



## Elektronisch Toezicht in België

Kristel Beyens en Marijke Roosen

Vrije Universiteit Brussel

### Kernbevindingen

- ❖ Elektronisch toezicht (ET) wordt in België gebruikt als alternatief voor de voorlopige hechtenis en om gevangenisstraffen uit te voeren. In 2016 wordt het ET ingevoerd als autonome straf en in het kader van de internering.
- ❖ Het toenemende gebruik van ET hangt sterk samen met het aanhoudende probleem van de overbevolking in de gevangenissen.
- ❖ Het rehabilitatiepotentieel van het ET wordt beperkt door een toenemend gebruik van ET als 'naakte' straf.
- ❖ De uitvoering van gevangenisstraffen onder ET is georganiseerd als een tweesporensysteem, wat aanzienlijke verschillen veroorzaakt tussen gevangenisstraffen tot en met drie jaar en straffen van meer dan drie jaar. Voor de eerste groep is het systeem grotendeels gestandaardiseerd, terwijl er voor de straffen van meer dan drie jaar een geïndividualiseerd systeem met begeleiding van een justitieassistent geldt.
- ❖ Er wordt op gewezen dat het beperken of afschaffen van de begeleiding door de justitieassistenten de effectiviteit van het ET hypothekeert.
- ❖ Respondenten zijn kritisch over het al dan niet vragen van toestemming van de huisgenoten van personen onder ET en de wijze waarop dit gebeurt, omdat een gebrek aan geïnformeerde toestemming tot problemen kan leiden tijdens het verloop van het ET.
- ❖ De uitvoering van het ET gaat gepaard met heel wat bureaucratie. De invoering van het 'SISSET' workflow-systeem heeft de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties bevorderd, en de transparantie en de snelheid van de werkprocessen verbeterd.
- ❖ De gemiddelde kost van één dag onder ET is 25€ (inclusief personeelskosten).
- ❖ In 2015 bedroeg de gemiddelde periode onder ET 109 dagen (3,6 maanden). De gemiddelde duur varieert aanzienlijk tussen de verschillende modaliteiten.
- ❖ De betrokkenheid van de private sector bij ET is momenteel beperkt tot de levering en onderhoud van het materiaal.

### Aanbevelingen

- ❖ Gebruik het ET zodanig dat het personen onder ET helpt een zinvol leven te leiden. Overweeg om justitieassistenten toe te wijzen aan ET dossiers op basis van een evaluatie van de individuele behoeften van de personen onder ET, in plaats van op basis van strafduur.
- ❖ Overweeg de invoering van een nieuwe functie van 'Sociaal Assistent ET' binnen de Centra voor ET, die personen onder ET en hun huisgenoten kan helpen met sociale, administratieve en praktische kwesties.
- ❖ Herbekijk de wijze waarop de toestemming van de huisgenoten wordt gevraagd.
- ❖ Overweeg een inclusieve aanpak, waarbij personen onder ET dezelfde rechten hebben en dezelfde minimum uitkering krijgen als vrije burgers.
- ❖ Creëer alternatieve huisvesting voor ET-kandidaten die geen geschikte verblijfplaats hebben.
- ❖ Vereenvoudig de bureaucratische uitvoering van het ET.
- ❖ Evalueer de werkprocessen en de personeelswerklast die nodig is om een adequate dienstverlening voor personen onder ET te verzekeren. Garandeer voldoende tijd en mogelijkheden om positieve persoonlijke interacties tussen het personeel en de personen onder ET toe te laten.
- ❖ Werk aan een consistent beleid inzake overtredingen tussen de verschillende ET-modaliteiten.
- ❖ Herbekijk het strikte GPS-regime tijdens de voorhechtenis en geef deze maatregel een humanere invulling.



## Inleiding<sup>1</sup>

Vanaf 2000 wordt het elektronisch toezicht (ET) in België gebruikt als een modaliteit van uitvoering van gevangenisstraffen op nationaal niveau en sindsdien is de toepassing gestaag toegenomen. De uitbreiding is gerealiseerd door een verruiming van de toelatingscriteria, het invoeren van nieuwe technologieën naast radiofrequentie (RF), zoals stemherkenning en GPS-tracering, en door ET in te voeren in de verschillende fasen van de strafrechtsbedeling. ET wordt vooral gebruikt als oplossing voor de overbevolking van de gevangenissen. Het vermindert of vermijdt detentieschade, de hoge kosten van een vrijheidsberoving, en het wordt aangewend als oplossing voor het niet of gedeeltelijk uitvoeren van gevangenisstraffen. Beleidsmakers hebben daarom altijd een grote interesse gehad om het ET uit te breiden. Het ET is voor politici ook in toenemende mate een middel geworden om de geloofwaardigheid van de strafuitvoering te herstellen, die door het niet snel genoeg of gedeeltelijk uitvoeren van gevangenisstraffen in diskrediet is gekomen.<sup>2</sup>

### Juridisch kader en doelen van ET

ET werd oorspronkelijk ingevoerd als middel om gevangenisstraffen uit te voeren in de gemeenschap. Sinds 2014 wordt het toegepast als alternatief voor de voorlopige hechtenis en in 2016 wordt het ingevoerd als autonome straf. In de toekomst zal ET ook worden gebruikt in het kader van de internering.

#### *ET als strafuitvoeringsmodaliteit*

Vandaag wordt het ET vooral gebruikt uitvoeringsmodaliteit van de gehele of een deel van een gevangenisstraf. Hoewel de strafduur niet bepalend is voor het feit of personen in aanmerking komen voor ET, is er een tweesporenbeleid ontstaan dat een onderscheid maakt tussen gevangenisstraffen tot en met drie jaar en gevangenisstraffen van meer dan drie jaar.

Het gebruik van ET voor personen veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan drie jaar wordt gereguleerd door de Wet Externe Rechtspositie (17 mei 2006). Zes maanden voordat men in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling kan het ET opgelegd worden door de strafuitvoeringsrechtbank, als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Er wordt altijd een maatschappelijke enquête opgesteld en het ET wordt steeds gecombineerd met andere voorwaarden, die worden opgevolgd door justitieassistenten. Daarnaast informeren de justitieassistenten de personen die onder ET worden geplaatst over de maatregel en vragen ze toestemming aan de huisgenoten. Ze stellen een

geïndividualiseerd uurrooster op met de gecontroleerde en vrije uren in overleg met de betrokkene. ET kan ook worden gebruikt in het kader van een terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, wat slechts in een klein aantal gevallen gebeurt. ET wordt hier dus toegepast na afloop van de straf.

De oorspronkelijke bepalingen uit de Wet Externe Rechtspositie inzake de veroordeelden tot en met drie jaar gevangenisstraf zijn in 2016 nog steeds niet in uitvoering. Het ET voor deze groep wordt geregeld door de Ministeriële Omzendbrief ET/SE-2 van 17 juli 2013, 'betreffende de reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen waarvan het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt'. De gevangenisdirecteur start de procedure en heeft de bevoegdheid om het ET op te leggen. In gevallen van zedendelicten met minderjarigen wordt de beslissing genomen door de Directie Detentiebeheer (DDB), na een grondiger onderzoek. Een standaard uurrooster wordt opgelegd met vaste vrije uren tussen 08:00 en 12:00, die echter kunnen worden aangepast middels een schriftelijk verzoek met bewijs door de personen onder ET. Een stafmedewerker van het Centrum voor Elektronisch Toezicht gaf aan dat er veel roosteraanpassingen worden aangevraagd en goedgekeurd, wat een zekere mate van flexibiliteit suggereert voor deze gevallen. Tijdens het weekeinde en na één maand onder ET neemt het aantal vrije uren systematisch toe, totdat men vrije uren heeft tussen 08:00 en 20:00. Personen die een (betaalde) baan hebben, een opleiding of een behandelingsprogramma volgen, kunnen tijdens de week tot 12 vrije uren per dag krijgen, of zelfs meer indien er lange trajecten naar het werk moeten afgelegd worden.

In 2012 werd een afzonderlijke procedure van 'thuisdetentie' met stemherkenning ingevoerd voor veroordeelden met gevangenisstraffen tussen 4 tot 8 maanden. Voor deze groep is geen tussenkomst van justitieassistenten. Het gebruik van de stemherkenningstechnologie is recentelijk echter afgebouwd en vervangen door Radio-Frequentie (RF) voor voor alle personen met een gevangenisstraf tot en met drie jaar.

Net als gedetineerden komen veroordeelden onder ET op regelmatige basis in aanmerking voor penitentiair verlof (periode zonder elektronisch toezicht) van 36 uur.

#### *ET ter vervanging van voorlopige hechtenis*

Ten gevolge van het besluit van 27 december 2012 'houdende diverse bepalingen betreffende justitie' en de Ministeriële Omzendbrief ET/SE-3

'Betreffende het bevel tot aanhouding uitgevoerd onder elektronisch toezicht' werd in januari 2014 het toepassingsgebied van ET uitgebreid naar de fase van de voorlopige hechtenis. In deze gevallen neemt de onderzoeksrechter alle praktische beslissingen omtrent ET. Net als bij veroordelen, is één dag onder GPS gelijk aan één dag voorlopige hechtenis. Om 'net-widening' te voorkomen wordt benadrukt dat het ET in het kader van het vooronderzoek een daadwerkelijk alternatief moet zijn voor de voorlopige hechtenis. Daarom is de bewegingsvrijheid van beklaagden onder GPS ten alle tijden beperkt tot de woning. Uitzonderingen worden enkel toegestaan met expliciete toestemming van de onderzoeksrechter en om specifieke redenen die beschreven staan in de Ministeriële Omzendbrief. Sinds de invoering van GPS zijn de Centra voor ET 24 uur per dag operationeel.

#### *ET als autonome strafoptie*

De Wet van 7 februari 2014 voert het ET in als zelfstandige straf die kan worden opgelegd door strafrechters voor delicten strafbaar met gevangenisstraffen tot één jaar. De toepassing van de wet wordt vooropgesteld voor mei 2016. Omdat geïndividualiseerde voorwaarden enkel zullen worden opgelegd in uitzonderlijke omstandigheden, is dit een nieuwe 'naakte' toepassing van ET, zonder begeleidende voorwaarden of ondersteuning van justitieassistenten.

