Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 7 september 2026

Betreft: NJCM consultatiereactie *Wetsvoorstel strafbaarstelling psychisch geweld*

Geachte lezer,

Met veel belangstelling volgt het NJCM de plannen van uw ministerie om psychisch geweld strafbaar te stellen. Dit is een belangrijke stap in de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare slachtoffers. Het NJCM steunt het doel van het conceptwetsvoorstel, maar maakt zich zorgen over de bewijsbaarheid van de vereisten die de voorgenomen strafbepalingen van dwingende controle en psychische mishandeling met zich brengen. Het NJCM vraagt u daarom om in het definitieve wetsvoorstel aandacht te besteden aan de strenge bewijseisen, zodat de beoogde effectiviteit van de strafbaarstellingen niet in het gevaar komt. Hiernaast doet het NJCM nog enkele aanvullingen en verwijst het tevens naar onderdelen uit de eerdere reactie op de initiatiefnota femicide[1] en de daarin staande aanbevelingen.

In deze brief licht het NJCM dit standpunt ten eerste toe aan de hand van de de bespreking van de doelstelling van het conceptwetsvoorstel (hoofdstuk 1). Daarna volgt een bespreking van de strenge vereisten voor strafbaarheid van dwingende controle en psychische mishandeling (hoofdstuk 2).[2] Het NJCM doet vervolgens aanbevelingen om psychisch geweld in één strafbepaling strafbaar te stellen en daarbij de bewijsbaarheid te verbeteren (hoofdstuk 3). Vervolgens doet het NJCM een viertal aanbevelingen in aanvulling op het conceptwetsvoorstel (hoofdstuk 4). Tot slot volgt een conclusie (hoofdstuk 5).

1. Strafbaarstelling is nodig

Het NJCM staat achter de strafbaarstelling van psychisch geweld. Allereerst bespreken wij de veranderde politieke visie rondom het thema (paragraaf 1.1). Vervolgens komt de jurisprudentiële lijn uit de Nederlandse rechtspraak aan de orde (paragraaf 1.2). Daarna volgt een uiteenzetting van het Europeesrechtelijk kader, zoals uiteengezet in het EVRM en rechtspraak van het EHRM (paragraaf 1.3). Tot slot concluderen wij dat zelfstandige strafbaarstelling van psychisch geweld noodzakelijk is (paragraaf 1.4).

[1] NJCM.nl, *'NJCM steunt initiatiefnota femicide – erkenning en aanpak van gendergerelateerd dodelijk geweld en doet een vijftal aanbevelingen'*, 8 maart 2026, Brief-Vrouwenrechten-Strafrecht-2.pdf

[2] Het wetsvoorstel bevat daarnaast drie andere onderdelen – de introductie van een gekwalificeerde vorm van doodslag, de uitbreiding van de strafbaarstelling rond het dreigen met openbaarmaking van seksueel beeldmateriaal en het laten vervallen van de klachtvereiste bij belaging – die in deze brief niet aan de orde zullen komen.

1.1 Veranderde politieke visie

De afzonderlijke strafbaarstelling van psychisch geweld is al langere tijd onderwerp van politieke discussie. Eerder achtte de minister voor Rechtsbescherming dit niet nodig: de artikelen 284 Sr (dwang), 285 Sr (bedreiging) en 285b Sr (belaging) zouden voldoende mogelijkheden bieden voor vervolging. Bovendien werd met verwijzing naar lagere rechtspraak gedacht dat 300 lid 4 Sr (opzettelijke benadeling van de gezondheid) tot veroordeling kon leiden. Verbetering van de bewijsvoering achtte de minister belangrijker dan een nieuwe strafbaarstelling.[3] Afzonderlijke strafbaarstelling zou kunnen leiden tot afbakeningsvragen en een restrictievere toepassing van de alternatieve strafbepalingen.[4]

Met het aantreden van het kabinet-Schoof veranderde dit standpunt. In oktober 2024 zegde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toe een wetsvoorstel voor een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld in te dienen, met gelijktijdige aandacht voor de bewijsvoering.[5] In juli 2025 werden de contouren van dit wetsvoorstel bekendgemaakt, waarbij de noodzaak van een aparte strafbaarstelling vooral werd gemotiveerd vanuit het ontbreken van een grondslag voor het patroonmatige handelen dat als "dwingende controle" wordt aangeduid.[6] De staatssecretaris benadrukte dat een wettelijke strafbaarstelling alleen niet volstaat zolang de bewijslast complex blijft.[7] Het huidige kabinet-Jetten heeft het voornemen tot strafbaarstelling in het Coalitieakkoord 2026-2030 overgenomen.[8]

