



Elektronische Controle in Nederland

Miranda Boone, Matthijs van der Kooij en Stephanie Rap
Universiteit Utrecht

Kernbevindingen

- ❖ De toepassing van elektronische controle (EC) is sinds het begin van deze eeuw redelijk stabiel gebleven. Sinds de introductie van het digitaal loket stijgt het aantal toepassingen echter gestaag, tot 2250 in 2015.
- ❖ EC kan vanaf de start worden toegepast in drie fasen van het strafproces en in zes verschillende juridische modaliteiten: als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis, als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, als voorwaarde bij een penitentiaal programma, als voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, als voorwaarde bij een voorwaardelijke tbs en bij de voorwaardelijke beëindiging van de tbs.
- ❖ In Nederland heeft de toepassing van EC als alternatief voor een korte vrijheidsstraf nooit vaste voet aan de grond gekregen. Als structurele modaliteit is het onlangs nog radicaal afgewezen in het parlement.
- ❖ EC wordt het meest toegepast als voorwaarde bij een penitentiaal programma
- ❖ De snelst groeiende modaliteit is op dit moment de toepassing van EC in het kader van kortdurend verlof.
- ❖ Het type toezicht dat wordt toegepast, hangt samen met de opgelegde voorwaarde (RFID bij locatiegebod of GPS bij locatieverbod)
- ❖ De belangrijkste doelstelling van de toepassing van EC in Nederland is volgens de meester respondenten het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de reclassering (*doelgerichte benadering*). Het terugdringen van vrijheidsbeneming en het leveren van een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving worden daarnaast als belangrijke doelstellingen van EC genoemd.
- ❖ De detentie-vervangende potentie van EC wordt in Nederland onderbenut.
- ❖ Bij High Impact Crimes wordt EC voor de hele duur van het penitentiaire programma toegepast. Dit wordt door veel respondenten in strijd geacht met de hiervoor omschreven *doelgerichte benadering*.
- ❖ Er is geen type delict waarvoor de toepassing van EC bij voorbaat is uitgesloten. Ernstige verslaving, ernstige psychiatrische stoornissen en zeer beperkte intellectuele vermogens zijn wel sterke contra-indicaties.
- ❖ Het ontbreken van (geschikte) behuizing is vaak een contra-indicatie voor de toepassing van EC. EC kan niet worden toegepast wanneer huisvesting ontbreekt of huisgenoten niet instemmen met EC, maar ook wanneer er geen sprake is van een stabiele en veilige huisvestingsituatie of wanneer de delicten vanuit huis zijn gepleegd, kan EC vaak niet worden gerealiseerd.
- ❖ De gemiddelde duur van EC is 3 a 4 maanden.
- ❖ Zeventig procent van de personen die onder elektronische controle wordt gesteld, is geboren in Nederland. Dit duidt op een selectieve toepassing, nu nog geen 50 procent van de gedetineerden in Nederland is geboren.

Aanbevelingen

- ❖ Er moet een wettelijke basis komen voor de toepassing van EC als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis en als voorwaarde bij verlof. De wettelijke regeling van EC als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf of een voorwaardelijke invrijheidstelling moet beter worden uitgewerkt.
- ❖ Gebrek aan geschikte huisvesting zou geen reden moeten zijn om mensen uit te sluiten van EC. Er zouden meer mogelijkheden moeten worden gecreëerd om verdachten en veroordeelden EC te laten ondergaan buiten hun eigen woonomgeving, zeker als het penitentiaal programma in de toekomst de enige vorm van detentiefasering is.
- ❖ De doelgerichte benadering van EC is in theorie een helder perspectief op de toepassing van EC in Nederland. Deze benadering veronderstelt dat EC alleen wordt toegepast wanneer er reden is aan te nemen dat toezicht zonder EC minder effectief zou zijn, met andere woorden wanneer de toepassing proportioneel en subsidiair is. Een aantal praktijken staan met deze benadering op gespannen voet en zouden heroverogen moeten worden (HIC-beleid, toepassing EC bij verlof).
- ❖ Om te voorkomen dat er een wildgroei aan toepassingen van EC ontstaat, zou er een werkgroep moeten worden opgericht die een gezamenlijk perspectief ontwikkelt op de ontwikkeling van EC in Nederland.
- ❖ Er moet een wettelijke regeling komen voor de compensatie van de periode die is doorgebracht onder toezicht van EC in de fase van de voorlopige hechtenis.
- ❖ Er zouden duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over eigendom en gebruik van door EC gegenereerde gegevens. Er zou een rechterlijke toets moeten worden ingebouwd bij een 'vordering historische gegevens' door het openbaar ministerie.



Met financiële ondersteuning van het "Criminal Justice Programme" van de Europese Unie.

