

Vergaderjaar 2025–2026

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 1031

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Clare’s Law: Verkenning en reflectie door Nederlandse juristen op literatuur over het Verenigd Koninkrijk» aan. Dit verkennend onderzoek is tot stand gekomen in een samenwerking tussen de Open Universiteit, Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool en Filomena Rotterdam, en is gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het maakt onderdeel uit van een groter onderzoeksproject dat wordt mogelijk gemaakt door Stichting Achmea Slachtoffer en Samenleving. In het onderzoek wordt de beschikbare literatuur over Clare’s Law in het Verenigd Koninkrijk verkend en reflecteren acht Nederlandse juristen vanuit hun eigen expertise op de mogelijke toepasbaarheid ervan in Nederland.

In deze brief zet ik eerst de aanleiding, onderzoeksopzet en belangrijkste bevindingen van het onderzoek uiteen. Daarna geef ik een inhoudelijke reactie op het onderzoek.

Aanleiding

Op 3 april 2025 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tijdens het commissiedebat «Zeden en (on)veiligheid van vrouwen» toegezegd na te gaan wat mogelijk is in het proactief waarschuwen van mensen voor hun partner als deze eerder is veroordeeld voor (fataal) huiselijk geweld naar voorbeeld van de praktijk in Engeland. Op 3 juni 2025 heeft uw Kamer een motie van Van der Werf, Bruyning, Becker en Mutluer aangenomen, waarin de Kamer het kabinet verzoekt te onderzoeken of en onder welke randvoorwaarden een Nederlandse variant van Clare’s Law ingevoerd zou kunnen worden.¹ Met de aanbieding van voorliggend onderzoeksrapport en deze beleidsreactie wordt opvolging gegeven aan bovengenoemde toezegging en motie. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord «Aan de slag» aangegeven de wet te

¹ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 279, nr. 955.

willen introduceren, als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om geweld tegen vrouwen tegen te gaan.

Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoeksproject is om inzicht te verkrijgen in de opzet, werking en juridische inbedding van Clare's Law in het Verenigd Koninkrijk, met als uiteindelijk doel de relevantie en toepasbaarheid van een vergelijkbaar systeem in de Nederlandse context te verkennen.

De centrale onderzoeksvraag van dit eerste deelrapport is:

Wat zijn de juridische, en daarmee samenhangende praktische en ethische voorwaarden waaronder een systeem naar analogie van Clare's Law in Nederland geïmplementeerd zou kunnen worden, en welke lessen kunnen hierbij worden getrokken uit de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk?

Bevindingen

Het rapport beschrijft wat Clare's Law inhoudt, hoe deze regeling in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast, welke juridische en ethische dilemma's daarbij spelen en welke lessen Nederland hieruit kan trekken.

Achtergrond en toepassing Clare's Law

Clare's Law is vernoemd naar Clare Wood, een 36-jarige vrouw uit Yorkshire die in 2009 door haar ex-partner werd vermoord. Bij de politie was bekend dat de man een gewelddadig verleden had, maar Clare was daar niet van op de hoogte door privacyregels en wetgeving rond gegevensbescherming. Haar vader begon na haar dood een campagne om vrouwen beter te beschermen tegen hun partners, wat uitmondde in de Domestic Violence Disclosure Scheme (DVDS), beter bekend als Clare's Law. Sinds 2014 geeft deze wet burgers in Engeland en Wales het recht om bij de politie te informeren naar het gewelddadige verleden van hun partner (of de partner van een naaste). Naast dit «recht om te vragen» kent deze wet ook een «recht om te weten», waarbij de politie proactief informatie kan delen als zij vermoedt dat iemand risico loopt. Daarmee is het een instrument dat beoogt bij te dragen aan het doel van bescherming en een versterkte positie van het slachtoffer in persoonlijke relaties door (potentiële) slachtoffers van huiselijk geweld toegang te geven tot informatie over het gewelddadige verleden van hun partner.

Clare's Law is sinds 2021 wettelijk verankerd in de Domestic Abuse Act en daarnaast zijn er verschillende juridische kaders op basis waarvan de politie informatie mag delen. Informatieverstrekking is toegestaan op grond van het common law-principe (het Engelse gewonterecht), dat de politie bevoegdheid geeft om informatie te delen ter voorkoming van misdrijven, aangevuld met beleidsrichtlijnen van het Home Office (het Britse Ministerie van Binnenlandse Zaken). Daarnaast gelden strikte eisen vanuit de Data Protection Act 2018 en de Human Rights Act 1998. Deze wetten bepalen dat informatieverstrekking proportioneel en noodzakelijk moet zijn, met een duidelijke afweging tussen het recht op bescherming en het recht op privacy van de betrokkene. Het vrijgeven van informatie vindt plaats na een multidisciplinaire risicobeoordeling en wordt mondeling gedeeld in een vertrouwelijk gesprek.

