

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 januari 2000

Inleiding

Op 17 mei 1999 stelde het lid van uw Kamer de heer Dittrich een vraag over de (on)wenselijkheid van een verplichting van de overheid om buurtbewoners te informeren over de terugkeer van pedoseksuele delinquenten na het einde van de hun opgelegde sanctie (TK 1998–1999, nr. 2989912980). Ik antwoordde bij brief van 4 juni 1999.

Mijn antwoord was – kort gezegd – dat er steeds sprake is van een afweging tussen de belangen van de buurt en het slachtoffer (veiligheid) en de (ex)delinquent (reïntegratie). Een effectief reïntegratieproces dient beide belangen. Het rechtstreeks informeren van de buurtbewoners zonder enige begeleiding roept het gevaar op van eigenrichting. Dat dient te allen tijde voorkomen te worden. Daarom gaf ik de voorkeur aan het informeren van officiële instanties als de Politie. Ik zegde toe hierover met het Openbaar Ministerie, de Politie en de Reclassering overleg te voeren en u voor het eind van het jaar 1999 te informeren over mijn nadere standpunt. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Bij de behandeling van de Justitiebegroting voor 2000 is de problematiek van de pedoseksuele delinquent uitvoerig aan de orde gekomen. Ik heb toen gezegd dat de informatie in elk geval via het Openbaar Ministerie zou moeten lopen, omdat dit het orgaan bij uitstek is om de vereiste belangenafweging te maken. Ik heb er aan toegevoegd dat ik wil nagaan in hoeverre het wenselijk is ook de slachtoffers of hun nabestaanden te informeren. Ook hierop zal ik in deze brief verder in gaan.

Het bredere kader

De informatieverstrekking over de terugkeer in de maatschappij van pedoseksuele delinquenten kan niet los worden gezien van de andere maatregelen die gericht zijn op het verminderen van het risico van pedoseksuele recidive en het verminderen van onrust bij slachtoffers en hun naaste omgeving.

In dit verband zijn ook de moties van belang die bij de behandeling van de

Justitiebegroting voor het jaar 2000 door uw Kamer met betrekking tot de problematiek van de pedoseksuele delinquent zijn ingediend. Bij brief van 17 november 1999 (TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 42) liet ik u weten hoe ik uitvoering denk te geven aan deze moties. Ik zal uw Kamer voor 1 april 2000 informeren over het pakket maatregelen en de uitvoering van de moties.

Een onderwerp dat ook in de moties werd benadrukt, is het toezicht op de pedoseksuele delinquent die in de maatschappij terugkeert. Wanneer informatie wordt verschaft over de terugkeer van een pedoseksuele (ex)delinquent zonder dat er voorzien is in voldoende begeleiding, zal dit in een aantal gevallen tot onbegrip en zelfs vergroting van de onrust kunnen leiden. Ik wil hiermee het belang illustreren van de hiervoor genoemde samenhang van de informatieverstrekking met de andere maatregelen die nog in voorbereiding zijn.

De maatregelen die gericht zijn op de problematiek van de pedoseksuele delinquenten moeten weer worden geplaatst tegen de achtergrond van de bredere aanpak, waartoe het Kabinet heeft besloten op basis van de nota «Bestrijding seksueel misbruik van en seksueel geweld tegen kinderen», die ik u op 19 juli 1999 toe zond en waarover op 13 maart 2000 een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer is gepland (TK 1999–2000, 20 090, nr. 1). In die nota komt onder andere het tot nog toe onderbelicht gebleven belang van preventieve maatregelen aan de orde, zoals een goede hulpverlening aan jeugdige slachtoffers en daders.

Centrale positie Openbaar Ministerie

Zoals ik in mijn eerder genoemde antwoord op de vraag van de heer Dittrich al aangaf, is bij het verstrekken van informatie over pedoseksuele (ex)delinquenten voor het Openbaar Ministerie een belangrijke taak weggelegd. Het Openbaar Ministerie is bij uitstek het aangewezen orgaan om de regie te voeren bij de informatieverstrekking, omdat het rekening kan houden met de bijzondere omstandigheden van het geval en de belangen van slachtoffers en (ex)delinquenten goed tegen elkaar kan afwegen. Hierdoor is *maatwerk* mogelijk. Daarom moet de informatieverstrekking altijd via het Openbaar Ministerie lopen.

Het verstrekken van informatie over de terugkeer in de maatschappij van de pedoseksuele (ex)delinquent aan het slachtoffer of de nabestaande die te kennen heeft gegeven daarover geïnformeerd te willen worden, past bij het slachtofferbeleid van het Openbaar Ministerie waarbij rekening wordt gehouden met de belangrijke eigenstandige positie van het slachtoffer.

Daarnaast zal het Openbaar Ministerie ook informatie verstrekken aan de volgende instanties:

- De politie van de (toekomstige) verblijfplaats van de (ex)delinquent wanneer dit in het kader van haar taak bij de handhaving van de rechtsorde aangewezen is;
- De burgemeester in die gevallen waarin dat in verband met de handhaving van de openbare orde aangewezen is.

In het driehoeksoverleg kunnen binnen dat kader nadere afspraken worden gemaakt.

Afbakening en fasering van de informatieverstrekking

De informatieverstrekking over in de maatschappij terugkerende (ex) delinquenten vereist grote zorgvuldigheid, zowel in de belangenafweging als bij de uitvoering. Het niet tijdig of gebrekkig informeren kan bij het slachtoffer en zijn omgeving negatievere gevoelens oproepen dan

wanneer er in het geheel geen informatie zou zijn verstrekt. Juist bij dit gevoelig liggende onderwerp moet het risico van fouten zo klein mogelijk zijn.

Dit stelt zeer hoge eisen aan de uitvoeringsorganisaties. Die moeten dan ook voldoende gelegenheid krijgen de nodige voorbereidingen te treffen. Daarom wil ik behoedzaam te werk gaan, en kies ik voor een stapsgewijze invoering, waarbij pas tot een volgende fase wordt overgegaan wanneer de uitvoering van de vorige fase goed blijkt te lopen. Een dergelijke stapsgewijze invoering heeft als voordeel dat ervaring kan worden opgedaan die bij de vervolgstappen kan worden betrokken. Ook de effecten op de bedrijfsvoering van de organisaties die met de uitvoering belast zijn en de kosten kunnen zo beter worden gevolgd. Door deze procesmatige aanpak kunnen eventuele negatieve effecten bovendien sneller leiden tot bijstelling van het beleid.

Hoe groter het aantal gevallen is waarin informatie wordt gegeven, des te groter is ook het risico dat er iets mis gaat. De omvang van de informatieverstrekking wordt in sterke mate bepaald door het moment waarop informatie wordt gegeven (aan het eind of tijdens de sanctie) en door de groep delinquenten waarover geïnformeerd wordt.

Om de risico's van fouten zo beperkt mogelijk te houden, wil ik de informatieverstrekking in de eerste fase beperken tot het moment waarop de sanctie ten einde loopt. Ik realiseer mij dat voorafgaande aan de beëindiging van de sanctie gewoonlijk vrijheden worden verleend (verlof) om de terugkeer in de samenleving voor te bereiden, en dat voor de slachtoffers en de nabestaanden een onverhoedse confrontatie met de dader in het kader van het vrijhedenbeleid minstens zo onwenselijk is als bij de terugkeer na de straf of maatregel. Maar het vermijden van dergelijke confrontaties is bij de behandeling van TBS-gestelden reeds nu steeds een belangrijk aandachtspunt bij de bespreking van de mogelijkheid van verlof. Onvoldoende zekerheid daarover zal ertoe leiden dat het verlof niet, of slechts onder stringente voorwaarden wordt verleend. Ook bij het vrijhedenbeleid in het kader van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf is het voorkomen van een onverhoedse confrontatie tussen slachtoffer en dader een aandachtspunt. Bij het vrijhedenbeleid wordt dus reeds met de slachtoffers rekening gehouden. Bovendien overstijgt het aantal verloven het aantal beëindigingen van een vrijheidsbenemende sanctie verre, met alle gevolgen van dien voor de kosten en het gevaar van fouten.

Wanneer de informatieverstrekking over de terugkeer van afgestrafte delinquenten na de straf of maatregel goed blijkt te functioneren en dit geen ernstige repercussie blijkt te geven voor de (ex)delinquent, ben ik bereid te bezien of niet ook tot informatieverstrekking in het kader van het vrijhedenbeleid kan worden overgegaan. Hiermee zou tegemoet worden gekomen aan de wens uit de kring van de slachtoffers en hun naaste omgeving. Het in alle fasen zorgvuldig omgaan met het slachtoffer kan er bovendien toe bijdragen dat de terugkeer van de (ex)delinquent in de samenleving beter verloopt.

Zonder ook maar iets te willen afdoen aan het verdriet en de onrust bij de slachtoffers of de nabestaanden van welk (pedoseksueel) delict dan ook, was het toch vooral de terugkeer in de maatschappij van pedoseksuele (ex)delinquenten die wegens de ernst van het door hen gepleegde delict veroordeeld waren tot een terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging of een langdurige gevangenisstraf, die tot de grote onrust van de afgelopen tijd bij slachtoffers en hun naaste omgeving heeft geleid. In aansluiting daarop wil ik in de eerste fase de informatieverstrekking tot deze groep veroordeelden beperken. Ik zal onderzoeken in hoeverre het beleid ook van toepassing moet zijn op diegenen op wie het minderjarigenstrafrecht is toegepast.

De discussie heeft zich tot op heden toegespitst op de pedoseksuele delinquenten. De behoefte bij slachtoffers en nabestaanden aan informatie over (ex)delinquenten die in de maatschappij terugkeren, doet zich ook gelden ten aanzien van andere groepen (ex)delinquenten, zoals plegers van ernstige geweldscriminaliteit en seksuele geweldsdelicten met volwassen slachtoffers. Ik ben daarom voornemens op den duur, wanneer de informatieverstrekking over pedoseksuele (ex)delinquenten goed functioneert, tot deze uitbreiding over te gaan.

Ik wil dus beginnen met informatieverstrekking aan slachtoffers en instanties over de terugkeer van volwassen (en in een latere fase eventueel ook jeugdige) pedoseksuele delinquenten die veroordeeld zijn wegens een ernstig delict waarbij een terbeschikkingstelling of een met deze ernst corresponderende gevangenisstraf (of jeugdsanctie) is opgelegd en bij wie de sanctie binnenkort zal worden beëindigd. Pas wanneer na evaluatie blijkt dat dit goed verloopt, is de volgende stap aan de orde, waarbij kan worden overgegaan tot de uitbreiding naar de fase waarin vrijheden worden verleend. Als ook dat goed gaat, komt de verbreding van de doelgroep tot de delinquenten die andere ernstige geweldsdelicten van al dan niet seksuele aard hebben gepleegd in het vizier.

Privacy

Bij het verstrekken van de informatie is de vraag aan de orde welke ruimte de privacywetgeving biedt. Het gaat bij het verstrekken van informatie om gegevens die in termen van de privacywetgeving gevoelig van aard zijn (artikel 7 Wet persoonsregistraties). Het betreft hier persoonsgegevens van zowel strafrechtelijke aard als met een (pedo)seksueel karakter. Ook in de onlangs door uw Kamer aanvaarde Wet bescherming persoonsgegevens geldt voor zowel strafrechtelijke als de seksualiteit betreffende gegevens een bijzonder beschermingsregime.

Met inachtneming van de bijzondere aard van deze gegevens is de Registratiekamer tot de conclusie gekomen dat de privacywetgeving ruimte biedt om gedoseerde informatie over pedoseksuele delinquenten door te geven. Steeds dient echter vanuit de optiek van een goede taakuitoefening bezien te worden waarom de informatieverstrekking nodig is, wanneer dit nodig is, en wie welke informatie nodig heeft (artikel 18 derde lid Wet persoonsregistraties). Het is dus niet zo dat informatie kan worden doorgegeven omdat daar behoefte aan bestaat bij deze of gene.

Informatieverstrekking door het Openbaar Ministerie aan slachtoffers

Een van de uitgangspunten voor een goede slachtofferzorg is het slachtoffer of de nabestaande(n), zo zij daar prijs op stellen, op de hoogte te houden van de belangrijkste beslissingen in het strafproces. Bij de invoering van de regelgeving «Terwee» is de informatieverstrekking geregeld tot en met de terechtzitting.

Slachtoffers zelf en organisaties als de Vereniging Slachtofferhulp Nederland en de Stichting «Ouders van een vermoord kind» hebben te kennen gegeven dat een deel van de slachtoffers en nabestaanden het op prijs zou stellen indien zij ook op de hoogte zouden worden gehouden over de terugkeer in de samenleving van de betrokken (ex)delinquent. Een van de voornaamste redenen daarvoor is dat zij de dader niet (onverhoeds) tegen willen komen. In het bijzonder wordt gewezen op het negatieve effect wanneer een getraumatiseerd kind onvoorbereid geconfronteerd wordt met de (ex)dader.

Ik kan mij deze wens goed voorstellen en zal het College van Procureurs-

Generaal verzoeken in de Aanwijzing slachtofferzorg op te nemen dat het slachtoffer of de nabestaande(n) die dat wensen geïnformeerd worden over de terugkeer van een (ex)pedoseksuele delinquent die een ernstig delict heeft gepleegd. Daarmee wordt ook aansluiting gevonden bij de regelgeving in de landen van Europa die een dergelijke informatieplicht al kennen.

De informatie moet als gezegd in overeenstemming zijn met het doel, en er dient terughoudendheid betracht te worden. Het verstrekken van gegevens over de datum van invrijheidstelling (verlof) stuit niet op bezwaren, maar het geven van het adres van de delinquent aan het slachtoffer is niet noodzakelijk en daarmee in beginsel niet toegelaten. Ik acht het overigens van belang dat er meer aandacht wordt besteed aan het slachtoffer dan alleen door informatieverschaffing. Zo dienen het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp beschikbaar te zijn voor vragen van het slachtoffer respectievelijk het bieden van zorg. Een goede ontwikkeling is dat binnen de meeste arrondissementen in de loop van 2000 Politie en Openbaar Ministerie gezamenlijk een loket zullen hebben opengesteld waar het slachtoffer informatie kan vragen over het verloop van zijn strafzaak.

Een zorgvuldige omgang met het slachtoffer of de nabestaanden is niet alleen op zichzelf van waarde, maar het is ook een voorwaarde voor een klimaat waarin weer een plaats wordt ingeruimd voor de (ex)delinquent nadat die zijn straf erop heeft zitten.

Informatieverstrekking door het Openbaar Ministerie aan instanties

Ter uitvoering van zijn taak met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is het gerechtvaardigd dat het Openbaar Ministerie door tussenkomst van de Dienst Justitiële Inrichtingen op grond van artikel 18, derde lid, Wet persoonsregistraties informatie krijgt over de (terug)keer van een pedoseksuele delinquent. Niet alleen vanwege mogelijk recidivegevaar, maar ook met het oog op het tegengaan van eigenrichting en de eventuele daarmee samenhangende strafbare gedragingen is het van belang dat het Openbaar Ministerie over deze gegevens kan beschikken.

In het kader van zijn taak met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde kan het Openbaar Ministerie bepaalde informatie ook weer doorgeven aan andere instanties. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de Politie.

Waar dit vanwege de te verwachten gevolgen voor de openbare orde wenselijk is, zal het Openbaar Ministerie de burgemeester rechtstreeks informeren.

In het lokale driehoeksoverleg kunnen nadere afspraken worden gemaakt voor afstemming en samenwerking.

Politie

Een kerntaak van de Politie is de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 2 Politiewet 1993). In het kader van de goede uitoefening van deze taak kan het van belang zijn informatie te hebben over de (terug)komst van een pedoseksuele delinquent. De politie zal vervolgens de noodzakelijke activiteiten ontplooiën die passen binnen de normale taakuitoefening van de handhaving van de rechtsorde, waarbij zij steeds de grenzen van haar eigen taakuitoefening in acht zal moeten nemen. Zij dient er voor te waken niet in de rol van begeleider of hulpverlener terecht te komen. Maar een goede taakuitoefening kan wel inhouden dat contact wordt opgenomen met de (ex)delinquent en het slachtoffer of de nabestaanden, en dat er bemiddeld wordt bij (dreigende) conflicten in de

buurt. Dit kan naar de ervaring leert in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van onrust bij het slachtoffer en de buurt en de reïntegratie van de (ex)delinquent in de samenleving. Het feit dat de dader weet dat de politie het weet, kan volgens de terzake deskundigen bij een deel van de pedoseksuele (ex)delinquenten bovendien de risico's van recidive verminderen.

Ook de inzet van de politie is een kwestie van «maatwerk», waarbij per geval moet worden beoordeeld wat nodig en effectief is. Wanneer de politie structureel informatie krijgt van het Openbaar Ministerie over in de maatschappij terugkerende (ex)delinquenten, ligt het voor de hand dat deze gegevens worden opgenomen in een speciaal daartoe bestemd register.

De Wet politieregisters laat het toe dat de Politie dergelijke informatie in het kader van de politietaak ter beschikking stelt aan de Burgemeester met het oog op diens taak bij de handhaving van de openbare orde (op grond van artikel 15, eerste lid, onder b, sub 3, Wet politieregisters).

Lokaal Bestuur

Hiermee is ook het Lokaal Bestuur in beeld gekomen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft laten weten dat voorkomen moet worden dat de gedachte ontstaat dat de burgemeester hier een formele taak heeft dan wel over bevoegdheden beschikt. Eerst wanneer de commotie rond een zedendelinquent leidt tot de verstoring van de openbare orde komt de burgemeester in beeld. In dergelijke gevallen behoort de burgemeester vanzelfsprekend tijdig op de hoogte te worden gebracht van de informatie die voor zijn goede taakuitoefening van belang is. Hierbij kan worden gedacht aan het al dan niet aanwezig zijn van toezicht en begeleiding door de Reclassering, en het bestaan politie-contacten of bemoeienis door een hulpverlenende organisatie.

Informatiepositie Reclassering

De Reclassering zal bij tot gevangenisstraf veroordeelden in de meeste gevallen reeds voor en tijdens de detentie contact hebben gelegd met de delinquent. Bij de TBS-maatregel is de Reclassering belast met de begeleiding van en het houden van toezicht op de veroordeelde. Dat is het geval bij de TBS met voorwaarden en bij de TBS met bevel tot verpleging tijdens de fasen van het proefverlof of de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging.

Gelet op haar taak zal de Reclassering veelal reeds op de hoogte zijn van de nodige gegevens. Voorzover dat niet het geval is, kan ook de Reclassering de voor een goede vervulling van haar taakopdracht noodzakelijke gegevens krijgen (artikel 16, eerste lid sub c Wet politieregistraties). De Reclassering dient immers in het kader van de begeleiding en het toezicht de delinquent na diens vrijlating terzijde te staan om de resocialisatie te bevorderen en om toezicht te houden op het nakomen van gemaakte afspraken. Ook zal de Reclassering de delinquent adviseren en begeleiden bij de contacten met de buurtbewoners en eventueel het slachtoffer of de nabestaanden. Voor huisvesting en werk of opleiding is de inzet van andere organisaties en instanties op dit terrein onontbeerlijk.

De Reclassering zal steeds proberen een «steunstructuur» rond de (ex)delinquent op te bouwen. Hierbij kan worden gedacht aan hulpverleningsorganisaties zoals de Forensische poliklinieken en de Riagg's, maar ook aan andere instellingen, de werkgever, of personen uit de buurt of de familie- en vriendenkring.

Uitvoeringstoets

Voordat het in het voorgaande geschetste beleid kan worden gerealiseerd, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De organisaties die uitvoering moeten geven aan het beleid, met name het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Politie, moeten in de gelegenheid worden gesteld zich goed voor te bereiden en oplossingen te vinden voor eventuele uitvoeringsproblemen. De volgende aandachtspunten kunnen worden genoemd.

- *Uitwerking gefaseerde planning*
Het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen zullen een plan uitwerken voor de gefaseerde invoering van de informatieverstrekking langs de geschetste lijnen.
- *Aansluiting geautomatiseerde gegevensbestanden.*
Het Openbaar Ministerie krijgt de informatie over de (pedoseksuele) delinquent van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Om het risico van fouten zo klein mogelijk te maken, heeft geautomatiseerde gegevensuitwisseling de sterke voorkeur. Dit betekent dat de informatiesystemen naadloos op elkaar moeten aansluiten. Dat is op dit moment nog niet het geval. Pas wanneer dit probleem afdoende is opgelost kan van het Openbaar Ministerie worden gevergd verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van de informatieverstrekking. De verwachting is dat het nog geruime tijd kan duren voordat de vereiste aansluiting van de systemen op elkaar gereed zal zijn. Omdat ik van oordeel ben dat niet kan worden gewacht totdat dit probleem is opgelost, heb ik besloten om ondanks mijn sterke voorkeur voor de geautomatiseerde gegevensuitwisseling toch opdracht te geven voor een handmatige verwerking tot het moment dat de geautomatiseerde gegevensuitwisseling mogelijk zal zijn. Dit is alleen mogelijk indien het aantal zaken beperkt blijft. Dat is het geval bij de informatieverschaffing over (ex)delinquenten die een ernstig pedoseksueel (gewelds)delict hebben gepleegd en die op het punt staan na hun straf of maatregel in de maatschappij terug te keren het geval. Ook hierom is de eerder geschetste stapsgewijze aanpak wenselijk.
- *«Executie-indicator»*
Het Openbaar Ministerie kan door middel van het plaatsen van een zogenaamde «*executie-indicator*» aan de hand van een risicoprofiel ervoor zorgen dat per geval wordt aangegeven dat het tevoren wil worden geïnformeerd over het voornemen om bepaalde vrijheden te verlenen. Zo kan het Openbaar Ministerie de voorwaarde stellen dat verlof alleen dan kan worden verleend wanneer er voldoende garanties zijn dat er geen onverhoedse confrontatie met het slachtoffer of nabestaande plaatsvindt. Door het Openbaar Ministerie wordt gewerkt aan de feitelijke ontwikkeling van de executie-indicator.
- *Aanpassing privacyreglementen*
Onderzocht moet worden of de van toepassing zijnde privacyreglementen moeten worden aangepast zodat ze niet aan de uitvoering van het beleid in de weg staan.

Ik zal het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen verzoeken mij zo spoedig mogelijk te informeren over de genoemde punten en eventuele andere kwesties die van belang zijn voor een goede uitvoering van het beleid. Ik zal u in de eerste helft van 2000 over de

voortgang berichten in mijn brief over het bredere pakket maatregelen en de uitvoering van de moties met betrekking tot de problematiek van de pedoseksuele delinquent.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals