



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Community notification in Nederland: een zegen of een nieuw risico?

Bogaerts, A.F.A.; Woude, M.A.H. van der

Citation

Bogaerts, A. F. A., & Woude, M. A. H. van der. (2008). Community notification in Nederland: een zegen of een nieuw risico? *Proces, Tijdschrift Voor Strafrechtspleging*, 87(4), 121-131. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13783>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13783>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Community notification in Nederland: een zegen of een nieuw risico?

*'If I had known that three sex perverts were living across the street from me, Megan should be alive today.'*¹

1. Inleiding: emotioneel geladen wet- en regelgeving

De afgelopen decennia is er in de Verenigde Staten veel commotie geweest rondom een aantal 'high profile' zedendelicten, wat heeft geresulteerd in een aantal innovatieve maar ook controversiële wijzigingen in de zedenwetgeving. De nieuwe wetgeving wordt gekenmerkt door een extreem preventief en privacyschendend karakter. Van de diverse preventieve maatregelen die getroffen zijn is de meest vergaande de 'community notification': het op de hoogte stellen van nader te bepalen personen en instellingen van de aanwezigheid van een bekende pleger van (pedo)seksueel geweld binnen een lokale gemeenschap.² Naast de VS is ook in diverse West-Europese landen, waarvan Engeland een belangrijk voorbeeld is, een verandering zichtbaar in de houding van de overheid ten aanzien van zedendelinquenten. Door parti-

culier initiatief bestaat er sinds kort in Nederland een (afgezwakte) vorm van community notification.³

In Nederland is het sinds 25 september 2007 mogelijk om op de website van mevrouw Van Hertum op postcode te zoeken naar pedofielen in de buurt.⁴ De eerste vier cijfers van de postcode met een plattegrond erbij worden verstrekt. De gegevens zijn gebaseerd op het LJN-nummer van de rechtbank. Doel van Van Hertum is om ouders in staat te stellen hun kinderen te beschermen tegen pedofielen. Vanuit de politiek is verschillend op deze, vooralsnog in Nederland vrij nieuwe, ontwikkeling gereageerd.⁵ Zo is PvdA-kamerlid Kadija Arif tegen het initiatief omdat dergelijke praktijk op zeer gespannen voet met het EVRM en de Wet bescherming persoonsgegevens staat. Ook is zij van mening dat de website een veroordeelde als het ware extra bestraft en de herintegratie in de weg staat. Dit terwijl herintegratie juist zeer belangrijk is bij het voorkomen van recidive bij zedendelinquenten. Raymond de Roon, kamerlid voor de PVV, is voor het initiatief en vindt zelfs dat het nog niet ver-

* Mr. drs. M.A.H. van der Woude is PhD-student bij het Departement Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden en visiting scholar bij het Center for the Study of Law and Society aan UC Berkeley. A.F.A. Bogaerts is Masterstudent Veiligheidsbeleid en Rechtshandhaving aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is mede tot stand gekomen met behulp van het Leids Universiteits Fonds.

1 Aldus mevrouw Kanka, de moeder van het verkrachte en vermoorde meisje Megan Kanka naar wie de in dit artikel vaak aangehaalde 'Megan's Law' is vernoemd. Op basis van deze wetgeving worden veroordeelde zedendelinquenten verplicht om zich te registreren.

2 V. Simpson Beck & L.F. Travis III, Sex offender notification: An exploratory assessment of state variation in notification processes, *Journal of Criminal Justice*, 2006, 34, p. 51-55.

3 Al in 2006 werd door Joost Eerdmans, voormalig lijsttrekker van Een NL, geopperd om in Nederland vergelijkbare zedenwetgeving te implementeren als in de Verenigde Staten. De plannen van Eerdmans zijn vastgelegd in het partijdocument van Een NL: *Aanvalsplan tegen Pedoseksuelen en Kindermisbruik* (oktober 2006), zie: <www.joosteerdmans.nl/Aanvalsplan%20tegen%20Pedoseksuelen%20en%20Kindermisbruik.pdf>.

4 Via de site <www.stopkindersex.nu>. Laatst bezocht op 6 mei 2008.

5 In Nederland wordt wel al enkele jaren gewerkt met contracten met de politie waar het gaat om terugkerende tbs-gestelden. Dat wil zeggen dat met politie en in enkele gevallen ook met gemeenten wordt samengewerkt bij het in de gaten houden van tbs-gestelden.

genoeg gaat. Hij is van mening dat de overheid persoonsgegevens van ex-delinquenten moet verstrekken. Niet alleen van seksuele ex-delinquenten, maar bijvoorbeeld ook van daders van ernstige geweldsmisdrijven.⁶ De discussie over het invoeren van community notification in Nederland beperkt zich niet alleen tot zedendelinquenten. Geïnspireerd door diverse Amerikaanse voorbeelden⁷ heeft dhr. De Heer een website gebouwd waar burgers na het invoeren van adres, plaatsnaam of postcode een overzicht kunnen krijgen van de lokale criminaliteitscijfers.⁸ Tevens kan in dit licht het voorstel van CDA-kamerlid Ciska Joldersma niet onbesproken blijven. Joldersma vindt dat burgemeesters op de hoogte moeten worden gesteld van het adres van terbeschikkinggestelden (tbs'ers) die wonen in hun gemeente. Zij vindt dit noodzakelijk omdat burgemeester en politie verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de openbare orde. Joldersma deed dit voorstel na een dodelijke schietpartij in Enschede waar de verdachte een tbs'er was. Hij was in de laatste fase van zijn maatregel en leefde onder toezicht met bewegingsvrijheid buiten de tbs-kliniek. Een ruime kamermeerderheid steunde de motie van Joldersma.⁹

Het primaire doel van community notification is het vergroten van de publieke veiligheid door de gemeenschap te beschermen tegen recidive van seksueel geweld. Door de identiteit van zedendelinquenten openbaar te

maken aan de gemeenschap waar zij zich, na volbrenging van de opgelegde sanctie, vestigen, wordt getracht het risico op 'nieuwe' slachtoffers te verkleinen.¹⁰ Aan het instrument ligt een tweetal belangrijke aannames ten grondslag betreffende de persoon van de zedendelinquent. Dit betreft ten eerste de aanname dat de kans op recidive bij zedendelinquenten zeer hoog is en ten tweede de aanname dat bij deze groep delinquenten 'reguliere' behandeling niet zal zorgen voor een verkleining van het recidiverisico.¹¹ Nu de reguliere ingrepen niet tot het gewenste resultaat zullen leiden, wordt het noodzakelijk geacht om 'de gemeenschap' op andere wijze te behoeden voor een nieuwe aanval van deze 'sexual predators'. En hoe kan dit beter dan de identiteit van dergelijk 'risico-elementen' kenbaar te maken? Ouders kunnen hun kroost op deze wijze duidelijk maken welke personen in de buurt gemeden moeten worden. De informatie over de ex-delinquent die bekend wordt gemaakt betreft meestal de geboortedatum, volledige naam, delictverleden, details van het delict, ras, lengte, kleur ogen en kleur haar, bouw en gewicht.¹² Kortom, alles.¹³ De wijze waarop de informatie vervolgens verstrekt wordt kan ook verschillen: via kranten, flyers, telefoongesprekken, buurtbijeenkomsten en natuurlijk via het meest 'moderne' en momenteel naar alle waarschijnlijkheid het meest belangrijke medium, het internet.¹⁴

6 Het tv-programma *Een Vandaag* besteedde op 26 september 2007 aandacht aan dit initiatief. De uitzending is terug te zien op <www.eenvandaag.nl> (laatst bekeken op 6 mei 2008).

7 Zie bijvoorbeeld <www.neighborhoodscout.com/neighborhoods/crime-rates.jsp> en <www.disastercenter.com/crime/> (laatst bezocht op 6 mei 2008).

8 <www.misdaadkaart.nl> (laatst bezocht op 5 mei 2008).

9 S. Jansen, Toezicht tbs'ers een stuk strenger; Verblijfplaats wordt bekend, 15 maart, 2007, *Dagblad van het Noorden*; Onbekend, Volg de tbs'er, 15 maart 2007, *Dagblad van het Noorden*.

10 Simpson Beck & Travis III, Sex offender notification.

11 J.S. Levenson & L.P. Cotter, The Effect of Megan's Law on Sex Offender Reintegration, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2005, 21 (1), p. 49-66.

12 Thomas, Sex Offender Community Notification: Experiences from America.

13 In Amerika hebben de afzonderlijke staten de vrijheid om te bepalen welke informatie ze precies verstrekken. Zie hierover onder meer: N. Irwin et al., *Using the Internet to provide passive community notification about registered sex offenders. A resource paper prepared for the California coalition on sexual offending*, 2001, te raadplegen op <www.ccso.org>. De Wetterling Act is een federale wet die richtlijnen geeft voor de staten, maar wordt geïmplementeerd en geadmistreerd op staatsniveau.

14 J.S. Levenson et al., Public Perception About Sex Offenders and Community Protection Policies, *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 2007, 7 (1), p. 137-161; Levenson & Cotter, The effect of Megan's Law on Sex Offender Reintegration. Sinds 2006 eist de Federale Wet, via het Protect amendement, dat alle staten toegang tot informatie over geregistreerde seksuele ex-delinquenten verstrekken via het internet.

De discussie rondom community notification past binnen de bredere ontwikkelingen die zichtbaar zijn in het criminaliteitsbeleid waarbinnen de nadruk op maatschappelijke veiligheid, het slachtoffer, het inperken van de maatschappelijke overlast en risico-uitsluiting ligt.¹⁵ Zedenzaken zijn vanwege het feit dat er vaak (jonge) kinderen bij betrokken zijn erg gevoelig en emotioneel geladen. Mede onder invloed van de media die deze emoties extra aanzetten, wordt de wetgever als het ware 'gedwongen' om zo snel mogelijk tegen de maatschappelijke onrust te ageren door middel van wet- en regelgeving.

Het gevaar dat op de loer ligt bij wet- en regelgeving die hoofdzakelijk is ingegeven door risico-uitsluiting is dat er onvoldoende stilgestaan wordt bij vragen als: In hoeverre kunnen burgers met de aanscherping van wet- en regelgeving richting risicostatistiek daadwerkelijk vertrouwen op de staat die hen tegen gevaarlijke medeburgers beschermt? Maakt de bescherming van de ene categorie burgers geen slachtoffers onder een andere? Heeft de nieuwe wetgeving geen negatieve aspecten of negatieve bijeffecten die niet zonder meer op de koop toe moeten worden genomen?¹⁶ Dit dreigt ook te gebeuren bij community notification. Doel van dit artikel is dan ook om op basis van Angelsaksische literatuur de voor- en nadelen van community notification in kaart te brengen en – voorzichtige – conclusies te trekken over de wenselijkheid van community notification in Nederland. Eerst wordt gekeken naar de inhoud van community notification, de

doelen en de ontstaansgeschiedenis. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de toepassing van community notification in Amerika als gevolg van Megan's Law.¹⁷ Daarna zal, op basis van ervaringen met Megan's Law in de Verenigde Staten, een aantal kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de wetgeving, om tot slot een eindoordeel te vellen over de wenselijkheid van community notification in Nederland.