1.2 Psychisch geweld in Nederlandse rechtspraak

Waar de minister van Rechtsbescherming al in 2022 bij de Hoge Raad verzocht om duidelijkheid over de strafbaarheid van psychisch geweld onder artikel 300 lid 4 Sr,[9] kwam dit er pas op 30 juni 2026. De Hoge Raad oordeelde dat niet op het lichaam inwerkende gedragingen, die uitsluitend psychisch leed tot gevolg hebben, niet vallen onder de huidige strafbepaling van mishandeling. De Hoge Raad legt de verantwoordelijkheid voor eventuele uitbreiding van de strafbaarstelling bij de wetgever.[10] Hiermee maakte de Hoge Raad een einde aan de feitenrechtspraak waarin vaker werd geoordeeld dat psychische mishandeling op zichzelf al strafbaar was.[11]

1.3 Psychisch geweld vanuit Europeesrechtelijk perspectief

Nederland heeft zich in 2015 gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Istanbul. In artikel 33 van dit verdrag is de verplichting neergelegd om psychisch geweld strafbaar te stellen. Er bestaat in de literatuur discussie of de huidige strafbepalingen daarvoor voldoende zijn.[12]

Ook vanuit het EVRM bestaat de positieve verplichting om burgers te beschermen tegen psychisch geweld. Dat volgt uit artikel 3 (verbod op onmenselijke behandeling) en artikel 8 (recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Gevallen waarin geen sprake is van daadwerkelijk fysiek letsel of intens lichamelijk of psychisch leed, kunnen de drempel van artikel 3 EVRM toch halen.[13]

---

[3] *Kamerstukken II* 2022/23, 28 345, nr. 260, p. 4-8.
[4] *Kamerstukken II* 2022/23, 28 345, nr. 262, p. 4.
[5] *Kamerstukken II* 2024/25, 34 843, nr. 115, p. 17.
[6] *Kamerstukken II* 2024/25, 28 345, nr. 285 (bijlage 2).
[7] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 658, nr. 19, p. 56.
[8] PHR 10 maart 2026, ECLI:NL:PHR:2026:238, punt 6.31.
[9] *Kamerstukken II* 2022/23, 28 345, nr. 260, p. 5.
[10] HR 30 juni 2026, ECLI:NL:HR:2026:1005.
[11] Zie voor een uiteenzetting van de feitenrechtspraak, PHR 10 maart 2026, ECLI:NL:PHR:2026:238, punt 6.5-6.28.
[12] Zie bijv. N. Hedlund & K. Lindenberg, 'Psychische mishandeling in de zin van artikel 300 Sr? Nationale rechtspraak in een overgangsperiode', DD 2025/29, par. 2.2; J.H.L.J. Janssen, W.H.B. Dreissen en K. Jucnker, 'Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld? Voor- en tegenargumenten.' Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool 2022, p. 23.
[13] EHRM 22 januari 2026, J.S. t. Slowakije, appl nr. 35767/23, par. 36 onder verwijzing naar Bouyid t. België [GC], nr. 23380/09, §§ 86-87 en Volodina t. Rusland, nr. 41261/17, § 73, 9 Juli 2019. Er moet dan sprake zijn van "treatment which

Hierbij benadrukt het EHRM dat er met name oog moet zijn voor de patroonmatige wijze waarop er macht en controle wordt uitgeoefend op het slachtoffer.[14] Zo overweegt het EHRM dat "acts of domestic violence should never be considered in isolation but rather as a single course of conduct or a series of related incidents".[15]

Alhoewel het EHRM geen concrete strafbaarstelling of wijze van wetgeving voorschrijft die lidstaten dienen te introduceren, leidt het EHRM uit bovenstaande positionering onder artikel 3 EVRM wel vergaande positieve verplichtingen af. Zo dienen lidstaten (administratieve dan wel strafrechtelijke) strafbaarstellingen in te voeren die onderdeel uitmaken van een effectief bestuurlijk en juridisch systeem waarin gevallen van huiselijk geweld op adequate wijze worden geadresseerd.[16] Hierbij dient de verdragsstaat in ieder geval huiselijk geweld als apart strafbaar feit of een verzwarende omstandigheid te definiëren.[17]

1.4 Zelfstandige strafbaarstelling is noodzakelijk

Door de bestaande alternatieven in het huidige Wetboek van Strafrecht om psychisch geweld te veroordelen, valt te bepleiten dat Nederland reeds aan de Europeesrechtelijke verplichtingen voldoet. Nederland kent zelfs een wetsartikel waarin partnermishandeling strafverzwarend doorwerkt (artikel 304 Sr).

De bestaande wetsartikelen zijn volgens het NJCM echter niet geschikt om het door het EHRM benoemde patroon van geweld, dat geheel of voornamelijk kan bestaan uit geïsoleerde gedragingen van betrekkelijk lichte aard, mee te ondervangen. Dit komt doordat voor bijvoorbeeld een bewezenverklaring van bedreiging sprake moet zijn van ernstige bedreigingen en strafbare feiten als dwang en belaging hun eigen bewijsproblemen kennen. Ook de restrictieve uitleg van de Hoge Raad over de bestaande strafbaarstelling van mishandeling draagt niet bij aan de door het EHRM voorgeschreven aanpak van huiselijk en psychisch geweld. Hiermee is de lacune tussen de lichtere vormen daarvan en strafrechtelijk te vervolgen gedragingen onnodig groot.[18] Wat ons betreft heeft de Hoge Raad hiermee een kans laten liggen om met name de belangen van kwetsbare groepen als vrouwen en kinderen, die lijdend voorwerp zijn van huiselijk of psychisch geweld, beter te beschermen.