Deze publicatie kwam tot stand met financiële hulp van het "Criminal Justice Programme" van de Europese Unie (JUST/2013/JPEN/AG/4510). De inhoud van deze publicatie is enkel de verantwoordelijkheid van de auteurs en geeft niet de mening van de Europese Commissie weer.

Juridisch kader

EC wordt in Nederland toegepast in zes verschillende juridische modaliteiten.

- Als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 lid 1 Sv). De mogelijkheid van het toepassen van EC als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, wordt niet expliciet genoemd in de wet, maar ook niet uitgesloten. De rechter-commissaris, raadkamer of officier van justitie kunnen de toepassing van EC voorstellen. De reclassering adviseert over de haalbaarheid en wenselijkheid. De verdachte moet instemmen met de toepassing.
- Bij de oplegging van een locatiegebod of een locatieverbod als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (artikel 14c lid 3 Sr). Een voorstel kan worden gedaan door de rechter, de officier van justitie of de reclassering. De reclassering onderzoekt of het adres geschikt is om elektronisch toezicht toe te passen en of eventuele huisgenoten instemmen met elektronische controle. Ook de veroordeelde moet zijn of haar toestemming geven.
- Als voorwaarde bij een penitentiair programma. Een penitentiair programma kan worden toegepast in de laatste fase van de detentie als executiemodaliteit van de gevangenisstraf (art. 4 PBW). De gevangenisadviseur adviseert de selectie-officier en neemt daarbij de adviezen van de reclassering en eventueel het openbaar ministerie mee. De selectie-officier neemt de definitieve beslissing. Elektronisch toezicht wordt in principe toegepast tijdens het eerste derde deel van het programma, maar kan eventueel worden verlengd of opnieuw ingesteld als het gedrag van de deelnemer daar aanleiding toegeeft (art. 7a PM). De gedetineerde en zijn eventuele huisgenoten moeten instemmen met het elektronisch toezicht.
- EC wordt steeds vaker toegepast als voorwaarde bij een verlof, al staat deze voorwaarde niet expliciet in de wet benoemd. In de meeste gevallen beslist de selectiefunctionaris over het verlof en de toe te passen voorwaarden. Wanneer EC

wordt toegepast om de voorwaarden van het verlof te controleren, wordt gebruik gemaakt van GPS en wordt geen basisstation geïnstalleerd. Dit is de enige modaliteit van EM waarbij de reclassering niet altijd is betrokken.

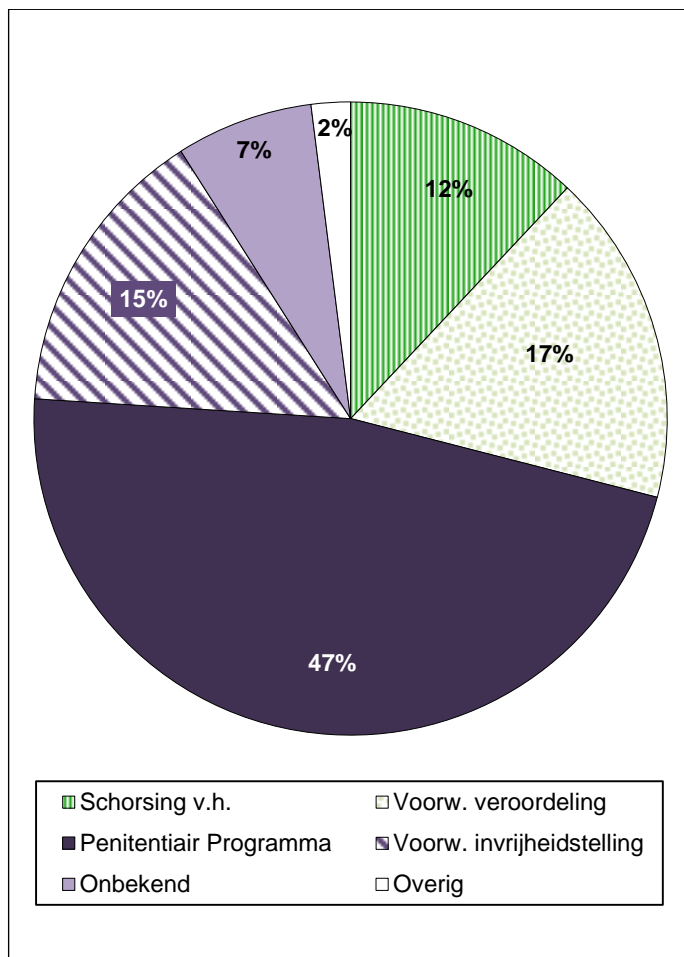
- Bij de toepassing van een locatiegebod of een locatieverbod als voorwaarde voor een voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 15a lid 4 Sr). Gedetineerden kunnen voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld wanneer ze een onvoorwaardelijke gevangenisstraf uitzitten van tenminste een jaar. Wanneer een gedetineerde in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidstelling beslist de Centrale Voorziening Voorwaardelijke Invrijheidstelling (CVVI) of bijzondere voorwaarden moeten worden toegepast. De reclassering onderzoekt of het huis waar de betrokkene zal verblijven geschikt is voor EM en adviseert de CVVI over de voorwaarden die zouden moeten worden toegepast. Hetzelfde geldt voor de gevangenisdirecteur en, in het geval het openbaar ministerie die wens van tevoren te kennen heeft gegeven, het openbaar ministerie. Elektronisch toezicht wordt meestal niet toegepast in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling, wanneer de betrokkene eerder een penitentiair programma heeft ondergaan, omdat dat een teruggang in zijn of haar vrijheden zou betekenen.
- Tbs is een maatregel die kan worden opgelegd aan plegers van delicten die niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun daden. De tbs kan ook extramuraal onder voorwaarden worden toegepast (art. 38 Sr) indien het risico op nieuwe delicten acceptabel is en de betrokkene erkent dat hij ziek is en gemotiveerd is voor behandeling. Hoewel niet expliciet genoemd in de wet kan elektronisch toezicht worden toegepast om een locatiegebod of verbod te handhaven. Dit geldt eveneens in de laatste fase van een tbs-maatregel, waarin een tbs-gestelde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld. Deze modaliteiten van EC zijn echter niet wettelijk omschreven en worden ook zeer zelden toegepast.

