen.⁷⁴ Ook in de Nederlandse strafrechtspraak zou het discriminatieverbod een sterkere rol kunnen spelen: zo is de drempel voor het aannemen van etnisch profileren (‘uitsluitend of in overwegende mate gebaseerd op...’)⁷⁵ in strafrechtelijke jurisprudentie behoorlijk hoog en is deze interpretatie van etnisch profileren beperkter dan uit mensenrechteninstrumenten voortvloeit.⁷⁶

B. STRAFBAARSTELLING

De basis voor strafrechtelijk optreden is strafbaarstelling: het begint allemaal bij datgene wat volgens de wet strafbaar is (*de jure* criminalisering). Gedrag is natuurlijk niet van zichzelf strafbaar, maar wordt dat doordat de wetgever het als zodanig ‘labelt’. Veel inzichten over strafbaarstelling en de sociale constructie van criminaliteit deed ik op in de periode dat ik werkzaam was bij het Willem Pompe Instituut. Maar ook in de Leidse

73 Memorie van Toelichting nieuw Wetboek van Strafvordering, *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 299-300.

74 M. van Noorloos & M. Samadi, *Verdachte gronden? Een juridisch onderzoek naar selectiviteit op grond van sociaaleconomische positie en herkomst in de strafrechtspleging*, 2026 (nog te verschijnen), Den Haag: WODC.

75 HR 1 november 2016, *NJ* 2017/84, m.nt. Keulen (*Dynamische verkeerscontrole*); HR 9 oktober 2018, *NJ* 2019/24, m.nt. Reijntjes (*Moelander*).

76 In het vreemdelingenrecht wél bij de strenge eisen uit de EHRM-jurisprudentie aangesloten: zie Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173 (*KMar-zaak*).

strafrechtwetenschap is veel aandacht voor de vraag naar de legitimatie van strafbaarstellingen (criteria voor strafbaarstelling en de rol van rechtsbelangen) en voor de rol van sociaal-wetenschappelijke inzichten daarbij.⁷⁷

Ik begon deze rede al met buitenslaap- en bedelverboden, die heel direct raken aan sociale ongelijkheid. Maar denk ook aan het voorstel voor strafbaarstelling van illegaal verblijf:⁷⁸ die treft enkel de meest kwetsbare sociaaleconomische groepen in de samenleving (en er zijn trouwens nog talloze andere bezwaren tegen zo'n strafbaarstelling).⁷⁹

Juridische normen kunnen geneigd zijn gevestigde belangen te beschermen. Zo kunnen strafbare overtredingen op lokaal niveau de openbare orde beschermen op een manier die groepen mensen uitsluit die niet aan de dominante burgerlijke norm voldoen – en vaak kunnen ze daar niet goed aan voldoen, mede doordat bestaanszekerheid op de tocht is komen te staan. Denk aan arbeidsmigranten die met hun baan vaak ook meteen hun

77 C.P.M. Cleiren, M.J.J. Kunst, J.P. van der Leun, G.K. Schoep & J.M. ten Voorde, *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, 2012, Den Haag: Boom Lemma; Special issue *Boom Strafblad* over rechtsbelangen, 2022, nr. 1; J.W. Ouwerkerk, K. Zoumpoulakis, J. ten Voorde & J. Öberg, *The boundaries of criminalisation. Rethinking public goods and legal interests in domestic and transnational criminal law*, 2026, Brill.

78 Voorstel van wet 'Asielnoodmaatregelenwet' en Novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf, *Kamerstukken II* 2025/26, 36855, nr. 2.

79 Deze strafbaarstelling is in de Eerste Kamer uiteindelijk niet aangenomen: zie hoofdelijke stemming 21 april 2026, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36855_novelle_aanpassing. Zie over de bezwaren onder meer (vanuit strafrechtelijke perspectief) J.W. Ouwerkerk, 'Begrensd grenzen en de erfenis van Kinsa: Strafbbaarstelling van illegaal verblijf in het licht van EU-recht', *Delikt en Delinkwent* 2025, nr. 10, p. 795-809; J. Cnossen, 'De strafbaarstelling van illegaal verblijf: een ongewenste materieelrechtelijke vreemdeling', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2026.

woning verliezen en die geen opvang krijgen, ook als ze daar wel recht op hebben. Wanneer met het strafbaar stellen van gedrag vooral sociaaleconomisch kwetsbare groepen worden geraakt en dus het risico bestaat dat ongewenste selectiviteit van het strafrecht daarmee wordt uitvergroot, is dat een reden om extra voorzichtig met strafbaarstelling te zijn: dat is een belangrijke les uit het werk van Louk Hulsman die we veel meer ter harte zouden kunnen nemen.

De strafbepalingen in ons strafrecht beschermen bepaalde rechtsgoederen, en idealiter staan dan op de gedragingen die de belangrijkste rechtsgoederen (zoals het leven en de lichamelijke integriteit) aantasten, de hoogste sancties en wordt daar de meeste aandacht op gericht. In de praktijk is het de vraag of dat zo is; Clara Wichmann pleitte daarom in 1920 al voor een nieuwe visie op de wijze waarop ons strafrecht verschillende delicten waardeert, omdat veel nadruk lag op strafbepalingen die de orde, het gezag en het eigendom beschermen.⁸⁰ Zo'n herwaardering is sindsdien niet systematisch gedaan – misschien wordt dat anno 2026 weleens tijd. Al is het natuurlijk wel zo dat delicten zoals diefstal veel verschillende verschijningsvormen kennen: sommige vormen zijn ernstig en sommige minder. Om dat in de wet tot uitdrukking te laten komen is een heel genuanceerd en gedifferentieerd systeem nodig, en dat maakt het complex. Maar in elk geval kunnen we beginnen met zo'n herwaardering op het niveau van strafrechtelijk beleid en handhaving, waar ik zo meteen op inga.

80 Wichmann 1920; Clara Wichmann, 'Het recht tot straffen', in: *Het recht tot straffen hebben we niet. Essays over misdaad en vergelding*, ingeleid en hertaald door M. Kerkwijk, 2022, Isvw Uitgevers.

Ik wijs hier ook op het onderzoek van promovenda Irina Fehr: zij legt bloot hoe slachtofferloze delicten als illegaal verblijf en mensensmokkel in veel Europese landen hard worden aangepakt, terwijl daartegenover zeer ernstige misdrijven door handhavers aan de Europese buitengrenzen worden gepleegd, maar daarvoor hoeven die autoriteiten zich haast nooit strafrechtelijk (of op een andere manier) te verantwoorden.⁸¹ Als je puur naar de rechtsgoederen zou kijken, zou dat eerder omgekeerd moeten zijn. Dit sluit ook aan bij het denken vanuit ‘social harm’ dat in de criminologie naar voren komt: daarbij wordt eerst gekeken naar welke soorten ongewenst gedrag er plaatsvinden en wat de sociale schade daarvan is, voordat de vraag kan rijzen welke gedragingen eventueel voor strafrechtelijk optreden in aanmerking komen. Dan wordt ook duidelijk dat handelen of nalaten vanuit overheidsinstanties zelf grote schade kan veroorzaken (opnieuw: het Toeslagenschandaal), terwijl we niet gewend zijn dit als mogelijk strafrechtelijk probleem te beschouwen.⁸² Daar zijn in bepaalde gevallen ook redenen voor, zoals immuniteit, maar zo ontstaat wel een disbalans.⁸³

De vastlopende strafrechtsketen met ‘code zwart’ in de gevangnissen, die onze samenleving veel kost, biedt eens te meer een aangrijpingspunt om onze strafwetgeving goed tegen het licht te houden. Wanneer is het strafrecht daadwerkelijk nodig en wat

81 I. Fehr, ‘State-perpetrated Crimes against Migrants? Addressing Accountability in Croatian Migration Control through Criminal Law’, *European Journal of Migration and Law* 2025, p. 279-311.

82 Dat lijkt wel langzaam te veranderen: zie Hof Den Haag 20 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:329.

83 Ook wordt regelmatig gewezen op de disbalans die ontstaat door het relatief weinig (effectief) opsporen en vervolgen van (grote) bedrijven voor, onder meer, milieudelicten die grote schade kunnen veroorzaken: zie hierover M. Kluin, A. Bron, L. Ansems, J. Lindeman & B. van der Vorm, *Effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten*, 2026, WODC.

is strafwaardig gedrag? Bij zo'n systematische doorlichting zou ook het gelijkheidsbeginsel kunnen worden meegenomen, wat mooi zou aansluiten bij initiatieven zoals de Discriminatietoets publieke dienstverlening (zoals ontwikkeld door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme).⁸⁴

Initiatieven voor verandering zien we gelukkig wel, met name 'van onderop': gemeenten die buitenslaap- en bedelverboden afschaffen mede naar aanleiding van actie door maatschappelijke organisaties zoals het Straatconsulaat en het Public Interest Litigation Project;⁸⁵ organisaties zoals de Straatkrant in Utrecht die buitenslaapboetes betalen voor dakloze mensen; sociaal advocaten die boetes met succes (maar vaak zonder daarvoor vergoed te worden) aanvechten.⁸⁶

Is er 'van bovenaf' ook genoeg aandacht voor strafbaarstellingen die sociaaleconomische ongelijkheid aanwakkeren, zoals vanuit de Europese Unie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens? Het beeld is wisselend. Ik zei al dat discriminatie op grond van sociaaleconomische status in de rechtspraak van

⁸⁴ www.discriminatietoets.nl/publieke-dienstverlening/.

⁸⁵ Stichting Goud, Public Interest Litigation Project en De Brauw Blackstone Westbroek, *Verzoek om overleg – Beboeten van dakloze mensen voor slapen op straat*, 15 april 2025, www.stichtinggoud.nl/wp-content/uploads/2025/04/20250415-Stichting-GOUD-Verzoek-om-overleg-re-beboeten-van-dakloze-mensen-voor-slapen-op-straat.pdf; Straatconsulaat & Radboud Law Clinic, *Stigmatisering en criminalisering van dakloosheid in wet- en regelgeving. Analyse van Radboud Law Clinic voor Straat Consulaat*, 2024, straatconsulaat.nl/wp-content/uploads/2024/12/Stigmatisering-en-criminalisering-van-dakloosheid-door-regelgeving-en-beleid.pdf.

⁸⁶ NOS, 'Boetes voor daklozen "beschamend", maar op sommige plaatsen worden het er meer', 30 maart 2024. Qua rechtsbijstand geldt dat een toevoeging bij verzet tegen een *overtreding* slechts wordt verstrekt als de rechtszoekende een zwaarwegend belang heeft, www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/strafzaken-verdacht/s041-afdoening/.

het EHRM nog een weinig prominente plaats heeft. Wel wees het EHRM in 2021 een belangwekkend arrest in *Lacatus t. Zwitserland*,⁸⁷ waaruit bleek dat algemene bedelverboden niet door de beugel kunnen, al stelt het Hof zich in een latere uitspraak weer wat minder stevig op.⁸⁸ Een hoopvolle ontwikkeling is de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten in 2025 in de zaak *Feantsa en FIDH tegen Frankrijk*⁸⁹ over lokale bedel- en buitenslaapverboden en andere strafbaarstellingen over gedrag van mensen in armoede, waaronder dakloze mensen, in de publieke ruimte. Het Comité concludeerde dat dit soort wetgeving indruist tegen artikel 30 van het Europees Sociaal Handvest: het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, en noemde het zelfs een vorm van secundaire victimisatie van mensen in armoede. Bovendien vond het Comité dat deze wetgeving, hoewel neutraal geformuleerd, een disproportionele impact heeft op mensen met een kwetsbare sociaaleconomische positie en hen dus indirect discrimineert. Deze beslissing laat zien hoe juist ook *sociale* grondrechten van belang zijn om sociale ongelijkheid in het strafrecht te verminderen, een aspect dat meer onderzoek verdient.

In het recht van de Europese Unie zien we de thematiek van sociaaleconomische ongelijkheid en het strafrecht nog niet duidelijk naar voren komen, en dat zou wel passend zijn, zeker nu de EU waarden zoals respect voor de menselijke waardigheid

87 EHRM 19 januari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, (*Lacatus t. Zwitserland*). Zie Van Noorloos 2024.

88 EHRM 21 mei 2024, nr. 44002/22 (niet-ontv.), (*Dian t. Denemarken*). Zie Van Noorloos & De Vries 2026.

89 Europees Comité voor Sociale Rechten, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) en International Federation for Human Rights* 15 oktober 2025, (*FIDH t. Frankrijk*), (publicatie 5 maart 2026), no. 224/2023.

rekent tot de kern van haar bestaansrecht.⁹⁰ Als we kijken naar de criminalisering van irreguliere migranten in EU-verband – vaak mensen in de meest kwetsbare sociaaleconomische posities – lijkt dat uitgangspunt soms helaas behoorlijk ver weg.⁹¹

C. EXCEPTIES

Naast de vraag welk gedrag wettelijk strafbaar wordt gesteld, zijn ook strafuitsluitingsgronden van belang. Het strafrecht kent verschillende excepties, die ervoor kunnen zorgen dat op zichzelf strafbaar gedrag ofwel gerechtvaardigd kan zijn ofwel geëxcludeerd kan worden. Ook als gedrag wel strafbaar is gesteld in de wet, kan een verdachte dan toch straffeloos blijven – zoals bij een geslaagd beroep op overmacht in de zin van noodtoestand.⁹² daarvan is sprake als je moet kiezen tussen enerzijds de plicht om de wet na te leven en anderzijds een daarmee tegenstrijdige, maatschappelijke plicht of veroorlovende norm. Denk aan het stelen van elektriciteit voor onderduikers in de oorlog.⁹³ Je kunt alleen straffeloos blijven als je kiest voor het meest zwaarwegende belang. Overmacht in de zin van noodtoestand wordt alleen in uitzonderlijke situaties aangenomen en er moet sprake zijn van evenredigheid en subsidiariteit – het moet niet

90 Art. 1 EU-Handvest; art. 2 EU-verdrag. Zie J. Ouwerkerk, *Herijking van Uniestrafrecht: Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie* (oratie Leiden), 2017, Boom Juridisch.

91 Zie over de onderhandelingen m.b.t. het voorstel voor een nieuwe Terugkeerverordening: D. Colombi, 'The Return Regulation will "ICE-ify" the EU's migration policy', *CEPS* 26 maart 2026, www.ceps.eu/the-return-regulation-will-ice-ify-the-eus-migration-policy/.

92 Zie M.M. Dolman, *Overmacht in het stelsel van strafuitsluitingsgronden*, 2006, Wolf Legal Publishers.

93 Hof Amsterdam 21 december 1945, *NJ* 1946/254. Zie S.R. Bakker, *Uitzonderlijke excepties in het strafrecht* (dissertatie EUR), 2021, Den Haag: Boom Juridisch, p. 266.

mogelijk zijn geweest hetzelfde belang te behartigen op een alternatieve manier (maar enkel door de wet te overtreden). Bij buitenslaap- en bedelverboden lijkt noodtoestand mij in veel situaties wel degelijk passend, zeker gezien de grote tekorten in de opvang.^{94, 95} Bij zulke ‘life-sustaining activities’ zou je als vangnet ook nog kunnen denken aan de (ongeschreven) exceptie ‘afwezigheid van alle schuld vanwege verontschuldigbare onmacht’, omdat mensen buiten hun schuld in een toestand zijn geraakt waarin ze nu eenmaal niet anders konden.⁹⁶

Ook internationale mensenrechtenverplichtingen kunnen ervoor zorgen dat bepaalde strafbepalingen in een concrete casus buiten toepassing moeten blijven: een algehele strafbaarstelling van bedelen mag niet van het EHRM, en ik verwacht dat het Hof hetzelfde zal oordelen over buitenslaapverboden.⁹⁷ Dat

94 L. Alewijnse, M. van Houwelingen, D. Janssen, H. Kleijn & S. Pimentel, ‘Zwanger of ziek, wie mag de opvang in?’, *De Groene Amsterdammer* 2026, nr. 11. In 1887 verwierp de Hoge Raad een beroep op overmacht van een verdachte van bedelen die stelde dat zij niet kon werken en van het armbestuur haast geen geld kreeg: HR 27 juni 1887, W 1887, afl. 5449, p. 1. Dit was echter voordat de Hoge Raad met een ruimere uitleg van overmacht kwam (1923). Zie F.S. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen*, 2018, Wolters Kluwer, par. 5.3.1. Bij de parlementaire discussie over het bedelverbod in art. 432 (oud) Sr wees de minister erop dat iemand straffeloos moest blijven als hij door schrijnende armoede (van zichzelf of zijn naasten) tot bedelen wordt gedrongen; daarvoor zou art. 40 Sr dan een oplossing moeten bieden. A.J. Machielse, *Commentaar artikel 40*, Noyon/Langemeijer/Rommelink, Strafrecht, 2022, Wolters Kluwer, aant. 2.

95 Eventueel kan de schulduitsluitingsgrond psychische overmacht een oplossing bieden: hiervoor geldt niet de eis dat iemand de ‘juiste’ keuze heeft gemaakt of dat er geen alternatief was. Wel moet er sprake zijn van een van buiten komende drang waaraan de verdachte redelijkerwijze geen weerstand kon, en ook niet behoefde te bieden. In HR 27 juni 1887, W 1887, afl. 5449, p. 1 over bedelen werd deze exceptie niet aangenomen.

96 Zie J. de Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht*, 2024 (9e druk), Wolters Kluwer, par. V.7.3.3.

97 Van Noorloos & De Vries 2026.

laat onverlet dat het natuurlijk in de eerste plaats aan de wetgever is om mensenrechten te waarborgen, door deze verboden af te schaffen of aanzienlijk te beperken: een exceptie blijft een uitzondering en soms moet straffeloosheid de hoofdregel zijn.⁹⁸

Zijn strafuitsluitingsgronden ook mogelijk wanneer iemand *misdrijven*, zoals diefstal, pleegt vanuit armoede – denk aan het stelen van een brood? In de internationale strafrechtelijke literatuur is al vaker de vraag aan de orde geweest of en wanneer (extreme) armoede een strafuitsluitingsgrond zou kunnen vormen.⁹⁹ In Frankrijk werd in het jaar 1900 een wetsvoorstel ingediend (maar niet aangenomen) om straffeloosheid voor ‘honger-diefstal’ te bewerkstelligen, naar aanleiding van een petitie van de beroemde rechter Magnaud, op wiens werk het verhaal ‘Le bon juge’ van Anatole France is gebaseerd.¹⁰⁰ In de Nederlandse strafrechtelijke literatuur wordt hongerdiefstal weliswaar als klassiek voorbeeld van overmacht in de zin van noodtoestand genoemd,¹⁰¹ maar in de praktijk zal zo’n exceptie haast nooit aan de orde zijn, ook omdat de subsidiariteit een belangrijke rol speelt en dan al snel op het bestaan van sociale vangnetten wordt gewezen.¹⁰² Tegelijkertijd moeten we constateren dat voor

98 Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Van overcriminalisering naar een strafwaardigheidsbeginsel’, *Delikt en Delinkwent* 2022, nr. 5, p. 381-405.

99 I. Coca-Vila, ‘On the Necessity Defense in a Democratic Welfare State: Leaving Pandora’s Box Ajar’, *Criminal law and philosophy* 2024, p. 61-88; Lorca 2023.

100 Zie Dolman 2006, p. 1 en p. 327. Zie Anatole France, ‘De goede rechter’, (‘Le bon juge’, *Le Figaro*, 14 november 1900), in: W. Veraart (red.), *Crainquebille en het onbuigzame recht*, 2024, Ars Aequi Libri.

101 Zie J.M. ten Voorde, ‘Commentaar artikel 40 Wetboek van Strafrecht: Overmacht’, *Tekst & Commentaar Strafrecht* 2025, aant. 6 onder a; De Hullu & Van Kempen 2024, p. 338.

102 W. Joachems, ‘Je jat een (tijger)brood, mag dat? “Ik had honger”’, *Omroep Brabant*, 1 juni 2018, www.omroepbrabant.nl/nieuws/2757063/je-jat-een-tijgerbrood-mag-dat-ik-had-honger (al is niet duidelijk of hier een beroep op noodtoestand is gedaan).

sommige mensen sociale vangnetten eigenlijk alleen in theorie bestaan. Er is dus wel degelijk potentieel voor de exceptie ‘noodtoestand bij misdaad gepleegd vanuit armoede’.

Wel zijn er allerlei lastige afbakeningskwesties: wat als iemand regelmatig tassen vol boodschappen steelt; wat als het slachtoffer van de diefstal de lokale winkelier is die zelf maar net het hoofd boven water houdt; wat als iemand drugs verkoopt om aan zijn armoede te ontkomen?

De Amerikaanse rechtsgeleerde Richard Delgado schreef in 1985 al over de ‘rotten social background defence’, die in de Verenigde Staten met wisselend succes naar voren is gebracht.¹⁰³ Het gaat dan kortweg om strafuitsluiting vanwege iemands moeilijke jeugd. Hij ging daarbij ook in op wetenschappelijke inzichten over hoe die jeugd sterk kan doorwerken in iemands sociaaleconomische positie in het verdere leven. Welke strafuitsluitingsgrond je ook probeert toe te passen, steeds komt wel als probleem naar voren dat het bij zware misdaad al snel onevenredig wordt om iemand niet te bestraffen vanwege zijn moeilijke jeugd. Dat neemt natuurlijk niet weg dat het kan worden meegenomen in de hoogte van de straf.

Delgado ging onder meer in op de rol van de schulduitsluitingsgrond *insanity*, te vergelijken met het Nederlandse ontoerekeningsvatbaarheid. Dat raakt aan een fundamentele vraag: we weten uit onderzoek dat armoede op allerlei manieren doorwerkt in het brein, dus hoe verhoudt dat zich tot het strafrechtelijke uitgangspunt dat we als individu verantwoordelijk zijn voor onze daden (waar ontoerekeningsvatbaarheid dus de uitzondering op

103 Delgado 1985.

is)? Het is natuurlijk wel problematisch om te stellen dat mensen door armoede geen mogelijkheid hebben gehad om hun wil te bepalen of hun gedrag daarop af te stemmen, want dan ontzeg je hen ook een bepaalde autonomie – en zet je bovendien de deur open om hen via dwang te genezen van... hun armoede?! Dan zijn we zomaar weer terug bij het paternalisme van de Rijks-werkinrichtingen in de negentiende eeuw, zoals in Veenhuizen, waar bedelaars en zogenoemde ‘landlopers’ onder dwang moesten werken.¹⁰⁴ Kortom: die weg moeten we niet in willen slaan. Maar dat armoede veel invloed heeft op de keuzes die mensen maken is wat mij betreft wél relevant voor de strafmaat en voor strafrechtelijk beleid, waar ik zo op kom.

Zouden mensen straffeloos moeten blijven als hun situatie van armoede mede is veroorzaakt door overheidsbeleid zelf, of het gebrek daaraan? Denk aan het Toeslagenschandaal, maar ook de wooncrisis, de grote problemen in de jeugdzorg en de GGZ. In de internationale literatuur is al meer geschreven over zo’n exceptie en wordt deze wel besproken als mogelijke vorm van ‘overheidsuitlokking’.¹⁰⁵ Ik geloof dat het een relevante denk-richting is voor het Nederlandse strafrecht, ook al past het niet duidelijk in het bestaande systeem. In situaties waarin mensen overduidelijk door overheidsfalen tot armoede of dakloosheid zijn gebracht, is het ergens wel heel cynisch als ze ook nog eens met bedel- en buitenslaapboetes worden geconfronteerd. Gaat het om delicten met slachtoffers (die zelf niets kunnen doen aan

104 F. Koenraadt, ‘Vagebonden in woorden en daden, én in beelden’, *Tijdschrift voor Cultuur & Criminaliteit* 2014, afl. 2, p. 29-52; S. Struijk, ‘De ISD-maatregel in wetshistorisch perspectief’, *Justitiële Verkenningen* 2009, nr. 2, p. 54-74; S. Jansen, *Het pauperparadijs*, 2013, Balans.

105 A. Poama, ‘Poverty, provocation, and punishment’, *Criminal law and philosophy* 2025, p. 359-379; Lacey 2022; Lorca 2024; Dit gaat over de exceptie ‘provocation’ die in bepaalde *common law*-systemen bestaat.

dat overheidsfalen), zoals diefstal, dan is dit wellicht wat vergezocht; je zou dan misschien niet enkel moeten denken aan excepties als uitzonderingen op de regel van strafbaarheid, maar veel kritischer moeten kijken waar het zinvol is om strafrechtelijke vervolging in te zetten. Ook dan blijft immers staan dat de inzet van het strafrecht weinig tot niets oplost en – integendeel – mensen vaak alleen maar verder de afgrond in helpt. Zo zou als alternatief voor het strafrecht kunnen worden gedacht aan een vorm van collectief herstelrecht met een rol voor de overheid. Delgado suggereerde bijvoorbeeld om een verdachte met een ‘rotten social background’ tegemoet te komen met (overheids) maatregelen voor een ‘enriched social background’, dus herstel richting een verrijkte sociale positie van de verdachte, wanneer we als maatschappij als geheel steken hebben laten vallen.

In Nederland is ook het concept ‘subsocialiteit’ relevant: de Groningse hoogleraar Vrij betoogde in 1947 bij zijn afscheidsrede *Ter effening* dat een verdachte niet strafrechtelijk aansprakelijk moet worden gehouden als een wetsovertreding geen reële krenking van de belangen van anderen veroorzaakt (geen ‘deuk in de rechtsorde’).¹⁰⁶ Daarbij speelt overigens wel mee of er gevaar is voor herhaling in de toekomst – dat maakt de toepassing van dit concept op misdaad gepleegd uit armoede wellicht nog niet zo makkelijk. In ons positieve recht zien we de subsocialiteit niet als zodanig terug, maar het ontberen van een deuk in de rechtsorde kan er wel voor zorgen dat iemand wordt veroordeeld zonder oplegging van straf of dat het OM geen opportuniteit ziet om te vervolgen.

106 M.P. Vrij, *Ter effening. Het subsociale als het derde element van het delict* (oratie Groningen), 1947.

D. DE FACTO CRIMINALISERING

We komen dan op het terrein van *de facto* criminalisering: de handhaving van de strafwet in de praktijk. Nog los van de grenzen aan strafbaarstelling en de vraag of voor strafuitsluiting goede gronden bestaan, blijft het zo dat de inzet van het strafrecht bij de groepen mensen om wie het hier gaat, vaak weinig tot niets oplost en de situatie enkel verergert. Dat terwijl de strafrechtsketen overvol zit – van ‘code zwart’ in de gevangenissen tot intensivering van de afdoening via strafbeschikkingen.

Zo is het beleid sinds enkele jaren dat iemand zonder strafblad voor een eenvoudige winkeldiefstal niet vervolgd wordt, maar eerst een reprimande krijgt;¹⁰⁷ dat beleid staat echter op zichzelf los van iemands financiële positie. En de verdachte kan dan nog steeds een civiele schadeclaim én een winkelverbod krijgen, waarbij vervolgens toch het strafrecht wordt ingezet als hij dat overtreedt.

Er is wel betoogd dat het Openbaar Ministerie bij zogenoemde ‘flutdelicten’ geen vervolgingsrecht zou toekomen en niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden in de vervolging, een argumentatie die aansluit bij het gebrek aan ‘deuk in de rechtsorde’.¹⁰⁸ De Hoge Raad stelt hier echter hoge eisen aan en accepteert zo’n verweer alleen als geen enkel redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat daarmee enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan

107 Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld (2022R003).

108 Y. Buruma, ‘Flutzaken: een pleidooi voor rechterlijke toetsing van vervolgingsbeslissingen’, *Delikt en Delinkwent* 2006/22.

zijn.¹⁰⁹ Een recent voorbeeld waarin de rechter wel oordeelde dat het OM geen vervolgingsrecht had, ging over een dakloze Roemeense man die werd vervolgd om in januari 2026 voor de kantonrechter te verschijnen omdat hij in november 2024 buiten had geslapen aan de Kanaalweg in Utrecht.¹¹⁰ In plaats van een boete op te leggen bij strafbeschikking, vorderde het OM een korte hechtenis, omdat de man geen vaste woon- of verblijfplaats had en ook geen postadres om de strafbeschikking naar toe te sturen. De verdachte was niet bij de zitting aanwezig; het was bij het OM ook niet bekend hoe het hem sindsdien was vergaan en of hij nog steeds in Nederland verbleef. Nu de Utrechtse gemeenteraad bij het buitenslaapverbod expliciet heeft aangegeven dat het enkel bedoeld is als uiterste middel en als ‘kapstok’ voor hulpverlening, wat hier niet aan de orde was¹¹¹ – terwijl evenmin sprake was van overlast en geen waarschuwing is gegeven – was er volgens de rechter sprake van evidente onevenredigheid en willekeur. De rechter maakte bovendien een punt dat bredere werking heeft dan in deze individuele zaak, door de praktijk te bekritisieren waarbij het OM iedere buitenslaper zonder postadres op enig moment dagvaardt zonder afweging van de noodzaak.

Ik geloof dat we in bredere zin zouden moeten kijken naar strafrechtelijk beleid en beslissingen over vervolging waar kwesties van sociale ongelijkheid spelen: de ruime beslissingsruimte die het OM heeft, zou juist een mogelijkheid kunnen bieden om

109 HR 6 november 2012, *NJ* 2013/109, m.nt. Schalken.

110 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:303.

111 Overigens vormt dit m.i. een oneigenlijk argument om het strafrecht in te zetten. Mensen kunnen bovendien ook zonder boetes worden doorgeleid naar de zorg, waarbij ook interventies mogelijk zijn voor hardnekkige overlastgevende zorgmijders. Van Noorloos & De Vries 2026.

beleid te maken dat rekening houdt met sociaaleconomische positie in de opportuniteitsafweging (zeker in tijden van tekorten). Het draagkrachtbeginsel is reeds van toepassing wanneer het OM zelf boetes oplegt; maar ook in de fase van opsporing en vervolging kan een breder toepasbaar draagkrachtbeginsel, waarbij sociaaleconomische positie wordt meegenomen in strafrechtelijk beleid, van belang zijn.

Handhaving van delicten gepleegd door sociaaleconomisch kwetsbare groepen die geen zware rechtsbelangen schenden zou bovendien vaker kunnen worden overgeheveld naar alternatieve kaders. Veel zaken die de strafrechter voor zich krijgt hadden eigenlijk beter in een zorgkader thuisgehoord, maar de grote tekorten in de zorg maken dat helaas nogal ingewikkeld. Als ze voor de strafrechter komen, dan zal die toch een beslissing moeten nemen. Dan komt het bij kwetsbare groepen (zoals mensen met een verslaving) toch regelmatig op vrijheidsbeneming uit.¹¹²

112 Smit & Terlouw 2024.

5. MENSBEELDEN

Er zijn dus verschillende niveaus waarop in het strafrecht kan worden geprobeerd met sociale ongelijkheid rekening te houden. Om sociaaleconomische ongelijkheid in het strafrecht tegen te gaan, is het ook van belang om aandacht te hebben voor bewustwording van vooroordelen en van historisch gegroeide mensbeelden over mensen in armoede.

Al eeuwenlang zijn mensen in armoede – zoals bedelaars en ‘landlopers’ – met strafrechtelijke dan wel andersoortige dwangmaatregelen bejegend en als ‘onmaatschappelijk’ beschouwd.¹¹³ Ik sprak al over de tewerkstelling in Rijkswerkinrichtingen. Willem Pompe schreef in 1932 over het toen geldende algemene bedelverbod, als onderdeel van de ‘trias vagabundica’ (bedelarij, landloperij en souteneurschap): ‘De diepste grond der strafbepaling tegen bedelaars (en landlopers) lijkt mij de afkeer, die de gezeten burgers voelen voor de armen.’¹¹⁴

Tegenwoordig hebben we het ook wel over aporofobie: een afkeer van mensen die arm zijn.¹¹⁵ Ten aanzien van sommige

113 Zie hierover W.H. Nagel, *Het werkschuwe tuig*, 1977, Samsom; C. Kelk, ‘Van bedelaars, landlopers en stadswervers’, in: C. Kelk, *De kunst van een humaan strafrecht*, 2018, Boom Juridisch; Koenraadt 2014.

114 W.P.J. Pompe, ‘Bedelarij’, *De Gemeenschap* 1932 (vol. 8), p. 117-127.

115 I. García Domínguez & T. Vander Beken, ‘Aporophobic and Homeless Victimisation – the Case of Ghent’, *European Journal on Criminal Policy and Research* 2023. De term werd eerder gebruikt door Adela Cortina, *El quehacer ético. Guía para la educación moral*, 1996, Santillana.

groepen wordt dat nog eens verergerd door racisme en vreemdelingenhaat, zoals bij ongedocumenteerde personen en mensen uit Romagemeenschappen.

Stereotypen over mensen in armoede zijn nog steeds wijdverbreid en zorgen er mede voor dat mensen uit de publieke ruimte worden geweerd met strafmaatregelen. Meer onderzoek is nodig naar de invloed van dergelijke mensbeelden op de wijze waarop het strafrecht zich heeft ontwikkeld, maar ook vergelijkend en empirisch onderzoek naar hoe zich dit vandaag de dag manifesteert in beslissingen in de praktijk. Zoals Sarah Ganty heeft laten zien: de manier waarop mensen in armoede in veel rechtssystemen worden behandeld is een probleem van ‘misrecognition’, een gebrek aan erkenning, en dat raakt dus aan de kern van het verbod van discriminatie.¹¹⁶ Het gaat veelal om mensen die nogal onzichtbaar zijn in het maatschappelijk, politiek en strafrechtelijk debat, waardoor hun directe beleving niet wordt meegenomen door beslissers en beleidsmakers.^{117, 118} Deze context moet ook worden meegenomen als we naar strafrechtelijke regelgeving en handhaving kijken.

116 Ganty 2021; zie ook Lacey 2022.

117 In de Grondwet stond zelfs tot 1983 dat iemand die wegens landloperij of bedelarij veroordeeld werd tot een vrijheidsstraf van een jaar of langer, uitgesloten werd van het kiesrecht (art. 90 (oud) Grondwet). zie: www.denederlandsegrondwet.nl/artikel/1953/90-kiesrecht.

118 Zie m.b.t. onrechtmatig verblijvende vreemdelingen M.H. Kox, “Ik ben geen crimineel en dan behandelen ze mij zo?": De ervaringen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen met crimmigratie in Nederland', *Boom Strafbblad* 2024, nr. 2.

6. SLOT

Tot slot. Sociaaleconomische scheidslijnen zijn alomtegenwoordig in de maatschappij, niet alleen in het strafrecht; maar het strafrechtelijk systeem mag zich er niet simpelweg bij neerleggen dat het deze ongelijkheden in stand houdt en zelfs vergroot.

Ik heb beargumenteerd dat sociaaleconomische ongelijkheid zich in het strafrecht op allerlei manieren voordoet. En dat we op een andere manier naar het systeem moeten kijken: enerzijds goed onderzoeken welke aspecten aan sociale ongelijkheid bijdragen, en anderzijds hoe het strafrecht zo kan worden omgevormd dat het sociale ongelijkheid ten minste niet verergert.

Ik heb gezegd.

