



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Elektronisch toezicht in Nederland: de re-integratieve benadering**

Rap, S.E.; Kooij, M. van der; Boone, M.M.; Boone, M.

### **Citation**

Rap, S. E., Kooij, M. van der, & Boone, M. M. (2017). Elektronisch toezicht in Nederland: de re-integratieve benadering. *Sancties*, 2017(1), 7-16. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/78365>

Version: Accepted Manuscript

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/78365>

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

# Elektronisch toezicht in Nederland: de re-integratieve benadering<sup>1</sup>

Stephanie Rap, Matthijs van der Kooij & Miranda Boone<sup>2</sup>

## 1. Inleiding

Gedurende de periode november 2014 tot en met mei 2015 zijn in het kader van een Europees onderzoeksproject gegevens verzameld over de toepassing en uitvoering van elektronisch toezicht<sup>3</sup> in vijf landen, te weten België, Duitsland, Engeland en Wales, Nederland en Schotland. Doel van het comparatieve onderzoek was inzicht te krijgen in de condities waaronder elektronisch toezicht een humaan en effectief alternatief kon vormen voor de gevangenisstraf en kon bijdragen aan het terugdringen van gevangenispopulaties. In het door ons uitgevoerde deelonderzoek is gepoogd een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen van de toepassing en uitvoering van elektronisch toezicht in Nederland. De dataverzameling bestond uit het doen van observaties en het afnemen van semigestructureerde interviews met professionals werkzaam op uitvoerings-, besluitvormings- en beleidsniveau. De observaties hebben plaatsgevonden bij de meldkamer van Tyco,<sup>4</sup> bij de planningsafdeling en de buitendienst van DV&O<sup>5</sup> en bij Reclassering Nederland. De interviews zijn afgenomen met reclasseringswerkers, officieren van justitie, rechters, medewerkers binnen het gevangeniswezen en beleidsmakers bij de verschillende betrokken organisaties. In totaal hebben gedurende 18 dagdelen observaties plaatsgevonden en zijn 34 interviews afgenomen. Naast deze kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn statistische gegevens verzameld over de toepassing van elektronisch toezicht.

Typerend voor de uitvoering van elektronisch toezicht in Nederland is de sterke betrokkenheid van de reclassering. De opvatting overheerst dat elektronisch toezicht ondersteunend dient te zijn aan het re-integratieproces. Elektronisch toezicht kan wel als alternatief dienen voor een (deel van) een vrijheidsstraf maar dient niet ‘kaal’ te worden toegepast. Nederland onderscheidt zich daarmee van de wijze waarop elektronisch toezicht

---

<sup>1</sup> Dit artikel is onderworpen aan de procedure voor double blind peer review. Het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd is onderdeel van het Europese onderzoeksproject *Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring as an alternative to imprisonment in EU member states* (Hucklesby, Beyens, Boone, Dünkel, McIvor en Graham, 2016). Raadpleeg voor details: <http://www.emeu.leeds.ac.uk>. Dit artikel is tot stand gekomen met financiële steun van het Criminal Justice Programme van de Europese Commissie (JUST/2013/JPEN/AG/4510). De inhoud is uitsluitend de verantwoordelijkheid van de auteurs en weerspiegelt niet noodzakelijk de standpunten van de Europese Commissie.

<sup>2</sup> Dr. Stephanie Rap is universitair docent aan de Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid, afdeling Jeugdrecht. Matthijs van der Kooij, Ma was als junior onderzoeker werkzaam bij het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht. Momenteel is hij werkzaam als Customer Due Diligence analist bij ING Bank. Prof. dr. Miranda Boone is bijzonder hoogleraar Penologie en Penitentiair Recht aan de Rijksuniversiteit Leiden en universitair hoofddocent strafrecht en criminologie aan de Universiteit Utrecht.

<sup>3</sup> Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om de term elektronisch toezicht te gebruiken, in lijn met de staande wet- en regelgeving. De reclassering gebruikt de term *elektronische controle* voor de toepassing van de enkelband in strafrechtelijk kader.

<sup>4</sup> Tyco Integrated Fire & Security is een privaat beveiligingsbedrijf dat op het moment van onderzoek de meldkamer elektronisch toezicht beheerde. In de meldkamer komen meldingen binnen gerelateerd aan overtredingen en technische problemen.

<sup>5</sup> DV&O (Dienst Vervoer & Ondersteuning) is een landelijke dienst van de DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) en verantwoordelijk voor de aansluiting, onderhoud en afsluiting van de apparatuur en het reageren op storingsmeldingen.

wordt ingezet in de andere landen die onderdeel uitmaken van de comparatieve studie. Een belangrijke conclusie van deze studie is dat de mate waarin de omvang van de gevangenispopulatie als een probleem wordt beschouwd in belangrijke mate bepaalt hoe en op welke schaal elektronisch toezicht wordt ingezet. In België en Engeland zijn de gevangenispopulaties in de afgelopen jaren gegroeid waardoor capaciteitsproblemen ontstonden.<sup>6</sup> Met name in België is de benadering van elektronisch toezicht hierdoor sterk veranderd. Terwijl in de eerste jaren na de introductie in 2000 het ‘Belgisch model’ verwees naar een toepassing van elektronisch toezicht waarbij de technologie ondersteunend was aan het re-integratieproces, wordt elektronisch toezicht het sinds 2006 steeds meer gezien als een hulpmiddel voor de onmiddellijke en kostenefficiënte tenuitvoerlegging van straffen. De focus is met andere woorden verschoven van een penologische doelstelling (het bevorderen van re-integratie) naar een systeemdoelstelling (het verlichten van de overbevolking van gevangenis). Ook in Engeland en Wales en Schotland wordt elektronisch toezicht vooral ingezet als middel om de gevangenispopulatie terug te dringen en wordt de nadruk veel meer gelegd op het punitieve en beveiligende karakter van elektronisch toezicht dan op de rehabilitatieve potentie, hoewel daar in Schotland de laatste jaren een verschuiving in zichtbaar wordt.<sup>7</sup> In Duitsland is evenals in Nederland sprake van een dalende detentiepopulatie, maar wordt elektronisch toezicht alleen op enige substantiële schaal toegepast op een categorie zeer gevaarlijke daders na afloop van hun straf. De omvang waarin andere modaliteiten worden toegepast in Duitsland, is verwaarloosbaar.<sup>8</sup>

In een andere publicatie bespreken wij hoe het specifieke karakter van de toepassing van elektronisch toezicht in Nederland begrepen kan worden vanuit een culturele context.<sup>9</sup> In dit artikel ligt de nadruk op de wijze waarop de re-integratieve benadering tot uiting komt in de Nederlandse uitvoeringspraktijk van elektronisch toezicht. In paragraaf 2 wordt kort ingegaan op de geschiedenis van de toepassing van elektronisch toezicht in Nederland. In paragraaf 3 wordt de huidige toepassing besproken. In paragraaf 4 zal op basis van empirisch materiaal uiteen gezet worden wat bedoeld wordt met de re-integratieve benadering. Hierna zal in paragraaf 5 worden besproken op welke manier de re-integratieve benadering tot uiting komt in de praktijk van elektronisch toezicht. In paragraaf 6 zal aandacht worden besteed aan het overvallersbeleid dat volgens veel respondenten haaks staat op de re-integratieve benadering. In paragraaf 7 volgen enkele concluderende opmerkingen.

## 2. Korte geschiedenis van elektronisch toezicht in Nederland

Eind jaren '80 kwam in Nederland voor het eerst een discussie op gang over de toepassing van elektronisch toezicht in het strafrecht. De Commissie-Schalken bracht in 1988 een advies uit over de toepassing van elektronisch toezicht als alternatief voor voorlopige hechtenis of

---

<sup>6</sup> A. Hucklesby, K. Beyens, M. Boone, F. Dünkel, G. McIvor en H. Graham, *Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five European jurisdictions*. Briefing paper, 2016.

<sup>7</sup> A. Hucklesby, K. Beyens, M. Boone, F. Dünkel, G. McIvor en H. Graham, *Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five European jurisdictions*. Full Report, 2016, p.13 e.v.

<sup>8</sup> F.Dünkel, C. Tiele en J. Teig, *Electronic Monitoring in Germany*. Full report, 2016.

<sup>9</sup> M. Boone, S. Rap en M. van der Kooij, ‘The highly integrated approach of EM in the Netherlands’, *European Journal of Probation*, 2017, (forthcoming).

onvoorwaardelijke gevangenisstraf.<sup>10</sup> De Commissie was terughoudend en stelde dat elektronisch toezicht in elk geval gecombineerd zou moeten worden met zinvolle dagbesteding, dat het maximaal vier maanden zou moeten duren en dat expliciete toestemming van de justitiabele vereist zou zijn. Ondanks het terughoudende advies startte in 1995 een eerste pilot in het noorden van het land, waarbij twee vormen van elektronisch toezicht werden geïntroduceerd.<sup>11</sup> In de eerste vorm werd elektronisch toezicht toegevoegd aan een taakstraf als alternatief voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (de ‘voorkeurvariant’). In de tweede vorm werd elektronisch toezicht toegepast als onderdeel van detentiefasering of voor personen met een kort strafrestant na het onherroepelijk worden van het vonnis (de ‘achterkeurvariant’). De duur van elektronisch toezicht lag tussen de een en zes maanden, er was een verplicht dagprogramma, en toestemming van de justitiabele en eventuele huisgenoten was vereist, waarmee de eerdere aanbevelingen van de Commissie-Schalken grotendeels werden overgenomen. Naar aanleiding van de pilot trad in 1999 de eerste Aanwijzing elektronisch toezicht van het Openbaar Ministerie in werking, waarin regels werden vastgelegd voor het toepassen van elektronisch toezicht in de voorkeurvariant. De achterkeurvariant was al eerder als onderdeel van het penitentiair programma opgenomen in de Penitentiaire Maatregel. Toepassing van elektronisch toezicht in het kader van de schorsing van voorlopige hechtenis werd in de tweede Aanwijzing elektronisch toezicht in 2005 geïntroduceerd. In de tussentijd was elektronische detentie in experimentele vorm ingevoerd als executiemodaliteit voor vrijheidsstraffen tot drie maanden. Toestemming van de justitiabele was vereist en elektronische detentie werd uitgevoerd zonder inhoudelijk programma. De Inspectie voor de sanctietoepassing bracht een overwegend positieve evaluatie uit over de elektronische detentie. Ondanks het feit dat de deelnemers aan de pilot meestal tot de gemiddelde risicogroep behoorde, was de recidive relatief laag. De conclusie was dat elektronische detentie een effectief alternatief was voor een korte gevangenisstraf.<sup>12</sup> Desondanks werd het experiment in 2010 stopgezet. Het werd gezien als een te licht alternatief voor detentie. Ook was er kritiek op de afwezigheid van een dagprogramma. Bovendien was het cellentekort dat de aanleiding vormde voor het experiment inmiddels opgelost.<sup>13</sup> In 2013 is door de Tweede Kamer opnieuw getracht een wettelijke basis te creëren voor elektronische detentie.<sup>14</sup> Echter, het wetsvoorstel ter invoering van elektronische detentie is op 30 september 2014 verworpen door de Eerste Kamer.<sup>15</sup> Nog steeds bleken dezelfde bezwaren te bestaan tegen het invoeren van elektronische detentie als een zelfstandig alternatief voor een korte gevangenisstraf; waar een deel van de parlementariërs het

---

<sup>10</sup> Commissie Schalken, *Elektronisch huisarrest, een boeiend alternatief?* Den Haag: Ministerie van Justitie, 1988.