Aantallen

Sinds 2004 is het aantal personen onder elektronische controle in Nederland lang min of meer stabiel gebleven. Sinds de introductie van het digitaal loket in 2013 lijkt er echter sprake van een gestage toename. Gebaseerd op de IRIS registratie van de Nederlandse reclasseringsorganisaties, zijn in 2013 in totaal 1562 toezichten met EC gestart, waarvan 1299 unieke deelnemers. Dat betekent een stijging van een derde in vergelijking met het jaar ervoor, toen 1162 toezichten met EC werden gestart.

Figuur 1 laat zien dat EC in Nederland verreweg het vaakst wordt toegepast als voorwaarde bij een penitentiair programma.

Figuur 1: Modaliteiten waarin EC is toegepast (%), toezichten met EC die zijn gestart in 2013 (N=1542)



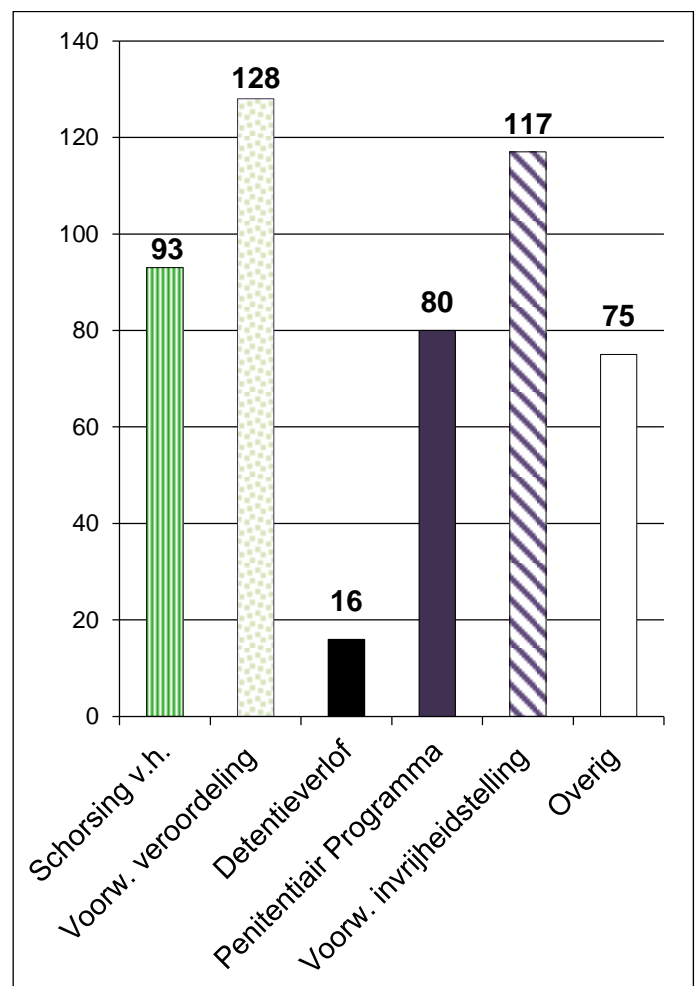
In 2013 werd EC in 12% van de gevallen toegepast als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Volgens onze respondenten groeit deze toepassing, een observatie die wordt ondersteund door kwantitatieve gegevens. In 2012 werd 153 keer een voorlo-

pige hechtenis geschorst met toepassing van EC, volgens ongepubliceerde cijfers van de reclassering betrof het in de eerste 10 maanden van 2015 al 373 gevallen. In 17% van de gevallen werd EC toegepast als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Respondenten zijn van mening dat weinig van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Als EC wordt toegepast als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is dat opvallend vaak bij jongeren. Volgens ongepubliceerde gegevens van de reclassering, betrof het in 2013 in 51% van de gevallen een jongere tussen de 18 en 24 jaar.

Duur

Er is geen maximumduur aan de toepassing van EC gesteld. Theoretisch kan een persoon 10 jaar onder toezicht worden gesteld en met de inwerkingtreding van de onlangs in de Eerste Kamer aangenomen wet 'langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking' (Wet van 25-11-2015, Stb. 2015, 460) levenslang.

Figuur 2: Gemiddelde duur dat personen onder toezicht van EM staan (Januari-Oktober 2015)



Uit figuur 2 is af te leiden hoe lang EC gemiddeld duurt per modaliteit. Uiteraard wordt EM het kortst toegepast in het kader van verlop. Dat het gemiddelde aantal dagen toch veel langer is dan het gemiddelde verlop komt waarschijnlijk omdat de enkelband soms aanblijft na afloop van het verlop als kort erna weer een verlop staat gepland. EC wordt vooral toegepast tijdens een penitentiair programma, maar als het wordt toegepast in het kader van de voorlopige hechtenis, voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling duurt het gemiddeld langer. Dat komt waarschijnlijk, omdat EC in het kader van deze modaliteiten geen maximale duur kent en EC toegepast in het kader van een penitentiair programma wel.

Doelen

Van het begin af aan is EC in Nederland gepresenteerd als een instrument dat een bijdrage kon leveren aan resocialisatie van veroordeelden. Hoewel er ook veel weerstand was binnen de reclasseringsorganisatie tegen het toepassen van elektronisch toezicht, heeft de reclassering vanaf de start in het begin van de jaren negentig de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op zich genomen. Hoewel onder druk van een cellentekort aan het begin van deze eeuw ook voor korte tijd gebruik is gemaakt van elektronische detentie als 'kale' (dat wil zeggen zonder begeleiding) executiemodaliteit van korte vrijheidsstraffen tot drie maanden, is daar weer vanaf gezien zodra het capaciteitstekort was opgelost. Deze achtergrond maakt het begrijpelijk dat het merendeel van onze respondenten het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht als belangrijkste doelstelling van elektronische controle noemt. Elektronische controle draagt eraan bij dat deelnemers zich beter aan de voorwaarden van een vrijheidsbeperkende sanctie kunnen houden dan zonder elektronische controle het geval zou zijn. Ten eerste brengt het structuur aan in het leven van deelnemers, veelvuldig wordt de terugkeer van het dag-en nachtritme genoemd. Dat overtreding van de voorwaarden kan betekenen dat deelnemers (terug) naar de gevangenis moeten, vormt een sterke (weliswaar negatieve) stimulans om (in het geval van een locatieverbod) bijvoorbeeld uit de buurt van het

slachtoffer te blijven. Wanneer elektronische controle door middel van GPS wordt ten uitvoer gelegd, kunnen de zogenaamde 'trails' bovendien aanknopingspunten bieden voor de gesprekken die toezichthouders voeren met hun cliënten, een derde manier waarop volgens onze respondenten de kwaliteit van het toezicht kan worden verbeterd.

De dominantie van deze doelstelling is zichtbaar in de wijze waarop de elektronische controle in Nederland is georganiseerd. Anders dan in de meeste andere landen, is de reclassering ook aanwezig bij de installatie van de apparatuur en nemen reclasseringswerkers alle beslissingen met betrekking tot het toekennen en intrekken van vrijheden. Er wordt een gefaseerd systeem van het toekennen van

vrijheden toegepast, dat is gebaseerd op de gedachte dat de betrokkene geleidelijk weer een autonome positie in de samenleving inneemt. Anders dan in andere landen, is de reactie op overtredingen meer gerelateerd aan de persoon dan aan het type overtreding. Individuele omstandigheden van de betrokkene worden al in de initiële reactie op een overtreding meegewogen en niet pas bij een eventuele klacht over die beslissing of bij beroep.

Van een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van EC wordt echter gesteld dat deze zich slecht verhouden met de doelgerichte benadering. Dat geldt met name voor het beleid ten aanzien van plegers van *High Impact Crimes* (HIC) die in tegenstelling tot andere delictplegers gedurende hun hele penitentiair programma onder EC zouden moeten blijven. Deze aanpak is niet alleen in strijd met de Penitentiare Maatregel maar ook niet in overeenstemming met het uitgangspunt dat EC een bijdrage levert aan de geleidelijke terugkeer van gedetineerden naar de samenleving.