2. Community notification en Megan's Law

Daar community notification in het leven is geroepen als reactie op een zedenzaak waarbij een minderjarig kind betrokken was, was het oorspronkelijk bedoeld als een middel ter bestrijding van kindermisbruik. Echter, naarmate de wetgeving zich verder ontwikkelde werd de community notification-regelgeving van toepassing op *alle* zedendelinquenten: plegers van incest, verkrachters van zowel volwassenen als minderjarigen, exhibitionisten en kopers en verkopers van kinderporno. Zowel in Engeland als de Verenigde Staten is het afgelopen decennium de zedenwetgeving aanzienlijk uitgebreid met een breed scala aan preventieve maatregelen om de maatschappij te beschermen tegen deze verschillende categorieën zedendelinquenten.¹⁸ Er zijn verschillende preventieve maatregelen die genomen kunnen worden:

1. Notificatie: het op de hoogte stellen van nader te bepalen personen en instellingen van de aanwezigheid van een bekende

15 D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Disorder in Contemporary Society*, Chicago: University of Chicago Press 2001; R. van Swaaningen, Veiligheid in Nederland en Europa: een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland, *Justitiële Verkenningen* 2004, nr. 7, p. 9-24; R. van Swaaningen, Public safety and the management of fear, *Theoretical Criminology*, 2005, nr. 9, p. 289-304; M.A.H. van der Woude en E. van Sliedregt, De risicosamenleving: overheid vs. strafrechtswetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's, *PROCES* 2007, nr. 6, p. 218.

16 In het artikel 'Risicostatistiek als inzet voor een veiliger samenleving: zeden- en antiterrorismewetgeving als voorbeeld', stelt Moerings dezelfde vragen. L.M. Moerings, Risicostatistiek als inzet voor een veiliger samenleving: zeden- en antiterrorismewetgeving als voorbeeld, in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Bju 2006, p. 161.

17 Met name waar het wet- en regelgeving betreft die gericht is op risico-uitsluiting en risicobeheersing, lijkt Nederland in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een voorbeeld te zien. Zo vertoont de relatief 'nieuwe' ISD-maatregel overeenkomsten met de Californische 'three strikes'-wetgeving en is er in navolging van het Verenigd Koninkrijk ook in Nederland zogenoemde 'anti social behavior order'-wetgeving in de maak.

18 Thomas, Sex Offender Community Notification: Experiences from America.

pleger van (pedo)seksueel geweld binnen een lokale gemeenschap. Binnen deze preventieve maatregel zijn weer een drietal subcategorieën te onderscheiden:¹⁹

- a. *Broad* of ook wel *general notification/disclosure*: openbaar toegankelijke informatie over alle zedendelinquenten via verschillende voorhanden zijnde media.
 - b. *Selective notification/disclosure*: de informatie over een zedendelinquent wordt alleen verstrekt aan lokale politieke en justitiële autoriteiten en, mits er aanwijsbaar belang is, aan betrokken individuen (slachtoffers) en instellingen (scholen).
 - c. *Indirecte/limited notification/disclosure*: het registratiesysteem wordt beheerd door een beheerder (doorgaans de politie) die aan de hand van specifieke richtlijnen bepaalt hoeveel en aan welke aanvrager er informatie over een bekende zedendelinquent wordt gegeven.
2. Registratie: het aanleggen van een register met daarin (onder meer) de namen en adressen van bekende zedendelinquenten.

In dit artikel zal worden ingegaan op de community notification. Community notification vindt haar oorsprong in de verplichting voor ex-gedetineerden om zich na vrijlating te laten registreren. Deze wijze van registratie is in Amerika geregeld in de Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act (1994). Deze wet is vernoemd naar de 11-jarige Jacob Wetterling uit Minnesota die uit zijn huis werd ontvoerd en nooit is teruggevonden. Jacobs moeder heeft campagne gevoerd voor registratie door het gehele land.²⁰ De wet heeft als doel het maken van een nationaal netwerk van registratieprogramma's zodat seksuele ex-delinquenten berecht in de ene staat niet kunnen ontkomen aan opsporing of registratie door te verhuizen naar een andere staat. De wet verplicht de staten om informatie te registreren van zedendelinquenten met betrekking

tot naam, verblijfplaats, geboortedatum, sifnummer, vingerafdrukken, een foto, justitiële antecedenten, voorwaarden bij vrijlating en datum en plaats van veroordeling. Daarnaast kan in de registratie ook informatie zijn opgenomen over andere zaken: het werkadres, autoregistratie, type 'geprefereerde' potentiële slachtoffers.²¹ Met name de meer gewelddadige zedendelinquenten komen in aanmerking voor registratie (zoals plegers van delicten als verkrachting, sodomie en seksueel misbruik van kinderen). In sommige staten leidt het plegen van zeer lichte zedendelicten, zoals potloodventen of exhibitionisme en het verkopen van pornografie, ook tot verplichte registratie. De meldingsplicht gaat in bij aanvang van een voorwaardelijke straf en na (voorwaardelijke) vrijlating uit de gevangenis. De zedendelinquent moet zich melden bij het politiebureau in de buurt waar hij zich wil vestigen. Gedurende het aantal jaren dat de registratieverplichting van kracht is (dit varieert per staat: de meeste staten stellen registratie verplicht voor een bepaald aantal jaren, variërend van vijf jaar tot levenslang), moet de zedendelinquent iedere verhuizing melden. In principe blijft de informatie altijd behouden, ongeacht of de registratieplicht verlopen is of niet. Slechts enkele staten kennen de verplichting de informatie te vernietigen nadat de registratieplicht verlopen is.²²

Een belangrijke aanvulling op de Wetterling Act kwam in 1996 in de vorm van Megan's Law. De wet is vernoemd naar de 7-jarige Megan Kanka. Ze werd verkracht en vermoord door een man die in haar straat woonde. Hij was al twee keer eerder veroordeeld voor misbruik van kinderen. Deze vreselijke zaak kreeg enorm veel aandacht in de media en een reactie van de wetgever kon dan ook niet uitblijven. Het doel van Megan's Law is om ervoor te zorgen dat staten informatie vrijgeven die nodig is om de gemeenschap te beschermen. Megan's Law is een verzamelnaam voor een aantal federale wetten in de VS die een (informele) verplichting voor alle vijftig staten creëren om infor-

19 L. Hinds & K. Daly, *The War on Sex Offenders: Community Notification in Perspective*, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 2001, 34, p. 256-276.

20 Thomas, *Sex Offender Community Notification: Experiences from America*.

21 B. van Gestel, L.M. van der Knaap & A. Hendriks, *Een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*, Den Haag: WODC 2006, p. 34-35.

