

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2009

Hierbij informeren wij uw Kamer over de aanpak bij de terugkeer van pedoseksuelen in de maatschappij. De Staatssecretaris van Justitie heeft uw Kamer dit tijdens het mondelinge vragenuur van 3 maart 2009 toegezegd (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 58, blz. 4689–4692). Daarnaast voorziet deze brief in een nadere beantwoording van de vragen van de leden Teeven en Koşer Kaya (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, vragen 2009Z03259 / 2080914540).

1. Inleiding

In deze brief wordt een overzicht gegeven van de concrete maatregelen die ervoor moeten zorgdragen dat pedoseksuelen tijdens hun terugkeer niet (opnieuw) recidiveren. Wij achten deze maatregelen van zeer groot belang, omdat kinderen tot de meest kwetsbare groepen van onze samenleving behoren. Een uiterste inspanning van het kabinet en alle betrokken organisaties is zonder meer noodzakelijk opdat kinderen kunnen opgroeien in een veilige leefomgeving. Met deze brief onderstrepen wij de urgentie die bij het kabinet en de betrokken organisaties leeft om deze inspanningen met elkaar te verrichten.

Allereerst worden de mogelijkheden van het wegnemen van risicovol gedrag door verplichte behandeling van pedoseksuelen beschreven. Daarna wordt ingegaan op de maatregelen die genomen zijn gericht op het verlengen van de verschillende toezichttermijnen. In het verlengde hiervan geven wij aan welke verbeteringen bij het reclasseringstoezicht zijn aangebracht en wat de mogelijkheden zijn voor een locatie- of contactverbod. Voorts wordt ingegaan op het project betreffende het informeren van het (lokaal) openbaar bestuur over de terugkeer van pedoseksuelen in de maatschappij. Ten slotte noemen wij een aantal preventieve maatregelen gericht op het voorkomen van pedoseksueel gedrag.

2. Verplichte behandeling pedoseksuelen

De behandeling of begeleiding van zedendelinquenten heeft in beginsel geen gestandaardiseerde vorm, maar is afhankelijk van de persoon van de justitiabele, zijn gedragingen en het risico op recidive. In het kader van de tbs-maatregel ondergaan pedoseksuelen een langdurige intensieve behandeling. Daarbij wordt betrokkene onder meer aangeleerd dreigende terugval in een vroeg stadium te onderkennen en te voorkomen.

De pedoseksuelen bij wie de tbs-behandeling niet leidt tot een aanvaardbare vermindering van het recidiverisico keren niet terug in de samenleving, maar verblijven in het belang van de maatschappelijke veiligheid langdurig in een longstay voorziening binnen de tbs-sector.

Ook in het kader van een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of in geval van een executiemodaliteit kunnen voorwaarden worden gesteld aan de terugkeer van pedoseksuelen in de samenleving. In het kader van het project optimalisering van voorwaardelijke sancties wordt ingezet op het intensiveren van een aantal nader omschreven voorwaarden gericht op gedragsverandering. Het wetsvoorstel dat hier de basis voor geeft, zal naar verwachting begin 2011 in werking treden.

Daarnaast vormt behandeling reeds een verplicht onderdeel van de voorwaarden bij pedoseksuelen in het kader van de tbs met voorwaarden. Tijdens de resocialisatie staat de veiligheid van de samenleving centraal. Dit betekent dat de veroordeelde weer wordt ingesloten, indien de behandeling in het kader van de voorwaarden niet of niet naar behoren wordt gevolgd.

3. Verruiming toezichttermijnen

De afgelopen jaren hebben wij de termijnen van het toezicht aanzienlijk verruimd, zodat terugvalgedrag dat kan uitmonden in verhoogd risico op recidive langdurig wordt gemonitord en aan voorwaarden is gebonden. Allereerst is vorig jaar de termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging verlengd van drie naar maximaal negen jaar. Een soortgelijk wetsvoorstel hebben wij op 16 december 2008 bij de Tweede Kamer ingediend ten aanzien van het verlengen van de tbs met voorwaarden van maximaal vier naar negen jaar.

Daarnaast is per 1 juli 2008 de vervroegde invrijheidstelling vervangen door een voorwaardelijke invrijheidstelling. Hierdoor komen pedoseksuelen met een gevangenisstraf langer dan een jaar alleen nog vrij onder (bijzondere) voorwaarden gericht op gedragsverandering. Afhankelijk van de lengte van de gevangenisstraf die is opgelegd, kan de proeftijd oplopen tot vele jaren. Indien gedurende de proeftijd niet aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt de delinquent opnieuw in detentie geplaatst en moet alsnog de rest van de straf worden uitgezeten. In 2010 zal een procesevaluatie plaatsvinden naar de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Verder zal naar verwachting begin 2011 een wet in werking treden, waardoor de regeling van de voorwaardelijke veroordeling wordt gewijzigd. Deze wetswijziging voorziet onder andere in het verlengen van de maximale duur van de proeftijd van twee naar drie jaar, naast de reeds bestaande mogelijkheid van een proeftijd van maximaal tien jaar indien er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen. De proeftijd kan overigens nog met één jaar worden verlengd,

zodat een maximale proeftijd van vier jaar en in de zojuist genoemde ernstige gevallen een maximale proeftijd van elf jaar mogelijk is. Ook maakt het wetsvoorstel aanhouding en insluiting van veroordeelden mogelijk onmiddellijk na het constateren van het overtreden van de voorwaarden. Deze mogelijkheid bestaat thans nog niet.

Indien de delictgevaarlijkheid het vereist kan de reclassering bezien of een gedwongen civielrechtelijke opneming op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) tot de mogelijkheden behoort. De eindigheid van het strafrechtelijke traject betekent dus niet zonder meer het einde van zorg en toezicht vanuit de reguliere GGz. Het is daarom van belang dat er een naadloze aansluiting wordt gerealiseerd tussen het justitiële systeem en het reguliere zorgsysteem. Om dit te bevorderen zal nog dit jaar het wetsvoorstel Forensische Zorg bij uw Kamer worden ingediend.

4. Vormgeving toezicht op pedoseksuelen

Het spreekt voor zich dat bij het toezicht op pedoseksuelen de maatschappelijke veiligheid voorop staat. Daarom wordt in het reïntegratieplan bij pedoseksuelen uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop het risicomanagement en het toezicht worden vormgegeven.

Vanaf 1 november 2009 wordt gestart met de implementatie van nader omschreven uitvoeringsvarianten van reclasseringstoezicht van minder naar meer intensief. De vormgeving van het toezicht wordt dan nog meer dan voorheen afgestemd op het risico van overtreding van de voorwaarden. Pedoseksuelen waarvoor een strikte controle noodzakelijk is, worden intensiever gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en direct kan worden ingegrepen.

Bij zedendelinquenten is doorgaans sprake van een intensief behandelings- en/of begeleidingsprogramma in combinatie met toezicht. De meest intensieve vorm van toezicht bestaat uit onverwachte controle-bezoeken, een hoge gespreksfrequentie met de justitiabele, veel controle van behandel- en zorguitvoerders en de inzet van elektronische controle-middelen. In het kader van de begeleiding en het toezicht van de delinquent wordt ook veelal intensief contact onderhouden met het sociale netwerk, behandelaars, politie en eventueel werkgevers.

Op 19 mei 2008 is de testfase gestart van het forensisch psychiatrisch toezicht en de landelijke implementatie start begin 2010. Pedoseksuelen die terugkeren in de samenleving vanuit een tbs-maatregel staan dan ook onder forensisch psychiatrisch toezicht. Dit is een vernieuwde vorm van toezicht op tbs-gestelden, waarbij de forensisch psychiatrische centra en reclasseringsorganisaties niet langer afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor slechts een deel van het uitstroomtraject. Ze zijn vanuit hun expertise gezamenlijk betrokken bij het toezicht op en behandeling van de tbs-gestelden gedurende het gehele uitstroomtraject. De continuïteit en geleidelijke afbouw in behandeling en resocialisatie worden zodoende beter gewaarborgd.

De reclassering begint binnen en de betrokkenheid van het forensisch psychiatrisch centrum gaat mee naar buiten. De reclassering zal zodoende relevante informatie verzamelen en ervaring opdoen over symptomen en signalen die aan hernieuwd delictgevaar voorafgaan. De reclassering kent de tbs-gestelde al voordat deze uitstroomt. De voorbereiding voor terugkeer en maatschappelijke resocialisatie kunnen bovendien tijdig worden voorbereid. De forensisch psychiatrische centra krijgen omgekeerd een rol in het toezicht en de behandeling tijdens het proefverlof en de voorwaardelijke beëindiging. De integratie van forensisch psychiatrische deskun-

digheid van de kliniek bij het toezicht tijdens deze fasen draagt bij aan versterking van de risicotaxatie en de vormgeving van het risicomanagement. De resultaten van de procesevaluatie van het forensisch psychiatrisch toezicht zijn begin volgend jaar gereed.

5. Zedenvolgsysteem reclasseringsorganisaties en politie

In het kader van een gerichte aanpak bij de terugkeer van pedoseksuelen hebben de reclasseringsorganisaties inmiddels in 18 politieregio's convenanten gesloten met de politie voor de invulling van een kwalitatief beter toezicht. Hierbij zijn afspraken gemaakt over het verstrekken van gegevens over zedendelinquenten, die in een ambulante modaliteit verblijven. Deze gegevensuitwisseling leidt tot een breder gedragen vastgesteld risicoprofiel. In het kader van dit zogenaamde «zedenvolgsysteem» houdt de politie aanvullend toezicht op de zedendelinquent en de buurtagent kan zonodig actie ondernemen als maatschappelijke onrust ontstaat bij bijvoorbeeld slachtoffers. Het streven is erop gericht dat de reclasseringsorganisaties eind 2009 in alle politieregio's convenanten hebben afgesloten.

6. Toezichtprogramma Circles of Support and Accountability

Een ander belangrijk onderdeel voor de aanpak bij terugkeer van pedoseksuelen vormt de pilot van Reclassering Nederland om een specifiek toezichtsprogramma voor zedendelinquenten uit te testen. Het betreft het toezichtsprogramma COSA (Circles of Support and Accountability), een buddysysteem naar het voorbeeld van Engeland en Canada. Volgens buitenlands onderzoek blijkt dit programma veelbelovend te zijn. In het kader van dit programma wordt het sociale netwerk van de zedendelinquent betrokken bij het toezicht. Het sociale netwerk zorgt voor een structurerende werking en daarnaast voor vroegtijdige signalering van symptomen die kunnen wijzen op terugval. Op deze manier kan men namelijk beter inschatten of de justitiabele ook in een niet gecontroleerde omgeving zijn geleerde vaardigheden toepast. Deze informatie is van groot belang voor risicotaxatie en meer gerichte interventies. De pilot wordt op dit moment voorbereid door Reclassering Nederland en start nog dit jaar.

7. Locatie- of contactverbod

Als onderdeel van een voorwaardelijke straf kan de rechter afhankelijk van het risico op recidive als bijzondere voorwaarden aan de pedoseksueel locatie- en contactverboden opleggen. Door deze verboden wordt de veroordeelde weggehouden van (potentiële) slachtoffers. De bijzondere voorwaarden kunnen thans reeds worden opgelegd bij alle voorwaardelijke modaliteiten die hiervoor al zijn genoemd: de (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf, de voorwaardelijke invrijheidstelling, een veroordeling tot tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van de tbs met dwangverpleging.

De mogelijkheden voor het opleggen van locatie- en contactgeboden bestaan reeds nu al, maar toepassing ervan zal in het kader van het project optimalisering voorwaardelijke sanctie worden geïntensiveerd. Door middel van het opleggen van een locatie- of contactverbod, in combinatie met reclasseringstoezicht worden de mogelijkheden voor de veroordeelde om met kinderen om te gaan vergaand beperkt. Ook kan aan dergelijke voorwaarden elektronisch toezicht worden verbonden. De reclassering maakt hierbij onder meer gebruik van elektronische volgsystemen waarmee de verblijfplaats van de veroordeelde wordt gevolgd.

8. Ontzetting uit bepaalde rechten

Naast de hierboven beschreven sanctiemodaliteiten kan de rechter bij veroordeling voor een zedenmisdrijf als bijkomende straf de schuldige ontzetten uit het recht zijn beroep of een bepaald ambt uit te oefenen, waarin hij het misdrijf heeft begaan. Deze ontzetting kan worden opgelegd voor een bepaald aantal jaren. De huidige wetgeving voorziet hiermee al in de mogelijkheid om te voorkomen dat iemand na veroordeling voor een zedenmisdrijf beroepsmatig nog omgaat met kinderen.

9. Informeren burgemeesters over terugkeer zedendelinquenten

De toezegging van de Minister van Justitie met betrekking tot het informeren van het openbaar bestuur over de terugkeer van ernstige gewelds- en zedendelinquenten in de samenleving wordt op dit moment uitgevoerd.¹ Dit project «Bestuurlijke Informatievoorziening Gemeenten inzake Ex-gedetineerden» richt zich op de praktische uitwerking van het verbeteren van de informatiepositie van burgemeesters over het vrijkomen van gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige gewelds- en zedendelicten. Met een verbetering van de informatiepositie wordt beoogd het handelingsperspectief van de burgemeester bij het voorkomen van verstoring van de openbare orde en veiligheid te verbeteren. Het testen van de informatievoorziening is medio september 2009 aangevangen in een pilot met 15 geselecteerde gemeenten waar onder andere Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Enschede, Zwolle, Leeuwarden, Almere, Breda, Roermond en Zoetermeer aan deelnemen.

10. Verklaring omtrent het gedrag

In het kader van het voorkomen van recidive door zedendelinquenten is het voor een aantal beroepen wettelijk verplicht een verklaring omtrent het gedrag (VOG) over te leggen bij de aanstelling van medewerkers. Daarnaast hebben (vrijwilligers)organisaties de mogelijkheid zonder wettelijke plicht een VOG van hun medewerkers te verlangen. Wij stimuleren (vrijwilligers)organisaties een VOG van hun medewerkers te verlangen, wanneer zij in hun (vrijwilligers)werk te maken hebben met kinderen. Organisaties kunnen ook op basis van hun eigen reglementen een persoon, al dan niet na een tuchtrechtelijke uitspraak, schorsen of royeren wanneer deze zich schuldig heeft gemaakt aan misbruik van kinderen. Op deze wijze kan een veroordeelde zedendelinquent de mogelijkheid worden ontnomen om beroepsmatig of in ander verband activiteiten te verrichten die gepaard gaan met contact met kinderen.

11. Voorkomen van seksueel misbruik binnen vrijwilligersorganisaties

Er wordt op dit moment een pakket aan maatregelen ontwikkeld ter voorkoming van seksueel misbruik binnen vrijwilligersorganisaties.² Het doel van deze maatregelen is het creëren van een veilig klimaat binnen vrijwilligersorganisaties. Een van de uitgangspunten van het pakket aan maatregelen is dat het voorkomen van seksueel misbruik een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, organisaties en ouders is.

Verreweg de meeste onderdelen van dit pakket zijn inmiddels ontwikkeld en beschikbaar gesteld op de website www.inveiligehandenv.nl. Het betreft hier de omgangsregels, een gedragscode en een meldprotocol. Uniform vrijwilligers-tuchtrecht en een referentielijst maken onderdeel uit van het pakket en zijn momenteel nog in ontwikkeling. Hiermee worden de mogelijkheden gecreëerd ongewenst gedrag te sanctioneren en te voorkomen dat een tuchtrechtelijk veroordeelde bij een andere organisatie actief

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 72.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 43.

wordt. Het WODC-onderzoek naar de aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen het georganiseerd vrijwilligerswerk, dat onlangs naar uw Kamer is verzonden¹, geeft aan dat het risico op seksueel misbruik door vrijwilligers beperkt is. Dit wijst er voornamelijk op dat met het pakket aan maatregelen is gekozen voor een proportionele aanpak om te voorkomen dat kinderen binnen vrijwilligersorganisaties het slachtoffer worden van seksueel misbruik of van ongewenst gedrag.

12. Conclusie

Deze brief bevat een overzicht van de mogelijkheden die worden benut en de maatregelen die zijn en worden genomen gericht op een verantwoorde terugkeer van pedoseksuelen in de maatschappij. Wij zijn van oordeel dat tijdens de resocialisatie van pedoseksuelen de veiligheid van het kind altijd centraal dient te staan bij het handelen van de betrokken instanties. Met de genoemde maatregelen streven wij ernaar in samenwerking met de ketenpartners dergelijke delicten zoveel mogelijk te voorkomen en de resocialisatie van pedoseksuelen zo goed mogelijk te bewaken.

Dit laat overigens onverlet dat resocialisatie buiten de muren plaatsvindt en in de samenleving. In opeenvolgende fasen van meer vrijheden worden justitiabelen in staat gesteld om te gaan met de nieuwe verantwoordelijkheden die horen bij resocialisatie. Het is dan ook nooit uit te sluiten dat ook na de genoemde maatregelen recidive zal blijven plaatsvinden, tijdens en na de toezichtperiode. Wel wordt met de maatregelen getracht het recidivegevaar te minimaliseren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 6.