Behalve de bijdrage die EC levert aan de kwaliteit van het toezicht, worden ook nog andere doelstellingen van EC genoemd. Tot op zekere hoogte kan EC een bijdrage leveren aan de bescherming van slachtoffers en de veiligheid van de samenleving. Met behulp van een locatieverbod kan gecontroleerd worden of delictplegers niet in de buurt van het slachtoffer komen of in een verboden gebied, waar de kans

dat delicten worden gepleegd aanzienlijk is verhoogd. Komt een onder toezicht gestelde toch in een verboden gebied of knipt hij zijn enkelband door dan moet gevallen waarin een specifiek persoon risico loopt om slachtoffer te worden, de politie direct worden gewaarschuwd. Hun eerste taak bestaat uit het beschermen of voorkomen van slachtoffers. Waar onze respondenten van het ministerie van justitie en de dienst justitiële inrichtingen grote waarde hechten aan deze doelstelling, benadrukken respondenten van de reclassering dat EC toch slechts een beperkte mate van veiligheid kan bieden. Nauw gerelateerd aan deze doelstelling is dat EC een signaal afgeeft aan de slachtoffers dat hun belang in acht wordt genomen bij het verlenen van (meer) vrijheden aan de verdachte of de veroordeelde.

Een derde belangrijke doelstelling betreft het vervangen van detentie. Respondenten zijn ervan overtuigd dat zonder de mogelijkheid van EC een aanzienlijk minder aantal gedetineerden in aanmerking zouden komen voor een penitentiair programma of verlof. Voordeel van de toepassing van EC in de executiefase, is dat de toepassing van de gevangenisstraf wordt teruggedrongen, zonder dat er een risico van netwidening is. EC wordt in Nederland nog betrekkelijk weinig gebruikt ter vervanging van voorlopige hechtenis of als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Rechters en officieren noemen als belangrijke redenen voor hun terughoudendheid dat er veel technische problemen zijn bij de toepassing van EC. Andere redenen zijn dat ze nog betrekkelijk onbekend zijn met de materie en het ook in de adviezen nog weinig tegenkomen. Ook wanneer het wel wordt geadviseerd, leggen ze het niet altijd op, omdat ze vinden dat het onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Het karakter van de maatregel, zoals die in Nederland wordt gebruikt, maakt ook dat de vrijheidsstrafvervangende potentie ervan, maar zeer ten dele wordt benut. Tegelijkertijd wordt EC in Nederland ook nauwelijks gebruikt ter vervanging van andere typen sancties. Bijvoorbeeld in plaats van de vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete of als eerste optie bij het mislukken van een taakstraf.

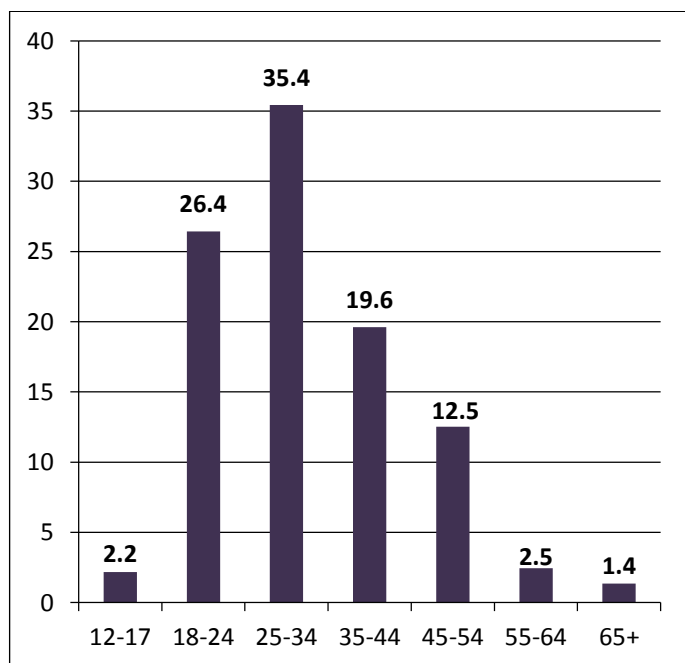
Doelgroepen, contra-indicaties en diversiteit