<sup>11</sup> E.C. Spaans en C. Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland: uitkomsten van het experiment*, Den Haag: WODC, 1997.

<sup>12</sup> Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Uitvoering elektronische detentie. Inspectierapport, 2007*, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>.

<sup>13</sup> Zie R. van Swaaningen en J. uit Beijerse, ‘Bars in your head. Electronic monitoring in the Netherlands’, in: M. Nellis, K. Beyens en D. Kaminski (eds.), *Electronically Monitored Punishment. International and critical perspectives*, New York: Routledge 2013.

<sup>14</sup> *Kamerstukken I 2013/14*, 33 745, A.

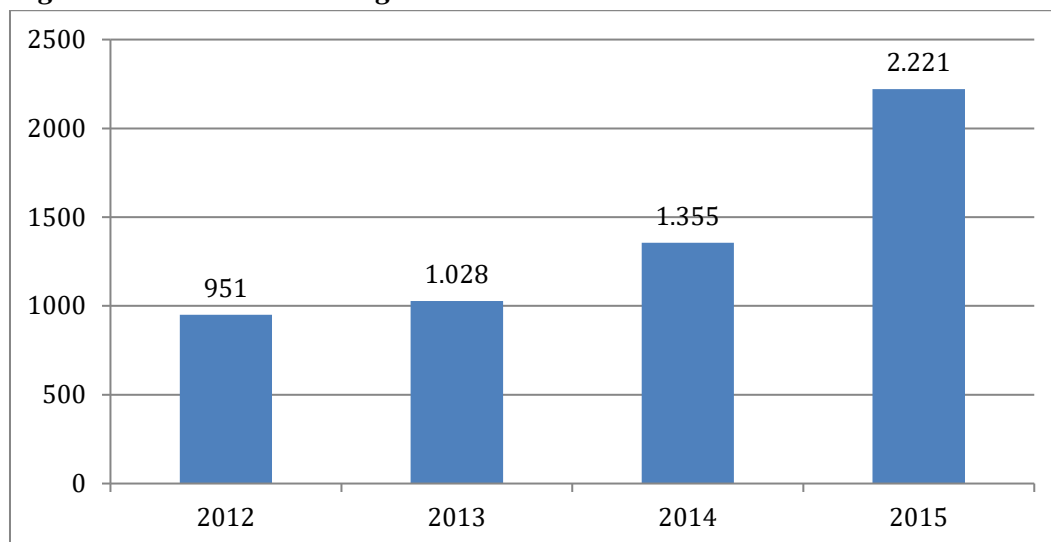
<sup>15</sup> Zie: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33745\\_invoering\\_elektronische](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33745_invoering_elektronische).

beschouwde als een té mild alternatief voor de korte gevangenisstraf, vond een ander deel dat het alleen door de rechter mocht worden opgelegd.<sup>16</sup>

### 3. *Huidige toepassing van elektronisch toezicht in Nederland*

Ondanks het feit dat elektronische detentie geen vaste voet aan de grond heeft gekregen in Nederland, is er in de laatste jaren sprake van een sterke toename van het gebruik van de enkelband in een justitieel kader. In 2012 en 2013 lag het nog rond de 1.000 aansluitingen, in 2015 is dit gestegen naar 2.221 (zie Figuur 1). Kenmerkend voor de Nederlandse praktijk is dat elektronisch toezicht in alle fasen van het strafproces kan worden toegepast. De enkelband wordt het meest gebruikt in het kader van een penitentiair programma en detentieverlof, maar ook relatief vaak bij de schorsing van voorlopige hechtenis.<sup>17</sup>

**Figuur 1: Aantal aansluitingen 2012-2015<sup>18</sup>**



Voor alle modaliteiten geldt dat elektronisch toezicht nooit als een op zichzelf staande voorwaarde wordt opgelegd. Het wordt altijd verbonden aan één of meer bijzondere voorwaarden. In de meeste gevallen wordt elektronisch toezicht gebruikt ter controle van een locatiegebod of ‘huisarrest’. De justitiabele dient dan thuis te zijn gedurende een aantal uren dat afhangt van de fase van het toezicht en het risico op recidive. In het geval dat er geen sprake is van een zinvolle dagbesteding (in de vorm van werk, school en/of behandeling) geldt het huisarrest gedurende 22 uur. De justitiabele kan dan twee uur buitenshuis besteden. In het meest ruime schema geldt het huisarrest tussen 23:00 en 06:00 en heeft de justitiabele dus 17 vrije uren per dag.

Een andere mogelijkheid is dat elektronisch toezicht wordt gebruikt om een locatieverbod te controleren. Hierbij wordt het de justitiabele verboden om gedurende het

<sup>16</sup> M. Boone en W. van Hattum, ‘Promoveren en degraderen van gedetineerden. Het wetsvoorstel elektronische detentie en de dreigende afschaffing van de detentiefasering’, *Nederlands Juristenblad*, 2014, 89(31), pp. 2179-2184.

<sup>17</sup> Reclassering Nederland, persoonlijke communicatie, 21 oktober 2016.

<sup>18</sup> Reclassering Nederland, persoonlijke communicatie, 21 oktober 2016.

toezicht op een bepaalde plek te komen, zoals een winkelcentrum waar hij<sup>19</sup> een overval heeft gepleegd of het woonadres van een slachtoffer. De bijzondere voorwaarde waar elektronisch toezicht aan verbonden is, heeft implicaties voor het type apparatuur dat wordt gebruikt. Wanneer alleen een locatiegebod aan de orde is, wordt normaal gesproken gebruik gemaakt van radiogolven oftewel RFID-technologie (Radio Frequency Identification). Hierbij wordt een basisstation of 'huis unit' geplaatst op het verblijfadres van de justitiabele. Wanneer deze de woning betreedt of verlaat geeft de enkelband een signaal aan de huis unit. Op het moment dat de justitiabele de woning te vroeg verlaat of na het ingaan van het huisarrest nog niet is teruggekeerd zendt de huis unit een melding naar de meldkamer.

Als er sprake is van een locatieverbod of een combinatie van locatiegebod en -verbod wordt GPS-technologie gebruikt. Hiermee kan de positie van de justitiabele op elk moment van de dag worden bepaald. Wanneer hij in de buurt komt van een verboden gebied, wordt dit gedetecteerd door de enkelband en ontvangt de meldkamer een melding. Wanneer sprake is van een 'aanwijsbaar slachtoffer', dat wil zeggen een persoon die eerder slachtoffer is geweest van de justitiabele en risico loopt opnieuw slachtoffer te worden, kan politie-opvolging worden ingezet. Dit betekent dat de politie een melding krijgt op het moment dat de justitiabele in de buurt komt van het woonadres van het slachtoffer. Vervolgens wordt er politiepersoneel naar deze locatie gestuurd met de taak om het slachtoffer te beschermen. De bewegingen van iemand onder GPS-toezicht worden niet continu gevolgd. Wel kan een reclasseringswerker de bewegingen terugzien in de monitoring-software en eventueel bepaalde patronen bespreken in het toezichtgesprek.

#### 4. *De re-integratieve benadering van elektronisch toezicht*

In tegenstelling tot andere landen, is in Nederland een 'kale toepassing' van elektronisch toezicht ter vervanging van korte gevangenisstraffen nooit geaccepteerd.<sup>20</sup> Elektronisch toezicht is in Nederland steeds toegepast als een additioneel middel om de condities van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit te controleren (met name locatiegeboden en -verboden) met als doel de geloofwaardigheid en effectiviteit van die sancties te vergroten. Dit karakter werd weerspiegeld in het antwoord dat veel van onze respondenten gaven op de vraag wat zij als het belangrijkste doel van elektronisch toezicht beschouwden.

Met name reclasseringswerkers gaven aan dat de effectiviteit van het toezicht verbetert wanneer gebruik gemaakt wordt van elektronisch toezicht. Met behulp van elektronisch toezicht kan beter gecontroleerd worden of iemand daadwerkelijk thuis is op de afgesproken tijdstippen (in het geval van een locatiegebod) en of iemand weg blijft bij een verboden gebied (in het geval van een locatieverbod).<sup>21</sup> Het belang van die additionele controle werd

---

<sup>19</sup> Daar waar 'hij' geschreven is, dient ook 'zij' gelezen te worden.

<sup>20</sup> Dit is een groot verschil met de werkstraf die wel al heel kort na zijn introductie in het Nederlandse sanctiestelsel werd geïntroduceerd als een onafhankelijke straf die alleen door de rechter kon worden opgelegd. Het belangrijkste argument was destijds dat de werkstraf werd beschouwd als een té zware interventie om buiten de onafhankelijke rechter toe te passen, hoewel relatief kort daarna toch ook de officiersmodaliteit toelaatbaar werd geacht. Zie: Boone, M., 'Community punishment in the Netherlands. A history of crises and incidents', in: G. Robinson en F. McNeill (eds), *Community Punishment. European Perspectives* (pp. 95-114), New York: Routledge 2016.

<sup>21</sup> Dit aspect kwam ook al naar voren in het onderzoek van Heuts en Raaf. A.M.M.A. Heuts en H.M. Raaf, *Toezien bij Elektronisch Toezicht met GPS in Limburg. Een onderzoek naar de introductie van een nieuwe technologie*, Maastricht: Zuyd Hogeschool 2011.

ook door respondenten van het gevangeniswezen, het openbaar ministerie en het gevangeniswezen benadrukt. De mogelijkheid van elektronisch toezicht sterkte hen vaak in hun overtuiging dat een vrijheidsbenemende sanctie kon worden omgezet in een vrijheidsbeperkende, bijvoorbeeld door het schorsen van de voorlopige hechtenis, zonder dat ze het zicht op de handel en wandel van betrokkene helemaal kwijtraakten.

Veel reclasseringswerkers zijn van mening dat elektronisch toezicht ook rechtstreeks kan bijdragen aan gedragsverandering van de betrokkene. Zij stellen dat elektronisch toezicht een belangrijke structurerende werking heeft op het leven van een justitiabele. Wanneer een persoon een locatiegebod opgelegd krijgt, betekent dit dat hij met name tijdens de nachtelijke uren niet buitenshuis mag komen. Op deze manier heeft hij minder gelegenheid delicten te plegen gedurende het toezicht. Ook wordt de persoon gestimuleerd een normaal dag-en-nacht ritme op te bouwen. Reclasseringswerkers zien elektronisch toezicht als een middel om het gedrag en de levensstijl van de justitiabele te veranderen, met als uiteindelijk doel recidive in de toekomst te voorkomen. Ook onderzoek in België laat zien dat de enkelband mogelijk effectiever is in het beperken van recidive dan detentie.<sup>22</sup> Wel wordt door verschillende respondenten benadrukt dat elektronisch toezicht in dit opzicht een ondersteunend middel is en dat er meer nodig is dan alleen elektronisch toezicht om gedragsverandering op de lange termijn te bewerkstelligen, zoals het volgende citaat illustreert.

*“...als ik moet gaan werken aan gedragsverandering met iemand die elke nacht aan het stappen is of elke nacht op straat hangt, ja dan wordt iemand natuurlijk ook wel gewoon minder ontvankelijk daarvoor. Als iemand alleen maar met andere dingen eigenlijk bezig is. Dus [...] het [elektronisch toezicht] kan voorwaarden scheppen die je dan vervolgens nodig hebt om aan die gedragsverandering te werken zodat die ook blijvend is op het moment dat die band eraf gaat. Maar het mag echt niet, denk ik, een doel op zich zijn, zonder die begeleiding, omdat je dan namelijk denk ik helemaal niks bereikt. Want zodra die band eraf gaat ben je diegene weer kwijt want je hebt namelijk tussen de oren niks veranderd”* (Respondent 11 – EC-coördinator Reclassering Nederland).

##### 5. De re-integratieve benadering van elektronisch toezicht in de praktijk

De overtuiging dat elektronisch toezicht ondersteunend dient te zijn aan het re-integratieproces van justitiabelen wordt zichtbaar in de wijze waarop het wordt toegepast. Die toepassing wijkt in een aantal opzichten sterk af van die in de andere landen. Hieronder beschrijven wij vijf elementen van de dagelijkse praktijk van elektronisch toezicht waarin het re-integratieve karakter sterk tot uitdrukking komt en die kenmerkend zijn voor de Nederlandse toepassing van elektronisch toezicht.

---

<sup>22</sup> In dit Belgische onderzoek werd een vergelijking gemaakt tussen elektronisch gedetineerden en regulier gedetineerden. Gekeken werd naar de recidivecijfers binnen vijf jaar na het einde van de straf. Na vijf jaar had 24 procent van de elektronisch gedetineerden minimaal eenmaal gerecidiveerd tegenover 46 procent van de regulier gedetineerden. Zie: A. Blokland, H. Wermink, L. Robert en E. Maes, ‘Wederopsluiting na elektronische detentie en reguliere detentie in België’, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2015, afl. 1, pp. 31-58.

### *De betrokkenheid van de reclassering*

De reclassering speelt een centrale rol bij de toepassing en uitvoering van elektronisch toezicht in Nederland. Aan het starten van een toezichttraject mét elektronisch toezicht gaat vrijwel steeds een positief advies van de reclassering vooraf. Als positief wordt geadviseerd, komt de zaak in handen van een EC-specialist binnen de reclassering die een zogenaamde haalbaarheidsstudie verricht (zie hieronder). In het geval daadwerkelijk elektronisch toezicht wordt gestart, is altijd een reclasseringswerker aanwezig bij de installatie van de apparatuur. Ook neemt de reclasseringswerker alle beslissingen met betrekking tot het toekennen en intrekken van vrijheden. Meer dan het geval is in de andere landen die betrokken waren bij het comparatieve onderzoek, wordt bij de reactie op het overtreden van voorwaarden niet alleen gekeken naar de aard van de overtreding, maar ook naar de persoon van ‘de onder toezicht gestelde.’ Wat zijn zijn capaciteiten en in hoeverre valt de overtreding hem te verwijten? Hierbij moet gedacht worden aan de verstandelijke vermogens van de persoon en in hoeverre hij beïnvloedbaar is door anderen.

### *Individuele besluitvorming*

In Nederland worden formeel geen groepen justitiabelen uitgesloten van elektronisch toezicht. De criteria die gelden voor toepassing van elektronisch toezicht zijn dezelfde als voor de toepassing van de strafrechtelijke modaliteiten waarbinnen elektronisch toezicht kan worden toegepast. Daarnaast wordt elektronisch toezicht ook toegepast bij minderjarigen, maar in veel minder grote aantallen dan bij volwassenen het geval is.<sup>23</sup>

In de interviews werd echter een aantal contra-indicaties genoemd voor de toepassing van elektronisch toezicht. Zo kan elektronisch toezicht onwenselijk worden geacht in geval van zware verslavingsproblematiek of psychiatrische problematiek. Wanneer iemand bijvoorbeeld volledig wordt beheerst door zijn drugsgebruik, kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij zich aan de tijden van het locatiegebod zal houden. De omstandigheden van het gepleegde delict kunnen ook een contra-indicatie vormen. Wanneer de justitiabele delicten heeft gepleegd vanuit zijn woning, bijvoorbeeld in geval van cybercriminaliteit, wordt elektronisch toezicht niet aanbevolen, omdat het in deze gevallen niet bijdraagt aan een beperking van het recidiverisico. Hetzelfde geldt wanneer er geen stabiele en veilige thuissituatie bestaat. Dit is met name het geval wanneer er eerder huiselijk geweld heeft plaatsgevonden of wanneer veel personen op hetzelfde adres wonen.

Een kenmerkend aspect van de praktijk van elektronisch toezicht in Nederland is dat er op individuele basis wordt gekeken naar de haalbaarheid en wenselijkheid ervan. Het haalbaarheidsonderzoek speelt hierin een belangrijke rol. Een specialist van de reclassering bezoekt hierbij het beoogde verblijfadres van de justitiabele. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de technische haalbaarheid maar ook naar de thuissituatie. De bewoners wordt gevraagd of er sprake is van schulden of betalingsachterstanden in verband met het risico op afsluiting van de elektriciteit of uithuisplaatsing. Daarnaast wordt gekeken naar de algemene indruk van de woning. Ook vraagt de specialist de toestemming van de bewoners. Volgens verschillende geïnterviewde reclasseringswerkers is het hierbij van belang om de bewoners

---

<sup>23</sup> M. van der Kooi en M. Boone, ‘Elektronische controle als pedagogisch instrument in het jeugdstrafrecht’, in: K. Hepping, S. Rap en J. Huijer (eds.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging. Liber amicorum prof. dr. Ido Weijers* (pp. 185-199), Den Haag: Boom criminologie 2016.

goed te informeren over wat elektronisch toezicht inhoudt. Zo kan de uitkering van bewoners komen te vervallen wanneer de persoon met een enkelband bij hen komt wonen. Hoewel het haalbaarheidsonderzoek zelden leidt tot een negatief advies over elektronisch toezicht, wordt het door reclasseringswerkers als een belangrijke stap in het besluitvormingsproces gezien.

### *Toegevoegde waarde*

Het algemene uitgangspunt is dat elektronisch toezicht zou moeten worden toegevoegd aan een toezichttraject als het de kans vergroot dat de onder toezicht gestelde zich aan de voorwaarden zal houden. Als de verwachting is dat een toezichttraject ook succesvol kan worden volbracht zonder dat het elektronisch wordt gecontroleerd, zou het volgens veel van onze respondenten achterwege moeten blijven.<sup>24</sup> Elektronisch toezicht kan toegevoegde waarde hebben, omdat het de reclasseringswerker informatie verschaft die hij kan gebruiken in de gesprekken die hij voert met de onder toezicht gestelde. De eerste stap in de besluitvorming over elektronisch toezicht is een adviesaanvraag door de rechters, officier van justitie of reclasseringswerker via een online portaal, het ‘Digitaal Loket’. De aanvraag bestaat uit verschillende stappen, waarbij de aanvrager moet aangeven welk delict gepleegd is, bijvoorbeeld bedreiging of huiselijk geweld. Vervolgens moet de aanvrager aangeven of een locatieverbod met politie-opvolging, een locatieverbod zonder politie-opvolging of een locatiegebod wenselijk is. Het idee achter deze stappen is dat de aanvrager wordt gedwongen om na te denken over wat het doel is van toepassing van elektronisch toezicht in de specifieke situatie. Hierbij wordt niet uitgegaan van de technische mogelijkheden maar van de doelen die men wil bereiken. Toch blijkt uit de interviews dat rechters en officieren soms wel geneigd zijn om vooral uit te gaan van de technische mogelijkheden die elektronisch toezicht biedt, zoals het volgende citaat van een EC-specialist van de verslavingsreclassering illustreert.

*“Wij worden ook heel vaak gebeld van “wij willen GPS gaan inzetten en ik wil even vragen...” Oké, wacht even? Wat wil je? Wat zijn jouw doelen eigenlijk? Wat wil je bereiken? En dan hoor je al heel snel of überhaupt GPS wel interessant is. GPS zet je alleen in als je een locatieverbod hebt waar iemand niet mag komen. Anders hoeft je geen GPS in te zetten. Dus je gaat ook niet een zwaardere middel inzetten wat niet nodig is” (Respondent 4 – EC-specialist<sup>25</sup> Stichting Verslavingsreclassering GGZ).*

### *Dagbesteding*

Een bekende beeldspraak in het Nederlandse debat over elektronische detentie is het “biertje op de bank”, waarmee voormalig staatssecretaris Teeven de zorg uitdrukte dat personen onder elektronisch toezicht de hele dag thuis zouden zitten en niets anders zouden doen dan bier drinken. Deze kritische blik op een “kale” toepassing van elektronisch toezicht wordt met name door respondenten van de reclassering gedeeld. In geval van een penitentiair

---

<sup>24</sup> Deze opvatting is overigens in overeenstemming met bijvoorbeeld het risico beginsel uit het Risk Need Responsivity Model dat stelt dat het toepassen van een zwaardere interventie dan op basis van het recidiverisico kan worden gerechtvaardigd, juist tot meer recidive kan leiden. Zie bv. Bonta, J. en D. Andrews (2010), ‘Viewing offender assessment and rehabilitation through the lens of the risk-need responsivity model’, in: F. McNeill, P. Raynor and C. Trotter, *Offender Supervision* (pp. 19-41), New York: Willan Publishing 2010.

<sup>25</sup> Dit zijn reclasseringswerkers die zich gespecialiseerd hebben in het toezicht houden op justitiabelen onder elektronische controle.

programma dient de gedetineerde een weekprogramma te hebben van tenminste 26 uur, bestaande uit opleiding, werk, behandeling of een combinatie daarvan. Deze strikte dagbestedingseis geldt niet voor de andere modaliteiten waarin elektronisch toezicht wordt toegepast. Wanneer een justitiabele een locatiegebod heeft en geen dagbesteding, moet hij 22 uur per dag binnen blijven. Verschillende reclasseringswerkers geven aan dat dit de justitiabele stimuleert om te zoeken naar een vorm van dagbesteding, omdat hij dan meer uren naar buiten mag. Dagbesteding wordt sowieso gezien als een belangrijk element van reclasseringstoezicht, ongeacht of er sprake is van elektronisch toezicht. Het zorgt voor voldoening en positieve sociale contacten en het leidt ertoe dat de justitiabele minder tijd en energie over heeft om 's nachts op pad te gaan. Een ander belangrijk voordeel van dagbesteding genoemd door verschillende respondenten is dat het de justitiabele iets te verliezen geeft. Op deze manier kan het een positief effect hebben op de naleving van de gestelde voorwaarden.

### *Fasering*

Elektronisch toezicht wordt in veel gevallen aan de 'achterdeur' van het strafproces toegepast, dat wil zeggen tijdens het penitentiair programma of in de fase van voorwaardelijke invrijheidstelling. Zoals eerder gesteld wordt de ondersteuning bij het re-integratieproces als een belangrijke doelstelling van elektronisch toezicht gezien. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop elektronisch toezicht wordt uitgevoerd. Er wordt gebruik gemaakt van drie vrijhedenniveaus, waarbij niveau 3 de meeste vrijheidsbeperking met zich meebrengt en niveau 1 de minste. Deze niveaus gelden alleen voor het locatiegebod; een locatieverbod is normaal gesproken 24 uur per dag en zeven dagen per week van kracht. Gedurende het toezicht wordt op basis van het gedrag van de justitiabele en de resterende toezichtperiode de vrijheid van de justitiabele gefaseerd opgebouwd. De reclasseringswerker heeft hierin een belangrijke mate van discretionaire ruimte, al geldt dit minder voor het penitentiair programma, waar de fasering meer gestandaardiseerd verloopt.

***Tabel 1: Aantal vrije uren per vrijhedenniveau***

<b>Vrijhedenniveau</b>	<b>Aantal vrije uren per dag (week)</b>	<b>Aantal vrije uren per dag (weekend)</b>
3	12	4
2	14	8
1	17	17

De opbouw van de hoeveelheid vrije uren gedurende de periode van elektronisch toezicht wordt met name door reclasseringswerkers van groot belang geacht. Het geeft de reclasseringswerker de kans om te zien hoe de justitiabele omgaat met een grotere mate van vrijheid, terwijl de naleving van de gestelde voorwaarden nog steeds goed gecontroleerd kan worden.

*“Ehm wat je ziet bij de overvallersaanpak die er is dat het ook lastig is omdat het heel strak is en daar hebben we zelf weinig vrijheid in. En eigenlijk in alle andere zaken hebben we zelf wat meer vrijheid en kunnen we ook iemand belonen als iemand het goed doet, als iemand*

*werk heeft gevonden en die doet het goed ja dan kan je daar extra tijd voor geven. We merken hé er zijn geen nieuwe politiecontacten, ja dan kan iemand wel extra tijd krijgen. [...] Want uiteindelijk gaat die band er een keer af, en ik denk dat dat beter is om dat eerst geleidelijk te doen en dat uiteindelijk iemand een schema heeft bijvoorbeeld van 6 uur 's ochtends tot 11 uur 's avonds dat ie naar buiten mag en daarna gaat die band eraf, als dat iemand eh van 7 tot 7 naar buiten mag en dan gaat in één keer die band eraf. Want ja dan is het in één keer één groot pretpark buiten en dan weet je niet hoe iemand reageert” (Respondent 7 – EC-specialist Reclassering Nederland).*

Los van de gefaseerde opbouw van vrijheden, kunnen er uitzonderingen worden gemaakt op het vastgestelde rooster. Zowel respondenten van de reclassering als van het gevangeniswezen geven aan dat het in sommige gevallen met het oog op de resocialisatie wenselijk kan zijn uitzonderingen te maken. Normaal gesproken is een locatiegebod in elk geval tussen 23:00 en 06:00 van kracht, maar wanneer iemand een betaalde baan kan krijgen waarvoor hij om 04:00 moet beginnen, kan het rooster hierop aangepast worden. Ook incidentele wijzigingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld voor een bruiloft of begrafenis.

#### *6. Spanning met het overvallersbeleid*

In 2011 heeft de *Taskforce Overvallen* een advies uitgebracht aan het ministerie van Veiligheid en Justitie, waarin het tegengaan van recidive van veroordeelde overvallers centraal staat.<sup>26</sup> Dit advies was een reactie op het onderzoek van Fijnaut en collega's waarin gesteld werd dat veroordeelde overvallers relatief veel recidiveren.<sup>27</sup> Een van de maatregelen die voorgesteld werd in het advies was het uitbreiden van de toepassing van elektronisch toezicht. Naar aanleiding van dit advies heeft het ministerie een overeenkomst gesloten met de reclasseringsorganisaties om elektronisch toezicht toe te passen gedurende het gehele penitentiaire programma en tijdens de voorwaardelijke invrijheidsstelling in het geval van een veroordeelde overvaller. Later is het overvallersbeleid uitgebreid naar alle veroordeelden van zogenaamde *high impact crimes*, zoals woninginbraak, straatroof en geweldsdelicten, die een grote impact hebben op slachtoffers en waardoor de samenleving in het algemeen meer geschokt is (het zogenaamde HIC-beleid). Het ministerie is in de jaren daarna doorgegaan met de aanpak van *high impact crimes*, waarbij bijvoorbeeld is voorgeschreven dat alle veroordeelden van dergelijke delicten die in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling automatisch in het hoogste niveau van toezicht geplaatst moeten worden (het meest intensieve contact met de reclassering)<sup>28</sup> en bij kortdurend verlof altijd een enkelband moeten dragen.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Taskforce Overvallen, *Actieprogramma ketenaanpak Overvalcriminaliteit. Advies van de Taskforce Overvallen aan de Minister van Veiligheid en Justitie voor acties ter verbetering van de ketenaanpak van overvalcriminaliteit in Nederland*, 2005. Geraadpleegd op 21-12-2015: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/09/actieprogramma-ketenaanpak-overvalcriminaliteit.html>.

<sup>27</sup> C. Fijnaut, B. Rovers, M. Bruinsma, M. Jacobs, M. Jans, H. Moors en M. Siesling, *Overvallen in Nederland. Een fenomeenanalyse en evaluatie van de aanpak*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 31 110, nr. 15.

<sup>29</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nieuwsbrief Aanval op HIC*, editie 4, 2015. Geraadpleegd op 21-12-2015 op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/09/30/nieuwsbrief-aanval-op-high-impact-crimes-hic-4e-editie>.

Verskillende respondenten geven aan bezwaren te hebben tegen het overvallersbeleid. Een van de bezwaren is dat het beleid tegenstrijdig is met de Penitentiaire Beginselenwet. In deze wet staat dat deelnemers aan een penitentiaal programma gedurende het eerste derde deel onder elektronisch toezicht gesteld worden en dat daarna geëvalueerd moet worden of elektronisch toezicht nog langer noodzakelijk is. Volgens het overvallersbeleid hoeft deze evaluatie niet plaats te vinden en blijft de justitiabele gedurende het gehele penitentiaal programma onder elektronisch toezicht. In de praktijk komt het voor dat reclasseringswerkers de selectiefunctionaris adviseren elektronisch toezicht te continueren op basis van het overvallersbeleid, terwijl de selectiefunctionaris vervolgens besluit dat elektronisch toezicht niet langer toepasbaar is.

De toepassing van elektronisch toezicht volgens het overvallersbeleid gaat op verschillende manieren in tegen de re-integratieve benadering. Er wordt geen rekening gehouden met de detentiefasering die de justitiabele mogelijk al heeft doorlopen; zo kan het voorkomen dat de gedetineerde tijdens het penitentiaal programma niet meer, maar minder vrijheid geniet dan tijdens een eerder verblijf in een (zeer) beperkt beveiligde inrichting. De geleidelijke opbouw van vrijheden komt in de knel doordat zo lang mogelijk een zo strikt mogelijke vorm van toezicht wordt gehanteerd. Tevens staat het overvallersbeleid maatwerk in de weg doordat het geen ruimte geeft rekening te houden met het recidiverisico en de capaciteiten van de justitiabele in een individueel geval. Het ministerie houdt echter vast aan het gegeven dat deze standaard toepassing van elektronisch toezicht bijdraagt aan de afname van het aantal ernstige misdrijven en dat alleen in uitzonderlijke gevallen afgeweken kan worden van het overvallersbeleid.<sup>30</sup>

### *7. Enkele concluderende opmerkingen*

Uit de comparatieve studie naar de toepassing van elektronisch toezicht in vijf Europese landen komt naar voren dat verschillende doelen worden toegeschreven aan de toepassing van elektronisch toezicht. Het kan bijdragen aan het terugdringen van detentie, er is een meer strikte handhaving van toezichtvoorwaarden mogelijk, het kan bijdragen aan gedragsverandering en recidivebeperking en de veiligheid van de samenleving en specifieke slachtoffers vergroten. In Nederland wordt elektronisch toezicht in de eerste plaats gezien als een middel dat ondersteunend kan zijn aan het re-integratieproces. Dit leidt tot een toepassing en uitvoeringspraktijk die op een aantal punten substantieel afwijkt van de toepassing in andere landen. De reclassering speelt een prominente rol en zowel bij de beslissing over de toepassing van elektronisch toezicht als bij de verdere uitvoering wordt voortdurend de vraag gesteld op welke wijze elektronisch toezicht kan bijdragen aan de re-integratie van de betrokkene. Het zou interessant zijn verder te onderzoeken in hoeverre die andere benadering ook leidt tot verschillen in gedrag en beleving van justitiabelen die een enkelband dragen in diverse landen. Toepassing van elektronisch toezicht in het kader van het beleid ten aanzien van *high impact crimes* staat op een aantal punten haaks op de re-integratieve benadering. Elektronisch toezicht wordt automatisch toegepast voor de gehele duur van een toezichtperiode. De dominante doelstelling van elektronisch toezicht lijkt hier te zijn een

---

<sup>30</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nieuwsbrief Aanval op HIC*, editie 4, 2015. Geraadpleegd op 21-12-2015 op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/09/30/nieuwsbrief-aanval-op-high-impact-crimes-hic-4e-editie>.

bijdrage te leveren aan de veiligheid van slachtoffers en de samenleving, maar respondenten benadrukken dat die bijdrage in alle gevallen maar zeer relatief is. Een deelnemer die kwaad wil, kan de band immers altijd doorknippen. Wel wordt door deze wijze van toepassing naar slachtoffers toe gecommuniceerd dat hun belangen in acht genomen worden bij het verlenen van meer vrijheden aan verdachten en veroordeelden, maar deze toepassing gaat volgens respondenten van de reclassering uitdrukkelijk in tegen de resocialiserende potentie van elektronisch toezicht.