---

humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or which arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance".

[14] E.C. Gijselaar, A.G Hendriks en M. Samadi, 'De strafbaarstelling van dwingende controle', NJB 2025/698, par. 3.

[15] EHRM 14 december 2021, 55974/16 e.a. (*Tunikova e.a./Rusland*), par. 153.

[16] N. Hedlund, 'The ECHR and the Positive Obligation to Criminalise Domestic Psychological Violence', Human Rights Law Review 2024/24, p. 6.

[17] EHRM 14 december 2021, 55974/16 e.a. (*Tunikova e.a./Rusland*), r.o. 86; EHRM 12 december 2024, 11829/16 (*Hasmik Khachatryan/Armenië*), par. 169. In hoeverre daadwerkelijke criminalisering vereist is hangt volgens Hedlund ook samen met de specifieke aard van huiselijk geweld waarbij verzwarende factoren zoals de kwetsbaarheid van het slachtoffer, de systematische aard van het misbruik en fundamentele mensenrechten zoals autonomie, vrijheid en waardigheid in ogenschouw moeten worden genomen: N. Hedlund, 'The ECHR and the Positive Obligation to Criminalise Domestic Psychological Violence', Human Rights Law Review 2024/24, p. 9.

[18] Goldberg e.a. zijn in hun WODC-rapport juist van opvatting dat de feitenrechters - in ieder geval tot de wetgever de handschoen zou hebben opgepakt - voort hadden moeten gaan met hun extensievere interpretaties van artikel 300 Sr nu dit wel enige generieke bescherming aan slachtoffers zou kunnen bieden: Goldberg e.a. WODC 2025, p. 35.

Gezien het voorgaande is een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld wenselijk om te garanderen dat Nederland aan diens verdragsrechtelijke verplichtingen voldoet.[19] Dit is noodzakelijk omdat de Hoge Raad er expliciet voor heeft gekozen om de bal bij de wetgever te leggen.[20]

2. Het conceptwetsvoorstel kent strenge vereisten

Enerzijds lijkt de wetgever psychisch geweld afzonderlijk strafbaar te willen stellen door de introductie van de strafbaarstelling van "dwingende controle". Anderzijds bevat het conceptwetsvoorstel een aanpassing van de strafbepaling van eenvoudige mishandeling, zodat ook opzettelijke benadeling van de geestelijke gezondheid (psychische mishandeling) strafbaar zal worden.[21] De bewijseisen liggen voor beide strafbepalingen hoog.

2.1 Strafbaarstelling dwingende controle

Het nieuwe artikel 285aa Sr introduceert een zelfstandige strafbaarstelling van dwingende controle. Degene wordt strafbaar die "met het oogmerk macht over een persoon uit te oefenen die persoon stelselmatig vernedert, vrees aanjaagt, in diens vrijheid belemmert, misleidt of anderszins stelselmatig invloed uitoefent op die persoon".

Voor een veroordeling is allereerst stelselmatigheid vereist. Incidentele gedragingen vallen daarmee niet onder deze strafbepaling, maar alleen gedrag van een bepaalde intensiteit, duur of frequentie.[22] De wetgever heeft er in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel oog voor dat dit lastig te bewijzen is. De politie en het openbaar ministerie lopen in de praktijk aan tegen de complexiteit van het gedragspatroon om tot een gedegen bewijsvoering te komen.[23] Toch wordt ervoor gekozen om stelselmatigheid als bestanddeel op te nemen.

Daarnaast geldt het vereiste van het oogmerk op machtsmisbruik. Vereist is dat de dader op ongeoorloofde wijze controle uitoefent over de ander, zodanig dat die ander ernstig wordt beperkt in de uitoefening van diens vrije wil. Voor dit oogmerk is niet doelbewustheid vereist, het volstaat ook wanneer de dader beseft dat het eigen gedragspatroon als noodzakelijk gevolg machtsuitoefening over het slachtoffer meebrengt.[24] Het is onduidelijk hoe dit bestanddeel bewezen zou moeten worden, aangezien dit bestanddeel niet in andere strafbepalingen voorkomt. Daarmee bestaat een reëel risico dat dwingende controle lastig bewijsbaar zal zijn, terwijl dat juist een probleem is dat met de strafbaarstelling van psychisch geweld zou moeten worden verholpen.