EC moet een toegevoegde waarde hebben en is daarom niet geschikt voor plegers of verdachten van hele lichte delicten met een laag risico op herhaling. EC is ook niet geschikt voor verdachten of veroordeelden van de meest ernstige delicten, waarvoor het risico op herhaling hoog is. EC zou in dat geval niet geaccepteerd worden door het publiek. Wanneer het risico op herhaling zeer hoog is, kan EC de samenleving bovendien onvoldoende beschermen. Om die reden moeten deelnemers ook tenminste gemotiveerd zijn om zich te houden aan de voorwaarden van EC. Uit het onderzoek komt naar voren dat EC bijzonder geschikt wordt geacht voor bepaalde typen daders en delicten. EC wordt een zeer geschikt middel gevonden voor jeugdige of jongvolwassen daders. Zij kunnen in het bijzonder profiteren van de structuur die EC biedt. Delicten worden vaak 's nachts gepleegd en overdag ontbreekt het deze groep aan structuur en activiteiten. EC wordt gezien als een geschikt middel om hun leven weer op orde te krijgen en als een middel dat de kans op recidive aanzienlijk kan beperken. De negatieve consequenties van het toepassen van voorlopige hechtenis op deze groep kunnen worden voorkomen of verminderd door de voorlopige hechtenis voorwaardelijk te schorsen in combinatie met EC. Specifieke slachtoffers van delicten kunnen met behulp van een locatieverbod dat gecontroleerd wordt door EC relatief goed worden beschermd. De veiligheid van het slachtoffer hoeft in de meeste gevallen dan ook geen belemmering te zijn EC toe te passen op verdachten en veroordeelden voor huiselijk geweld of seksuele delicten met een specifiek slachtoffer. EC wordt ook relatief vaak toegepast op plegers van overvallen, hun handel en wandel kan door middel van EC goed worden gevolgd.

Er zijn in Nederland geen verdachten of veroordeelden categoriaal uitgesloten van de toepassing van EC. Er worden wel kenmerken van verdachten en veroordeelden genoemd die hen minder geschikt maken voor het toepassen van EC. Personen die ernstig verslaafd

zijn of lijden aan ernstige psychiatrische stoornissen worden ongeschikt geacht voor EC. Zij zullen in het algemeen te veel moeite hebben zich aan de voorwaarden te houden. GPS wordt gezien als een ongeschikte techniek om personen met psychotische of paranoïde stoornissen te controleren. Hetzelfde geldt voor mensen met te lage intellectuele vermogens. Zij moeten tenminste in staat zijn om zich aan de tijd te houden en de accu op te laden. Een belangrijke belemmering voor het toepassen van EC betreft het ontbreken van geschikte huisvesting. Wanneer iemand helemaal geen huisvesting heeft, zal EC in de regel niet worden toegepast. Een belemmering kan ook zijn dat de delicten juist vanuit huis zijn gepleegd (fraude, dealen van drugs), het slachtoffer te dicht bij het huis woont, huisgenoten geen toestemming geven of de situatie thuis te onstabiel is of wordt door de aanwezigheid van de kandidaat.

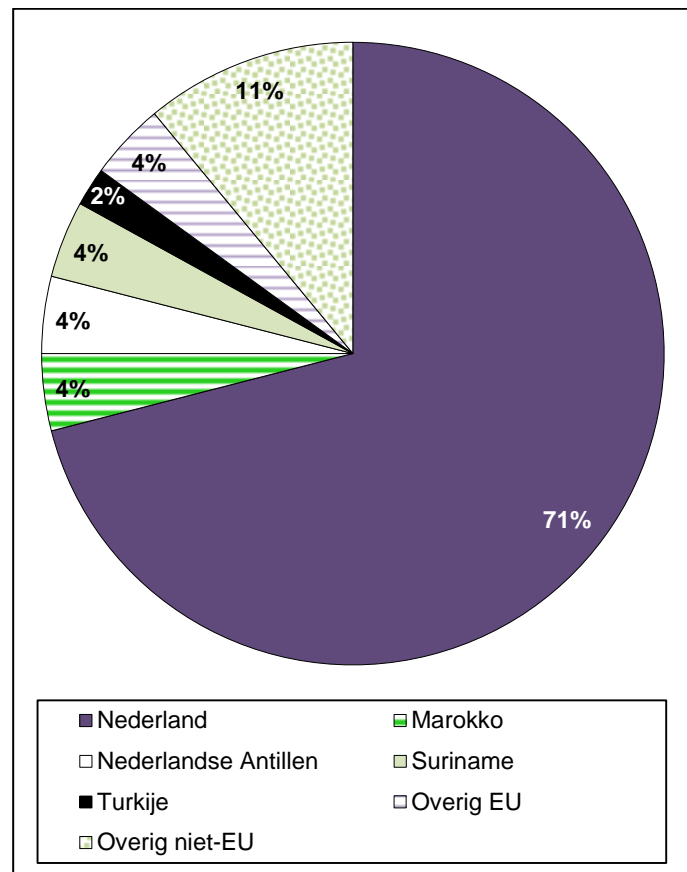
Figuur 3: leeftijdsopbouw van de EC populatie (15 maart 2014, N=367)



Ongeveer 7% van de personen die op 15 maart 2014 onder toezicht van EC stonden, was vrouw. Dit percentage verschilt niet veel van het percentage vrouwen in penitentiaire inrichtingen. Ook de leeftijdsopbouw van de populatie onder EC komt grotendeels overeen met die van de gevangenispopulatie. Zoals te zien in figuur 3, is de meerderheid tussen de 18-35 jaar. Minderjarigen vertegenwoordigen slechts 2% van de populatie onder EC.

Ruim 70% van de populatie was in Nederland geboren. Dat percentage wijkt substantieel af van dat van de gevangenispopulatie waarvan nog niet de helft in Nederland is geboren. Figuur 4 geeft een overzicht van het geboorteland van de EC populatie.

Figuur 4: geboorteland van de EC populaties (15 maart 2014, N=367)



Het proces van toezicht houden en voortijdige beëindigingen

Elektronische controle vindt in Nederland vrijwel altijd plaats binnen het kader van reclasseringstoezicht. De aansluiting van de apparatuur van EC vormt dan het startmoment van het toezicht. De technische aansluiting wordt gedaan door een medewerker van DV&O terwijl de toezichthouder de voorwaarden van het toezicht bespreekt met de deelnemer. Zoals verschillende reclasseringswerkers in dit onderzoek aangaven, zijn veel mensen op de dag van aansluiting vol van indrukken; zij komen net uit de gevangenis en zien bijvoorbeeld voor het eerst hun familie weer. Daarom wordt het belangrijk geacht om op een later moment de voorwaarden en de inhoud van het toezicht nog eens te bespreken zodat de deelnemer goed geïnformeerd is. Een probleem dat in het

onderzoek naar voren kwam is dat de aansluiting soms pas een paar dagen na de vrijlating plaatsvindt, omdat reclassering en DV&O te laat zijn geïnformeerd door de rechterlijke macht.

Wanneer het toezicht eenmaal gestart is vindt er regelmatig contact plaats tussen toezichthouder en deelnemer. Het aantal vaste contactmomenten hangt af van het toezichtniveau. Naast de verplichte gesprekken kan het zijn dat toezichthouders met deelnemers meegaan naar gesprekken bij de gemeente, een werkgever of een behandelinstelling. Wanneer de deelnemer een dagbesteding heeft, hangt het aantal vrij te besteden uren af van het vrijheidsniveau: 12 uur doordeweeks en 4 uur in het weekend in het meest strenge niveau, 14 uur doordeweeks en 8 uur in het weekend in het middelste niveau en 17 uur elke dag in het meest vrije niveau. Een deelnemer die geen dagbesteding heeft, heeft in principe 2 uur per dag vrij te besteden. Voor deelname aan een penitentiaal programma is (zicht op) een weekprogramma van tenminste 26 uur vereist.

De opbouw van vrijheden wordt door de meeste respondenten gezien als een belangrijk element in de toepassing van elektronische controle. Hiermee kan de deelnemer op een geleidelijke manier terugkeren in de samenleving en gewend raken aan vrijheden, terwijl nog steeds controle mogelijk is. In penitentiaire programma's verloopt de opbouw van vrijheden op een gestandaardiseerde manier middels een rekenmodel. Bij voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling is dit minder gestandaardiseerd en is er vrij veel discretionaire ruimte voor de toezichthouder om vrijheden op te bouwen op basis van het gedrag van de deelnemer.

Naast de structurele aanpassing van het rooster zijn ook incidentele wijzigingen mogelijk. Hierbij wordt gekeken naar de bijdrage aan resocialisatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een familiegebeurtenis. De deelnemer wordt om een bewijs gevraagd. Tussen 23:00 en 6:00 wordt in het algemeen geen vrije tijd gegeven. In noodgevallen, bijvoorbeeld wanneer de deelnemer plotseling naar het ziekenhuis moet, dient deze de meldkamer of reclasseringswerker te informeren. Uit het onderzoek komt naar voren dat reclasseringswerkers het

belangrijk vinden dat keuzes goed onderbouwd worden en worden besproken in casuïstiek. De opdrachtgever wordt geïnformeerd in geval van een geplande adreswijziging, reis naar het buitenland, of beoogde activiteiten in de nachtelijke uren, bijvoorbeeld werk in nachtdienst. In overige gevallen worden opdrachtgevers in het algemeen niet geïnformeerd over aanpassingen in het rooster.

De meeste toezichthouders geven aan dat ze wekelijks de meldingen van hun deelnemers bekijken in de monitoring software. Wanneer een deelnemer de grenzen opzoekt, spreekt de toezichthouder hem hier op aan. De interpretatie van meldingen wordt soms als lastig ervaren door toezichthouders. De technische termen die gebruikt worden in de monitoring software bemoeilijken dit. In geval van elektronische controle middels GPS worden zogenaamde 'trails' gegenereerd die de bewegingen van deelnemers laten zien. De GPS trails worden niet standaard bekeken maar worden wel als aanknopingspunt voor de gesprekken gebruikt. De gegevens kunnen daarnaast gebruikt worden in strafrechtelijk onderzoek wanneer het openbaar ministerie een vordering hiertoe verstrekt.

De meldkamer maakt de eerste selectie van meldingen op basis van een meldingenprotocol. Het protocol maakt onderscheid tussen GPS en RFID en tussen de verschillende risiconiveaus. In de praktijk nemen meldkamermedewerkers ook hun eigen ervaring in overweging, bijvoorbeeld eerdere meldingen over een bepaalde deelnemer. Meldkamermedewerkers proberen eerst het probleem op te lossen door middel van contact met de deelnemer. Dit wordt door een aantal toezichthouders gezien als een verbetering ten opzichte van vroeger, toen alle opvolging nog werd overgelaten aan de reclassering, wat een grote werklast opleverde.

Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen sabotagemeldingen, meldingen van overtreding locatiegebod of -verbod en technische meldingen (bijvoorbeeld geen GPS, geen testsignaal). Meldingen van sabotage worden eerst onderzocht door DV&O voor eventuele vervolgstappen worden gezet. Bij technische meldingen wordt een analyse gemaakt door DV&O. In sommige gevallen wordt besloten tot

vervanging van de apparatuur. Meldingen van een overtreding van locatiegebod of -verbod worden door de toezichthouder besproken met de deelnemer om erachter te komen of deze een geldige reden had. Wanneer een locatieverbod met politie-opvolging wordt overtreden, wordt meteen de politie ingeschakeld die tot taak heeft het potentiële slachtoffer te beschermen.

De snelheid van terugplaatsing hangt af van de modaliteit waarin elektronische controle plaatsvindt. Bij penitentiaire programma's en de schorsing van voorlopige hechtenis gaat dit snel. Bij een voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling duurt het langer. Van de toezichtprogramma's met EC gestart in 2013, waarvan de uitkomst begin 2015 bekend was, is 86 procent positief beëindigd en 14 procent negatief beëindigd.

De toekomst van EC

De meeste van onze respondenten betreuren het dat het voorstel om korte vrijheidsstraffen te kunnen vervangen door EC, eind 2014 door de Tweede Kamer is afgewezen. Voorlopig beschouwen zij deze modaliteit nu echter als een gepasseerd station. Desondanks verwachten zij een verdere groei van EC. Wanneer de zogenaamde veegwet, zoals bij nota van wijziging geïntroduceerd in de in de Tweede Kamer in behandeling zijnde wijziging van de Penitentiaire Beginselenwet (Kamerstukken 33844) wordt aangenomen, zal het penitentiaire programma, naast het kortdurende reïntegratieverlof nog de enige vorm van detentiefasering zijn. De verwachting is dan ook dat meer gebruik zal worden

gemaakt van het penitentiaire programma. Dit vereist echter ook dat de belemmeringen die nu nog bestaan voor het toepassen van penitentiaire programma's bij bepaalde groepen delictplegers, zullen worden verminderd of weggenomen. Door de groei van het aantal penitentiaire programma's zal ook het gebruik van EC toenemen. Dit geldt zeker wanneer een steeds grotere groep onder het HIC-beleid valt. Behalve in de executiefase, verwachten respondenten ook groei van EC in de fase van voorlopige hechtenis en de strafoplegging. Deze groei is al ten dele ingezet. Met name wordt

EC gezien als een waardevol instrument om het relatief hoge gebruik van voorlopige hechtenis terug te brengen. Onbekendheid en technische onvolkomenheden weerhouden de rechterlijke macht en het openbaar ministerie nu nog van een grootschaliger toepassing. Waar respondenten het relatief eens zijn over de mogelijkheden van EC, bestaat er veel minder consensus over de grenzen die er zijn aan de toepassing van EC. Waar deze volgens onze respondenten van de reclassering bepaald zouden moeten worden door de doelgerichte benadering, wijst de praktijk uit dat EC ook steeds meer wordt toegepast als middel om slachtoffers of de samenleving te beschermen of in ieder geval het gevoel te geven dat hun belangen in acht worden genomen bij het verlenen van meer vrijheden aan een justitiabele.

De ervaringen uit het comparatieve onderzoek leren dat de toepassing van EC zich zeer divers kan ontwikkelen. Het is van belang dat er een integrale beleidsvisie ontwikkeld wordt over hoe EC zich in Nederland zou moeten ontwikkelen.

Voor meer informatie over het Nederlandse onderzoek, neem contact op met: prof. dr. Miranda Boone, Universiteit Utrecht, Departement Rechtsgeleerdheid: M.M.Boone@uu.nl

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 Prof. Anthea Hucklesby (University of Leeds, UK), Prof. Kristel Beyens (Vrije Universiteit Brussel, België), Prof. Miranda Boone (Universiteit Utrecht, Nederland), Prof. Frieder Dünkel (Universität Greifswald, Duitsland), Prof. Gill McIvor (University of Stirling, Schotland) and Dr. Hannah Graham (University of Stirling, Schotland). Voor meer informatie over het project, waaronder samenvattende rapporten en volledige rapporten van elke jurisdictie en een vergelijkend rapport en samenvattend rapport, zie www.emeu.leeds.ac.uk, of neem contact op met prof. Anthea Hucklesby (A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk).