

Kenmerk	W16.26.00163/II
Datum aanhangig	15 juni 2026
Datum vastgesteld	16 september 2026
Datum advies	16 september 2026
Datum publicatie	21 september 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 15 juni 2026, no.2026001253, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Implementatiewet richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Europese richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna: de richtlijn). De richtlijn beoogt te voorzien in een minimumkader voor de doeltreffende voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in de hele Unie. (zie noot 1)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het strafmaximum voor het misdrijf 'dwang', dat ter implementatie van de richtlijn wordt verhoogd naar drie jaren. Deze verhoging zal ook gelden voor andere vormen van dwang dan huwelijksdwang. De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op dit bredere bereik en nut en noodzaak hiervan te motiveren.

De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over het orgaan dat wordt belast met het publiceren van verslagen en het doen van aanbevelingen over alle met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld verband houdende kwesties. Uit de toelichting blijkt niet of dit orgaan kan worden aangemerkt als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Tot slot adviseert de Afdeling toe te lichten welke concrete stappen nog moeten worden genomen voordat kan worden overgegaan tot ratificatie van het Verdrag van Istanbul voor Caribisch Nederland.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting, en zo nodig het wetsvoorstel, wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond

Met het wetsvoorstel wordt de Europese richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (zie noot 2) geïmplementeerd. Onderdeel van de richtlijn is een versterking van bestaande maatregelen en de invoering van nieuwe maatregelen met betrekking tot onder meer strafbare feiten en sancties op het gebied van geweld tegen vrouwen en de bescherming en ondersteuning van slachtoffers. Zo schrijft de richtlijn voor dat bepaalde gedragingen, zoals vrouwelijke genitale verminking, huwelijksdwang en het zonder instemming delen van intiem materiaal, strafbaar worden gesteld en dat daarop een bepaalde minimale maximumstraf staat. Ook verplicht de richtlijn de lidstaten ertoe om ervoor te zorgen dat ondersteunings- en beschermingsbehoeften van slachtoffers worden beoordeeld en dat in deze behoeften wordt voorzien.

De lidstaten van de Europese Unie moeten uiterlijk op 14 juni 2027 aan de richtlijn voldoen door deze waar nodig in hun nationale wetgeving om te zetten. Ter implementatie van de richtlijn, wijzigt het voorstel het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

De Afdeling onderschrijft de doelstellingen van de richtlijn en heeft begrip voor de maatregelen die de regering in dit kader voorstelt. Met deze maatregelen wordt aangesloten bij de bestaande praktijk op het terrein van de ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld. De Afdeling vraagt in dit kader aandacht voor de veelheid aan partijen en organisaties op dit terrein. Voorkomen moet worden dat deze partijen en organisaties langs elkaar heen werken. Omdat de samenwerkingsstructuren met dit wetsvoorstel ten principale echter niet worden gewijzigd, beperkt de Afdeling zich in dit advies tot een aantal aspecten die rechtstreeks het gevolg zijn van de implementatie van de richtlijn.

2. Verhogen strafmaximum dwang

De richtlijn schrijft voor om huwelijksdwang - een ander ertoe dwingen een huwelijk aan te gaan - strafbaar te stellen. (zie noot 3) In Nederland is huwelijksdwang al strafbaar gesteld. Het wetboek van Strafrecht (Sr) stelt 'dwang' namelijk strafbaar als een misdrijf waarop een gevangenisstraf van maximaal twee jaren is gesteld (artikel 284 Sr). Omdat de richtlijn vereist dat huwelijksdwang strafbaar wordt gesteld met een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaren, wordt voorgesteld het strafmaximum voor het misdrijf 'dwang' te verhogen naar drie jaren. (zie noot 4)

Omdat het misdrijf 'dwang', zoals strafbaar gesteld in artikel 284 Sr, een algemene dwangbepaling betreft, zal de voorgestelde verhoging van het strafmaximum ook gaan gelden voor andere vormen van dwang dan huwelijksdwang. De toelichting gaat hier niet op in. De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting alsnog in te gaan op dit bredere bereik van de voorgestelde strafverhoging en te motiveren hoe de voorgestelde strafverhoging zich verhoudt tot de aard en ernst van het delict, in het bijzonder ten aanzien van andere vormen van dwang.

3. Kaderwet adviescolleges

Op grond van de richtlijn zijn lidstaten verplicht om een orgaan aan te wijzen dat belast is met het publiceren van verslagen en het doen van aanbevelingen over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, en het uitwisselen van informatie met relevante Europese instanties en netwerken. (zie noot 5) Om aan deze verplichting te voldoen, is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor het aanwijzen van een dergelijk orgaan. (zie noot 6) Uit de toelichting blijkt dat dit orgaan zal worden belast met het analyseren van ontwikkelingen, het

signaleren van knelpunten in de aanpak en het doen van aanbevelingen ter verbetering van beleid en uitvoering. (zie noot 7)

Hoewel in het wetsvoorstel niet wordt gedefinieerd aan wie de algemene aanbevelingen worden gericht, ligt het voor de hand dat de aanbevelingen ter verbetering van beleid die het orgaan volgens de richtlijn kan geven ook worden gericht aan de regering. In dat kader rijst de vraag of het aan te wijzen orgaan al dan niet gedeeltelijk moet worden beschouwd als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Volgens deze wet is daarvan sprake wanneer een college krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. (zie noot 8) In dat geval is instelling bij wet en medeondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken vereist. (zie noot 9)

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of het in artikel 3.5 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bedoelde orgaan een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges is, en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

4. Caribisch Nederland

Omdat de richtlijn alleen geldt voor het Europese deel van Nederland, is ervoor gekozen om de reikwijdte van het wetsvoorstel hiertoe te beperken. (zie noot 10) Er is geen aanleiding gezien om de richtlijn ook, al dan niet in beperkte mate, in Caribisch Nederland te implementeren.

De toelichting benadrukt namelijk dat er voor Caribisch Nederland reeds gewerkt wordt aan de versterking van de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De toelichting wijst op de afspraken in het Bestuursakkoord Voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland 2026-2029. (zie noot 11) Hierin is onder meer afgesproken dat wordt toegewerkt naar de ratificatie en inwerkingtreding van het Verdrag van Istanbul, dat ook ten grondslag lag aan de richtlijn, in Caribisch Nederland.

De Afdeling merkt op dat het Verdrag van Istanbul in 2016 is goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar op dit moment alleen voor het Europese deel van Nederland is geratificeerd. (zie noot 12) Hoewel volgens de toelichting wordt toegewerkt naar ratificatie van dit verdrag, wordt niet toegelicht welke concrete stappen nog genomen moeten worden om dit verdrag te ratificeren en wat het tijdspad voor ratificatie is. De Afdeling adviseert daarom meer duidelijkheid te bieden over de termijn waarop het verdrag zal worden geratificeerd voor Caribisch Nederland.

De Afdeling adviseert toe te lichten welke concrete stappen nog moeten worden genomen voordat kan worden overgegaan tot ratificatie van het Verdrag van Istanbul en wat het tijdspad voor ratificatie is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Overweging 1 in de preambule van de richtlijn.

- (2) Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.
- (3) Artikel 4 onderdeel a van de richtlijn.
- (4) Memorie van Toelichting, I. Algemeen Deel, 4. Inhoud van de richtlijn en wijze van implementatie; zie ook artikel 10, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 4 van de Richtlijn.
- (5) Artikel 22, eerste lid, van de richtlijn.
- (6) Artikel III, onderdeel G (artikel 3.5a van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) van het wetsvoorstel.
- (7) Memorie van Toelichting, I. Algemeen Deel, 4. Inhoud van de richtlijn en wijze van implementatie.
- (8) Artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges.
- (9) Artikelen 4 en 7 van de Kaderwet adviescolleges.
- (10) Memorie van Toelichting, I. Algemeen deel, 6.6. Bredere nationale aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.
- (11) Kamerstukken II 2025-26, 24170 nr. 383.
- (12) Zie de goedkeuringswet in Stb. 2015, 409.