22 Idem.

matie over seksuele delinquenten te verstrekken aan de samenleving. Het niet naleven van Megan's Law is een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat. Iedere persoon die na een veroordeling voor een zedendelict wordt vrijgelaten uit detentie of wordt ontslagen uit een psychiatrische inrichting, moet zich laten registreren bij de lokale autoriteiten. Om het register up to date te houden wordt in veel staten vereist dat de zedendelinquenten zich met een bepaalde frequentie laten registreren. Onder meer moeten wijzigingen in het huisadres alsmede wijzigingen in werkgever worden doorgegeven. Om de gemeenschap op de hoogte te houden van wijzigingen worden de ge-update gegevens in verschillende staten een aantal keer per jaar openbaar gemaakt door plaatsing van de gegevens in de (regionale) dagbladen of door het ophangen van pamfletten. Zoals Sigrid Ponjaert in de Antenne van begin dit jaar ook aangeeft, gebeurt de community notification, in de zin van 'general disclosure', na Megans Law op twee manieren.²³ Niet alleen zijn staten op basis van deze wetgeving verplicht om de registers met gegevens over de offenders op het world wide web te plaatsen, ook is iedere staat verplicht om de regionale politiediensten in te schakelen om de gemeenschap te informeren over de aanwezigheid van geregistreerde zedendelinquenten in de buurt. De staten kunnen zelf bepalen welke informatie en hoe gedetailleerd ze deze informatie weer geven en ook verschilt de duur van de registratieplicht per staat.²⁴ Een levenslange registratieplicht geldt voor zedendelicten waarbij een minderjarige betrokken was. Niet alleen geldt de registratieplicht in dit geval, ook zijn er voor deze zedendelinquenten belangrijke residentiële beperkingen zoals het niet in de

buurt mogen wonen van scholen of plekken waar kinderen spelen.²⁵

De meest recente uitbreiding van Megan's law heeft plaatsgevonden in 2006. De Adam Walsh Act, vernoemd naar het ontvoerde en verkrachte jonge slachtoffer, heeft geleid tot een uitbreiding van de definitie van 'sex crime'. Deze uitbreiding heeft ertoe geleid dat bijna iedere gedraging met een seksueel element al strafbaar is, waaronder dus ook seksueel contact tussen minderjarigen ongeacht of dit met instemming gebeurt.²⁶ Ook vallen wildplassen, 'dokterje spelen', streaking, mooning en naakt zwemmen onder de reikwijdte van deze wet die van toepassing is op iedereen van 14 jaar of ouder. Dit laatste heeft als gevolg dat tieners als gevolg van hun puberale kattenkwaad levenslang onderworpen kunnen worden aan de community notification-vereisten die horen bij het brandmerk 'zedendelinquent'.²⁷

Niet alleen in de VS, maar ook in Engeland vinden er na de dood op een jong meisje, Sarah Payne, in de zomer van 2000 een aantal belangrijke wijzigingen plaats in de zedenwetgeving. Als reactie op de dood van Sarah publiceerde 'The News of the World' in zijn zondagseditie en op zijn site de namen, foto's en verblijfplaats van 49 mannelijke en vrouwelijke veroordeelde pedofielen. Sindsdien roept 'The News of the World' om de introductie van Sarah's Law.²⁸ Zoals blijkt uit het artikel van BBC News op 6 augustus 2000 hebben 'The News of the World', de 'National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC)', de politie en de reclasering voorstellen gedaan voor veranderingen in wetgeving die kinderen moet beschermen. Ouders hebben het recht op gecontroleerde toegang tot informatie over mensen die in

23 S. Ponjaert, De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?, *Antenne Mensenrechten*, 2008, nr. 1.

24 De openbare informatie kan bestaan uit: naam, geboortedatum, adres, en een foto van de zedendelinquent. Tevens kan de juridische kwalificatie vermeld zijn, alsmede de datum van de veroordeling. Sommige staten verschaffen echter ook informatie over de auto van de zedendelinquent, de werkgever, en de seksuele voorkeur van de zedendelinquent.

25 Ponjaert, De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?

26 Zie: <www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060727-6.html> en <www.fd.org/odstb_Adam-Walsh.htm> (laatst bezocht op 6 mei 2008).

27 Ponjaert, De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?

28 Zie: <news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/848759.stm>; <www.forsarah.com> (laatst bezocht op 6 mei 2008).

hun buurt wonen.²⁹ Sarah's Law zou moeten toestaan dat ouders toegang tot het Britain's Sex Offender Register krijgen om op die manier zichzelf ervan te kunnen verwittigen of er zedendelinquenten in de buurt wonen.³⁰ De roep om Sarah's Law werd alleen maar luider toen bekend werd dat de moordenaar van Sarah meerdere malen veroordeeld is voor seksuele misdaden.³¹ In Engeland bestaat er sinds de Sex Offenders Act 1997 een Sex Offenders Register. Dit is alleen toegankelijk voor politie en justitie. In Engeland bestaat notification in de vorm van *controlled disclosure*, aangezien de informatie slechts toegankelijk is voor een beperkte kring van betrokkenen. Het belangrijkste argument dat in Engeland ten grondslag lag aan de keuze voor deze 'beperktere' vorm van notification is de angst voor eigenrichting door boze burgers en het ondergronds gaan van de zedendelinquenten door zich te onttrekken aan de registratieverplichtingen.³²

3. Enkele kritische kanttekeningen bij de registratieplicht

Zonder het gedrag van zedendelinquenten goed te willen praten of de gevolgen van dergelijke delicten op slachtoffers en familie te willen bagatelliseren, kan niet ontkend worden dat er bij het middel van de community notification een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen is. Deze paragraaf zal dan ook stilstaan bij de haken en ogen die er aan dit instrument zitten. Wel moet opgemerkt worden dat, evenals in de rest van het artikel, wordt aangehaakt bij de Amerikaanse ervaringen met de community notification-vereisten voortvloeiend uit Megan's Law. Daar er in Nederland vooralsnog geen wettelijke verplichting tot publiekelijke registratie is maar

dit wellicht in de nabije toekomst wel zal komen, is het van belang om de Amerikaanse ervaringen in ogenschouw te nemen.

3.1. Kwaliteit van de informatie in de registers
Een belangrijk nadeel van de Amerikaanse registers is de wijze waarop de registers 'up to date' worden gehouden. Beter gezegd de wijze waarop ze *niet* up to date worden gehouden en waardoor er een vertekend beeld ontstaat van de populatie zedendelinquenten. Een voorbeeld is het feit dat waar de leeftijd van de dader wél ieder jaar wordt aangepast, dit niet gebeurt voor de leeftijd van het slachtoffer. Zoals ook Ponjaert aangeeft kan dit, op het eerste gezicht wellicht onschuldige, gebrek ingrijpende gevolgen hebben voor de persoon van de dader. Daar het als gevolg van de Adam Walsh Act al een 'sex crime' is om als minderjarige jongen seks te hebben met je minderjarige vriendinnetje, kan dit betekenen dat de dader twintig jaar na het voorval online te boek staat als een volwassen verkrachter van een minderjarige dader.³³ In het register wordt niet duidelijk aangegeven dat de 'dader' ten tijde van het begaan van het 'delict' zelf ook minderjarig was, hetgeen (gevoelsmatig in ieder geval) belangrijke informatie is. Slechts drie van de vijftig Amerikaanse staten vermelden op hun register de leeftijd van de delinquent ten tijde van het misdrijf.³⁴ Niet alleen wordt de publiekelijk via het internet toegankelijke persoonlijke informatie over de zedendelinquent niet altijd up to date gehouden, verschillende onderzoeken hebben ook aangetoond dat de vermeldingen in de registers nogal eens onjuiste informatie bevatten. Zo hebben de gerechtelijke instanties van de staat Michigan bijvoorbeeld openlijk toegegeven dat 20 tot 40% van de informatie in hun registers onjuist of incorrect is.³⁵ Een

29 Zie: <news.bbc.co.uk/1/hi/uk/868002.stm> (laatst bezocht op 6 mei 2008); M. Dean, Tabloid campaign forces UK to reconsider sex-offence laws, *The Lancet*, 2000, 356, 745.

30 Hinds & Daly, *The War on Sex Offenders: Community Notification in Perspective*.

31 Thomas, *Sex Offender Community Notification: Experiences from America*.

32 Idem.

33 Ponjaert, *De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?*

34 Idem.

35 S.A. Webster, ACLU: Sex offense list error-filled: State, not individuals should verify names organization says, *The Detroit News* 1999, May 18; R.E. Freeman-Longo, Revisiting Megan's Law and Sex Offender Registration: Prevention or Problem, in: J.F. Hodgson & D.S. Kelley (eds.), *Sexual Violence. Policies, Practices and Challenges in the United States and Canada*, Criminal Justice Press: Monsey, New York 2004, p. 173-190.

ander belangrijk punt dat in het kader van de onduidelijkheid en/of onjuistheid van de online registers niet onbenoemd kan blijven, is de vaagheid van de gehanteerde juridische kwalificaties. Onder een juridische kwalificatie worden vaak diverse, soms sterk verschillende gedragingen begrepen. De kwalificatie *indecent exposure* staat bijvoorbeeld zowel voor (extreem) exhibitionistisch gedrag als voor meer onschuldige gedragingen als naaktzwemmen, mooning of streaking. Ongeacht het feit dat deze gedragingen sterk uiteenlopen, en met name de achterliggende redenen waarom men de gedragingen vertoont ons inziens veel verschil zouden moeten maken (er is immers nogal een verschil tussen een – wellicht smakeloze – eenmalige studentikoze grap of een perverse potloodventer die de buurt teistert), staat er op een veroordeling voor *indecent exposure* sowieso een registratieplicht. Afhankelijk van de staat kan de termijn uiteenlopen van tien jaar tot levenslang.³⁶

3.2. *Recidive en veiligheid*

Zoals in de inleiding reeds aan de orde is gekomen liggen er twee doelstellingen ten grondslag aan de community notification-wetgeving, zowel in de VS als in de particuliere initiatieven die tot dusver in Nederland zijn ontplooid. De eerste is het voorkomen van recidive onder deze groep delinquenten en ten tweede, en onlosmakelijk met de eerste doelstelling verbonden, het vergroten van de publieke veiligheid. De aanname achter deze doelstelling is zoals gezegd ook tweeledig: ten eerste wordt ervan uitgegaan dat de kans op recidive voor iedere zedendelinquent enorm hoog is. Ten tweede gaat men ervan uit dat deze hoge recidivekans af zal nemen als gevolg van de registratie- en meldingsplicht.

Recidive onder zedendelinquenten

Beide aannames zijn echter betwist in verschillende (grootschalige) onderzoeken naar zedendelinquenten. Zo zijn er talrijke wetenschappelijke studies die uitwijzen dat de recidivecijfers onder zedendelinquenten veel lager zijn dan men denkt.³⁷ Een grootschalige studie van het US Department of Justice heeft aangetoond dat slechts 3,5% van de veroordeelde zedendelinquenten binnen drie jaar weer wordt veroordeeld voor een zedendelict.³⁸ Ook moet niet uit het oog worden verloren dat niet alle zedendelinquenten over één kam geschoren kunnen worden. Binnen de heterogene groep zedendelinquenten blijkt de kans op recidive sterk afhankelijk te zijn van de zedendelinquent (de dader), het slachtoffer, de relatie tussen dader en slachtoffer en het soort delict dat gepleegd is. Verkrachters en pedofielen met een voorkeur voor jongens en verkachters vormen bijvoorbeeld het grootste risico: verschillende longitudinale studies hebben uitgewezen dat de kans op recidive bij de eerste groep rond de 39% en bij de tweede groep rond 52% ligt.³⁹

Alvorens in te gaan op de vraag of community notification kan bijdragen aan het terugdringen van recidive onder zedendelinquenten is het zaak om even kort stil te staan bij een andere misvatting ten aanzien van zedendelinquenten die sterk bijdraagt aan het beeld van de gevaarlijke, sterk in herhaling vallende *sexual predator* waartegen niet genoeg gewaarschuwd kan worden. Het betreft het uitgangspunt dat zedendelinquenten en de problematiek die ten grondslag ligt aan hun delictsgedrag, onbehandelbaar zijn. Deze gedachte is te begrijpen wanneer men naar de wat meer gedateerde studies over de behandeling van zedendelinquenten kijkt,

36 Ponjaert, De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?

37 Bureau of Justice Statistics, *Recidivism of sex offenders released from prison in 1994*, Washington, DC: US Department of Justice 2003; R.K. Hanson & M.T. Bussiere, Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies, *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 66, 1998, p. 348-362.

38 US Department of Justice, *Recidivism of Sex Offenders*, Center for Sex Offender Management 2001. Te raadplegen op <www.csom.org/pubs/recidsexof.html> (laatst bezocht op 6 mei 2008).

39 R.K. Hanson, H. Scott & R.A. Steffy, A comparison of child molesters and nonsexual criminals: Risk predictors and long term recidivism, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 32, 1995, p. 325-337; R.A. Prentky et al., Recidivism rates among child molesters and rapists: A methodologica analysis, *Law and Human Behavior*, 1997, 21 (6), p. 635-659.

hieruit volgde namelijk dat behandeling van zedendelinquenten geen positief effect had op de recidivecijfers.⁴⁰ Recenter onderzoek van Hanson laat echter het tegenovergestelde zien.⁴¹ Hoewel er veel meer te zeggen is over de mate waarin zedendelinquenten recidiveren, laat deze – beknopte – paragraaf duidelijk zien dat de aanname dat ‘alle zedendelinquenten recidiveren’ toch ietwat kort door de bocht is.

Recidive en community notification

Hoe zit het met de tweede aanname, de vermeende positieve uitwerking van de notificatieplicht op de recidivecijfers? Draagt de verplichte registratie daadwerkelijk bij aan een grotere maatschappelijke veiligheid doordat geregistreerde zedendelinquenten wel drie keer nadenken alvorens weer over de schreef te gaan?

Uit verschillende onderzoeken verricht naar het recidiveverminderend effect van community notification komen tegenstrijdige resultaten. Zo zou in Washington de mate van recidive onder zedendelinquenten gedaald zijn na de invoering van community notification. Hoewel er een verband *lijkt* te zijn tussen de registratieverplichting en de recidivecijfers geeft het onderzoek echter ook duidelijk aan dat er andere omstandigheden zouden kunnen zijn, bijvoorbeeld de algehele daling van criminaliteitscijfers en de toename van gevangenzetting van seksuele delinquenten, die de daling in de recidivecijfers zouden kunnen hebben veroorzaakt.⁴² Een ander onderzoek toont echter aan dat community notification

geen systematische invloed heeft gehad op het aantal verkrachtingen in de periode 1990 t/m 2000. Bij zes staten was er geen significant verschil, bij één staat was er een significante toename en bij drie staten was er een significante afname van het aantal verkrachtingen.⁴³ Het gros van de wetenschappelijke studies uitgevoerd naar de relatie tussen community notification en recidive wijst uit dat er geen significant statistisch verschil in de mate van recidive naar voren komt tussen delinquenten die al dan niet zijn onderworpen aan de openbare meldingsplicht.⁴⁴ Wel blijkt dat recidiverende zedendelinquenten die in een van de openbare registers zijn opgenomen gemiddeld sneller gearresteerd worden.

Tegenover deze snellere arrestatie staat het fenomeen dat ook wel ‘Megan’s Flight’⁴⁵ wordt genoemd: zedendelinquenten proberen te ontkomen aan community notification door ‘ondergronds’ te gaan. Ze vluchten in de clandestiniteit en illegaliteit en brengen de justitiële autoriteiten niet langer op de hoogte van de wijzigingen in hun woon- of werkplaats. De politie heeft niet de middelen en de methoden om de ex-delinquenten weer op te sporen, waardoor een groot aantal zedendelinquenten van de monitor verdwijnt. Zoals ook in paragraaf 3.1 aan de orde is gekomen, zijn de gegevens in de databases vaak onvolledig en/of onjuist.⁴⁶ Betwijfeld kan worden of het wel mogelijk is om de database up to date te houden en juiste informatie te verstrekken aan de samenleving.⁴⁷ Community notification vereist constante controle door politie en reclassering. Dit kost veel tijd en geld en fou-

- 40 L. Furby, M. Weinrott & L. Blackshaw, Sex offender recidivism: A Review, *Psychological Bulletin*, 1989, 105 (1), p. 3-30.
- 41 R.K. Hanson et al., First report of the collaborative outcome data project on the effectiveness of treatment for sex offenders, *Sexual Abuse: A Journal of Research & Treatment*, 2002, 14 (2), p. 169-194.
- 42 R. Barnoski, *Sex Offender Sentencing in Washington State: Has Community Notification Reduced Recidivism?*, Washington State Institute for Public Policy 2005, te raadplegen op <www.wsipp.wa.gov>.
- 43 J.T. Walker et al., *The Influence of Sex Offender Registration and Notification Laws in the United States*, Arkansas Crime Information Center 2005, te raadplegen op <www.acic.org>.
- 44 G. Adkins, D. Huff & P. Stageberg, *The Iowa Sex Offender Registry and Recidivism*, Des Moines, IA: Iowa Department of Human Rights Division of Criminal and Juvenile Justice Planning and Statistical Analysis Center 2000.
- 45 Weighing Internet ID of sex offenders, *The Californian*, March 23, 2004. Te raadplegen op: <www.nctimes.com/articles/2004/03/24/news/californian/3_23_0423_19_01.txt>.
- 46 R. Tweksbury, Validity and Utility of the Kentucky Sex Offender Registry, *Federal Probation*, 2002, 66 (1), p. 21-26.
- 47 J.S. Levenson, D.A. D’Amora & A.L. Hern, Megan’s Law and its Impact on Community Re-Entry for Sex Offenders, *Behavioral Sciences and the Law*, 2007, 25, p. 587-602.

ten lijken onvermijdelijk. In Amerika heeft het 'kwijtraken' van zedendelinquenten veel aandacht gekregen in de nationale media nadat in de Boston Herald een artikel was verschenen waarin te lezen viel dat van ongeveer 49% van de geregistreerde zedendelinquenten in Massachusetts niet duidelijk was waar zij zich op dat moment bevonden.⁴⁸ In 2003 gaf de staat California toe dat het ongeveer 33.000 geregistreerde zedendelinquenten 'uit het oog was verloren' als gevolg van Megan's Flight.⁴⁹

Naast het hiervoor uitgelegde fenomeen 'Megan's flight', kan community notification ook op nog een andere manier de recidivecijfers juist *negatief* beïnvloeden. Als gevolg van community notification komen namelijk een aantal factoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij de re-integratie en dus ook resocialisatie van de zedendelinquent onder druk te staan. Deze factoren zijn onder meer het hebben van een baan, een huis, vrienden en een goede band met familie. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat door community notification seksuele ex-delinquenten meer moeite hebben bij het vinden van werk en een huis. Werkgevers en huiseigenaren zijn bang voor de reacties van de buurt en daling van de huizenprijs of omzet.⁵⁰ Community notification kan ook psychologische neveneffecten hebben zoals het ervaren van stress, geïsoleerd voelen, angst voor eigen veiligheid, uitzichtloosheid en verbreking van sociale relaties. Stress, druk en stigmatisering en de angst voor eigenrichting zijn belangrijke 'triggers' voor recidive.⁵¹ Zelfs indien een veroordeelde zedendelinquent erin is geslaagd om een nieuw leven op te bouwen,

dan is er toch altijd de angst om ontmaskerd te worden, met alle gevolgen van dien. Hoewel extreme vormen van eigenrichting weinig voorkomen, hebben zulke situaties in zowel de VS als Engeland zich al voorgedaan.⁵² Wat vaak vergeten wordt, is dat niet alleen de zedendelinquent slachtoffer kan worden van stigmatisering. Dit geldt ook voor de familie van de zedendelinquent.⁵³ Alles in ogen-schouw genomen vormt zich een vrij negatief beeld: op termijn zou het belangrijkste effect van Megan's Law kunnen zijn dat het de recidive onder zedendelinquenten doet *stijgen*.

Juridische kanttekeningen bij community notification

De verschillende aspecten van Megan's Law, maar met name de community notification-procedures, zijn al herhaaldelijk op zowel statelijk als federaal niveau getoetst op hun grondwettelijke aanvaardbaarheid. De vraag die in bijna al deze zaken ter discussie stond is in hoeverre community notification geen ex post factum straf vormt waardoor de zedendelinquent als het ware twee keer wordt gestraft voor hetzelfde feit. In andere woorden: er wordt gehandeld in strijd met het 'ne bis in idem'-beginsel. Dit beginsel wordt in de Amerikaanse grondwet aangeduid als de 'ex post facto'-clausule, het constitutionele verbod op 'cruel and unusual punishment'. Megan's Law kent tevens een retroactieve werking waardoor zedendelinquenten die zijn veroordeeld vóór de officiële inwerkingtreding van de wet ook onderworpen kunnen worden aan de registratie- en openbare meldplicht. Per staat is bepaald hoever dit retroactieve karakter van

48 M. Mullvihill et al., Monster next door: State losing track of sex offenders, *Boston Herald*, 2003, November 5.

49 Ponjaert, De Amerikaanse klopjacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?

50 Hinds & Daly, The War on Sex Offenders: Community Notification in Perspective.

51 R.K. Hanson & A.J.R. Harris, *Dynamic predictors of sexual recidivism*, Ottawa: Department of the Solicitor General of Canada 1998; R.E. Freeman-Longo, Feel Good Legislation: Prevention or Calamity, *Child Abuse & Neglect*, 20 (1996), p. 95-101; R.K. Hanson & K. Morton-Bourgon, The characteristics of persistent sexual offenders: A meta-analysis of recidivism studies, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 2005, 73(6), p. 1154-1163; W.L. Marshall, D. Anderson & Y.M. Fernandez, *Cognitive behavioural treatment of sexual offenders*, Chichester, England: John Wiley & Sons 1999.

52 Y.N. Brannon et al., Attitudes About Community Notification: A Comparison of Sexual Offenders and the Non-offending Public, *Sex Abuse*, 2007, 19, p. 369-379.

53 N. Irwin et al., *Using the Internet to provide passive community notification about registered sex offenders. A resource paper prepared for the California coalition on sexual offending*, 2001, te raadplegen op <www.CCOSO.org>.

54 In Louisiana gaat men niet verder terug dan 1992, terwijl de overheid in Texas tot 1970 en in California zelfs tot 1947 teruggaat.

Megan's Law reikt.⁵⁴ De retroactieve toepassing van Megan's Law is door een tweetal ex-zedendelinquenten aangevochten tot aan het US Supreme Court.⁵⁵ De twee ex-delinquenten waren van mening dat het vereiste van registratie nadat er reeds een straf is opgelegd en voltooid (in casu was een van de twee ex-delinquenten al in 1990 vrijgelaten uit de gevangenis nadat hij zijn straf had uitgezeten en – nog steeds – intensief aan diverse gespecialiseerde rehabilitatieprogramma's deelnam) een vorm was van retroactieve bestraffing en daarmee in strijd met de 'due process'-clausule van het Fourteenth Amendment en tevens in strijd met de al eerder aangehaalde 'ex post facto'-clausule van de Amerikaanse grondwet op basis waarvan retroactieve bestraffing verboden is. Het Amerikaanse Supreme Court oordeelde dat community notification-wetgeving in Alaska niet als doel bestraffing had. Aldus rechter Anthony Kennedy: 'The fact that Alaska posts the information on the Internet does not alter our conclusion. It must be acknowledged that notice of a criminal conviction subjects the offender to public shame, the humiliation increasing in proportion to the extent of the publicity. And the geographic reach of the Internet is greater than anything which could have been designed in colonial times. These facts do not render Internet notification punitive [inflicting punishment]. The purpose and the principal effect of notification are to inform the public for its own safety, not to humiliate the offender. Widespread public access is necessary for the efficacy of the scheme, and the attendant humiliation is but a collateral consequence of a valid regulation.'⁵⁶

Met andere woorden, de notificatiewetgeving moet niet worden gezien als een straf maar als een manier om de burgers te beschermen. De subjectieve bedoelingen van de lokale wetgevers en onbedoelde neveneffecten worden op deze manier geheel bui-

ten beschouwing gelaten. Ook wordt er in het kader van Megan's Law vaak gesproken over privacyschending. Dergelijke bezwaren worden net zo makkelijk van tafel geveegd door het argument dat het bij het verspreiden van informatie via community notification hoofdzakelijk gaat om gegevens die in principe reeds een openbaar karakter hebben.⁵⁷

3.3. Een veiliger samenleving?

Ondanks alle hiervoor besproken negatieve effecten van Megan's Law, heeft de wet er wel aan bijgedragen dat burgers meer stil zijn gaan staan bij de mogelijkheid dat er potentieel gevaarlijke personen in hun buurt kunnen wonen, waardoor ze meer afgewogen keuzen ten aanzien van hun eigen veiligheid en de veiligheid van hun familieleden kunnen maken. Community notification kan dus op die manier enigszins bijdragen aan de preventie van zedendelicten, maar moet niet als enig middel worden ingezet.⁵⁸ Critici zijn echter van mening dat community notification slechts een emotioneel geladen antwoord is op een aantal door de media uitgemolken zedenzaken en dat het instrument de burgers een vals gevoel van veiligheid geeft. Het is zelfs mogelijk dat community notification helemaal geen gevoel van veiligheid maar juist gevoelens van paniek creëert. Immers, via de in de Verenigde Staten gehanteerde vorm van community notification, 'general disclosure', krijgen burgers veel informatie over de persoon van de zedendelinquent, maar wordt er geen informatie verstrekt over hoe te handelen indien men met een zedendelict wordt geconfronteerd als slachtoffer. Hierdoor worden mensen niet in staat gesteld om een weloverwogen goed geïnformeerde beslissing te nemen, wat kan leiden tot onzekerheid en paniek.⁵⁹ 'Controlled disclosure', zoals toegepast in Engeland, is in dit opzicht beter omdat hier wel informatie wordt gegeven over hoe te handelen bij verdachte situaties.

55 US Supreme Court, *Smith et al. v. John Doe et al.* (No. 01-729 [2003]).

56 US Supreme Court, *Smith et al. v. John Doe et al.* (No. 01-729 [2003]).

57 Ponjaert, De Amerikaanse kloppacht op seksuele delinquenten: heiligt het doel de middelen?

58 L. Berliner, Community notification: neither a panacea nor a calamity, *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 1996, 8 (2), p. 101-110.

59 Levenson et al. Public Perceptions About Sex Offenders and Community Protection Policies; R.G. Zevitz, Sex offender placement and neighborhood social integration: The making of a scarlet letter community, *Criminal Justice Studies* 2004, 17(2), 203-222; A.A. Caputo, Community notification laws for sex offenders: Possible mediators and moderators of citizen coping, *Dissertation Abstracts International*, 2001, 61(9-B).

4. Tot slot: community notification in Nederland

De kans bestaat dat er (een vorm van) community notification in Nederland komt. Voorstellen zoals die van Joldersma en initiatieven zoals die van Van Hertum geven aan dat er in ieder geval een vraag naar is. Zoals uit het voorgaande blijkt, hebben emoties een belangrijke rol gespeeld bij de implementatie van community notification in de Verenigde Staten en liggen vergelijkbare emoties ook ten grondslag aan de Nederlandse initiatieven. Het is heel vanzelfsprekend dat zedendelicten en levensdelicten, zeker indien daar ook nog eens (jonge) kinderen bij betrokken zijn, bijdragen aan een geshockeerde en angstige samenleving. Het erkennen van dergelijke angsten die onder de burgers leven is van belang, maar er moet voor gewaakt worden dat wetgeving wordt gecreëerd die louter is gebaseerd op dergelijke *subjectieve* gevoelens zonder dat er ondersteuning wordt gevonden in wetenschappelijk onderzoek. Tot nu toe is in Amerika niet eenduidig bewezen dat community notification leidt tot minder recidive of een veiliger gevoel onder de bevolking. Wel blijkt uit de Angelsaksische literatuur dat community notification veel nadelen heeft.

Een samenleving moet beschermd worden tegen seksuele delinquenten en geestelijk gestoorde daders, maar dit moet niet gebeuren ten koste van de veiligheid van de ex-delinquent, onschuldige familieleden of de slachtoffers. De wetgever is verplicht om de – onbedoelde – negatieve effecten van nieuwe wet- en regelgeving zoveel mogelijk te beperken, zelfs indien deze negatieve effecten alleen de persoon van de dader zouden treffen. Waar dat idealiter wel altijd zou moeten gebeuren, wordt bij het opstellen, invoeren en evalueren van wet- en regelgeving doorgaans nog te weinig gebruikgemaakt van empirisch onderzoek. Zeker in de huidige samenleving waarin men overgevoelig lijkt te zijn voor risico's en waarin de media de risico's die daadwerkelijk uitkomen breed uitmeten, wordt deze stap vaak overgeslagen. Dit met als resultaat dat de – goedbedoelde – wetgeving achteraf bezien niet in het gewenste effect resulteert. Al met al kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit en daarmee ook de wenselijkheid van community notification twijfelachtig is. Het lijkt geredeneerd vanuit emoties wellicht een zegen, maar brengt vele andere risico's voor de gehele samenleving met zich mee.