2.2 Strafbaarstelling psychische mishandeling

In het kader van psychische mishandeling zou door aanpassing van artikel 300 lid 4 Sr voortaan zowel de benadeling van de lichamelijke als de geestelijke gezondheid vallen.[25]

---

[19] Deze opvatting vindt ook steun te vinden in de literatuur: N. Hedlund, 'The ECHR and the Positive Obligation to Criminalise Domestic Psychological Violence', Human Rights Law Review 2024/24, p. 9; N. Hedlund & K. Lindenberg, 'Psychische mishandeling in de zin van artikel 300 Sr? Nationale rechtspraak in een overgangsperiode', DD 2025/29, par. 6.2; E.C. Gijselaar, A.G Hendriks en M. Samadi, 'De strafbaarstelling van dwingende controle', NJB 2025/698, par. 5.

[20] HR 30 juni 2026, ECLI:NL:HR:2026:1005, r.o. 3.6.

[21] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 2.

[22] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 10-11.

[23] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 34.

[24] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel §3.3.3, met verwijzing naar vgl. K. Lindenberg en H.D. Wolswijk, Het materiële strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 140.

[25] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 15-16; artikelsgewijze toelichting, Onderdeel F.

Ook bij deze strafbaarstelling staat de bewijsbaarheid onder druk. Anders dan bij dwingende controle zou psychische schade moeten worden aangetoond. Dat betekent dat een slachtoffer als gevolg van het gedrag van de dader een erkende psychische aandoening moet krijgen, zoals bijvoorbeeld een angststoornis of depressieve stoornis.[26] De algemene ervaringsregels zouden alleen bij ernstige gevallen kunnen worden gebruikt. Als een gedraging of samenstel van gedraging zo ernstig is, dat het niet anders kan zijn dan dat benadeling van de geestelijke gezondheid daarvan het gevolg is, dan hoeft die gezondheidsbenadeling niet zonder meer te worden onderbouwd aan de hand van bijvoorbeeld een deskundigenrapport.[27] Voor minder ernstige gevallen wordt dus een erg hoge grens gehanteerd.[28] Hiermee is de wetgever strenger dan de Hoge Raad is bij het vaststellen van schade in het kader van het opzettelijk bij een ander teweegbrengen van een min of meer hevige onlust veroorzakende gewaarwording in of aan het lichaam (artikel 300 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht). Niet is uitgesloten dat zo'n min of meer hevige onlust – die het gevolg is van een op het lichaam van het slachtoffer inwerkende gedraging – bestaat in psychisch leed.[29] Dat psychische leed hoeft bij minder ernstige gevallen niet altijd te worden onderbouwd met bewijsstukken van een erkende psychische aandoening. Algemene ervaringsregels kunnen bij psychische schade volstaan. Bekende voorbeelden zijn de bewezenverklaring vanwege het van dichtbij vol in het gezicht en in de ogen spugen, hetgeen het slachtoffer vreselijk vies en walgelijk vond.[30] Andere voorbeelden betreffen het in het water duwen van een slachtoffer in het water waardoor deze nat en koud is geworden[31] en het overgieten van een slachtoffer met een fles urine waardoor diegene misselijk werd.[32] Van een bewezen erkende psychische aandoening hoefde bij deze weinig ernstige gevallen steeds geen sprake te zijn.

3. Samenvoeging in één strafbepaling met verbetering bewijsbaarheid

Dat het NJCM de zelfstandige strafbaarstelling van psychisch geweld steunt, betekent niet dat er geen kritiek bestaat op de manier waarop het kabinet dit voornemens is met het conceptwetsvoorstel. In praktische zin geeft het NJCM de wetgever in overweging om psychisch geweld in één strafbepaling strafbaar te stellen en de strenge vereisten te versoepelen. Ook is er aandacht nodig voor de bewijspositie in de praktijk en de rol van de keten.

3.1 Samenvoeging strafbepalingen is wenselijk

De wetgever meent dat de zelfstandige strafbaarstelling van dwingende controle van toegevoegde waarde is naast de strafbaarstelling van psychische mishandeling. Alhoewel de stelselmatigheid en het machtsoogmerk moeilijker bewijsbaar zijn dan psychische mishandeling, hoeft de psychische schade bij dwingende controle niet bewezen te worden.[33] Aan de andere kant stelt de wetgever juist dat bij ernstigere gevallen van psychische mishandeling geen aantoonbare psychische gevolgen hoeven te bestaan, maar dat de algemene ervaringsregels voldoende zijn. Het is onwaarschijnlijk dat een samenstel van gedragingen, dat voldoet aan de strenge vereisten van dwingende controle, niet kan worden gekwalificeerd als een ernstig geval. Het NJCM ziet op dit punt dan ook niet de meerwaarde van de strafbaarstelling van dwingende controle naast die van psychische mishandeling.