#### *Toestemming*

Het vragen van toestemming is een complexe aangelegenheid. Tijdens de interviews werd herhaaldelijk gewezen op het belang ervan om een succesvolle uitvoering van het ET te waarborgen. Toestemming van de veroordeelde onder ET is altijd vereist, maar voor de huisgenoten is de situatie veranderd voor personen met gevangenisstraffen tot en met drie jaar. Indien de persoon zijn ET ondergaat op het adres van domicilie is de toestemming van huisgenoten niet langer vereist. Enkel wanneer het ET wordt uitgevoerd op een adres waar de onder toezicht gestelde niet wettelijk is gedomicilieerd is de toestemming van huisgenoten vereist. Deze toestemming wordt telefonisch gevraagd door de gevangenisdirecteur of zijn administratief personeel. Voor straffen van meer dan drie jaar wordt toestemming gevraagd door de justitieassistent bij het opstellen van de maatschappelijke enquête voor de strafuitvoeringsrechtbank. De toestemmingsvereiste komt niet expliciet aan bod in de wetgeving met

betrekking tot het gebruik van GPS. Ingeval van ET als autonome straf *kunnen* de huisgenoten worden gehoord, maar het verkrijgen van hun toestemming is niet vereist.

#### *Leefloon*

Personen onder ET worden officieel beschouwd als gedetineerden, wat een invloed heeft op hun toegang tot sociale uitkeringen in de gemeenschap. Zij hebben geen recht op het leefloon dat vrije burgers zonder inkomen normaal gezien ontvangen. In plaats daarvan ontvangen ze een 'financiële vergoeding' die echter lager is dan het leefloon. De organisatie van deze betaling gaat vaak gepaard met praktische problemen, die vergaande gevolgen kunnen hebben.

#### **Doelstellingen van ET**

Verscheidene doelstellingen worden toegekend aan het ET. De veranderende toepassing laat een verschuiving zien van een geïndividualiseerde aanpak, die gekenmerkt wordt door een streven naar evenwicht tussen begeleiding en technische controle, naar ET als een gestandaardiseerde maatregel, die vooral gericht is op technische controle van het naleven van uurroosters.

Twee soorten doelen van ET kunnen worden onderscheiden: *penologische* doelen, die gericht zijn op het voorkomen van detentieschade en het bevorderen van re-integratie; en *systemische* doelen, die gericht zijn op het aanbieden van een kosteneffectief alternatief voor detentie en het oplossen van de systemische problemen door overbevolking in de gevangenissen. Het nastreven van de systemische doelen is steeds belangrijker geworden, ten koste van het gebruik van ET met begeleiding. Door het verminderen of afschaffen van de begeleiding door de justitieassistenten voor de meerderheid van de ET-dossiers, is het ET steeds meer een louter vergeldende straf geworden, ten koste van rehabilitatie en desistance (stoppen van criminaliteit).

Uit de interviews blijkt dat de verschillende betrokken partijen andere prioriteiten vooropstellen voor het ET, en dat de doelen verschillen naargelang ET-modaliteit. Op beleidsniveau wordt het ET geprioriteerd omdat het een goedkopere straf is, zeker in zijn 'naakte' vorm. De kost van het ET wordt geraamd op 25€ per dag. In vergelijking met de gemiddelde dagkost van detentie (130€ tot meer dan 200€) is de besparing evident. Niettemin betreuren heel wat respondenten uit het werkveld dat het rehabilitatieve doel van.

**Tabel 1. Overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de categorieën van ET**

Strafcategorie	Techniek	Oplegging	Wet/MO	Toestemming mining persoon onder ET	Toestemming huisgenoten	Vrije uren	Maat- schappelijke enquête	'Naakte' toe- passing	Penitentiair verlof
Gevangenisstraf > 3 jaar	RF	SURB <sup>3</sup>	Wet	Ja	Ja	Individueel	Vereist	Nee	Ja
Gevangenisstraf 4 tot ≤ 8 maanden	RF of voice	GD <sup>2</sup>	MO <sup>1</sup>	Ja	<b>Nee</b> indien ET op het domicilieadres <b>Ja</b> indien ET niet het domicilie-adres	Standaard	Nee	Ja	Ja
Gevangenisstraf > 8 maanden tot ≤ 3 jaar	RF	GD <sup>2</sup> -DDB <sup>4</sup>	MO <sup>1</sup>	Ja	<b>Nee</b> - ET op het woon- adres <b>Ja</b> - ET niet op het woonadres	Standaard	Optioneel (<5%)	Grotendeels	Ja
Voorlopige hech- tenis	GPS	Onderzoeks- rechter	Wet	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
ET als autonome straf	RF	Strafrechter	Wet	Ja	Optioneel	Standaard	Uitzonderlijk	Ja	Nee

1. MO, Ministeriële Omzendbrief; 2. GD, Gevangenisdirecteur; 3. SURB, Strafuitvoeringsrechtbank; 4. DDB, Directie Detentiebeheer

ET is afgenomen door het huidige dominante gebruik van ET als naakte maatregel. Rehabilitatie wordt gekoppeld aan sociale begeleiding en men kan zich niet vinden in het beleid van afbouw van begeleiding omwille van financiële redenen. Tegelijkertijd wordt erkend dat het uit de gevangenis houden van personen en hen in staat te stellen hun werk- en gezinsleven voort te zetten, – weliswaar met weinig ondersteuning of begeleiding van justitieassistenten - een zekere waarde heeft als vorm van 'passieve rehabilitatie'. EM wordt ook gezien als hulpmiddel dat zorgt voor structuur voor gedetineerden met een chaotische levensstijl. Alhoewel door de Minister van de Frans-Brussels Federatie desistance werd genoemd als officieel doel, is het nog onduidelijk hoe dat wordt gerealiseerd met de huidige toepassing.

Het punitieve aspect van ET wordt als cruciaal gezien voor de aanvaarding van het ET als daadwerkelijke straf. Gegevens van de Siset-databank tonen dat sommige personen onder ET vrijwillig terugkeren naar de gevangenis (N=4 in 2015). De achterliggende redenen hiervoor zijn onduidelijk, maar kunnen gerelateerd worden aan moeilijkheden die voortvloeien uit het onder toezicht staan in de gemeenschap. Bovendien blijft een toenemend aantal gedetineerden met gevangenisstraffen van meer dan drie jaar in de gevangenis tot strafeinde.

Tenslotte hebben de afgelopen jaren de opeenvolgende ministers van Justitie steeds meer het versterken van de geloofwaardigheid van de strafuitvoering vooropgesteld, die volgens hen was afgenomen ten gevolge van het niet of gedeeltelijk uitvoeren van gevangenisstraffen.

### Doelgroepen

Bij de start van het ET waren er uitsluitingcriteria

die bijvoorbeeld gerelateerd waren aan het soort misdrijf. Door de druk om de ET-populatie uit te breiden zijn de selectiecriteria geleidelijk versoepeld en werden gedetineerden niet langer automatisch uitgesloten van ET, op voorwaarde dat ze een adres hebben waar het ET kan uitgevoerd worden, en een telefoonnummer waarop ze bereikbaar zijn. Seksuele delicten met minderjarigen, met een straf tot en met drie jaar worden onderworpen aan een grondiger onderzoek door de Directie Detentiebeheer. Na de terroristische aanslagen in Parijs eind 2015 worden gedetineerden veroordeeld voor terrorisme-gerelateerde misdrijven echter uitgesloten of zeer terughoudend behandeld.

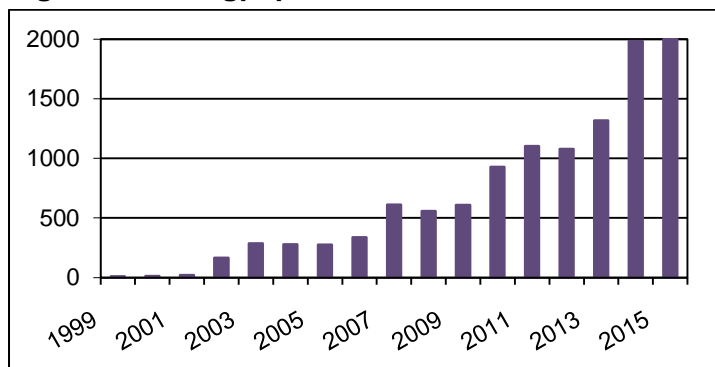
Sommige respondenten stellen voor om een aparte procedure in te voeren voor veroordeelden van partnergeweld, om te voorkomen dat het ET wordt uitgevoerd op de verblijfplaats van de slachtoffers. Er werd ook geopperd om plegers van dergelijke feiten uit te sluiten van het ET. Ook personen met drugsproblematiek werden vernoemd als mogelijke problematische groep.

### Cijfers<sup>3</sup>

Figuur 1 geeft een overzicht van het gebruik van ET sinds de invoering. In het begin werd ET weinig toegepast, daarna volgde een periode van stabiliteit en beperkt gebruik tussen 2002 en 2006. Vanaf 2007 zet een stijging in, en wordt het ET aangewend als middel om straffen uit te voeren. Sinds 2014 is het aantal personen onder ET gestabiliseerd tot ongeveer 1900 à 2000 personen per dag.

Op 15 maart 2015 stonden in België 1888 personen onder ET. Figuur 2 toont dat de meerderheid van de totale ET-populatie veroordeeld is tot gevangenisstraffen tot en met drie jaar (69% in 2015 en 68% in 2015).

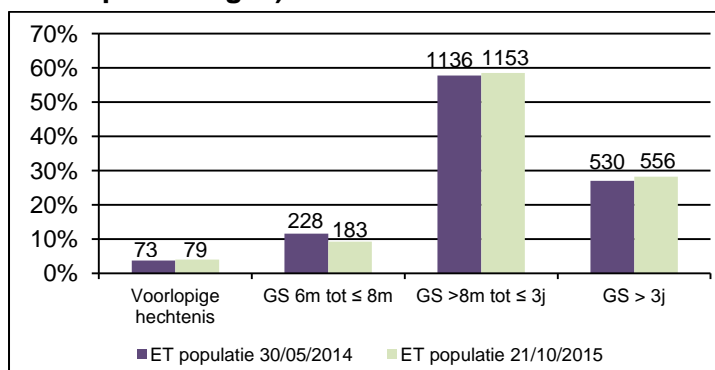
**Figuur 1. ET dagpopulatie: 1999-2015**



Circa 28% van alle personen onder ET zat een straf uit van meer dan 3 jaar en 4% was onder GPS geplaatst ter vervanging van de voorlopige hechtenis. De verhouding tussen de verschillende groepen ET is stabiel. De totale dagelijkse ET populatie in figuur 2 bedroeg 1967 en 1971 op de respectievelijke data.

De gemiddelde ET periode in 2015 was 109 dagen (3,6 maanden). De duur van de periode onder ET is verschillend naargelang de modaliteit, met een gemiddelde periode van 252 dagen (8,4 maanden) voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van meer dan drie jaar, 120 dagen (4 maanden) voor gedetineerden met straffen tussen 8 maanden tot en met drie jaar, 38 dagen (1,3 maand) voor veroordeelden tot gevangenisstraffen tussen de 4 en 8 maanden, en 62 dagen (2 maanden) voor personen onder GPS ter vervanging van de voorlopige hechtenis. De maximum periode onder ET was 1278 dagen (42 maanden of 3,5 jaar), het minimum aantal dagen doorgebracht onder ET was 1.

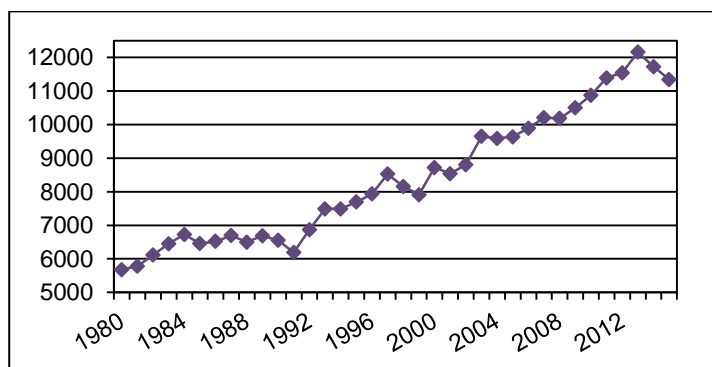
**Figuur 2. ET dagpopulatie op 30 mei 2014 en 21 oktober 2015, naar modaliteit (in absolute aantallen en percentages)**



Figuur 3 toont dat de toename van het aantal personen onder ET geen vermindering van de gevangenispopulatie teweegbracht vóór 2013. Sinds 2014 is er echter een lichte maar duidelijke afname van de gevangenispopulatie zichtbaar. Meer diepgaand onderzoek is vereist om te begrijpen welke rol ET hierin speelt, maar het lijkt voor de hand liggend dat de sterke toename van het ET een drijvende kracht is geweest achter de afname van de gevangenispopulatie.

Het aantal personen in de gevangenis op 22 augustus 2014 was 101 per 100.000 inwoners. Voor ET was dit 17 per 100.000 inwoners. Als deze ratio's worden samengeteld, komen we tot een ratio van bijna 120 personen die gevangenisstraffen uitzitten, ofwel in de gevangenis, ofwel in de gemeenschap onder het regime van ET. Dit is een ongekend hoog detentieniveau voor België, wat suggereert dat ET aangewend wordt voor het uitvoeren van een expansionistisch strafbeleid.

**Figuur 3. Dagelijkse gevangenispopulatie: 1980-2015**



### Technologie en kosten

Het technische materiaal wordt momenteel geleverd door 3M. Ten tijde van het schrijven van dit rapport (januari 2016), is er (nog steeds) een aanbestedingsproces aan de gang voor de enkelbanden in de toekomst. De sluitingstermijn van de tender is al verscheidene malen verlengd. Behalve de technologieën die momenteel gebruikt worden, zoals RF en GPS, zijn ook biometrische verificatie en toestellen voor slachtoffers opgenomen in de aanbesteding.

Momenteel worden drie technologieën gebruikt, waarvan er twee statisch locatietoezicht leveren. De RF-technologie is nog steeds het meest gebruikt en er wordt verwacht dat RF zal blijven worden toegepast, ondanks de inzetbaarheid van GPS-tracering. Het gebruik van stemherkenning is om praktische redenen sterk verminderd, en wordt momenteel enkel nog toegepast in gevallen waar RF niet geschikt is, zoals omwille van gezondheidsredenen. GPS wordt, enigszins tegenstrijdig, gebruikt voor het naleven van 24-uurs thuisdetentie. Het wordt dus niet ingezet om personen te volgen, waardoor ze in hun dagelijkse behoeften zouden kunnen voorzien, of een nuttige dagbesteding zouden kunnen hebben, zoals werk of opleiding. In plaats daarvan wordt GPS enkel toegepast om verplaatsingen te traceren die noodzakelijk zijn voor het gerechtelijk onderzoek. Dit roept heel wat vragen op over de toegevoegde waarde van GPS.

Materiaalkosten variëren naargelang de toegepaste technologie: RF-ET is met 4,37€ per dag

het voordeligste; het systeem van stemherkenning is iets duurder (5.56€ per dag) en met 8,51€ per dag kost GPS aanzienlijk meer. De gemiddelde kost van ET per dag over alle modaliteiten heen bedraagt 25€, inclusief personeelskosten van de Justitiehuisen en de Centra voor Elektronisch Toezicht. De dagprijs voor begeleiding door een justitieassistent wordt geraamd op 5€.

### **Uitvoering van ET**

Tot 1 januari 2015 opereerden het Vlaams Centrum ET en het Centre de Surveillance Electronique samen in één 'Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht'. Na de zesde staatshervorming in 2014 werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ET overgedragen aan de Vlaamse en Franse Gemeenschappen, wat leidde tot een opsplitsing in twee aparte Centra voor ET, weliswaar met een beperkt aantal zaken in co-beheer. Deze centra zijn verantwoordelijk voor de installatie en de-installatie van het ET-materiaal, alsmede voor de technische controles en de opvolging van de alarmen. In januari 2014, met de opstart van het GPS-systeem, werd een nachtdienst ingevoerd. De splitsing bracht heel wat personeelsverloop teweeg bij het Vlaams Centrum ET, wat leidde tot personeelstekorten op de verschillende diensten. Momenteel zijn er 49 personeelsleden tewerkgesteld bij het Vlaams Centrum ET en 53 bij het Centre de Surveillance Electronique. Dit geeft een totaal van 102 personeelsleden die dagelijks verantwoordelijk zijn voor het elektronisch toezicht voor iets minder dan 2000 personen.

Justitieassistenten van de Justitiehuisen zijn betrokken bij de maatschappelijke begeleiding, de procedures inzake het niet naleven van de voorwaarden en het opstellen van sociale enquêtes. Hun rol in de uitvoering van het ET is in de loop der tijd echter veranderd - en voornamelijk verminderd - voor veroordeelden tot straffen tot en met drie jaar. Dit heeft er toe geleid dat personen onder ET (of hun huisgenoten) regelmatig contact opnemen met het personeel van de controlekamer, of vragen stellen aan het personeel van het mobiele team, die voorheen door de justitieassistenten zouden zijn afgehandeld. Het ET-personeel is echter niet gekwalificeerd of voorbereid om deze problemen op te lossen en beschikt vaak niet over de noodzakelijk informatie of kunnen geen ondersteuning bieden, wat kan leiden tot frustraties bij de betrokkenen.

#### *Installatie- en de-installatieproces*

Met de jaren zijn wachtlijsten om het ET uit te voeren gebruikelijk geworden. Soms kunnen er wachtlijsten ontstaan tot 1000 kandidaten, die in afwachting zijn van installatie van het ET materi-

aal, nadat de beslissing om ET toe te passen is gevallen. Redenen voor de achterstand zijn o.a. een tekort aan materiaal of personeel, of een vertraging in het aanleveren van de sociale enquêtes door de Justitiehuisen. Meerdere strategieën zijn ontwikkeld ter verbetering van de effectiviteit van het toewijzen van materiaal aan personen op de wachtlijst. Momenteel werken de Centra voor ET met 'slots', waarbij een vast aantal installaties per dag wordt uitgevoerd en lange termijnplanning mogelijk wordt. De wachtlijsten ontstaan als het aantal geplande installaties het aantal blokken voor een bepaalde periode overschrijdt. Er zijn richtlijnen ontwikkeld voor prioritaire installaties, om te voorkomen dat gedetineerden in de gevangenis op ET moet wachten. Deze zaken moeten afgehandeld worden binnen 5 dagen nadat het Centrum voor ET is ingelicht over de beslissing tot ET.

De installatie van de boxen in de woning van personen onder ET wordt uitgevoerd door de leden van het mobiele team van de ET-centra en zij werken steeds alleen. In geval van GPS in het kader van de voorhechtenis worden de enkelbanden bevestigd in de gevangenis waar de beklaagden zich bevinden. De verplaatsing van de gevangenis naar de woning gebeurt door middel van *real time* GPS-tracking. De boxen worden in de woning geïnstalleerd door het mobiele team als de persoon onder GPS is gearriveerd.

Door de te hoge werklast van het mobiele team is het de-installatie proces recentelijk veranderd voor het Vlaams Centrum ET. Indien mogelijk worden de boxen opgehaald in de woning, maar indien de werklast te hoog is, moeten de personen onder ET de boxen zelf verwijderen en naar de gevangenis brengen op eigen kosten. Deze procedure werd omschreven als een tijdelijke maatregel, die noodzakelijk is vanwege het personeelstekort. Het heeft als voordeel dat de leden van het mobiele team meerdere boxen ineens kunnen ophalen, waarmee tijd en transportkosten bespaard worden.

#### *Risicomanagement*

Hoewel er tot nog toe geen zware incidenten hebben plaatsgevonden, werd er tijdens de interviews gewezen op toenemende verbale agressie van personen onder ET ten aanzien van de leden van de mobiele equipe. Dit werd gerelateerd aan hun groeiende frustraties door de vermindering of afwezigheid van ondersteuning en begeleiding door de justitieassistenten. Dit leidt tot (gevoelens van) onveiligheid bij het personeel. Einde 2015 en begin 2016 hebben er vormingen voor het personeel plaatsgegrepen over het omgaan met agressie en communicatievaardigheden,

omdat men een beleid wil voeren dat gebaseerd is op respect, begrip en empathie.

### Niet-naleving van uurroosters en voorwaarden

Bij niet-naleving van het ET-regime worden twee types van overtredingen onderscheiden: overtredingen van het uurrooster en andere overtredingen, waaronder manipulatie van het materiaal, beledigingen en bedreigingen van het personeel, en het niet naleven van overige voorwaarden. Bij het eerste type overtreding worden personen onder ET niet onmiddellijk bestraft, maar pas nadat een aantal overtredingen zijn geaccumuleerd. Bij overtredingen van de tweede categorie volgt er vaak een onmiddellijke respons, afhankelijk van de ernst van de overtredingen en de mate van moedwilligheid. Langer dan 4 uur onbereikbaar zijn zonder voorafgaandelijk akkoord wordt gezien als een ernstige overtreding. Vervolgens worden de overtredders geseind bij de politie om hen naar de gevangenis te brengen. Overtredingsprocedures verschillen aanzienlijk volgens ET-modaliteit. In geval van GPS in het kader van de voorlopige hechtenis neemt de onderzoeksrechter alle beslissingen. Het niet naleven van de voorwaarden kan leiden tot het stopzetting van de GPS-tracking en tot opsluiting in de gevangenis.

Voor gevangenisstraffen tot en met 3 jaar wordt de gevolgde procedure gedetailleerd beschreven in de Ministeriële Omzendbrief. Het management van de Centra voor ET bepaalt voor elke overtreding of er al dan niet een procedure wordt opgestart, zelfs in geval van kleine overtredingen. Mogelijke gevolgen van het niet naleven van de voorwaarden zijn: waarschuwing, vermindering van de vrije uren, verlenging van de periode onder ET met een maximum van 6 dagen, of het terugroepen naar te gevangenis om het strafresistant daar uit te zitten. De gevangenisdirecteur neemt de uiteindelijke beslissing over de verlenging of het herroepen van het ET. In de interviews werd gemeld dat de beslissingen verschillen tussen de gevangenis, en mede worden bepaald door het niveau van overbevolking in de gevangenis. De beoordelingsvrijheid van gevangenisdirecteurs, en met name de snelle hervrijheidstelling van personen uit de gevangenis om hun straf weer voort te zetten onder ET, wordt als problematisch gezien door het personeel van de Centra voor ET. In hun ogen ondermijnt het de algemene geloofwaardigheid van het ET, en in het bijzonder van de procedure inzake de niet-naleving van de voorwaarden.

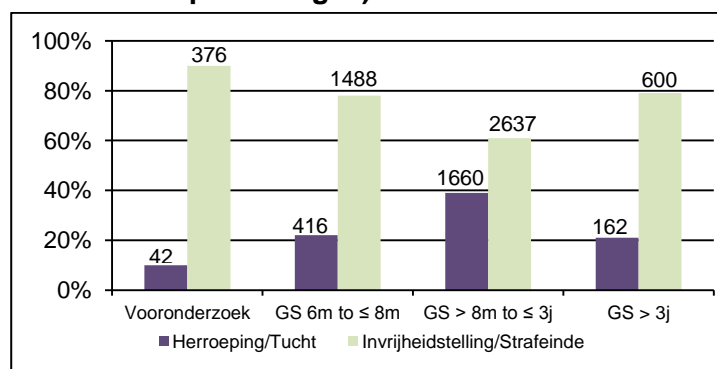
Voor gevangenisstraffen van meer dan drie jaar zijn er een groter aantal actoren betrokken in de

procedure, waardoor deze ook meer tijd in beslag neemt. In eerste instantie beoordelen de justitie-assistenten of bepaalde overtredingen al dan niet gemeld moeten worden aan de strafuitvoeringsrechtbank, die de uiteindelijk beslissing neemt. In verscheidene interviews werd opgemerkt dat de respons van de strafuitvoeringsrechtbank op overtredingen van het uurrooster minder strikt en snel is, omdat naleving van het uurrooster wordt gezien als slechts één aspect van een algemene beoordeling van het gedrag van de persoon onder ET. Als de andere voorwaarden nageleefd worden, zoals het volgen van een therapie bijvoorbeeld, kan de strafuitvoeringsrechtbank beslissen om de overtredingen van het uurrooster niet te bestraffen. Individualisering bij deze beslissingen wordt als belangrijk ervaren omdat overtredingen het gevolg kunnen zijn van onderliggende problemen, die van invloed kunnen zijn op succesvolle afronding van ET. Overtredingen en herroepingen worden daarom eerder gezien als onderdeel van een langer traject, in plaats van als het einde van een ET-maatregel.

### Beëindiging van ET

ET kan op verschillende manieren worden beëindigd, nl. via herroeping, voorlopige invrijheidstellingen (voorlopig gehechten), vervroegde invrijheidstelling (veroordeelden), of strafeinde. Gegevens over de verschillende wijzen van beëindiging zijn een indicatie van het succesvolle verloop van ET. De statistische gegevens zijn echter niet altijd eenduidig te interpreteren, dus enige voorzichtigheid is geboden.

**Figuur 4. Beëindiging van het ET en tuchten volgens verschillende modaliteit in 2015 (in absolute aantallen en percentages)**



Figuur 4 geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop ET eindigde in 2015. De categorieën geven een indicatie van de verschillen tussen de modaliteiten. 'Herroeping/Tucht' betekent dat er een tuchtmaatregel of herroeping is geweest. Een tuchtmaatregel leidt niet noodzakelijk tot een herroeping, maar geeft een indicatie van de problemen die werden ondervonden tijdens het verloop van het ET.

Figuur 4 toont dat ET in een meerderheid van de gevallen succesvol werd afgerond. Straffen tussen 8 maanden tot en met drie jaar hebben het hoogste percentage tuchtmaatregelen/ herroepingen, maar hier moet er rekening worden mee gehouden dat er in één dossiers verschillende tuchtmaatregelen kunnen zijn, zonder dat ze noodzakelijk tot een herroeping leiden.

### Diversiteit

Er is geen specifiek diversiteitsbeleid volgens geslacht of etnische minderheidsgroepen, alhoewel veel personen onder EM een buitenlandse naam hebben<sup>4</sup> of een andere taal spreken dan de officiële talen van België.

Uitzonderingen worden gemaakt voor personen onder ET met medische aandoeningen of voor doven of slechthorenden. Hoewel er geen officieel beleid is probeert men tegemoet te komen aan de behoeften van zoveel mogelijk personen onder ET, en te zoeken naar alternatieve oplossingen voor mensen met medische beperkingen.

### Informatie-uitwisseling en multi-agency werking

De uitvoering van het ET wordt gekenmerkt door een zware administratieve last, zowel voor de personen onder ET, als voor het controlerende en begeleidingspersoneel.

Recente ontwikkelingen in informatietechnologie binnen de Centra voor ET hebben de wijze van informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties veranderd. Tot de invoering van het Siset-workflowsysteem eind 2014 gebeurde de informatie-uitwisseling door middel van faxen en brieven, wat erg omslachtig was. Het huidige Siset systeem bevat nu alle relevante informatie over het ET-proces en beslissingen in elk dossier, en het is toegankelijk voor het personeel van de Centra voor ET, de Justitiehuisen en de gevangenis. Siset heeft de efficiëntie en de transparantie van de informatie-uitwisseling sterk verbeterd. Officieel wordt er geen informatie over individuele ET dossiers gedeeld met derden, en de politie heeft geen directe toegang tot de Siset-databank. Om de informatiestromen tussen de politie en de andere actoren binnen de strafrechtsbedeling te verduidelijken is er een Ministeriële Omzendbrief genaamd 'INFOFLUX' uitgegeven in 2013. Deze omzendbrief beschrijft in detail de verschillende stappen die door de verschillende actoren moeten worden genomen vooraleer informatie wordt gedeeld. Daarnaast wordt beschreven hoe informatie-uitwisseling moet plaatsvinden in geval van wijzigende situaties. In 2011 en 2015 vaardigden de Justitiehuisen interne richtlijnen uit om de samenwerking met politie en parket te versterken.

### Effectiviteit

Betrouwbare recidivecijfers zijn momenteel niet beschikbaar. Het wordt erkend dat ET detentieschade kan voorkomen en de mogelijkheden voor re-integratie bevordert door het behouden van werk, huisvesting en sociale netwerken, ondanks de beperkingen die gepaard gaan met het ET. Tussen 2017 en 2022 zal in de Franstalige en Duitstalige gemeenschap een studie gevoerd worden naar de effectiviteit van het ET in termen van recidive.

Er zijn aanwijzingen dat het systemische doel van ET om de gevangenispopulatie terug te dringen zou worden bereikt sinds 2014. Dit gaat echter ten koste van investering in maatschappelijke begeleiding.

### De toekomst van ET

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat het gebruik van ET in de toekomst zal afnemen, integendeel, er wordt aangekondigd dat het ET zal toenemen. De verschuiving in de toepassing van ET als puur controlemiddel en de verminderde flexibiliteit voor gevangenisstraffen tot en met drie jaar werd hierboven geschetst. In zijn beleidsnota van 2015 kondigt minister van Justitie Geens aan om het huidige tweesporenbeleid te behouden en zelfs te versterken door het systeem van het onderscheid tussen straffen tot en met drie jaar en meer dan **drie** jaar te verschuiven naar straffen tot en met vijf jaar en meer dan **vijf** jaar. Dit zal betekenen dat een toenemende groep gedetineerden zal worden onderworpen aan een 'naakte' vorm van ET, zonder geïndividualiseerde begeleiding door justitieassistenten.

1. Wij bedanken Pedro Ferreira Marum, Antonia Le Roy en Sandra Pascariello van de Centra voor Elektronisch Toezicht voor de hulp tijdens het voeren van het onderzoek.

2. Het veldwerk in het kader van dit onderzoek greep plaats tussen februari en juni 2015. De empirische data zijn verzameld door middel van interviews met actoren die betrokken zijn bij de toepassing van het ET en kortstondig observaties in de Centra voor ET en de Justitiehuisen. Het is belangrijk om rekening te houden met het feit dat de toepassingspraktijk van ET in België aan constante verandering onderhevig is.

3. Alle figuren zijn gebaseerd op gegevens van de databank van het Directoraat – generaal EPI en de Centra voor Elektronisch Toezicht.

4. We beschikken niet over statistische gegevens over de nationaliteit van personen onder ET.

Voor meer informatie: Professor Kristel Beyens, Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), Vrije Universiteit Brussel E-mail: [Kristel.Beyens@vub.ac.be](mailto:Kristel.Beyens@vub.ac.be)

Dit samenvattend rapport is een van de publicaties van het Europese project: 'Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring as an alternative to imprisonment in EU member states' door Profs. Anthea Hucklesby (University of Leeds, UK), Kristel Beyens (Vrije Universiteit Brussel, België), Miranda Boone (Universiteit Utrecht, Nederland), Frieder Dünkel (Universität Greifswald, Duitsland), Gill McIvor (University of Stirling, Schotland) and Dr. Hannah Graham (University of Stirling, Schotland). Voor meer informatie over het project, waaronder samenvattende en volledige rapporten van elke jurisdictie en een vergelijkend samenvattend rapport, zie [www.emeu.leeds.ac.uk](http://www.emeu.leeds.ac.uk), of neem contact op met Prof. Anthea Hucklesby ([A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk](mailto:A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk)).