



de staatssecretaris Rechtsbescherming

**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

Brief Tweede Kamer MJA slachtofferbeleid 2025-2028

Datum
1 juni 2025

Bijlage(n)

I. Brief Tweede Kamer MJA slachtofferbeleid 2025-2028 (+ bijlagen)

1. Aanleiding

In het commissiedebat Slachtofferbeleid van 16 oktober jl. heeft u toegezegd om in het tweede kwartaal van 2025 de nieuwe meerjarenagenda slachtofferbeleid 2025-2028 naar de Tweede Kamer te sturen. De huidige meerjarenagenda loopt tot in 2025. Met deze nota wordt u gevraagd in te stemmen met de inhoud van de MJA, onderliggende besluiten en deze aan te bieden aan de Tweede Kamer en een afschrift aan de Eerste Kamer te versturen.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd:

- in te stemmen met de inhoud van de brief waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de MJA slachtofferbeleid 2025-2028;
 - Middels deze nota vragen wij specifiek nog uw instemming met de uitwerking (maatregel uit het RP) om standaard de belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers bij gratiebeslissingen te laten meewegen (p.6).
 - Uw aandacht voor de tekstuele passage (p.17) om oplossingsrichtingen voor de resterende onevenwichtigheden in het schadestelsel deze periode verder te verkennen en tevens te verduidelijken dat hiervoor nu geen middelen beschikbaar zijn (conform eerdere bespreking en nota DJ vindplaats toevoegen). In deze uitwerking wordt ook de motie Mutluer/Van Wijen Nass betrokken die verzoekt voor slachtoffers eerder en ruimer een financiële tegemoetkoming mogelijk te maken.
 - Kennis te nemen van de passage over de inzage van slachtoffers in processtukken en de motie die specifiek verzoekt om dit mogelijk te maken voor PBC rapportages (p.8). Hierover zijn wij nog in gesprek met ketenpartners en zullen wij de Kamer eind 2025 informeren.
- in te stemmen met verzending van deze brief naar de Tweede Kamer voor het zomerreces om de toezegging gestand te doen.

3. Kernboodschap MJA slachtofferbeleid 2025-2028

- De maatschappelijke opgave van slachtofferbeleid is actueel: iedereen kan slachtoffer worden van een strafbaar feit en de impact op iemands leven kan groot zijn.

- Vanwege de normschending die heeft plaatsgevonden en omdat de gevolgen vaak groter zijn dan van wat een individu gevraagd kan worden, heeft de overheid een rol bij recht en hulp.
- Slachtoffers krijgen daarom erkenning en ondersteuning bij het te boven komen van de gevolgen van een strafbaar feit;
- De ambitie is een betere uitvoering van bestaande slachtofferrechten én inzet op versterkingen conform het regeerprogramma van het kabinet Schoof I, het nieuwe wetboek van Strafvordering en herziene EU-richtlijnen. Met elkaar zorgt dit voor een uitgebreid stelsel van rechten en voorzieningen, waarmee Nederland in Europa voorop loopt.
- Slachtofferrechten zijn geen plichten, maar moeten worden gezien als een breed palet aan rechten en ondersteuning. Het is aan slachtoffers zelf of zij daar gebruik van willen maken.
- Het zijn evenwel ook geen gunsten. Een betrouwbare overheid zorgt ervoor dat toegekende slachtofferrechten en voorzieningen in de praktijk worden geëffectueerd, dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd, er helderheid is over wat een slachtoffer wel en niet (van de overheid) kan verwachten en ketenpartners dit in hun handelen tot uitdrukking brengen. In dit kader is onder andere relevant dat u – in lijn met de motie Bruyning/Palmen (NSC) – inzet op een toekomstige wettelijke basis voor de Inspectie Justitie en Veiligheid voor het onafhankelijk toezicht op de naleving van slachtofferrechten. Slachtofferbeleid acht onafhankelijk toezicht door de inspectie op SHN en SGM van belang. Ook de IJenV hecht belang aan een wettelijke basis.
- De maatregelen die de komende vier jaar worden ingezet zien op de (verdere) realisatie van vijf beleidsdoelen. Het eerste beleidsdoel wordt in deze MJA - nu deze kan worden gezien als de randvoorwaarde voor het realiseren van de andere vier beleidsdoelen - voor het eerst als afzonderlijk beleidsdoel benoemd.
 - I. Vergroten slachtofferbewustzijn in de strafrechtketen
 - II. Duidelijke rechtspositie
 - III. Betere bescherming
 - IV. Evenwichtig schadeverhaal
 - V. Goede ondersteuning
- Bij de uitwerking van deze maatregelen houden we – op basis van wetenschappelijke inzichten en gesprekken die we met slachtoffers en nabestaanden en partners hebben gevoerd - steeds rekening met twee leidende principes:
 - *Duidelijk en voorspelbaar*
Van primair belang is dat slachtoffers goed geïnformeerd zijn over hun rechten, weten waar ze aan toe zijn en zo veel mogelijk op voorhand duidelijkheid krijgen over wat wel kan en wat niet.
 - *Autonomie van het slachtoffer*
Indien aan het primaire belang is voldaan mag een individueel slachtoffer zelf beslissen welke rechten hij wil uitoefenen en van welke voorzieningen hij gebruik wil maken. Dit kan helpen een gevoel van regie te ervaren, juist waar hen door het strafbare feit eerder regie ontnomen is. Het slachtoffer bestaat niet. Slachtoffers die dat wensen moeten maximaal ondersteund worden in de uitoefening van hun rechten. Voorkomen moet worden dat slachtoffers die iets niet willen dat (impliciet) door de overheid of samenleving opgedrongen krijgen.

4. Toelichting

4.1. Proces totstandkoming en kaders

- De afgelopen periode heeft de afdeling slachtofferbeleid samen met betrokken ketenorganisaties en partners bezonnen op de inzet voor de MJA slachtofferbeleid 2025-2028.
- Op basis hiervan is geconcludeerd dat het belangrijk is de maatschappelijke opgave, de omschrijving van de doelgroep, de rol en verantwoordelijkheid van de overheid (zoals eerder neergelegd in de visie 'Recht doen aan slachtoffers') en de doelstellingen nogmaals uiteen te zetten.
- Daarnaast is een meerjarig onderzoeksprogramma ingericht om op geconstateerde 'witte vlekken' de doelmatigheid en de doeltreffendheid van slachtofferbeleid in kaart te brengen. De resultaten van deze onderzoeken zijn nodig om na de komende vier jaar te bezien of de doelen nog steeds aansluiten bij recente ontwikkelingen en of de uitgangspunten en doelen moeten worden herijkt.
- De maatregelen die worden genomen in deze MJA betreffen een groot aantal nieuwe maatregelen en eerder ingezette maatregelen die doorlopen uit de vorige MJA omdat deze nog niet volledig geïmplementeerd zijn.
- De maatregelen worden gefinancierd vanuit het beleidsbudget van Slachtofferbeleid (artikel 34.4) en op een beperkt aantal toekomstige onderdelen uit het budget voor het nieuwe wetboek van strafvordering.
- Bij dit alles is ook rekening gehouden met de uitdagingen in de uitvoering en het absorptievermogen van de keten. Mede gezien de druk op de keten wordt ook gekeken naar andere mogelijkheden zoals vroegtijdige en passende hulp - ook voorafgaand aan het strafproces -, de bereikbaarheid en inzet van herstelrechtvoorzieningen en het betrekken en faciliteren van de directe omgeving van het slachtoffer.

4.2. Politieke context

Een deel van de maatregelen die in deze MJA zijn opgenomen betreft een uitwerking van hoofdstuk 8 van het regeerprogramma. Het gaat dan om:

- Het meewegen beschermingsbehoefte en belangen van slachtoffers bij gratiebeslissingen.
- Het versterken en verduidelijken van de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf. NB. Hierbij is opgemerkt dat afhankelijk van verdere besluitvorming de planning is dat het wetsvoorstel medio 2026 in consultatie zal worden gebracht
- Het onderzoeken van de ervaringen van procesdeelnemers, waaronder slachtoffers, bij het opleggen van een strafbeschikking.
- Het in consultatie brengen van het wetsvoorstel op basis waarvan de kring der gerechtigden in de Wet affectieschade wordt uitgebreid met broers en zussen.
- Het uitwerken van de mogelijkheden voor een zelfstandig gebiedsverbod.
- Het uitwerken van de mogelijkheden voor slachtoffers van stelselmatig psychisch geweld om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.
- De introductie van een plafond in de ongemaximeerde voorschotregeling.
- De introductie van normbedragen in het strafproces.
- Het voorkomen van verdere versnippering van het hulplandschap voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties (waaronder seksueel geweld)

Andere maatregelen behelzen een (voortzetting van de) uitwerking van (nieuwe) wetgeving of (herziene) EU-richtlijnen en/of ingediende moties en toezeggingen. Een overzicht van moties en toezeggingen vindt u hieronder:

Moties	Afgedaan	Nog niet afgedaan
De motie-Eerdmans over de positie van slachtoffers in omringende landen (33552, nr. 121).	V	
De motie Eerdmans over de mogelijkheden voor slachtoffers om ook de rapportage van het Pieter Baan Centrum (PBC-rapportage) te kunnen in zien (24587, nr. 984).		V
De motie-Van Nispen over onverminderd blijven werken aan het verkorten van de doorlooptijden in de strafrechtketen en de toegang tot psychische hulp en herstelrecht voor slachtoffers verbeteren (33552, nr. 122).	V	
De motie Ellian over de afdwingbaarheid van slachtofferrechten en het verzoek effectieve remedies of rechtsmiddelen te introduceren in de tweede aanvullingswet van het nieuwe wetboek van strafvordering en daarbij als uitgangspunt te hanteren dat het toekennen van een remedie, sanctie of rechtsmiddel evenredig moet zijn aan de ernst van de niet-naleving van het betreffende wettelijke voorschrift en toegevoegde waarde moet hebben voor slachtoffers (36 327, nr. 65.)		V
De motie-Mutluer over meer waarborgen voor het oproepen van slachtoffers (36 327, nr. 70.)		V
De motie-Van Nispen/Michon-Derkzen over onderzoeken hoe mensen beter beschermd kunnen worden tegen sektes en hoe voorkomen kan worden dat kinderen formeel toetreden tot gesloten gemeenschappen (33552, nr. 124).	V	
De motie-Krul over onderzoeken hoe een geldig verzoek tot behandeling van een strafproces achter gesloten deuren vaker gehonoreerd kan worden (33552, nr. 125).		V
De motie-Mutluer/Ellian over bij het maximeren van de voorschotregeling een hardheidsclausule opnemen zodat in uitzonderlijke gevallen een ongemaximeerd voorschot kan worden uitgekeerd (33552, nr. 126).		V
De motie Mutluer/Ellian over een hardheidsclausule in de voorschotregeling met plafond teneinde ook in het geval van uitzonderlijk hoge letsel schades een voorschot te kunnen uitkeren dat recht doet aan de toegewezen schadevergoedingsmaatregel (33 552, nr. 126).		V
De motie Van Nispen/Knops over het instellen van een landelijk fonds waarmee het mogelijk wordt dat rechters als bijzondere voorwaarde kunnen opleggen	V	

dat daders een bedrag moeten storten in dat fonds om de schade van gedupeerden te vergoeden (36 200 VI, nr. 68)		
De motie Lahlah over onderzoek naar hoe de positie van slachtoffers, inclusief spreekrecht, informatievoorziening en erkenning beter kan worden geborgd bij strafbeschikkingen (29 279, nr. 936).		V
De motie-Mutluer/Wijen-Nass over uitwerken op welke wijze slachtoffers eerder en ruimer financiële hulp kunnen ontvangen in de vorm van een tegemoetkoming die later kan worden verhaald op de dader (33552, nr. 127).		V
De motie-Bruyning/Palmen over een wettelijke grondslag op basis waarvan de Inspectie JenV actief toezicht kan houden op het naleven van slachtofferrechten (33552, nr. 131).	V	
De motie Uitermark over het inrichten van een landelijk expertisecentrum voor slachtoffers van georganiseerd en gewelddadig kindermisbruik (34 843, nr. 104).	V	
Toezeggingen		
Srb zegt toe een gesprek te voeren met de Rechtspraak over het standaard gescheiden plaatsen van slachtoffers en daders in aparte wachtruimtes in alle Nederlandse rechtbanken (33552, nr. 130).	V	
SRb zegt toe in Q2 2025 de nieuwe Meerjarenagenda (MJA) Slachtofferbeleid aan de Kamer te zullen sturen.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 2025 een verkenning te zullen opnemen m.b.t. de openbaarheid van zittingen (bv in zedenzaken, en/of met minderjarige slachtoffers). In die verkenning wordt ook betrokken de mogelijkheid/wenselijkheid van het standaard anonimiseren zedenslachtoffers.		V
SRb zegt toe in de MJA van Q2 terug te zullen komen op mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van de "action directe" voor slachtoffers.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 terug te zullen komen op de mogelijkheid en wenselijkheid voor slachtoffers om beroep te kunnen instellen in een artikel 12-procedure.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 2025 terug te zullen komen op de mogelijkheid en wenselijkheid voor slachtoffers/nabestaanden om een reflectie te geven op het vonnis.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 2025 terug te zullen komen op de doorverwijzingsmogelijkheid van de strafrechter naar de civiele rechter met betrekking tot de vordering benadeelde partij.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 2025 in te gaan op de voorzieningen voor kwetsbare slachtoffers.	V	
SRb zegt toe in de MJA van Q2 2025 in te gaan op het onderzoek naar normeren, eventuele extra te	V	

nemen maatregelen en de kosten van een civiele schadevergoedingskamer.		
--	--	--

4.3. Financiële overwegingen

De maatregelen die worden getroffen om de doelen te realiseren worden in bekostigd vanuit de gelden die zijn gereserveerd voor het begrotingsartikel 34.4 en waar aan de orde uit de middelen die gereserveerd zijn voor het nieuwe wetboek van Strafvordering.

Beleidskeuze uitgelegd. Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW)	
1. Doel	Realiseren van de brede doelstelling van het slachtofferbeleid te weten het erkennen van en recht doen aan slachtoffers. Om dit doel te realiseren zijn de volgende vijf subdoelen geformuleerd: I. Slachtofferbewustzijn vergroten Beleidsdoel: slachtofferrechten- en voorzieningen zijn stevig en niet vrijblijvend verankerd in het handelen van professionals in de strafrechtketen (bejegening en slachtoffergericht werken). Kwaliteit en uniformiteit van dienstverlening aan slachtoffers is op orde. Dit beleidsdoel is leidend voor de realisatie van alle andere beleidsdoelen. II. Duidelijke rechtspositie Beleidsdoel: slachtoffers hebben als procesdeelnemer een duidelijke positie in het recht. Duidelijk ten opzichte van de andere procespartijen en -deelnemers én duidelijk voor het slachtoffer zelf. III Betere bescherming Beleidsdoel: slachtoffers worden waar nodig beschermd IV Schadeverhaal Beleidsdoel: slachtoffers krijgen hun schade zoveel als mogelijk vergoed en ontvangen vanuit de overheid een financiële tegemoetkoming. V Ondersteuning Beleidsdoel: Slachtoffers die dat nodig hebben krijgen goede ondersteuning bij het omgaan met van de gevolgen van het strafbare feit
2. Beleidsinstrument(en)	Aan vornoemde subdoelen zijn verschillende maatregelen en instrumenten gekoppeld, zoals de implementatie en de totstandkoming van (nieuwe) van wetgeving, het doen van onderzoek, het ter beschikking stellen van financiële middelen aan uitvoeringsorganisaties en het uitvoeren van pilots etc.: I. Slachtofferbewustzijn vergroten • Investeren in het slachtofferbewustzijn binnen de strafrechtketen ➢ Aanbieden e-learning 'Recht door de keten' (slachtoffergericht werken) ➢ Sturen op (bij)scholing (senior) professionals in uitvoeringsorganisaties • Onderzoek ➢ Instellen leerstoel 'Slachtofferrechten' ➢ Inrichten meerjarig onderzoeksprogramma • Toezicht ➢ Inrichten onafhankelijk toezicht op Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven II. Duidelijke rechtspositie • Versteving positie slachtoffer in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Tevens: ➢ Operationaliseren van artikel 1.1.4 Sv (<i>strafvordering heeft plaats op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer</i>)

	➤ Effective remedies invoeren waar nodig en mogelijk ➤ Het verstrekken van een afschrift van het vonnis aan de benadeelde partij ➤ Betekenisvolle afdoening van strafzaken stimuleren door gebruik van herstelrechtvoorzieningen (amendement) met de behoefte van het slachtoffer centraal • Inzage processtukken: verkennen mogelijkheden en verduidelijken grenzen (art. 51b Sv) • Specifiek: inzage in PBC rapportages • Opvolging pilots slachtofferadvocatuur • Verankeren van de rechten van slachtoffers in de tenuitvoerlegging: ➤ Het meewegen van de belangen van slachtoffers bij re-integratieverlof ➤ Het meewegen van de beschermingsbehoefte van slachtoffers bij gratieverzoeken (RP) ➤ Het afronden van de taakoverdracht van het informeren en raadplegen van slachtoffers (gaat van OM naar CJIB) • Het verduidelijken en versterken van de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf. Integreren advies over zwaarwegende stem slachtoffers (RP) III. Betere bescherming • Bescherming tegen herhaald slachtofferschap ➤ Evalueren Wet langdurig toezicht en zelfstandig gebiedsverbod (RP en initiatiefwet Ellian) ➤ Beschermingsbehoeften waarborgen in de TUL-fase (RP), gratie en levenslang • Bescherming van de privacy ➤ In het strafproces: onvermeld laten van slachtoffergegevens in het strafprocesdossier ➤ Ter zitting: onderzoek naar de mogelijkheden van behandeling achter gesloten deuren ➤ In de media: continueren project Fonds Slachtofferhulp en de activiteiten van "Namens de familie" als onderdeel van de casusregie van Slachtofferhulp Nederland ➤ Het strafbaar stellen van het openbaar maken van camerabeelden personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden IV. Evenwichtig schadeverhaal • Uitbreiden van het aantal slachtoffers dat recht heeft op compensatie ➤ Uitbreiden kring der gerechtigden affectieschade (RP) ➤ Uitbreiden aantal delicten EGZ+ (ongemaximeerde voorschotregeling) ➤ Mogelijkheid tegemoetkoming SGM slachtoffers psychisch geweld (RP) ➤ Schadevergoeding minderjarigen (BEM-clausule) • Vergroten kans verhalen schade in strafproces ➤ Normeren en standaardiseren van schadebedragen (RP, faciliteren RvdR) ➤ Procesverbeteringen (faciliteren RvdR) ➤ Optimaliseren schadeformulier vordering benadeelde partij • Herijken voorschotregeling ➤ Plafond plus hardheidsclausule (RP + motie) • Uitgangspunt de dader betaalt versterken ➤ Landelijk fonds (intensiveren toepassing artikel 14c strafrecht) (Cie. Donner) • Timing uitbetaling voorschot en geinde bedragen • Onderscheid slachtoffers met en zonder dader/strafproces en niet ontvankelijk verklaringen
--	--

	V. Goede ondersteuning • Investeren in hulp aan specifieke slachtoffergroepen ➢ Het inrichten van een goed georganiseerd hulplandschap voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties ➢ Verbeteren van de hulp aan slachtoffers van seksueel geweld (wettelijke verankering CSG's, voortzetten activiteiten Nationaal Actie Programma seksueel geweld en grensoverschrijdend gedrag) ➢ Inrichten hulppunt voor slachtoffers van gesloten gemeenschappen (FIER); ➢ Slachtoffers criminaliteit in gedigitaliseerde wereld: uitvoeren vierjarig onderzoeksprogramma om behoeften slachtoffers in kaart te brengen • Pilot nazorg uitvoeren (meten behoefte van slachtoffers aan nazorg op basis van resultaten onderzoek What Works)
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Het totaal aan maatregelen – waarvan er een aantal al in eerdere jaren zijn ingezet en doorlopen – kent over de looptijd van de meerjarenagenda een bedrag van circa 12 mln. per jaar, wat vanuit artikel 34.4 wordt bekostigd. Specifieke posten daarin betreffen onder andere 520.000 euro per jaar voor het automatisch verstreken van het vonnis voor de benadeelde partij, 400.000 euro per jaar voor betere hulp aan slachtoffers van seksueel geweld en circa 500.000 euro aan uitvoeringskosten voor de invoering van een uitbreiding van de wet Affectieschade. Een aantal maatregelen moet in het kader van het nieuwe wetboek van strafvordering nog worden uitgewerkt. Hiervoor zijn aparte middelen gereserveerd.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappij	n.v.t.
4. Evaluatieparagraaf	Om effectief beleid voor slachtoffers te blijven waarborgen, is meer inzicht nodig in de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle maatregelen en voorzieningen die we treffen. Het WODC voert daarom een meerjarig onderzoeksprogramma uit naar de omvang van de doelgroep (Q3 2025), het gebruik van rechten en voorzieningen (Q1 2026) en de impact en ervaringen op weg naar herstel voor slachtoffers (Q3 2026 en Q2 2029). De uitkomsten worden gebruikt om in de toekomst beleidsdoelen aan te scherpen en het huidige beleid waar nodig te herijken. Daarnaast lopen er onderzoeken op specifieke onderzoeksgebieden waar relevante aanbevelingen zullen worden betrokken bij de beleidsvorming en in de uitvoering. Een overzicht treft u in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Periodieke rapportage: elke vier tot zeven jaar wordt het slachtofferbeleid doorgelicht op doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van de Comptabiliteitswet. De eerstvolgende doorlichting van slachtofferzorg vindt plaats in 2027.

4.4. Juridische overwegingen

Basis voor de nieuwe MJA vormen de verschillende slachtofferwetten, het nieuwe wetboek van strafvordering, en verschillende EU-richtlijnen waaronder onder meer de EU-richtlijn herziening minimumnormen slachtoffers.

4.5. Krachtenveld

Deze MJA is afgestemd in het Portefeuillehoudersoverleg Slachtofferbeleid (ketenbreed) met het Openbaar ministerie, de Rechtspraak, de Politie, het Centraal Justitieel Incassobureau, Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, 3RO en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

4.6. Uitvoering

Alle maatregelen worden uitgevoerd in samenspraak met betrokken uitvoeringsorganisaties. Daarbij houden we rekening met het absorptievermogen van de uitvoeringsorganisaties.

4.7. Communicatie

Via social media kanalen zal een visualisatie worden gedeeld van de vijf doelen en de belangrijkste maatregelen die worden getroffen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.