

33552

Slachtofferbeleid

Nr. 151
en Veiligheid

Brief van de staatssecretaris van Justitie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Door middel van deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de zbo-evaluatie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: Schadefonds). Tevens reageer ik in deze beleidsreactie op de conclusies en aanbevelingen van het doelgroepenonderzoek dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Data Centrum (hierna: WODC) in opdracht van het Schadefonds heeft laten uitvoeren door onderzoeksbureau Ipsos I&O. Het doelgroeponderzoek heb ik op 22 januari 2025 naar uw kamer gestuurd.¹ Eerst zal ik ingaan op de zbo-evaluatie (bijlage 1), vervolgens op het doelgroeponderzoek (bijlage 2) en tenslotte zal ik ingaan op de conclusies en aanbevelingen van beide onderzoeken.

Het zbo Schadefonds Geweldsmisdrijven

Het Schadefonds geeft een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van gewelds- en seksuele misdrijven, nabestaanden en naasten die hiervan lichamelijk en psychisch letsel van ondervinden. Met deze uitkering erkent het Schadefonds namens de overheid het onrecht dat deze slachtoffers hebben meegemaakt. Het Schadefonds is opgericht in 1976 en voert de Wet schadefonds geweldsmisdrijven uit.

Het Schadefonds is met ingang van 1 januari 2012 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Op basis van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat ik u elke vijf jaar een verslag toezend over het doelmatig en doeltreffend functioneren van het Schadefonds.

Eindrapport zbo-evaluatie

De evaluatie beslaat de periode van 2020 tot en met 2024 en is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (hierna: AEF). In deze periode gaf het Schadefonds naast haar reguliere taken ook uitvoering aan de Tijdelijke regeling financiële

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 33 552 nr. 135.

tegemoetkoming slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.² Deze regeling liep van januari 2021 tot en met december 2022 en was bedoeld voor personen die als minderjarige het slachtoffer waren geworden van geweld in de jeugdzorg. Slachtoffers ontvingen een tegemoetkoming van € 5000,-.

Opdracht aan AEF

AEF evalueerde de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Schadefonds aangevuld met enkele andere onderzoeksvragen op het gebied van sturingsrelaties en de maatschappelijke opgave van het Schadefonds. Daarnaast onderzocht AEF in hoeverre er gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de eerdere evaluatie uit 2020.³

Hieronder licht ik de evaluatie toe en ga ik in op de conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie. In deze beleidsreactie is tevens de reactie van het Schadefonds opgenomen.

Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat het Schadefonds doeltreffend functioneert. Het Schadefonds heeft veel aandacht voor rechtmatigheid en bereikt daarmee richting de aanvragers succesvolle resultaten. Ook zet het Schadefonds vol in op erkenning en verbetering van de dienstverlening. Hetgeen wordt gewaardeerd door aanvragers en partners in de keten. Het Schadefonds heeft de afgelopen jaren preciezer geformuleerd wie in aanmerking komt voor een tegemoetkoming en daarbij geïnvesteerd in een persoonsgerichte benadering van aanvragers, hetgeen heeft geleid tot verdere professionalisering van de organisatie. Ook zijn de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie van prof. dr. De Ridder grotendeels opgevolgd. Dit geldt echter niet voor de aanbeveling om artikel 19⁴ van de Wet Schadefonds

² Stcrt. 2020, nr. 61740.

³ Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven: Rapport evaluatie ex artikel Kaderwet ZBO, prof. dr. J. de Ridder.

⁴ Artikel 19 betreft de bevoegdheidsgrondslag voor aanvullende taken. In artikel 19 is het volgende opgenomen: bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven betreffende het nemen van besluiten door de commissie ten aanzien van andere slachtoffers dan bedoeld in artikel 3 en artikel 20. Deze voorschriften zien op het kunnen verlenen van een uitkering aan natuurlijke personen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf of aan hun nabestaanden of naasten.

Geweldsmisdrijven te herzien. AEF constateert dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd en geeft ter overweging dat in het licht van de maatschappelijke opgave alsnog te doen.

Tegelijkertijd wordt er geconcludeerd dat het Schadefonds minder doelmatig is geworden. Hiervoor ziet AEF de volgende verklaringen waaronder de toegenomen complexiteit van aanvragen, en daarmee de werklast per aanvraag, de schaa sprong van de organisatie en stijgende kosten o.a. als gevolg van inflatie. Het Schadefonds behandelt hierdoor minder aanvragen en neemt minder beslissingen per medewerker. Met betrekking tot de uitvoering van de Tijdelijke regeling geweld in de jeugdzorg concludeert AEF dat de impact op de organisatie groot was vanwege het veel grotere aantal aanvragen dan verwacht dat werd ontvangen. Het uitvoeren van de reguliere taak heeft hier wel onder te lijden gehad.

Bovenstaande conclusies worden door AEF vertaald in de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen op het gebied van doelmatigheid/ sturing:

1. Optimaliseer de huidige bekostigingssystematiek zodat het aantal fte in de bedrijfsvoering op een passende manier meegroeit.
2. Wees bewust dat in de werking van de bekostigingssystematiek maar beperkt prikkels zitten gericht op efficiënt werken.
3. Eigenaar, neem het initiatief op het gebied van doelmatigheid.
4. Blijf inzetten op het informeren van/en uitwisselen met ketenpartners.

Aanbevelingen op het gebied van doeltreffendheid:

5. Blijf onderzoeken hoe aanvragers die geen tegemoetkoming krijgen toegewezen op een andere wijze erkenning kunnen ervaren.

Aanbevelingen op het gebied van de maatschappelijke opgave:

6. Neem drempels voor (specifieke) potentiële aanvragers weg.
7. Onderzoek hoe slachtoffers nog meer erkenning kan worden geboden bij het doen van een aanvraag.

Doelgroepenonderzoek SGM

Begin 2025 is het doelgroepenonderzoek gepubliceerd dat in opdracht van Schadefonds is uitgevoerd. Het doel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de kenmerken van zowel de potentiële als

de bereikte doelgroep die in aanmerking komt voor een tegemoetkoming vanuit het Schadefonds. De onderzoekers concluderen dat het Schadefonds ongeveer 10% van de doelgroep bereikt. Er is een ondervertegenwoordiging van slachtoffers uit landelijke gemeenten, slachtoffers van 50 jaar en ouder en slachtoffers van brandstichting/ontploffing. In het onderzoek wordt een aantal drempels genoemd waardoor slachtoffers geen aanvraag bij het Schadefonds indienen. Het betreft:

- Emotionele drempels: het slachtoffer kan schuld- en schaamtegevoelens hebben. Ook kan een slachtoffer angst voor de dader hebben of de procedure te emotioneel belastend vinden.
- Ethische drempels: een slachtoffer kan een financiële compensatie ongepast vinden of vinden dat de overheid niet verantwoordelijk is voor de tegemoetkoming (maar de dader). Daarnaast willen sommige slachtoffers eerst het vaststellen van de juridische aansprakelijkheid afwachten.
- Communicatiedrempels: sommige slachtoffers zijn er nog niet aan toe om een tegemoetkoming aan te vragen, of voelen zich overweldigd door de hoeveelheid informatie.

Er zijn mogelijkheden om meer slachtoffers die binnen de potentiële doelgroep vallen te bereiken. Er zullen echter altijd slachtoffers blijven die niet worden bereikt. In het doelgroepenonderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan om het bereik van de potentiële doelgroep te vergroten. Dit betreft:

1. de zichtbaarheid van het Schadefonds in de gehele keten te vergroten en de verwijfsfunctie te verbreden;
2. slachtoffers in het slachtoffertraject meerdere malen te wijzen op de mogelijkheid voor tegemoetkoming bij het Schadefonds en daarmee timing van moment van aangifte minder belangrijk maken en;
3. het verbeteren van de huidige informatie en communicatievoorziening van het Schadefonds.

Een deel van de aanbevelingen komt overeen of ligt in het verlengde van de aanbevelingen uit de zbo-evaluatie, ik reageer daarom op beide rapporten gezamenlijk.

Beleidsreactie ministerie van Justitie en Veiligheid

Het is van belang om recht te doen aan slachtoffers van strafbare feiten. Het vergoeden van de geleden schade maakt hiervan

onderdeel uit. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de dader verantwoordelijk is voor het herstellen of vergoeden van de schade. Er zijn evenwel situaties denkbaar waarbij de schade niet kan worden verhaald op de verdachte/dader omdat er bijvoorbeeld (nog) geen verdachte/dader in beeld is of als de strafzaak door de officier van justitie wordt geseponneerd. Het slachtoffer kan zich dan wenden tot het Schadefonds. Alleen die personen die het slachtoffer zijn geworden van een gewelds- of zedenmisdrijf en die hierdoor ernstig letsel hebben opgelopen en hun schade niet op andere wijze vergoed krijgen, kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming vergoedt niet de gehele schade maar is bedoeld als steuntje in de rug. Met deze financiële tegemoetkoming draagt het Schadefonds bij aan het materiële herstel van het slachtoffer. Daarnaast ervaren slachtoffers de tegemoetkoming als een vorm van erkenning voor wat hen is aangedaan.

Het doet me deugd te kunnen constateren dat het Schadefonds in de afgelopen periode op doeltreffende wijze invulling heeft gegeven aan haar taak.

Ik deel de bevindingen uit het evaluatierapport en kan mij grotendeels vinden in de gedane aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de inspanningen die het Schadefonds en ook het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) reeds hebben ingezet. Voor goede samenwerking en onderling vertrouwen is continue afstemming en goede communicatie tussen het departement en het Schadefonds essentieel. Ik zal mij daarvoor blijven inzetten, net zoals het Schadefonds, binnen het bestaande budgettaire kader.

Meer aandacht voor doelmatigheid

Met betrekking tot doelmatigheid wordt aanbevolen in het evaluatierapport, dat JenV en het Schadefonds meer aandacht besteden aan de continuïteit van de bedrijfsvoering en de gezonde financiële situatie van het Schadefonds. Deze aanbeveling is mede gedaan omdat de organisatie van het Schadefonds de komende jaren naar verwachting nog de nodige ontwikkelstappen zal zetten. Ik deel het belang van een doelmatige organisatie die financieel gezond is en zal me hier voor inzetten om het gesprek hierover te blijven voeren.

Ik wil daarbij wel opmerken dat er een goede balans moet worden gevonden tussen doelmatigheid en doeltreffendheid binnen het

budgettaire kader. Een te grote focus op doelmatigheid kan een negatief effect hebben op de doeltreffendheid en daarmee potentieel afbreuk doen aan een belangrijk aspect van de taak van het Schadefonds, namelijk het geven van erkenning, en mogelijk ook op de rechtmatigheid van de genomen beslissingen. Met het oog daarop is het van belang dat de noodzakelijke balans tussen doelmatigheid en doeltreffendheid goed wordt bewaakt. Daarom zal dit thema terugkerend geagendeerd worden in de overleggen tussen het ministerie en het Schadefonds.

Het Schadefonds kan zich eveneens vinden in de gedane aanbevelingen en deelt dat er sprake moet zijn van een goede balans tussen doelmatigheid en doeltreffendheid. Ze herkent ook de aanbevelingen die in het kader van de bekostigingssystematiek worden gemaakt over de omvang van de bedrijfsvoering. Het Schadefonds komt daarvoor met voorstellen die met het ministerie besproken zullen worden.

Maatregel met betrekking tot doeltreffendheid

Een tegemoetkoming aanvragen is voor slachtoffers die daarvoor in aanmerking komen een recht en geen plicht. Zoals ik in mijn nieuwe Meerjarenagenda Slachtofferbeleid heb aangegeven acht ik het van belang dat de autonomie bij het slachtoffer blijft. Een individueel slachtoffer mag - wanneer goed geïnformeerd - zelf beslissen welke rechten het wil uitoefenen en van welke voorzieningen het in wel mate gebruik wil maken⁵. Ik acht het om die reden dan ook niet wenselijk om een norm vast te stellen voor het percentage slachtoffers dat een aanvraag bij het Schadefonds heeft ingediend. Ook het Schadefonds acht een norm niet wenselijk en voegt daaraan toe dat die nagenoeg niet meetbaar is. Dit aangezien er geen gegevens voorhanden zijn die inzicht geven in de feitelijke omvang van de doelgroep. De onderzoekers liepen hier tegen dezelfde beperkingen op. Dat maakt dat het geen toegevoegde waarde heeft om met een norm te gaan werken.

Wel vinden het Schadefonds en ik het van belang dat iedereen die in aanmerking komt voor een aanvraag, voldoende in staat moet worden gesteld om zelf de keuze te maken om al dan niet een dergelijke aanvraag in te dienen. Het is dan ook van belang dat het Schadefonds zich blijft inzetten op het verbeteren van de informatievoorziening over dit recht alsook de dienstverlening en ondersteuning aan de slachtoffers die het Schadefonds al weten te vinden.

Het Schadefonds heeft recent onderzoek gedaan naar de aanvragerstevredenheid. Daaruit komt dat aanvragers die wel een uitkering krijgen meer tevreden zijn en zich meer erkend voelen dan aanvragers die geen uitkering krijgen. Dat is niet verwonderlijk, het is begrijpelijk dat mensen teleurgesteld zijn bij een afwijzing. En zich hierdoor wellicht ook minder erkend voelen dan als ze wel een uitkering hadden ontvangen. Vandaar ook dat het Schadefonds

⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 33 552, nr. 137.

inzet op heldere informatieverstrekking ter bevordering van kansrijke aanvragen en daarmee een bijdrage levert aan het terugdringen van het aantal afwijzingen. Aanbevelingen uit een door het Schadefonds zelf uitgevoerd onderzoek naar de aard en achtergrond van afwijzingen geven daar richting voor en sluiten aan bij de aanbevelingen uit de zbo-evaluatie en het doelgroepenonderzoek.

In dat kader past ook de aanbeveling uit de evaluatie om te blijven investeren in het vergroten van de zichtbaarheid in de (brede) keten en het informeren van en uitwisselen met de ketenpartners over actuele en relevante wijzigingen in het beleid. Een belangrijk deel van de potentiële aanvragers van het Schadefonds wordt via de politie of Slachtofferhulp Nederland naar het Schadefonds doorverwezen, maar er zijn ook andere instanties die slachtoffers kunnen doorverwijzen. Dit kan er ook toe bijdragen dat een ander deel van de potentiële doelgroep wordt bereikt.

Met betrekking tot de zichtbaarheid geeft het Schadefonds voorlichtingen aan ketenpartners om informatie te verstrekken over het Schadefonds en de werkwijze. Zo worden in het najaar 2025 alle districten van Slachtofferhulp Nederland bezocht. Daar zal ook het aspect van het meermaals informeren van slachtoffers over het Schadefonds aan de orde komen. Ook aan de politie en het OM worden voorlichtingen gegeven en is informatie voor hen beschikbaar. Met betrekking tot andere genoemde ketenpartners zoals huisartsen, GGZ en Veilig Thuis is het Schadefonds voornemens in 2026 te starten met het geven van voorlichting in het kader van de toevoeging van aanvragen voor psychisch geweld.

Aanbeveling met betrekking tot maatschappelijke opgave

Voor de aanbeveling met betrekking tot het wegnemen van de drempels voor potentiële aanvragers geldt hetzelfde. Op dat gebied heeft het Schadefonds al stappen gezet, bijvoorbeeld door het aanpassen van het aanvraagformulier en het feit dat de website en alle brieven op taalniveau B1 zijn opgesteld, de website beschikbaar is in meerdere talen en er ook een voorleesfunctie is. Ik zal bij het Schadefonds aandacht vragen om zich te blijven inspannen eventuele resterende drempels voor aanvragers weg te nemen.

Vanuit de JenV brede werkagenda zijn middelen beschikbaar gesteld om de dienstverlening in 2025 verder te verbeteren. Het

Schadefonds zal hiermee de korte vragenlijst op de website verder aanpassen en in het aanvraagformulier verdere verbeteringen doorvoeren ten behoeve van de gebruikersvriendelijkheid. Daarnaast zorgt het Schadefonds ervoor dat aanvragers dit jaar nog over alle processtappen in het aanvraagproces worden geïnformeerd. Hiermee voldoet het Schadefonds aan de verplichting die vanaf 2026 gaat gelden voor overheidsinstanties om burgers mee te nemen in de stappen van hun aanvraag. Vooralsnog ontvangt een aanvrager via de portal mijnschadefonds.nl en mijnslachtofferzaak.nl alleen op hoofdlijnen een update van zijn aanvraag.

Aanbeveling uit eerdere zbo- evaluatie

Met betrekking tot het niet opvolgen van de aanbeveling uit de vorige zbo-evaluatie om artikel 19 van de wet Schadefonds geweldsmisdrijven te herzien, is de reden hiervoor dat er in de afgelopen periode andere prioriteiten waren op het gebied van slachtofferbeleid gegeven de beperkt beschikbare wetgingscapaciteit. Ik ben evenwel voornemens om in 2026 te starten met voorbereidingen voor de herziening van de wet Schadefonds Geweldsmisdrijven. In dat kader zal ook een eventuele herziening van voornoemd artikel 19 worden meegenomen.

Tot slot

Ik zal uw Kamer informeren over de voortgang met betrekking tot de aanbevelingen in de volgende voortgangsbrief Meerjarenagenda Slachtofferbeleid.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte