

Vergaderjaar 2022–2023

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 262

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2023

Tijdens het commissiedebat Strafrechtelijke onderwerpen op 2 februari jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 773) sprak ik met uw Kamer over de strafrechtelijke aanpak van psychisch geweld, mede in relatie tot de aanpak van moord of doodslag tegen vrouwen (met seksistisch motief ook bekend als femicide). Ik zegde uw Kamer toe medio maart 2023 een brief te sturen met daarin een nadere juridische onderbouwing en een duiding van Eurostat-cijfers over moord en doodslag op vrouwen in Europese landen. In deze brief zet ik uiteen met welke bestaande bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) op dit moment al strafrechtelijke vervolging wegens psychisch geweld kan worden ingesteld en hoe ik het tegengaan van psychisch geweld in de praktijk wil bevorderen. Ook ga ik in op de wens tot een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek. Tot slot geef ik een duiding van de cijfers van Eurostat over het aantal vermoorde vrouwen in Europa door een (ex-)partner of familielid. Ik stuur deze brief mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Het Wetboek van Strafrecht

Mensen die in hun privéomgeving met psychisch geweld te maken hebben, waaronder dwingende controle of intieme terreur, ervaren daarvan vaak (ernstige) negatieve gevolgen.¹ Het grote aantal slachtoffers en de enorme impact op het persoonlijk leven van mensen vragen om een brede aanpak om psychisch geweld tegen te gaan. Het is van wezenlijk belang dat een adequate inzet van het strafrecht daarvan onderdeel uitmaakt. De strafrechtelijke aanpak is, onder meer in het licht van internationale verdragen, gebaat bij duidelijke normen op grond waarvan psychisch geweld kan worden vervolgd.

¹ Akkermans e.a., *Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag 2022*, WODC-CBS, Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag (cbs.nl) en bijlage bij Kamerstuk 34 843, nr. 67.
Steketee e.a., *Kwestie van lange adem, Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?*, Verwey-Jonker Instituut 2020.

In de beleidsreactie op het rapport *Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld* die uw Kamer op 14 december 2022 ontving (Kamerstuk 28 345, nr. 260), is ingegaan op de vraag in hoeverre een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld noodzakelijk is om dergelijk geweld adequaat strafrechtelijk te kunnen handhaven. Daarin is aangegeven dat, afhankelijk van de aard en de omstandigheden waaronder het psychische geweld plaatsvindt, vervolging op dit moment al kan plaatsvinden op grond van de strafbaarstellingen van dwang (artikel 284 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr), belaging (artikel 285b Sr) en mishandeling (artikel 300 Sr). Dit geheel van strafbaarstellingen biedt de strafrechtspraktijk verschillende handvatten om tegen uiteenlopende gevallen van psychisch geweld op te treden. Zoals toegezegd in het bovengenoemde commissiedebat, geef ik hierna een uitgebreidere omschrijving van deze strafbepalingen in relatie tot psychisch geweld. Daarnaast licht ik toe waarom een wetswijziging in de vorm van een separate strafbaarstelling volgens het kabinet niet aangewezen is.

In geval van psychisch geweld zal in veel gevallen vervolging wegens dwang (artikel 284 Sr) kunnen worden ingesteld. Dit artikel stelt strafbaar het «door geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid» dwingen van een ander om iets «te doen, niet te doen of te dulden». Plegers van dit misdrijf kunnen worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van de vierde categorie (€ 22.500). De strafbaarstelling van dwang heeft een breed bereik en is uitdrukkelijk niet beperkt tot (dreiging met) fysiek geweld. Juist ook in gevallen waarin uitsluitend of in overwegende mate psychische druk op een slachtoffer wordt uitgeoefend, kan vervolging voor dit misdrijf plaatsvinden. Er is in die gevallen immers sprake van «enige andere feitelijkheid» als dwangmiddel. In dit kader heeft de Hoge Raad in 2020 geoordeeld dat in zaken waarin er uitsluitend sprake is van verbale dwang (het uitspreken van woorden), dit strafbaar kan zijn op grond van artikel 284 Sr.² Tevens kan deze strafbaarstelling worden aangewend in gevallen waarin het psychisch geweld langdurig of stelselmatig plaatsvindt. Ook patronen van psychisch geweld vallen daarmee onder deze strafbaarstelling. Het eerdergenoemde rapport van de Open Universiteit en Avans Hogeschool concludeerde in dit verband dat artikel 284 Sr «van toepassing is op een groot scala aan gedragingen die de handelingsvrijheid (en autonomie) van het slachtoffer beperken».³ De onderzoekers concluderen dat deze strafbaarstelling bijna volledig overlapt met een eventuele zelfstandige strafbaarstelling van psychisch geweld.⁴ Het artikel biedt daarmee in veel gevallen van psychisch geweld reeds grond om tot vervolging over te gaan.

Ook het misdrijf belaging (artikel 285b Sr) kan grond voor vervolging opleveren in zaken waarin psychisch geweld is gepleegd. Dit misdrijf betreft het wederrechtelijk stelselmatig opzettelijk inbreuk maken op iemands persoonlijke levenssfeer met het oogmerk diegene te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen. Het gaat bij dit delict – ook wel bekend als «stalking» – dus om de stelselmatige inbreuk die op privésfeer van het slachtoffer wordt gemaakt, waardoor de vrijheid van het slachtoffer wordt ingeperkt. De aantasting van de geestelijke integriteit die daarvan het gevolg is, betreft een specifieke vorm van psychisch geweld die onder deze strafbaarstelling adequaat kan worden bestraft. In geval van een veroordeling wegens belaging kan een

² HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:568.

³ Janssen, Dreissen & Juncker, *Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld? Voor- en tegenargumenten*. Open Universiteit en Avans Hogeschool 2022, p. 34.

⁴ *Ibid*, p. 62.

gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vierde categorie (€ 22.500) worden opgelegd.

Gezellen van psychisch geweld kunnen ook gekwalificeerd worden als mishandeling (artikel 300 Sr). Hoewel dit artikel van oudsher betrekking heeft op handelingen die een inbreuk maken op lichamelijke integriteit van het slachtoffer zijn er in de lagere rechtspraak ook uitspraken gedaan die een inbreuk op de psychische integriteit van het slachtoffer als mishandeling aanmerken.⁵ In deze uitspraken wordt psychische mishandeling beschouwd als het opzettelijk benadelen van de gezondheid van een ander, dat in het vierde lid van art. 300 Sr expliciet gelijkgesteld is aan mishandeling. Het artikel stelt daarmee een duidelijke strafrechtelijke norm die mede strekt tot bescherming tegen psychisch geweld. Ook in de literatuur wordt betoogd dat het misdrijf mishandeling zich uitstrekt tot de bescherming van de psychische gezondheid van slachtoffers.⁶ Ernstige aantastingen van de geestelijke integriteit van een slachtoffer kunnen dus worden beschouwd als een «opzettelijke benadeling van de gezondheid» van het slachtoffer en daardoor strafbaar zijn op grond van artikel 300 Sr.

Tot slot kan in zaken waarin psychisch geweld gepaard gaat met een fysieke beperking van de lichamelijke vrijheid van het slachtoffer, waardoor deze niet kan gaan en staan waar hij of zij wil, in bepaalde gevallen worden vervolgd onder de artikelen 282 of 282a Sr. In deze artikelen zijn wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling strafbaar gesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin iemand niet toestaat dat diens partner zelf een huissleutel heeft en diegene opgesloten thuis laat zitten. Zaken waarin een bedreiging met geweld aan de orde is, kunnen ook wegens het misdrijf bedreiging (artikel 285 Sr) worden vervolgd. Deze artikelen zijn niet op alle gevallen van psychisch geweld van toepassing, maar kunnen onder specifieke omstandigheden aanleiding geven tot strafrechtelijke vervolging.

Uit het voorgaande volgt dat het Wetboek van Strafrecht op dit moment al meerdere strafbaarstellingen bevat op grond waarvan uiteenlopende gevallen van psychisch geweld kunnen worden vervolgd. Niet alleen fysieke, maar juist ook psychische vormen van geweld kunnen onder het bereik van deze strafbaarstellingen vallen. Dit betekent dat ook in zaken waarin geen fysiek geweld is gebruikt maar uitsluitend of hoofdzakelijk de geestelijke integriteit van het slachtoffer is aangetast, er voldoende juridische aanknopingspunten zijn om vervolging in te stellen.

Daarnaast benadruk ik graag dat de genoemde artikelen niet uitsluitend zien op incidenteel psychisch geweld. Gezellen waarin het psychisch geweld langdurig, herhalend of stelselmatig plaatsvindt, kunnen eveneens op grond van die bepalingen worden vervolgd. Ook merk ik op dat uit het onderzoek van de Open Universiteit en de Avans Hogeschool geen verschijningsvormen van ernstig psychisch geweld naar voren komen die niet door de huidige strafbaarstellingen worden bestreken. De onderzoekers concluderen in dit verband dat een eventuele zelfstandige

⁵ Bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 1 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:900, Rechtbank Noord-Holland 14 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9068, Rechtbank Midden-Nederland 28 januari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:263, Rechtbank Midden-Nederland 28 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4652, Rechtbank Zeeland West-Brabant 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:4242, Rechtbank Midden-Nederland 8 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2376 en Rechtbank Midden-Nederland 3 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1786.

⁶ A.J. Machielse in: Noyon/Langemeijer/Remmeling, *Het Wetboek van Strafrecht*, commentaar op artikel 300 Sr, aantekening 3 en Y.G.M. Baaijens-Van Geloven, «Is psychische mishandeling strafbaar?» in: A. Hartevelde, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling, Liber amicorum G. Knigge*.

strafbaarstelling in belangrijke mate overlap zal vertonen met de hierboven genoemde, bestaande strafbaarstellingen.

Gelet op het voorgaande concludeer ik dat een afzonderlijke strafbaarstelling van psychisch geweld op het punt van aanvullende strafbaarstellingen geen wezenlijke meerwaarde ten opzichte van de bestaande strafbaarstellingen zal hebben. Wel zou zo'n afzonderlijke strafbaarstelling kunnen leiden tot allerlei afbakeningsvragen. Niet uitgesloten is dat daardoor de hierboven besproken algemene en ruim opgezette strafbepalingen restrictiever dan nu toepassing zullen vinden. Dat potentieel negatieve effect weegt voor het kabinet zwaar, te meer omdat in de rechtspraak gevallen van psychische mishandeling steeds vaker succesvol worden vervolgd en in toenemende mate als een vorm van strafbare mishandeling (artikel 300 Sr) worden gekwalificeerd. De introductie van een afzonderlijke strafbaarstelling zou tot gevolg kunnen hebben dat deze toe te juichen rechtsontwikkeling zal worden verstoord of in elk geval ongewild tot onduidelijkheden zal leiden. Die prijs is de enkele signaalwerking van een aparte strafbaarstelling naar de mening van het kabinet niet waard.

Versterking van de aanpak

Het is van belang dat strafrechtelijke vervolging in voorkomende gevallen daadwerkelijk kan plaatsvinden en dat de juiste hulp en interventies worden ingezet om het psychisch geweld te stoppen. In plaats van in te zetten op afzonderlijke strafbaarstelling, kiest het kabinet er daarom voor om met behulp van het bestaande juridische instrumentarium de aanpak van psychisch geweld in de praktijk te versterken.

- Zoals beschreven in de beleidsreactie d.d. 14 december 2022 doen wij dat allereerst met deskundigheidsbevordering op maat voor professionals van onder andere Veilig Thuis, de politie, de reclassering en de vrouwenopvang. Het scholingsmateriaal dat momenteel wordt ontwikkeld moet bijdragen aan het herkennen van signalen van psychisch geweld en aan het versterken van de bewijsvoering, zodat het Openbaar Ministerie over de juiste informatie kan beschikken om tot vervolging over te gaan.
- Ook verken ik de wenselijkheid en mogelijkheid tot (verbetering van) de inzet van (forensisch-) psychologische of psychiatrische expertise bij verdenking van mishandeling ter bewijsvoering van de benadeling van de gezondheid van het vermoedelijke slachtoffer.
- Tevens wordt gewerkt aan een zorg- en beschermingsarrangement voor slachtoffers van intieme terreur (ernstig psychisch geweld dat bestaat uit dwingende controle en dat ook gepaard gaat met fysiek en/of seksueel geweld).
- De Staatssecretaris van VWS en ik bekijken momenteel hoe het thema psychisch geweld specifieke aandacht kan krijgen in de geplande publiekscampagne over huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze campagne zal naar verwachting in juni 2023 van start gaan.
- Daarnaast zullen wij ook de komende jaren investeren in de intensieve samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en Veilig Thuis met de ontwikkelagenda *Veiligheid Voorop*.
- Specifiek voor de aanpak van stalking werk ik met de Minister van Justitie en Veiligheid, de Staatssecretaris van VWS, de VNG en ketenpartners onder meer aan een landelijk kader, voortbouwend op de verbetermaatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid in het onderzoek naar de aanpak van stalking (de Inspectie is inmiddels gestart met een vervolgonderzoek dat in 2023 loopt). Het landelijk kader zal samenwerkingsafspraken

- bevatten op landelijk niveau tussen de betrokken ketenpartners en afspraken die regionaal of lokaal ingevuld worden.
- Tevens werkt de Staatssecretaris van VWS samen met de Minister voor Rechtsbescherming en de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de VNG en ketenpartners en in afstemming met kennisinstellingen, toezichthouders en belangenorganisaties aan de versterking van de aanpak van gendergerelateerd geweld. Deze aanpak richt zich op het voorkomen en bestrijden van verschillende vormen van geweld, zowel binnen als buiten de huiselijke kring. De aanpak focust op de invloed van gender op de geweldsdynamiek. Hierover wordt u voor de zomer van 2023 nader geïnformeerd.

Internationaal rechtsvergelijkend onderzoek

Tijdens het voornoemde commissiedebat Strafrechtelijke onderwerpen stelde het lid Mutluer dat een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek ten aanzien van een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld wenselijk zou zijn. Onlangs is de Open Universiteit een dergelijk wetenschappelijk promotieonderzoek gestart. In dit onderzoek zullen de juridische kaders van verschillende landen in kaart worden gebracht en met elkaar worden vergeleken. Momenteel wordt verkend op welke landen dit onderzoek zich zal richten. Dit onderzoek zal naar verwachting vier jaar duren. Ik zal uw Kamer na afloop van het onderzoek informeren over de bevindingen.

Eurostat-gegevens

Ten slotte zegde ik uw Kamer toe, in het licht van de discussie over een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld, Europese cijfers over moord en doodslag op vrouwen door een (ex-)partner of familielid te duiden. Europese landen verschillen van elkaar op het gebied van onder meer strafrechtssystemen, strafbepalingen en wijze van registreren. Dit brengt met zich mee dat voorzichtigheid is geboden bij het vergelijken van de statistische gegevens tussen de verschillende Europese landen. Op basis van de data van Eurostat over de periode 2011–2020 blijkt dat Nederland, in vergelijking tot andere Europese landen die statistieken hebben aangeleverd, in de meeste jaren een plek inneemt in de onderste helft van de lijst van landen (dus met relatief minder slachtoffers dan de bovenste helft van deze lijst), gemeten naar aantal slachtoffers per 100.000 inwoners van het desbetreffende land.⁷ Dat geldt in de meeste jaren zowel voor slachtoffers die door een (ex-)partner zijn omgebracht⁸ als voor slachtoffers die door een familielid zijn omgebracht⁹. Het relatieve aantal slachtoffers van moord of doodslag door een (ex-)partner varieert in Nederland in de periode 2011–2020 van minimaal 0,19 per 100.000 inwoners (2014¹⁰) tot maximaal 0,32 per 100.000 inwoners (2013 en 2018¹¹). Het relatieve aantal slachtoffers van moord of doodslag door een familielid varieert in Nederland in dezelfde periode van minimaal 0,03

⁷ Statistieken van Eurostat over moord en doodslag op vrouwen door hun (ex-)partner of door een familielid, 2011–2020, Statistics | Eurostat (europa.eu).

⁸ In de jaren 2013 en 2015 behoorde Nederland tot de Europese middenmoot, in 2018 was het relatieve aantal slachtoffers in Nederland relatief hoog.

⁹ In 2015 behoorde Nederland tot de Europese middenmoot.

¹⁰ In 2014 rapporteerde IJsland relatief het meeste aantal slachtoffers van moord of doodslag door een (ex-)partner (1,23 per 100.000 inwoners).

¹¹ In 2018 rapporteerde Malta relatief het meeste aantal slachtoffers van moord of doodslag door een (ex-)partner (0,85 per 100.000 inwoners).

per 100.000 inwoners (2018¹²) tot maximaal 0,17 per 100.000 inwoners (2020¹³).

Op basis van deze statistieken van Eurostat kunnen geen conclusies worden getrokken over het effect van een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld (of andere vormen van huiselijk geweld) in relatie tot het aantal moorden op vrouwen door (ex-)partners of familieleden. Of psychisch geweld nu wel of niet apart strafbaar is gesteld: het gaat er in alle gevallen om dat slachtoffers van psychisch geweld bij de juiste instanties terecht kunnen, dat daar expertise bestaat over de kenmerken, oorzaken en veiligheidsrisico's van psychisch geweld, dat de juiste hulp wordt georganiseerd en dat in geval van strafrechtelijke vervolging het juiste bewijsmateriaal op tafel komt. Dit vraagt niet zozeer om een uitbreiding van het juridische instrumentarium, maar vooral om een verbetering van de aanpak in de praktijk om slachtoffers te ondersteunen en verdachten ter verantwoording te kunnen roepen. Het doel is te voorkomen dat mensen, ongeacht hun geslacht, gender of leeftijd, in een onveilige thuissituatie leven of omgebracht worden.

Het kabinet werkt aan de versterking van de aanpak van psychisch geweld in de praktijk vanuit de overtuiging dat het Wetboek van Strafrecht daartoe duidelijke normen stelt en een toereikend arsenaal aan strafbepalingen bevat. Het kabinet zal uw Kamer in het derde kwartaal van 2023 verder informeren over de voortgang van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹² In 2018 rapporteerde Letland relatief het meeste aantal slachtoffers van moord of doodslag door een familielid (1,15 per 100.000 inwoners).

¹³ In 2020 rapporteerde Letland relatief het meeste aantal slachtoffers van moord of doodslag door een familielid (1,56 per 100.000 inwoners).