Sinds de invoering van Clare's Law in 2014 in Engeland en Wales is het gebruik van de regeling sterk toegenomen. Waar in het eerste jaar enkele duizenden aanvragen werden geregistreerd, steeg dit aantal in 2023/24 tot meer dan 58.000 aanvragen, waarvan ruim 24.000 resulteerden in informatieverstrekkings (disclosures).

Hoewel er veel beroep wordt gedaan op Clare's Law, constateren verschillende auteurs in de door de onderzoekers geraadpleegde literatuur dat de wet in Engeland en Wales diverse uitdagingen met zich meebrengt. Deze hebben betrekking op de onvoldoende bekendheid en helderheid van het doel van de wet, de beperkte mate waarin data wordt verzameld, privacykwesties en juridische dilemma's, beperkte capaciteit en middelen, praktische uitdagingen zoals de standaardisering van procedures bij politiekorpsen, de gestelde termijnen voor het vrijgeven van informatie, de wijze waarop informatie wordt verstrekt en het ontbreken van passende nazorg aan potentiële slachtoffers. Deze uitdagingen worden hieronder nader beschreven.

Uit de literatuur blijkt dat veel slachtoffers in Engeland en Wales niet op de hoogte zijn van Clare's Law of de regeling moeilijk toegankelijk vinden. Het oorspronkelijke doel om de positie van slachtoffers te versterken (empowerment), blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar en kan zelfs leiden tot teleurstelling en verhoogde kwetsbaarheid. De veronderstelling dat het verschaffen van informatie er automatisch toe leidt dat iemand uit een (potentieel) gewelddadige relatie kan stappen is te simplistisch. Het is dus van belang het doel te definiëren naar bescherming, waarbij risicobeperking en veiligheid centraal staan, en nationale campagnes te voeren om doel en werkwijze helder te communiceren. Onduidelijkheid over het doel van de wet draagt bovendien bij aan het neerleggen van de verantwoordelijkheid over de situatie bij het slachtoffer (victim blaming). Uit de literatuurstudie blijkt dat wanneer slachtoffers geen actie ondernemen nadat de informatie is vrijgegeven, dit door anderen geïnterpreteerd kan worden als nalatigheid, terwijl emotionele, financiële en sociale afhankelijkheid vaak een rol speelt in hun besluitvorming. Gerichte training van professionals zoals politiefunctionarissen is nodig om victim blaming te voorkomen en trauma-sensitieve disclosure te bevorderen.

Ook komt uit het literatuuronderzoek naar voren dat er in Engeland en Wales sprake is van beperkte dataverzameling, dat soms leidt tot een vals gevoel van veiligheid wanneer «geen informatie beschikbaar» wordt gerapporteerd. Politie-registraties en onderrapportage maskeren risico's. Daarnaast beperken de beschikbare gegevens zich vaak tot geslacht en etniciteit, terwijl factoren als beperking, taalvaardigheid en sociaaleconomische status ontbreken. Zonder bredere en systematische dataverzameling blijft het risico bestaan dat bepaalde groepen structureel worden uitgesloten van bescherming en ondersteuning. Het College of Policing (de beroepsorganisatie voor de politie in Engeland en Wales) pleit er daarom voor om dataverzameling en analyse uit te breiden en te verbeteren, en koppelingen te maken met herhaald slachtofferschap en daderschap. Ook dient duidelijk gecommuniceerd te worden dat het ontbreken van informatie niet gelijkstaat aan de afwezigheid van risico.

Daarnaast blijkt dat Clare's Law in Engeland en Wales een fundamenteel spanningsveld met zich meebrengt tussen het recht op privacy van vermeende plegers en het recht op veiligheid van potentiële slachtoffers. Het vrijgeven van informatie kan ingrijpende gevolgen hebben voor sociale relaties en rehabilitatie van de vermeende pleger. Sommige politiekorpsen worstelen met de vraag hoe ze met de aanvragen en afhandeling om moeten gaan. Zo is er nog discussie over welke informatie precies aan wie gegeven mag worden en over veroordelingen die volgens de wet verjaard zijn. Dit vraagt om heldere juridische kaders en ethische richtlijnen die proportionaliteit en transparantie waarborgen.

Bovendien zijn aanvragen in het kader van huiselijk geweld arbeidsintensief en daarmee ook kostenintensief. Daarbij is de uitvoering van Clare's Law afhankelijk van de capaciteit van lokale politiekorpsen, die sterk varieert. Dit leidt in Engeland en Wales tot ongelijkheid in bescherming en toegang tot informatie. Landelijke standaardisatie van procedures en termijnen, plus investeringen in capaciteit en digitale systemen, worden aanbevolen om deze ongelijkheid te verminderen. De wettelijke termijn van 28 dagen voor het verkrijgen van de gevraagde informatie blijkt vaak te lang bij bedreigende huiselijk geweld-situaties, vooral bij acute dreiging. Snellere procedures die berusten op multidisciplinaire samenwerking en snelle risicobeoordeling tonen aan dat het vrijgeven van informatie ook binnen enkele dagen mogelijk is. Termijnen zouden verder verkort moeten worden en aanvragen van (potentiële) slachtoffers zelf dienen geprioriteerd te worden. Daarnaast blijken slachtoffers informatie liever te ontvangen via onafhankelijke vertrouwenspersonen of gespecialiseerde hulporganisaties dan direct van de politie.

Ook wordt in het rapport geconstateerd dat de wet de nadruk legt op de individuele verantwoordelijkheid van (potentiële) slachtoffers doordat zij wel worden geïnformeerd over het gewelddadige verleden van hun (ex-)partner, maar er vervolgens weinig preventieve maatregelen of structurele ondersteuning of hulpverlening wordt geboden. Het vrijgeven van informatie zonder adequate nazorg en begeleiding kan averechts werken en het risico op herhaald geweld vergroten. Daarom wordt aanbevolen om altijd nazorg te bieden, ongeacht of er informatie wordt gedeeld. Dit omvat toegang tot hulpverlening, veiligheidsplanning en psychosociale ondersteuning. Politiefunctionarissen in Engeland en Wales ervaren bovendien onzekerheid bij de toepassing van Clare's Law en het signaleren van dwingende controle (patroonmatig psychisch geweld). Structurele training en een cultuurverandering waarin victim blaming wordt tegengegaan en bescherming van het slachtoffer centraal staat, zijn essentieel.

Reflectie Nederlandse juristen

Het onderhavige onderzoek omvat ook een groepsinterview van juristen met als doel het kritisch verkennen van de juridische randvoorwaarden voor een Nederlandse variant van Clare's Law. De voor het onderzoek geïnterviewde experts erkennen dat Clare's Law een goed instrument is, maar vragen zich af of de huidige Nederlandse context op dit moment voldoende basis biedt voor een veilige en effectieve invoering. De juristen benadrukken het belang van een goed functionerende strafrechtketen om de wet effectief en veilig te kunnen toepassen. Ook werd er onder meer unaniem gepleit voor een formele wettelijke basis om rechtszekerheid en uniforme toepassing te waarborgen. Bovendien werd aangegeven dat wetgeving moet worden ontwikkeld om patroonmatig psychisch geweld en dwingende controle te kwalificeren en te sanctioneren, zodat de meest gevaarlijke vormen van geweld niet buiten beeld blijven bij een regeling zoals Clare's Law.

Naast juridische verankering pleiten de juristen er ook voor dat de regeling praktisch wordt ondersteund met hulpverlening, risicobeoordeling en structurele follow-up. Daarbij moet de toegang tot de vrij te geven informatie naast slachtoffers en in uitzonderlijke gevallen familie, beperkt blijven tot gespecialiseerde professionals en crisisdiensten. De groep benadrukt dat er ook expliciet aandacht nodig is voor mannelijke en LHBTI-slachtoffers. Een regeling die vooral uitgaat van het heteroseksuele normbeeld en alleen vrouwen als slachtoffer vergroot blinde vlekken en kan bescherming ongelijk maken.

Tot slot adviseren de deelnemers om bij de uitvoering mensen te betrekken die bekend zijn met de relevante dynamieken en waarschuwen zij tegen een te brede toepassing; onvoldoende afgebakende richtlijnen kunnen misbruik of schijnveiligheid bevorderen.

Beleidsreactie

Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is een zeer groot veiligheidsprobleem in Nederland. In de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024 gaf 9 procent van de personen van 16 jaar en ouder aan in de afgelopen 12 maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere vormen van huiselijk geweld.² Dit zijn omgerekend bijna 1,3 miljoen personen. Deze hoge aantallen zijn schokkend en de gevolgen voor slachtoffers zijn vaak ingrijpend. Bovendien werken geweldservaringen in het verleden door naar het heden en de toekomst van slachtoffers: het meemaken van dit geweld heeft vaak negatieve consequenties voor de verdere levensloop van mensen. De cijfers uit de prevalentie-monitor laten zien dat we meer moeten doen om huiselijk geweld te voorkomen of vroegtijdig te stoppen.

Het kabinet wil alles op alles zetten om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in Nederland terug te dringen. In Nederland ontbreekt momenteel een instrument zoals Clare's Law waardoor (potentiële) slachtoffers niet de mogelijkheid hebben om informatie op te vragen over het geweldsverleden van hun (ex-)partner. Dit bemoeilijkt vroegtijdige risicosignalering en de mogelijkheid tot preventieve interventies. Ik zie een dergelijke wet als een waardevol hulpmiddel dat kan bijdragen aan betere bescherming van slachtoffers in Nederland. Voorliggend rapport vormt een noodzakelijke eerste stap om zorgvuldig te beoordelen hoe een regeling zoals Clare's Law in Nederland vorm kan krijgen. Ik vind het daarbij belangrijk dat de mogelijkheid tot het verkrijgen van informatie over het geweldsverleden van (ex-)partners niet slechts een symbolische maatregel wordt, maar een doeltreffend instrument voor risicobeperking en bescherming. Om een dergelijke regeling effectief in te richten, moet gewaarborgd worden dat de randvoorwaarden goed geregeld zijn.

Zo blijkt uit het onderzoek dat het voor de invoering van Clare's Law in Nederland noodzakelijk is dat er een goed functionerende samenwerking is tussen de betrokken organisaties en dat de basis van slachtofferbescherming en plegeraanpak wordt versterkt. Hier wordt momenteel aan gewerkt door het kabinet.³ Voor de wettelijke verankering van een Nederlandse toepassing van Clare's Law zal nog nader onderzocht moeten worden hoe om te gaan met de genoemde uitdagingen, onder meer met het oog op de privacywetgeving (AVG). Zo moet een juridische balans worden gevonden tussen het recht op privacy van de (ex-)partner en het recht op fysieke veiligheid van het (potentiële) slachtoffer. Wie mag de informatie opvragen en onder welke omstandigheden is dat opvragen precies toegestaan? Daarnaast moeten betrokken instanties duidelijke kaders krijgen over wat ze eventueel mogen delen, met wie en wanneer. De informatie moet ook snel én efficiënt worden verstrekt. Daarvoor is het noodzakelijk dat de capaciteit van de betrokken netwerkpartners op orde is.

Een ander belangrijk punt van aandacht is hoe er na het vrijgeven van de informatie moet worden gehandeld. Het is van belang dat slachtoffers met

² Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2024 (PHGSG 2024). Auteurs: E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons, V. Peters. Deze publicatie (PHGSG 2024) is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) en het CBS. November 2024.

³ Kamerstukken II, 2025–2026, 28 345, nr. 293

het verkrijgen van informatie over het geweldsverleden van hun (ex-)partner niet zelf verantwoordelijk worden gehouden om te vertrekken bij een gewelddadige partner wanneer ze niet in staat zijn om dat te doen. Het ontbreken van een veiligheidsplan kan leiden tot een verhoogd risico en daarmee kan de wetgeving juist een averechtse werking hebben. Het ontvangen van informatie brengt immers veel teweeg bij de betrokkenen en vormt daarmee mogelijk een risico op (escalatie van) geweld. Het is op het moment van ontsluiting van de gevraagde informatie dus cruciaal een veiligheidsplan te hebben om een slachtoffer en diens eventuele kinderen in veiligheid te kunnen brengen. Om veiligheid en ondersteuning te waarborgen, is het wenselijk dat informatieverstrekking altijd gecombineerd wordt met hulpverlening, zoals juridische of psychosociale ondersteuning.

Vervolgstappen

Om een weloverwogen besluit te nemen met betrekking tot de hiervoor genoemde aandachtspunten, is nader onderzoek en verdere uitwerking nodig. Hier wordt al in voorzien. Onderhavig onderzoek maakt namelijk onderdeel uit van een breder onderzoeksproject van vijf samenhangende werkpakketten. De eerste twee, reeds afgeronde, werkpakketten omvatten een verkennend werkbezoek aan de politie in Kent (VK) om de werking van Clare's Law in de praktijk te bestuderen, en voorliggend onderzoek. De laatste drie werkpakketten worden mogelijk gemaakt door het SASS-fonds (Stichting Achmea Slachtoffer en Samenleving) en bouwen voort op de eerste twee delen. In werkpakket 3 wordt een zogenaamde «scoping review» uitgevoerd van internationale literatuur over vergelijkbare instrumenten in landen zoals Spanje en Canada. Het doel is om een breder perspectief te krijgen op de kansen en beperkingen van een systeem als Clare's Law. Dit biedt waardevolle lessen voor de Nederlandse context die ik mee zal nemen in de verdere beleidsontwikkeling. Werkpakket 4 bestaat uit groepsinterviews met professionals uit het justitiële domein (politie, reclassering en OM) en uit de zorg- en hulpverlening (zoals opvang, Veilig Thuis en gemeenten). Zij reflecteren op de bevindingen uit werkpakketten 1 tot en met 3 en helpen om praktische uitvoerbaarheid en ethische randvoorwaarden scherp in beeld te krijgen. Werkpakket 5 staat in het teken van de synthese en aanbevelingen. In dit werkpakket worden alle uitkomsten uit werkpakket 1 tot en met 4 in een beleidsgerichte eindrapportage gecombineerd, inclusief een SWOT-analyse en aanbevelingen voor eventuele implementatie in Nederland. De resultaten van de vervolgonderzoeken worden naar verwachting najaar 2026 opgeleverd. Ik zal uw Kamer de eindrapportage direct doen toekomen als deze gereed is. In vervolg daarop verwacht ik dan in 2027 concrete (wets)voorstellen te kunnen doen aan de Kamer.

Uitvoeringsconsequenties

Huidig onderzoek laat zien dat Engeland en Wales met grote aantallen aanvragen te maken hebben en dat de invoering aanzienlijke uitvoeringsconsequenties kent. De onderzoekers bevelen aan om te investeren in capaciteit en digitale systemen. Daarom is het nodig om in aansluiting op bovengenoemde onderzoeken in 2027 een impactanalyse uit te laten voeren die de gevolgen van invoering van een vergelijkbaar instrument als Clare's Law voor wet- en regelgeving, en werkwijzen, systemen, capaciteit en deskundigheid bij relevante ketenpartners zoals politie en Veilig Thuis, en daarmee ook de financiële consequenties, inzichtelijk maakt.

Tot slot wil ik benadrukken dat Clare's Law geen kant-en-klare oplossing is voor het grote en structurele probleem van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het moet deel uitmaken van een breder pakket met

onder meer preventieve maatregelen, goede slachtofferhulpverlening, een strafrechtelijke aanpak, effectieve plegerinterventies en goede gegevensdeling tussen instanties, altijd gericht op zowel de bescherming van slachtoffers als de aanpak van plegers. Het kabinet werkt hier momenteel aan, onder meer door het verhogen van kennis onder professionals, het vergroten van maatschappelijke bewustwording door publiekscampagnes (waaronder de campagne «Waar ben je?» over dwingende controle), het uitbreiden van de inzet van het slachtofferdevice door heel Nederland en het verbeteren van de inzet van het tijdelijk huisverbod. Over de voortgang op deze en andere thema's wordt u nog voor de zomer geïnformeerd in de gezamenlijke voortgangsbrief van de Minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, de Staatssecretaris van Onderwijs en Emancipatie en mij over geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en kindermishandeling.

Uit het onderzoeksrapport blijkt ook dat het noodzakelijk is wetgeving te ontwikkelen voor dwingende controle, zodat de gevaarlijkste vormen van geweld niet buiten beeld blijven in politieregistraties. Momenteel wordt gewerkt aan het wetsvoorstel dat strekt tot strafbaarstelling van psychisch geweld. Op 10 juli 2025 zijn de contouren van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴ Hierin is het voornemen aangekondigd om een zelfstandige strafbaarstelling van dwingende controle te introduceren. Zoals eerder toegezegd, verwacht ik dit wetsvoorstel voor de zomer van 2026 in (internet)consultatie te kunnen geven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 345, nr. 285

BIJLAGEN

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	2026 Onderzoeksrapport Clare's Law: Verkenning en reflectie door Nederlandse juristen op literatuur over het Verenigd Koninkrijk	