Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Resterende onevenwichtigheden in het schadestelsel

Datum
9 oktober 2026

1. Aanleiding

De afgelopen jaren zijn verschillende verbeteringen en uitbreidingen doorgevoerd in het schadestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten waardoor meer slachtoffers een tegemoetkoming kunnen krijgen binnen het strafproces of van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Desondanks resteren er een aantal knelpunten en onevenwichtigheden. In het coalitieakkoord is opgenomen dat: *het voor slachtoffers vaak te complex is om in strafzaken schade te verhalen op daders. We gaan dit voor slachtoffers makkelijker maken en kijken daarbij naar normering en standaardbedragen voor schadevergoeding, meer ruimte voor collectieve vorderingen en een aparte, laagdrempelige procedure naast het strafproces.*

Met deze brief zet u de contouren uiteen hoe u invulling wilt geven aan het coalitieakkoord en daarmee verduidelijking in het schadeverhaal binnen het strafproces wilt realiseren en de verschillen in de compensatie van slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven uit overheidsmiddelen wilt verkleinen. Hiermee sluit u aan bij de ambitie van het kabinet voor een slagvaardige overheid.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van de Kamerbrief aan de Tweede Kamer voorafgaand aan het Commissiedebat Slachtofferbeleid van 12 november.

3. Kernpunten

- Binnen het strafproces in te zetten op verdere normering en standaardiseren zowel op inhoud als proces en het instellen van een duidelijker ontvankelijkheidscriterium welke vorderingen niet dan wel moeilijk in het strafproces kunnen worden behandeld.
- Een grotere rol voor het Schadefonds Geweldsmisdrijven door het verhogen van de bedragen in de letselcategorieën en de tegemoetkoming aan nabestaanden.
- Geen opvolging te geven aan de verkenning om te komen tot een plafond in de voorschotregeling
- Expliciet te maken in de brief dat u niet inzet op verbetering na het strafproces, door de introductie van een schadevergoedingskamer.

- U wilt de verschillen in compensatie voor EGZ slachtoffer vanuit de overheid verkleinen, de rol van SGM uitbreiden en verbeteringen *binnen* het strafproces bewerkstelligen om de voorspelbaarheid en duidelijkheid te vergroten.

- Met deze maatregelen wordt de onevenwichtigheid binnen het schadestelsel verkleind, maar niet opgelost. Er zullen altijd slachtoffers zijn die alleen bij het Schadefonds terecht kunnen en die zullen minder compensatie vanuit overheidsgelden ontvangen dan slachtoffers die hun vordering in het strafproces toegewezen kregen.
- Eerder heeft de commissie Donner geadviseerd om vanuit evenwichtigheid, consistentie en betaalbaarheid een stelselwijziging door te voeren. Concreet was het advies om 1) de compensatie vanuit de overheid aan slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven via het Schadefonds te laten plaatsvinden, en daar een hogere tegemoetkoming te bieden voor slachtoffers met zeer hoge letselschade en 2) om de voorschotregeling terug te brengen tot een daadwerkelijk *voorschot* op wat gemiddeld bij daders kan worden geïnd, wat zou uitkomen op maximaal € 15.000. Een dergelijke hervorming van de voorschotregeling zou voor een deel van de EGZ-slachtoffers een verstrekkende verslechtering betekenen. Deze versobering werd in de kabinetsreactie[1] destijds onwenselijk geacht en niet passend in het streven de positie van slachtoffers te borgen en te versterken. Ook werd het onderscheid tussen gewelds- en zedenslachtoffers en slachtoffers van overige delicten gerechtvaardigd geacht, gelet op de grote inbreuk op de persoonlijke en lichamelijke integriteit van slachtoffers van gewelds- en zedendelicten. Daarom is in de afgelopen jaren ervoor gekozen deze groep juist uit te breiden door onder andere de uitbreiding van de delicten die onder de ongemaximeerde voorschotregeling vallen en het uitbreiden van affectieschade naar broers en zussen.
- Gegeven deze ingezette koers en de achteruitgang die het voor EGZ slachtoffers zou betekenen wordt het politiek (nog steeds) onhaalbaar geacht om de voorschotregeling te begrenzen op een wijze zoals door Donner voorgesteld. Ook de introductie van een hoger plafond, bijvoorbeeld gesteld op 100.000 euro, wordt gezien de nadelen die hiermee gemoeid zijn voor slachtoffers, daders en de uitvoering niet opportuun geacht. Ook zou bij een bedrag van 100.000 euro de financiële beheersing die van een plafond uitgaat voor de staat zeer beperkt zijn.
- Het is wel van belang om richting de Kamer duidelijk te schetsen dat de voorschotregeling materieel slechts ten dele een voorschot behelst, dat dit onevenwichtigheid in de hand werkt en dat het ontbreekt aan een financieel beheersingsinstrument voor de staat.
- Ter onderbouwing is de onderstaande tabel van belang:

Categorie opgelegd schadebedrag	**Inningspercentage** (afgerond)
Totaalpercentage	**82%**
Bedrag initiële vordering tot € 5.000,-	85%
Bedrag initiële vordering € 5.000 - € 10.000	62%
Bedrag initiële vordering € 10.000 - € 100.000	47%
Bedrag initiële vordering hoger dan € 100.000	25%

- Op dit moment is het openstaande bedrag in het kader van de voorschotregeling ruim 152 miljoen euro (periode 2011 tot 1 september 2026).

[1] Kamerstuk II, 2021-2023, 33 552, nr. 111.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Slachtofferbeleid

Datum
9 oktober 2026

- Daartegenover kunt u stellen dat met normering van bedragen en het ontvankelijkheidscriterium (welke soort vorderingen kunnen wel en niet worden behandeld) in het strafproces er ook enige beheersing zal plaatsvinden (werkt naar verwachting matigend aan de voorkant op de bedragen).
- De komende periode zullen we samen met het Schadefonds bezien hoe het bedrag van 5 mln kan worden verdeeld over de letselcategorieën bij Schadefonds, waarbij onze randvoorwaarde is dat we relatief meer doen voor de zwaarst getroffenen (slachtoffers hogere letsel categorieën) en nabestaanden (zie onder). De commissie van het Schadefonds waardeert het beschikbaar gekomen bedrag, maar had liever meer gezien. Sinds 2012 zijn de bedragen niet meer opgehoogd. Hierdoor komt de tegemoetkomings- en erkenningsfunctie naar mening van de commissie onder druk te staan. Volgens hen dreigen de huidige bedragen mogelijk uit de pas te lopen met de interpretatie van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van de Richtlijn die een passende en billijke schadeloosstelling voorschrijft.[2] Wij zien dit – mede in het licht van het bredere Nederlandse compensatiestelsel – anders. De commissie heeft drie eigen voorstellen gedaan, die neerkomen op een verhoging van tussen de 15 en 25 mln. In een overleg met de commissie hebben we aangegeven dat dergelijke middelen niet beschikbaar zijn. Vanuit de commissie is tevens aangegeven dat zij het wenselijk zouden vinden dat de bedragen periodiek herzien worden en daartoe een bepaling op te nemen in de wet Schadefonds Geweldsmisdrijven, ook in het licht van bovenstaande uitspraak van het Hof. Dat is echter niet mogelijk vanwege het ontbreken van financiële dekking daarvoor en het niet mogen leggen van financiële claims naar de toekomst.
- In onderstaande tabel is een (indicatief) voorstel gedaan voor een mogelijke ophoging van de bedragen. De exacte ophoging van de bedragen dient conform de ZBO status in samenspraak met de commissie van het Schadefonds te worden vastgesteld, waarbij het totaal niet meer mag bedragen dan de beschikbare 5 miljoen euro.

Letselcategorie en huidige bedrag	Aantal aanvragen in 2025	Voorgestelde nieuwe Bedrag	Totaal extra bedrag (delta huidige bedrag en ophoging)
LC1 (1.000)	1281	1.250	320.250
LC2 (2.500)	1505	3.000	752.000
LC3 (5000)	1510	6.000	1.510.000
LC4 (10.000)	392	12.000	784.000
LC5 (20.000)	87	30.000	870.000
LC6 (35.000)	6	50.000	90.000
Nabestaanden (5000)	333	7.000	666.000
Totaal benodigd extra budget			**4.992.250**

[2] Uit HvJ EU 2 oktober 2025, ECLI:EU:C:2025:741 (*LD v.Criminal Injuries Compensation Tribunal*) volgt dat de compensatie 'billijk en passend' moet zijn, en daartoe in voldoende mate moet bijdragen aan vergoeding van de geleden schade. Zie eerder bijvoorbeeld S.D. Lindenbergh, noot bij HvJ EU 16-07-2020, ECLI:EU:2020:566 (*Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

Betrokken ketenpartners zijn – in meerdere rondes - uitgebreid meegenomen in gedachtenvorming en eerste uitwerking van de voorstellen. Zij zijn in grote lijnen positief over de voorgestelde maatregelen. Het OM wil de schadevergoedingskamer niet definitief afschrijven. De Rechtspraak wil de schadevergoedingskamer als optie openhouden als normen en standaardiseren onvoldoende oplevert. Slachtofferhulp Nederland (SHN) vindt duidelijkheid voor slachtoffers belangrijk, maar vindt dat bij het uitwerken van een ontvankelijkheidscriterium goed moet worden gekeken dat er geen volledige posten worden uitgesloten.

4. Toelichting

De afgelopen jaren hebben in het schadeverhaal voor slachtoffers diverse uitbreidingen en verbeteringen plaatsgevonden. Mede naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Donner in 2021 wordt in de bijlage b een overzicht gegeven van de belangrijkste verbeteringen die sinds2022 zijn doorgevoerd. Ondanks de significante verbeteringen, resteren er grofweg drie onevenwichtigheden in het huidige stelsel, waar ook in adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties nadrukkelijk op wordt gewezen:

1. Ongelijke behandeling van gewelds en zedenslachtoffers (EGZ) slachtoffers binnen en buiten het strafproces;
2. Ongelijke uitkomsten EGZ slachtoffers binnen het strafproces;
3. De grenzen van de behandeling van schadevergoedingsvorderingen in het strafproces.

4.1 Politieke context

- In het coalitieakkoord is geconstateerd dat het voor slachtoffers vaak complex is om in strafzaken schade te verhalen daders. De ambitie is uitgesproken om dit voor slachtoffers makkelijker te maken en daarbij te kijken naar normering en standaardbedragen voor schadevergoeding en een aparte laagdrempelige procedure naast het strafproces.
- In een aangenomen motie hebben de Kamerleden Mutluer (PRO) en Wijen-Nass (BBB) de regering verzocht uit te werken op welke wijze slachtoffers eerder en ruimer dan nu het geval is financiële hulp kunnen ontvangen in de vorm van een tegemoetkoming die later kan worden verhaald op de dader.
- In het Regeerakkoord Schoof is opgenomen dat in 2027 een plafond in de voorschotregeling wordt geïntroduceerd om de regeling betaalbaar te houden. In een aangenomen motie hebben de leden Ellian (VVD) en Mutluer (PRO) verzocht om het opnemen van een hardheidsclausule bij het maximeren van de voorschotregeling zodat in uitzonderlijke gevallen een ongemaximeerd voorschot kan worden uitgekeerd.

4.2 Financiële overwegingen

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Inzet op verbeteringen op schadeverhaal in het strafproces en

	verminderen van de verschillen in compensatie door de overheid voor EGZ slachtoffers binnen en buiten het strafproces.
2. Beleidsinstrument(en)	- uitbreiding rol SGM (verhogen bedragen via besluit) - verbeteringen strafproces (wetswijziging) - Aanpassing 8 maanden termijn: wetgeving
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Vanuit het regeerakkoord is € 5 miljoen ter beschikking gesteld die zal worden besteed aan de ophoging van de categorieën bij het Schadefonds en het verhogen van het standaardbedrag aan nabestaanden. Overige (uitvoerings)kosten worden gefinancierd vanuit het beleidsbudget van Slachtofferbeleid (artikel 34.4).
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	Nvt
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Meer evenwichtige verdeling overheidsmiddelen over slachtoffers en meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor slachtoffers.
5. Nagestreefde doelmatigheid	De middelen komen direct ten goede aan slachtoffers en voorkomen verdere belasting van het strafproces.
6. Evaluatieparagraaf	De benodigde wet- en regelgeving (voorzien in 2027) zal op de geëigende momenten worden geëvalueerd.

4.3 Juridische overwegingen

De aanpassing van de maximumbedragen bij het Schadefonds kan via een wijziging van de regeling maximum bedragen en kan al in 2027 in werking treden. De aanpassing van de 8 maanden termijn voor uitbetaling van het voorschot bij een schadevergoedingsmaatregel, vraagt een wetsaanpassing van het wetboek van strafvordering die naar verwachting eind 2027 in consultatie kan worden gegeven. Dit geldt ook voor de wettelijke indieningstermijn en het verduidelijken van het ontvankelijkheidscriterium. De aangepaste rol van de OvJ wordt opgenomen in nieuwe OM aanwijzing die beoogd is eind 2026/begin 2027 in werking te treden.

4.4 Krachtenveld

- Tweede Kamer
- Ketenpartners CJIB, Schadefonds, SHN (ook als stem van slachtoffers), OM, Rechtspraak, Reclassering
- Wetenschap (relevante onderzoeksrapporten)
- Fonds Slachtofferhulp

4.5 Uitvoering
Dit betreft een contourenbrief. Komende periode worden de voorstellen nader uitgewerkt en – waar aan de orde - de uitvoeringsconsequenties door ketenpartners inzichtelijk gemaakt. Een eerste reactie van ketenpartners heeft op de voorgestelde maatregelen geen grote knelpunten opgeleverd.

4.6 Implementatie
Na verdere uitwerking en wetgevingstraject wordt implementatie voorzien.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer