

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Tweede Kamer der Staten-Generaal

t.a.v. de initiatiefnemers van het wetsvoorstel Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden

Den Haag, 7 november 2025

dossiernummer: 207033

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: consultatie Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden

Geachte heren Ellian en Eerdmans,

Op 12 september 2025 is de internetconsultatie 'Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plv. algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	4 november 2025
Betreft:	Wetsvoorstel Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Het wetsvoorstel is naar mening van de adviescommissie ingegeven vanuit een maatschappelijke tendens en heeft geen toegevoegde waarde op de reeds wettelijk verankerde mogelijkheden die eenzelfde doel beogen als het wetsvoorstel. De adviescommissie adviseert negatief omdat:

- het wetsvoorstel rechterlijke onafhankelijkheid en maatwerk beperkt;
- het wetsvoorstel geen toegevoegde waarde heeft op de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden;
- het spanning oplevert met internationale wetgeving;
- het disproportioneel wordt geacht;
- het de resocialisatie kan belemmeren;
- de voorgestelde sanctionering bij overtreding disproportioneel wordt geacht.

De doelstelling van deze wet kan bereikt worden door striktere toepassing van de bestaande strafverzwaringsebepalingen. De adviescommissie adviseert negatief ten opzichte van dit voorstel. Behoud van rechterlijk maatwerk, zodat de sanctie proportioneel en effectief kan worden afgestemd op het concrete geval in van groot belang.

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Dit advies ziet op het wetsvoorstel *Wet zelfstandig gebiedsverbod ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden*. Het belangrijkste doel van het voorstel is om slachtoffers en nabestaanden niet meer geconfronteerd te laten worden met de dader, nu dat een ernstige inbreuk op hun veiligheid en welzijn kan zijn.

Samenvatting

De adviescommissie van de NOvA onderschrijft het belang van een solide bescherming van slachtoffers en nabestaanden tegen ongewenste confrontaties met veroordeelden van de zwaarste gewelds-, levens- en zedendelicten. Tegelijkertijd ziet de NOvA het als haar taak om erop toe te zien dat nieuwe wetgeving evenwichtig is en de fundamentele rechten van alle betrokkenen respecteert. Dat maakt dat er kritische kanttekeningen worden gezet bij dit wetsvoorstel en de NOvA daarmee ook negatief adviseert ten opzichte van dit wetsvoorstel. Het EVRM en art. 1 Eerste Protocol vragen om een “fair balance” tussen slachtofferbelangen en rechten van veroordeelden. Met dit wetsvoorstel wordt deze “fair balance” niet gehaald.

Het wetsvoorstel zou voorzien in een zelfstandig gebiedsverbod dat zich richt op individuele bescherming, in tegenstelling tot de huidige verboden die primair zijn gericht op het handhaven van de openbare orde. In het wetsvoorstel krijgt de rechter de bevoegdheid om dit verbod op te leggen na een ernstig geweld-, levens- of zedenmisdrijf. De motivatie voor dit verbod is anders

dan bij de bestaande verboden, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Het gaat hierbij dan niet om de overlast, maar om de behoefte van het slachtoffer of nabestaande om de dader niet meer in hun buurt te hebben. De beperking van de bewegingsvrijheid van de verdachte is daarmee niet gebaseerd op het risico op herhaalde strafbare feiten of overlast, maar op het gevoel c.q. de emotie die de aanwezigheid van die verdachte bij een slachtoffer of nabestaande oproept. Het wetsvoorstel is ingediend in een tijdsgeslacht waarin slachtofferrechten grote publieke en politieke aandacht hebben. De adviescommissie herkent deze maatschappelijke tendens en begrijpt deze bestaande tendens waarin gezocht wordt naar psychische stabiliteit en naar rechtszekerheid voor slachtoffers, maar is van mening dat juist die rechtszekerheid al bestaat en het wetsvoorstel niet bijdraagt op het reeds bestaande bestuursrechtelijke, maar ook civiel- en strafrechtelijke palet aan mogelijke maatregelen. Daarnaast kan het wetsvoorstel in voorkomende gevallen te ver ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en daarmee disproportioneel zijn. Het wetsvoorstel, zoals het er ligt, leidt dan ook tot kritische bezwaren. Deze bezwaren zien op het voorgestelde automatische karakter, de duur en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel, geografische impact van de voorgestelde maatregel als ook mogelijke belemmeringen ten aanzien van re-integratie en nazorg en voorgestelde sancties bij overtreding van de voorgestelde maatregel.

Reactie

- Het voorstel hanteert als uitgangspunt dat bij de in art. 22b Sr genoemde delicten een gebiedsverbod wordt opgelegd. Dit kan de rechterlijke vrijheid beperken en het beschermende karakter van de maatregel een punitieve lading geven. De NOvA pleit voor een meer discretionaire benadering, waarbij noodzaak en proportionaliteit steeds uitdrukkelijk worden gemotiveerd door een rechterlijke instantie, die bij uitstek de partij is om aan de hand van het dossier en alle specifieke omstandigheden van het geval een passende straf met maatregelen op te leggen. In art. 38 Sv is deze mogelijkheid verankerd, daarbij kan ook middels een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden eenzelfde resultaat bereikt worden gedurende een proeftijd. Overigens biedt ook de Gedragsbeïnvloedende Maatregel, ook wel de GVM genoemd, deze mogelijkheden voor feiten waarvoor het opleggen van een GVM mogelijk is. Daarnaast is bestuursrechtelijk via een beslissing van de burgemeester en civielrechtelijk via kort geding of bodemprocedure eenzelfde resultaat mogelijk. Het is van belang dat een rechter periodiek kan toetsen of de maatregel nog noodzakelijk en proportioneel is en slachtoffers expliciet kunnen aangeven als zij geen behoefte (meer) hebben aan handhaving van het verbod. Een meer discretionaire benadering is passend, waarbij het OM of de rechter motiveert waarom bescherming nodig is in specifieke gevallen. Alleen dan kan er maatwerk worden geleverd waarbij ook de wensen van het slachtoffer of de nabestaande kunnen worden betrokken. Deze wensen kunnen ook juist het tegenovergestelde betreffen dan het wetsvoorstel beoogt.
- Het ontbreken van een maximumduur kan leiden tot feitelijk levenslange beperkingen zonder dat een periodieke beoordeling van de actuele noodzaak plaatsvindt. Dit levert spanning op met internationale wetgeving, vastgelegd in bijvoorbeeld art. 8 EVRM en art. 1 EVRM. Het ontbreken van een maximumduur maakt het voorstel van een zelfstandig gebiedsverbod daarmee disproportioneel. Zeker nu de noodzakelijkheid van de maatregel niet meer wordt getoetst.

- De voorgeschreven minimale straal van vijf kilometer kan in stedelijke gebieden leiden tot ingrijpende beperkingen voor huisvesting, werk en sociale contacten van veroordeelden. In het wetsvoorstel of de toelichting zijn geen criteria opgenomen die maatwerk mogelijk maken, afgestemd op bevolkingsdichtheid, werk- en gezinslocaties. Indien het verbod de eigen woning of familieleden in het gebied betreft, kan sprake zijn van een disproportionele maatregel die te veel ingrijpt in de grondrechten van veroordeelden en kan dit leiden tot een excessieve last. De wet zou nadrukkelijk moeten voorzien in uitzonderingen bij mantelzorg of andere zwaarwegende omstandigheden, evenals in de mogelijkheid tot compensatie bij ernstige inbreuken.
- Het voorstel kan ook de resocialisatie belemmeren als geen adequate begeleiding bij huisvesting, werk en schulden wordt geboden. Problemen waar veroordeelden veelal mee kampen.
- De voorgestelde sanctie (hechtenis tot twaalf maanden per overtreding) is zwaar, ook voor incidenten zonder kwade opzet. Overtreding kan tot hechtenis van maximaal 12 maanden leiden, bovenop reeds uitgezeten straf. Dit kan disproportioneel zijn, zeker bij onbewuste of incidentele overtredingen (bijvoorbeeld bij doorreis). Een gradatie in sancties (waarschuwing → geldboete → hechtenis) is meer passend en een stapsgewijze sanctiesystematiek (waarschuwing – geldboete – hechtenis) bevordert evenredigheid. Zo is er bij het OM en de reclassering bij overtredingen van voorwaarden bij voorwaardelijke straffen ook al een dergelijke systematiek. Immers een eerste overtreding leidt niet meteen tot het indienen van een vordering ten uitvoerlegging, maar veel eerder tot een gesprek met de reclassering of wijkagent.
- Tot slot grijpt het voorstel te zwaar in in het eventuele gezinsleven van een veroordeelde. Het wetsvoorstel bepaalt dat de rechter een gebiedsverbod van minimaal vijf kilometer kan opleggen voor een periode van minimaal tien jaar. In de memorie van toelichting wordt wel erkend dat de maatregel ingrijpend is voor de dader, maar de doorwerking naar diens partner en kinderen blijft naar mening van de Adviescommissie onderbelicht. In de praktijk betekent een verplichting om minimaal vijf kilometer te verhuizen dat een partner vaak van baan moet veranderen of een langere reistijd krijgt, kinderen van school moeten wisselen en hun sociale netwerk verliezen, en omgangs- en zorgregelingen met minderjarige kinderen bij gescheiden gezinnen praktisch onmogelijk kunnen worden indien de kinderen bij de andere ouder binnen het verbodsgebied wonen. Hierdoor kunnen sociale isolatie en of financiële problemen ontstaan hetgeen de kans op recidive kan vergroten en leidt tot maatschappelijke druk. Daarnaast verplicht het VN-Kinderrechtenverdrag (artikelen 3 en 9) de overheid om bij elke beslissing die kinderen raakt, het belang van het kind als een eerste overweging te nemen. Wanneer een veroordeelde ouder door het gebiedsverbod niet meer in de buurt van school, zorginstelling of familie mag komen, kunnen kinderen onevenredig worden geraakt.

Conclusie

Het wetsvoorstel is naar de mening van de adviescommissie ingegeven vanuit een maatschappelijke tendens en heeft geen toegevoegde waarde op de reeds wettelijk verankerde mogelijkheden die eenzelfde doel beogen als het wetsvoorstel. De adviescommissie adviseert dan ook negatief ten opzichte van dit voorstel:

- het wetsvoorstel rechterlijke onafhankelijkheid en maatwerk beperkt;
- het wetsvoorstel geen toegevoegde waarde heeft op de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden;
- het spanning oplevert met internationale wetgeving;
- het disproportioneel wordt geacht;
- het de resocialisatie kan belemmeren;
- de voorgestelde sanctionering bij overtreding disproportioneel wordt geacht;
- er onvoldoende aandacht is voor de positie van familie en gezinsleden van de veroordeelde waardoor het wetsvoorstel strijdt met het IVRK.

De doelstelling van deze wet kan bereikt worden door striktere toepassing van de bestaande strafverzwaringsebepalingen. De adviescommissie adviseert negatief ten opzichte van dit voorstel. Behoud van rechterlijk maatwerk, zodat de sanctie proportioneel en effectief kan worden afgestemd op het concrete geval, is van groot belang.