---

[26] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 17.
[27] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 18.
[28] A.E. Goldberg e.a., *Psychisch geweld in het strafrecht. Een verkennend onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van psychisch geweld*, Groningen: University of Groningen Press 2025, p. 22.
[29] HR 30 juni 2026, ECLI:NL:HR:2026:1005, r.o. 3.5.2.
[30] https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:PHR:2026:238, punt 9.14 met verwijzing naar HR 27 mei 2025, ECLI:NL:HR:2025:774.
[31] N. Hedlund en K. Lindenberg, 'Psychische mishandeling in de zin van artikel 300 Sr? Nationale rechtspraak in een overgangsperiode', DD 2025/29, afl. 5, p. 428. Zie ook: HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2677, r.o. 3.3.
[32] HR 12 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1751, r.o. 2.4.
[33] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 37.

3.2 Bewijseisen versoepelen is nodig

Het NJCM meent dat de lat voor strafbaarheid onder de nieuwe strafbepalingen onnodig hoog is. Dat gaat ten koste van de bewijsbaarheid, wat juist vanuit de politiek al lange tijd wordt benoemd als probleem.[34]

Het NJCM ziet daarom reden om in artikel 300 lid 4 Sr (waaronder dan ook dwingende controle valt) aan te sluiten bij vergelijkbare jurisprudentie van de Hoge Raad over psychisch leed bij min of meer hevige onlust als bedoeld in artikel 300 lid 1 Sr. Aan de hand van algemene ervaringsregels kan dan psychische schade worden vastgesteld, zoals ook al gebeurde in lagere rechtspraak over psychische mishandeling.[35] In die rechtspraak werd vooropgesteld dat niet iedere kleinerende of denigrerende handeling of opmerking als mishandeling kan worden aangemerkt, maar dat het afhangt van de omstandigheden van het geval, waaronder de aard van de gedraging en de omstandigheden waaronder deze is verricht.[36]

Het spreekt voor zich dat daar bij stelselmatigheid sneller sprake van is. Dit kwam in lagere rechtspraak over psychische mishandeling ook al voor als relevant criterium.[37] Het is waarschijnlijker dat psychische schade is aangericht in het geval dat het psychisch geweld structureel heeft plaatsgevonden. Hetzelfde geldt voor machtsmisbruik. Ook de kwetsbaarheid van het slachtoffer werd door lagere rechters al meegenomen in het kader van de bewijsbaarheid van psychische mishandeling.[38] Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat de inzet van deskundigen dienstig kan zijn om psychisch leed vast te stellen.[39]

Mocht de wetgever toetsing aan algemene ervaringsregels bij minder ernstige gevallen toch niet wenselijk achten, dan doet het NJCM de aanbeveling om duidelijk te maken waarom dit verschilt van de huidige visie van de Hoge Raad over de vaststelling van psychisch leed in het kader van artikel 300 lid 1 Sr. Ook zou duidelijker aangegeven kunnen worden wanneer precies sprake is van een dusdanig ernstig geval dat geen bewijsstukken nodig zijn.

3.3 Aandacht voor de bewijspositie in de praktijk en de rol van de keten

Naast de definiëring van de strafbaarstelling wijst het NJCM op een fundamenteel probleem: de bewijspositie komt doorgaans neer op de verklaring van het (veelal vrouwelijke) slachtoffer tegenover die van de verdachte. Aangezien getuigen vaak ontbreken is het causaal verband met psychisch letsel moeilijk vast te stellen.[40] Dit "woord tegen woord"-probleem wordt versterkt doordat plegers van dwingende controle zich naar buiten toe vaak charmant en rationeel presenteren, waardoor professionals eerder het slachtoffer als onbetrouwbaar beoordelen dan het patroon van de dader herkennen.[41]

---

[34] Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 37.
[35] Hedlund & Lindenberg 2025, p. 436.
[36] https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:PHR:2026:238, punt 6.20 met verwijzing naar Hof Den Haag 31 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1539 en ECLI:NL:GHDHA:2017:1540. Zie ook: Hedlund & Lindenberg 2025, p. 439.
[37] https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:PHR:2026:238, punt 6.20 met verwijzing naar Rb. Midden-Nederland 20 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6977. Zie ook: Hedlund & Lindenberg 2025, p. 436.
[38] Hedlund & Lindenberg 2025, p. 436.
[39] J. Janssen, W. Dreissen en K. Juncker, Naar een aparte strafbaarstelling van psychisch geweld? Voor en tegenargumenten, Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool 2022, p. 43.
[40] E. Plomp, *Rapport 'Dwingende controle – Onder de oppervlakte onzichtbaar geweld zichtbaar maken'*, 17 november 2025, https://open.overheid.nl/documenten/d87901dc-a8a6-4ac3-97aa-aabc955c0fb2/file
[41] *Kamerstukken II,* 2022/23, 28 345, nr. 260, https://open.overheid.nl/documenten/d87901dc-a8a6-4ac3-97aa-aabc955c0fb2/file

Het gevolg is wat onderzoek aanduidt als verzwaard slachtofferschap: het slachtoffer wordt niet alleen getroffen door de dader, maar ook door professionals die haar niet geloven of het geweld problematiseren als "complexe scheiding".[42] Het NJCM vraagt de wetgever te onderkennen dat dit probleem niet wordt opgelost door alleen de delictsomschrijving te herformuleren, en om de aangekondigde pilot bewijsvoering te koppelen aan scholing van ketenpartners in het herkennen van deze dynamiek.Een methode die hierbij kan ondersteunen volgt uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut en van Regioplan volgens het adagium '*maak een film, geen foto*', om het patroon van gedragingen, inzichtelijk te kunnen maken, waarbij de vraag '*wie doet wat tegen wie en met welke impact*', eveneens van belang is.[43]

Daarbij is van belang dat onderkenning van psychisch geweld tegen vrouwen niet alleen een kwestie is van het gedrag van de individuele dader, maar ook van de wijze waarop de keten (Veilig Thuis, politie, Openbaar Ministerie, Jeugdbescherming en de Raad voor de Kinderbescherming) met de verklaringen van slachtoffer en verdachte omgaat. Ook capaciteitstekorten bij de politie spelen hierbij een rol: deze leiden tot een begrijpelijke focus op acute fysieke risico's, waardoor signalen van stalking, bedreiging en psychisch geweld structureel minder aandacht krijgen. Het NJCM roept de wetgever op om de invoering van de strafbaarstelling te koppelen aan structurele investering in kennis en trainingscapaciteit bij Veilig Thuis, politie en de Raad voor de Kinderbescherming, specifiek gericht op het herkennen van dwingende controle en het duiden van tegenstrijdige verklaringen tussen slachtoffer en verdachte.

4. Overige aanbevelingen

Naast bovenstaande overwegingen over delictsomschrijving en bewijsbaarheid, doet het NJCM enkele aanbevelingen vanuit een breder perspectief, waarin bestaande blinde vlekken, knelpunten uit de huidige praktijk en doorleefde ervaringen weerklinken.

4.1 Indirecte machtsuitoefening

Met inachtneming van het bovenstaande, vult het NJCM hierbij graag haar standpunt over de wijze van machtsuitoefening door de pleger aan. Naast de directe machtsuitoefening door de pleger over het slachtoffer kan dwingende controle ook *indirect* tot uiting komen, niet alleen door middel van het gedrag van de individuele pleger, maar ook door de wijze waarop de keten (Veilig Thuis, Politie, Openbaar Ministerie, Jeugdbescherming en de Raad voor de Kinderbescherming) met de verklaringen van slachtoffer en verdachte omgaat. Wanneer een door de pleger beïnvloede en gemanipuleerde keten fungeert als diens verlengde arm, oefent de pleger daarmee indirect macht uit over het slachtoffer en eventuele kinderen.[44] Het NJCM beveelt daarom aan om ook ten aanzien van deze *indirecte* machtsuitoefening een aanpak en beleid te ontwikkelen, opdat er meer bewustzijn hiervoor komt, slachtoffers bescherming kunnen vinden in het rechtssysteem en plegers verantwoordelijk gehouden kunnen worden.

---

[42] I. Peperkamp, *'Analyse: verzwaard slachtofferschap*: de onderbelichte rode vlag van femicide'*, 14 augustus 2026, https://expertisecentrumdwingendecontrole.nl/verzwaard-slachtofferschap-de-onderbelichte-rode-vlag-van-femicide/

[43] Steketee M., B. Tierolf, K.D. Lünemann en M.K.M. Lünemann, 'Een kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?, Verwey-Jonker Instituut, november 2020, p.112, 216037_Kwestie_van_lange_adem-WEB.pdf, en Duysak S., N. Galesloot, W. Korf en dr. H. Schols, *Onderzoeksrapport 'De rol van gender bij geweld'*, Regioplan, 23 juni 2022, p.13, https://www.eerstekamer.nl/overig/20220928/onderzoekrapport_de_rol_van_gender/document

[44] S. Dijkstra, *'Herken het gender- en machtspatroon van dwingende controle in relaties en systemen van zorg, veiligheid en recht'*, september 2026, https://drive.google.com/file/d/1dqnFs0O1gWaBAICx8aK1Kre3KK48vAIG/view?usp=drive_link, I. Peperkamp, *'Analyse: verzwaard slachtofferschap*: de onderbelichte rode vlag van femicide'*, 14 augustus 2026, https://expertisecentrumdwingendecontrole.nl/verzwaard-slachtofferschap-de-onderbelichte-rode-vlag-van-femicide/, S. Dijkstra, *'Hoe herken en doorzie je een instrumenteel geweldspatroon?'*, Sozio 3, september 2019, https://www.sietske-dijkstra.nl/wp-content/uploads/LR-Sozio_19_4-paginas-30-33.pdf

4.2 Legal abuse

Dwingende controle kent vele verschijningsvormen, waarvan 'legal abuse' er een van is. Dit houdt in dat een pleger van dwingende controle juridische procedures of wispelturige proceshoudingen inzet als wapens om vrouwelijke slachtoffers te blijven domineren en onder druk te zetten.[45] Deze vorm van geweld wordt nog niet of onvoldoende herkend, terwijl de impact op slachtoffers enorm is of kan zijn, waarbij het geweld niet alleen geprolongeerd wordt maar slachtoffers evenmin bescherming vinden in het rechtssysteem.[46] Ook in het concept wetsvoorstel wordt hier niet of nauwelijks op ingegaan. Het NJCM adviseert daarom om in aanvulling op de strafbaarstelling van dwingende controle een sluitende aanpak en beleid hiervoor in te richten.

4.3 Dossieronderzoek en reflectietraject, vanuit empirische en doorleefde ervaringen

Het is niet eenvoudig om dwingende controle te (h)erkennen. Inmiddels hebben verschillende organisaties uit de keten (Veilig Thuis, Jeugdbescherming en de Raad voor de Kinderbescherming) erkend dat hun aanpak en opstelling jegens vrouwen die met intieme terreur te maken hebben en hadden, niet juist en niet helpend is geweest.[47] Die erkenning is een noodzakelijke eerste stap die het NJCM onderschrijft. Tegelijkertijd spreekt het NJCM haar zorgen uit over de verkeerde aanpak die vanuit de keten is opgelegd bij gezinnen waar intieme terreur en psychisch geweld niet (h)erkend werd, waardoor vrouwen en kinderen niet gehoord of serieus genomen werden of hun ervaringen niet (h)erkend zijn door verschillende organen en instituties in de keten als dwingende controle, met als gevolg voortzetting van onveiligheid, contactverlies en niet adequate of contraproductieve hulpverlening.[48] Het NJCM adviseert om een reflectietraject, dossieronderzoeken met input van empirische en doorleefde ervaringen open te stellen, waarvoor niet (h)erkende slachtoffers zich voor kunnen aanmelden, zodat lering kan worden getrokken uit situaties waarin derden beïnvloed zijn en de dwingende controle met behulp van overheidsmacht over het slachtoffer hebben kunnen voortzetten. Het is daarbij van belang om de verschillende verschijningsvormen van beïnvloedingstactieken en de gevolgen voor slachtoffers, waaronder de kinderen, te inventariseren.

---

[45] Reeves, E., Fitz-Gibbon, K., Meyer, S., & Walklate, S, '*Incredible Women: Legal Systems Abuse, Coercive Control, and the Credibility of Victim-Survivors*', in Violence Against Women, (2025), nr. *31* (3-4), p. 767-788, https://doi.org/10.1177/10778012231220370;
Gutowski, Ellen R, and Lisa A Goodman, "*Coercive Control in the Courtroom: the Legal Abuse Scale (LAS)*', in Journal of family violence, Vol. 38,3 (2023): p. 527-542, doi:10.1007/s10896-022-00408-3 https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9119570/.

[46] NRC.nl, *'Haar ex blijft maar tegen haar procederen, op kosten van de staat'*, 11 juli 2025, https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/11/haar-ex-blijft-maar-tegen-haar-procederen-op-kosten-van-de-staat-a4899657.

[47] Rijksoverheid.nl, '*Intieme terreur: een blinde vlek in het familierecht',* 5 maart 2026, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/weblogs/jenv-verhalen/2026/intieme-terreur-een-blinde-vlek-in-het-familierecht; Pointer.kro-ncrv.nl, *'Steeds meer inzicht bij rechters over jarenlange verkeerde aanpak intieme terreur'*, 16 april 2026, https://pointer.kro-ncrv.nl/steeds-meer-inzicht-bij-rechters-over-jarenlange-verkeerde-aanpak-intieme-terreur; Trouw.nl, *'Rechtspraak heeft vrouwen niet genoeg beschermd, zeggen rechters',* 22 april 2026, https://www.trouw.nl/binnenland/rechtspraak-heeft-vrouwen-niet-genoeg-beschermd-zeggen-rechters~b2fffeff/; Pointer.kro-ncrv.nl, '*Intieme terreur: te weinig kennis en tijd om intieme terreur te herkennen,* 18 juni 2026, https://pointer.kro-ncrv.nl/jeugdzorg-te-weinig-kennis-en-tijd-om-intieme-terreur-te-herkennen.

[48] C. Derckx, *'Hij bedoelde het vast niet zo – Of misschien was je gewoon niet duidelijk genoeg*', Sozio 4, 2024, https://www.sociaaldigitaal.nl/p/hij-bedoelde-het-vast-niet-zo-of-misschien-was-je-gewoon-niet-duidelijk-genoeg/9450; Netwerk VN Vrouwenverdrag, '*Shadow Report Building trust by delivering support, protection, and justice',* 14 augustus 2024, § 31, p. 31-33, https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/2024/08/Shadow-report-Building-Trust-Dutch-CEDAW-Network-14-aug-2024-DEF.pdf; GREVIO, *'Netherlands First thematic evaluation report'*, GREVIO (2025)1, 21 oktober 2025, beschikbaar via: https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/2025/10/GREVIO20251_First-thematic-evaluation-report-Netherlands-web.pdf;
CEDAW/C/NLD/CO/7, *'Concluding Observation on the seventh on the Kingdom of the Netherlands*', 27 februari 2026, §§ 52 & 53, p.16, beschikbaar via: https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/wp-content/uploads/2026/03/26-02-CEDAW_C_NLD_CO_7_68938_E-9_27-February-2026_rev.pdf

4.4 De positie van kinderen

Een pleger die dwingende controle uitoefent over het slachtoffer kan en zal dit instrumentarium aan gedragingen vaak ook inzetten ten aanzien van kinderen. Kinderen kunnen zowel getuige zijn van de dwingende controle over het slachtoffer, als wel hier zelf slachtoffer van zijn. Kinderen kunnen als boodschapper, pion of handlanger van de pleger ingezet worden of worden zelf slachtoffer van frustraties of machtsuitoefening.[49] Kinderen die dwingende controle ondergaan hebben, dienen de nodige hulp, zorg en ondersteuning te ontvangen in overeenstemming met hun ontwikkelings- en herstelbehoeften. Het NJCM adviseert daarom om naast deze strafbaarstelling ook aanvullend het recht van kinderen op adequaat herstel overeenkomstig hun ondersteuningsbehoefte te borgen, met inachtneming van een holistisch perspectief zoals eerder is uitgewerkt in Aanbeveling 1 uit de NJCM-reactie op het Initiatiefvoorstel femicide.[50]

4.5 Aanbevelingen:

1. Ontwikkel een sluitende aanpak en beleid ten aanzien van *indirecte* machtsuitoefening door de pleger door beïnvloeding en manipulatie van de hulpverlenings- en rechtshulpketen;
2. Stel een sluitende aanpak en beleid op om 'legal abuse' te onderkennen en tegen te gaan.
3. Stel een reflectietraject op vanuit doorleefde ervaringen van slachtoffers en onderzoek casuïstiek en situaties waarin derden door plegers beïnvloed zijn en zo de dwingende controle met behulp van overheidsmacht over het slachtoffer hebben kunnen voortzetten;
4. Borg het recht van kinderen die gendergerelateerd geweld en dwingende controle ondergaan hebben op adequaat herstel overeenkomstig hun ondersteunings- en herstelbehoeften, met inachtneming van een holistisch perspectief conform de eerdere aanbeveling.[51]

5. Aanbevelingen en conclusie

Concluderend onderschrijft het NJCM de noodzaak om psychisch geweld zelfstandig strafbaar te stellen, maar maken ons zorgen om de strenge vereisten voor strafbaarheid. Hierdoor staat de beoogde effectiviteit van dit wetsvoorstel op het spel. Tegelijkertijd ziet het NJCM ruimte voor aanvullende maatregelen om slachtoffers, waaronder kinderen, van psychisch geweld, dwingende controle en intieme terreur, te beschermen en plegers verantwoordelijk te houden.

Wij vragen u om bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel te overwegen om psychisch geweld in één strafbepaling aan te pakken, daarin de bewijseisen te versoepelen en om aanvullende maatregelen te nemen naast deze strafrechtelijke maatregelen.

Het NJCM draagt graag verder bij aan het verbeteren van de Nederlandse wetgeving, beleid en de praktijk, zodat slachtoffers bescherming vinden tegen gendergerelateerd geweld. Graag lichten wij onze bevindingen nader toe, mondeling of schriftelijk, wanneer u daar behoefte aan heeft.

---

[49] I. Peperkamp, *'Informatie: onderzoek bij kinderen naar dwingende controle/ouderverstoting',* 18 augustus 2026, https://expertisecentrumdwingendecontrole.nl/onderzoek-bij-kinderen-naar-dwingende-controle-ouderverstoting/, A. Hendriks en I. Vledder, *'Met liefde heeft het niets te maken, over het herkennen en stoppen van intieme terreur'*, 2025, p.153-189.

[50] NJCM.nl, *'NJCM steunt initiatiefnota femicide – erkenning en aanpak van gendergerelateerd dodelijk geweld en doet een vijftal aanbevelingen'*, 8 maart 2026, p. 10, Brief-Vrouwenrechten-Strafrecht-2.pdf

[51] Idem.

Ook bij een volgend moment in dit wetgevingsproces – bijvoorbeeld een schriftelijk overleg of commissiedebat – denken wij graag opnieuw met u mee. U kunt hiervoor te allen tijde een beroep doen op de expertise van het NCJM.

Hoogachtend,

Het bestuur NJCM, en

Namens de werkgroepen Strafrecht & Vrouwenrechten en Gendergelijkheid,

Mies van Berlo, Julia Lankhorst, Roos Olde Engberink & Tim Hop
Susan Leclerq, Romy Miedema & Daniela Stojkovic
Auteurs van de brief