



Creativiteit en effectiviteit in het gebruik van elektronisch toezicht: vergelijking van vijf Europese jurisdicties

Anthea Hucklesby, Kristel Beyens, Miranda Boone, Frieder Dünkel,
Gill McIvor en Hannah Graham

Sleutelbevindingen

- ❖ Elektronisch toezicht (ET) wordt in de vijf onderzochte jurisdicties op verschillende manieren en voor diverse doeleinden gebruikt.
- ❖ Een lager gebruik van ET gaat samen met afnemende gevangenispopulaties en dalende detentieratio's. Hogere gevangenispopulaties worden geassocieerd met een intensiever gebruik van ET.
- ❖ De mate waarin de omvang van de gevangenispopulatie als problematisch wordt beschouwd, is bepalend voor het gebruik van ET.
- ❖ ET heeft een universele aantrekkingskracht, omdat het tegemoet komt of kan komen aan verschillende doeleinden.
- ❖ Creatief gebruik van ET beperkt zich tot geïsoleerde voorbeelden van innovatieve praktijken.
- ❖ Radiofrequentie (RF) en GPS-technologieën hebben elkaar aanvullende en specifieke voordelen en toepassingen.
- ❖ Betrokkenheid van de private sector gaat samen met een lagere integratie van ET in de bredere bestraffingscontext.
- ❖ Een grotere betrokkenheid van de reclassering bij ET gaat samen met meer discretionaire besluitvorming.
- ❖ Er bestaat noch een algemeen, noch een specifiek diversiteitsbeleid in de toepassing van ET.
- ❖ De beperkte beschikbaarheid of gebrek aan gegevens met betrekking tot ET belemmert het wetenschappelijk onderzoek en het justitiële en publieke inzicht in ET.

Aanbevelingen

Er moet aandacht worden besteed aan:

- ❖ een proportioneel en spaarzaam gebruik van het ET, op de minst indringende wijze en in combinatie met begeleiding, zodat het een positieve invloed op individuen heeft en hen ondersteunt om een zinvol leven te leiden;
- ❖ een goede communicatie en samenwerking tussen de instanties;
- ❖ het bieden van alternatieve huisvesting voor personen onder ET;
- ❖ een goede afstemming van de technologische controle op de individuele omstandigheden van de personen onder ET evenals op de gepleegde feiten;
- ❖ het implementeren van een gradueel verloop en exit-strategieën, waaronder mechanismen om het ET eerder dan gepland te beëindigen in geval van goede medewerking door de justitiabele;
- ❖ een beleid en procedures die bij wijzigende omstandigheden een consequente en flexibele stapsgewijze reactie garanderen;
- ❖ procedures om geïnformeerde toestemming te verkrijgen van de huisgenoten, onafhankelijk van en voorafgaand aan het opleggen van het ET;
- ❖ mechanismen om 24 uur per dag ondersteuning te bieden aan individuen onder ET;
- ❖ een overtredingsbeleid dat een consequente, evenredige aanpak garandeert, bestaande uit een stapsgewijze reactie op overtredingen;
- ❖ maatregelen die een consequente en eerlijke behandeling van individuen uit diverse groepen waarborgen;
- ❖ een beleid en procedures voor een effectief maar restrictief delen van gegevens tussen instanties;
- ❖ beleid en procedures om de veiligheid van het personeel te garanderen, inclusief een effectieve communicatie van risico-informatie en training in risicomanagement.



Dit samenvattend rapport kwam tot stand met de 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 kan op geen enkele wijze worden opgevat als weerspiegeling van de standpunten van de Europese Commissie.

Introductie

Het onderzoek greep plaats in 5 jurisdicties in Europa: België, Engeland en Wales, Duitsland, Nederland en Schotland. Naast het observeren van alle aspecten van het ET-proces (75 dagen in totaal) en 190 interviews met beleidsmakers en professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van ET werd een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd.¹

ET wordt toegepast in alle stadia van de strafrechtsbedeling en in verschillende vormen. Tabel 1 geeft een overzicht van de toepassingen van het ET in de verschillende jurisdicties. In alle jurisdicties wordt Radio-frequentie-technologie (RF) gebruikt, terwijl Schotland tijdens de redactie van dit rapport (januari 2016) de enige jurisdictie is die geen GPS-toepassing gebruikt, hoewel dit wel wordt overwogen. ET kan in alle jurisdicties worden gecombineerd met reclasseringstoezicht, maar in België, Engeland en Schotland wordt het ook gebruikt als een op zichzelf staande maatregel.

De ET-populatie

Hoewel direct vergelijkbare cijfers niet beschikbaar zijn, kan er toch gesteld worden dat het ET in verschillende mate toegepast wordt in de onderzochte jurisdicties. Tabel 2 toont dat Engeland en Wales met een ET-dagpopulatie van bijna 12.000, zes keer zoveel personen onder ET heeft op dagbasis als België met een dagpopulatie van bijna 2000. In Duitsland is het ET-gebruik het laagst, met een dagpopulatie van iets meer dan 100 individuen onder ET. Cijfers over het aantal nieuwe dossiers per jaar zijn niet voor alle jurisdicties beschikbaar. Tabel 2 toont dat in België in 2015 6049 nieuwe ET-dossiers werden geopend, in Schotland in 2014 slechts de helft (N=2893) en

in Nederland 1562. De mate waarin het ET wordt gebruikt heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop het wordt georganiseerd en voor de vereiste middelen. Het beheer van grote aantallen vereist meer middelen en meer personeel, hoewel er ook schaalvoordelen zullen zijn, en resulteert in meer routinematige beheerspraktijken.

De bredere context waarin het ET functioneert beïnvloedt het gebruik en de uitvoering ervan. Landen met een minder intensief ET-gebruik kennen een daling van de gevangenispopulatie op de lange termijn en een afname van de detentieratio's. Duitsland en Nederland, met respectievelijk detentieratio's van 76 en 69 per 100.000 inwoners in 2015, hebben significant lagere detentieratio's dan Engeland en Wales, Schotland en België (respectievelijk 148, 139 en 105 per 100.000 inwoners in 2015).² De mate waarin de omvang de gehele of delen van de gevangenispopulatie als problematisch wordt gezien, lijkt echter een potentieel belangrijkere voorspeller van het gebruik van ET dan de detentieratio's op zich. Dus, de mate waarin het ET al dan niet beschouwd wordt als een manier om het gebruik van gevangenisstraffen te verminderen, hetzij door het verlagen van het aantal opsluitingen of van de detentieduur, in het algemeen of voor specifieke groepen, hangt samen met de mate waarin het ET wordt gebruikt. In België en Engeland staan bijvoorbeeld dagelijks aanzienlijk meer personen onder ET dan in de andere drie jurisdicties. Zoals Figuur 1 toont, zijn hun gevangenispopulaties de afgelopen jaren toegenomen, wat leidde tot capaciteitsproblemen in gevangenissen. In Duitsland en Nederland daarentegen zijn de gevangenispopulaties de afgelopen tien jaar gedaald (zie Figuur 1) en wordt ET niet op grote schaal gebruikt.

Tabel 1 Aantal personen onder elektronisch toezicht

	België		Engeland en Wales		Duitsland		Nederland		Schotland	
	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS	RF	GPS
Voorlopige hechtenis		✓	✓		✓		✓	✓		
Rechterlijke uitspraak/vonnis	✓		✓		✓		✓	✓	✓	
Executiemodaliteit/alternatief voor gevangenisstraf	✓						✓	✓		
Vervroegde invrijheidstelling			✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Na invrijheidstelling			✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Alcoholcontrole			✓ Pilot				✓ Pilot		✓	
Slachtofferprogramma				✓ Pilot						

Tabel 2 Aantal volwassenen onder elektronisch toezicht

	België		Engeland en Wales		Duitsland		Nederland		Schotland	
	Dag ¹	Jaar ²	Dag ³	Jaar ⁴	Dag ⁵	Jaar ⁶	Dag ⁷	Jaar ⁸	Dag ⁹	Jaar ¹⁰
Voorlopige hechtenis	73		3617				48	188		
Rechterlijke uitspraak/vonnis	228		5917		43		139	257		1221
Strafuitvoering	1666		2208		73		136	952		1672
Totaal	1967	6049	11742	N/A	113	N/A	367	1562	808	2893

1. 30.05.14; 2. 2015; 3. 30.11.2015; 4. 2013; 5. 11.08.2015; 6. 2013; 7. 15.03.2014; 8. 2013 9. 2014; 10. 11.06.2015.

Engeland heeft op dagbasis verreweg de meeste aantal personen onder ET, maar het gebruik in verhouding tot de gevangenispopulatie is niet zo hoog. Hoewel de cijfers niet direct vergelijkbaar zijn en ze dus eerder als een indicator moeten worden beschouwd, stellen we vast dat, als het ET-gebruik wordt beschouwd in verhouding tot de gevangenispopulatie³ Engeland en Wales (14%), België (13%) en Schotland (11%) aanzienlijk hogere ET-gebruikers zijn dan Nederland (4%) of Duitsland (<1%).

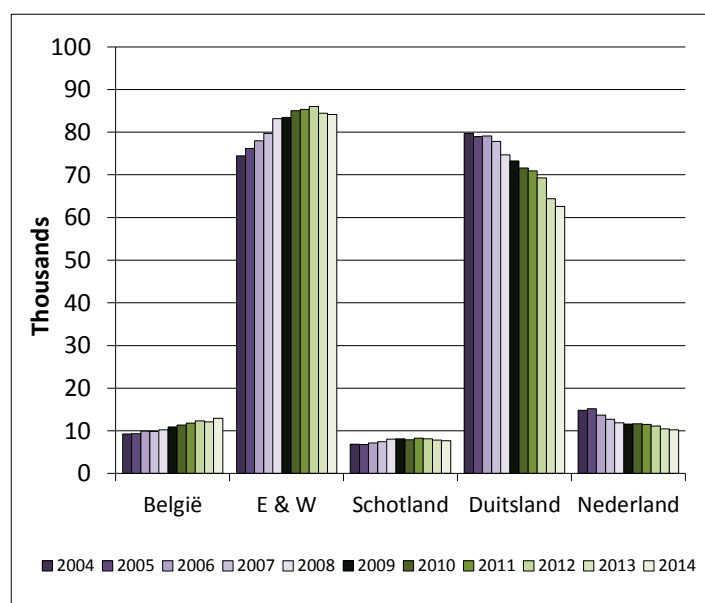
Het relatieve gebruik van ET en detentie roept complexe vragen op over het vermogen van het ET om gevangenispopulaties te verminderen en of het ET eerder bijdraagt aan het uitbreiden dan het inperken van strafrechtelijke interventies. De jurisdicties in deze studie suggereren dat een hoog gebruik van detentie samen gaat met een hoog gebruik van ET. Er zijn echter ook recente aanwijzingen dat in België het ET mogelijks een rol speelt bij het terugdringen van de gevangenispopulatie. Sinds 2013, toen wijzigingen werden doorgevoerd om het gebruik van ET te verhogen, daalt de gevangenispopulatie. Ter vergelijking, terwijl verwacht werd dat de populatie voorlopig gehechten in Engeland en Wales zou stijgen, bleef ze stabiel, met het toegenomen gebruik van ET bij voorlopige hechtenis als een van de mogelijke oorzaken.⁴ Het is echter onmogelijk een causaal verband of correlatie tussen het gebruik van ET en detentie aan te tonen of te weerleggen.

Hoge aantallen en/of toename van ET hangt samen met een vermindering van de betrokkenheid van de reclassering in ET. In Engeland heeft het gebrek aan geloofwaardigheid van de reclassering bijgedragen aan het beleid om het gebruik van ET te verhogen. Vragen over het werk van de reclassering leidden tot een zoektocht naar alternatieve straffen waar de betrokkenheid van de reclassering niet vereist was. In België, waar justitieassistenten minder of niet langer worden ingezet bij een grote groep personen onder ET, lijkt het gebrek aan geloofwaardigheid van de justitiehuzen niet te hebben bijgedragen aan deze trend of aan het toegenomen gebruik van ET.

De context in Duitsland is op een aantal belangrijke punten verschillend en heeft bijgedragen aan het

lage gebruik van ET. Ten eerste, het grootschalige gebruik van andere niet-vrijheidsbenemende straffen (geldboetes en probatie) impliceert dat ET wordt gezien als een disproportionele straf. Ten tweede beperken de strenge regels inzake gegevensbescherming en de aanzienlijke bureaucratistische hindernissen in de uitvoering van ET het gebruik ervan. Hoewel andere jurisdicties zich ook bewust zijn van regels rond gegevensbescherming beïnvloeden deze de praktijk niet in dezelfde mate. Ten derde lijkt in de meeste deelstaten de politieke wil om ET te gebruiken afwezig te zijn.

In drie jurisdicties (Engeland, Duitsland en Nederland) wordt het ET gebruikt om specifieke groepen met een hoog recidiverisico te controleren met het oog op de veronderstelde en de werkelijke bedreiging van de openbare veiligheid. GPS-technologieën worden gebruikt om toezicht te houden op (voornamelijk) zedendelinquenten, als onderdeel van een pakket van intensieve begeleiding door de reclassering of multidisciplinaire teams. In alle onderzochte jurisdicties, en vooral in Duitsland, wordt het ET ook toegepast na het einde van de straf.

Figuur 1 Gevangenispopulaties 2004-2014 in de onderzochte jurisdicties⁵

In Engeland en Wales heeft bezorgdheid over de snelheid van en de beperkingen op het proces om nieuwe ET-contracten te sluiten, geleid tot het ge-

bruik van GPS-technologieën door politie-eenheden buiten de contracten met de overheid om, in het kader van Integrated Offender Management Schemes (IOM, Programma's voor Geïntegreerd Toezicht op Delinquenten). Deze programma's richten zich op veelplegers van vermogenscriminaliteit. In de andere jurisdicties is de politie alleen zijdelings betrokken bij de uitvoering van ET als de instantie die is belast met het arresteren van mensen die in overtreding zijn.

Technologieën

ET kan op veel manieren worden gebruikt om de justitiële doelen te ondersteunen. De manieren waarop ET wordt toegepast, wordt bepaald door de doelstellingen van het systeem waarin het gebruikt wordt. Echter, de beschikbare technologie, de mogelijkheden en de geloofwaardigheid zijn de parameters voor de implementatie.

Radio-frequentie-technologie (RF), die statisch locatietoezicht biedt, wordt in 4 van de 5 jurisdicties intensiever gebruikt dan GPS-tracking technologieën. In de meeste jurisdicties wordt RF-technologie gebruikt om toezicht te houden op locatiegeboden of thuisdetentie. In het Duitse Hesse wordt het echter ook gebruikt om te controleren of individuen hun woning verlaten om deel te nemen aan gestructureerde activiteiten als onderdeel van hun proeftijdprogramma. De meeste geïnterviewden waren positief over RF-technologie en van mening dat het moet worden blijven gebruikt, omdat het goedkoop, eenvoudig te gebruiken en te begrijpen en beproefd is.

GPS-tracking wordt in meerdere of mindere mate gebruikt in alle jurisdicties behalve in Schotland. In 3 jurisdicties (België, Engeland en Duitsland) is het gebruik beperkt tot een gering aantal risicovolle daders en in Engeland ook tot een klein aantal veelplegers. GPS wordt hoofdzakelijk gebruikt om verboden zones te controleren, hoewel soms toegestane zones worden opgelegd. In België wordt GPS-technologie gebruikt om 24 uren huisarrest te controleren bij personen die in afwachting zijn van hun proces. Dit gebruik is contra-intuïtief, maar GPS heeft het voordeel boven RF-technologie dat individuen kunnen worden gevolgd als zij zich aan het toezicht onttrekken (ervan uitgaande dat ze de enkelband niet verwijderen). Dit Belgische voorbeeld toont dat GPS-tracking dat een verdergaande inbreuk betekent dan RF-ET, niet altijd op de gepaste wijze wordt gebruikt en dat de toegevoegde waarde van het gebruik ervan altijd duidelijk moet worden gemaakt.

Alle jurisdicties, met uitzondering van Duitsland, overwogen de uitbreiding van het gebruik van GPS-technologie op het moment van het onderzoek. GPS zou individuen meer flexibiliteit en vrijheid bieden dan RF, terwijl bewegingen 24 uur per dag beter kunnen worden gecontroleerd. De nadelen

van GPS, de korte batterijduur en zwakke signalen, werden algemeen erkend. In de praktijk wordt de meeste GPS-technologie passief gebruikt, wat wil zeggen dat meldingen van overtredingen en/of bewegingen achteraf worden onderzocht in plaats van real time (actieve tracking). Verschillende jurisdicties verkenden de mogelijkheden van GPS-technologie in bilaterale slachtofferprogramma's (in Engeland vond een kleinschalige pilot plaats) met name in gevallen van huiselijk geweld. Er waren wat bezorgdheden over de mogelijkheid van ernstige incidenten, waardoor een voorzichtige aanpak werd gehanteerd.

'Hybride' enkelbanden die over zowel RF als GPS-functies beschikken werden ontwikkeld voor gebruik in Engeland ten tijde van het onderzoek. Hiermee kunnen in theorie de nadelen van de afzonderlijke technologieën worden overwonnen. In de praktijk is de 'hybride' enkelband moeilijk te vervaardigen, waardoor de levering en de implementatie van nieuwe contracten uitliep.

Programma's die technologie gebruiken om alcoholgebruik te controleren staan in de kinderschoenen in de onderzochte landen. In Engeland is een pilot gefinancierd en uitgevoerd door de Mayor of London's Office for Policing and Crime (MOPAC, Londens Gemeentelijk Bureau voor Politie en Criminaliteit) dat het koppelen van alcoholverboden aan taakstraffen mogelijk maakt. Hierbij wordt SCRAM-technologie gebruikt die onderhuids alcoholgebruik meet via een enkelband. Het gebruik is tot dusverre laag en variabel en de feitelijke doelgroep wijkt af van de oorspronkelijke doelgroep.⁶

Doelen van ET

Veel verschillende doelstellingen werden toegeschreven aan het ET. ET heeft een universele aantrekkingskracht omdat het tegemoet komt of kan komen aan verschillende doeleinden. In dit verband is het belangrijk op te merken dat ET een instrument is dat zowel in de fase van het vooronderzoek als van de bestraffing wordt gebruikt. De doelstellingen zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met die fasen van de strafrechtsbedeling eerder dan dat ET zijn eigen specifieke doelstellingen heeft. Een zinvolle manier om de doelen van het ET te onderzoeken, is te verkennen hoe het een toegevoegde waarde kan zijn voor de maatregel(en) waarnaast of als vervanging waarvan het wordt opgelegd. Vanuit dit perspectief dienen de verschillende modaliteiten van ET uiteenlopende doelen.

In alle jurisdicties kent men vergelijkbare doelen toe aan ET. Het relatieve gewicht dat aan de doelstellingen wordt toegekend, verschilt echter tussen jurisdicties en er wordt erkend dat deze zijn veranderd in de loop der tijd. Over het algemeen geeft het Nederlandse systeem prioriteit aan rehabilitatie- en resocialisatiedoelen. De focus van het Belgische systeem is verschoven van rehabilitatie naar meer

systemische doelen, d.w.z. het verminderen van overbevolking in gevangenissen en kosten. Schotland bevindt zich in een transitie van een strafmodel gebaseerd op beperking van de vrijheid naar een gemengd model gericht op het ondersteunen van rehabilitatie en *desistance* alsmede risicobeheersing. Ook in Engeland was er een gemengd beeld en werden via ET meerdere doelstellingen nagestreefd.

ET wordt vaak opgevat als een alternatief voor gevangenisstraf. Een van de voordelen, in overeenkomst met alle alternatieve straffen, is dat het individuen uit de gevangenis houdt en daarmee detentieschade voorkomt. Toch heeft ET, ongeacht of het in de plaats komt van detentie, rehabilitatieve doelstellingen. ET stelt individuen in staat banden met familie, vrienden en gemeenschappen te onderhouden en eventueel op te bouwen. Het laat individuen toe hun opleiding of werkverplichtingen voort te zetten. ET voegt een aantal unieke elementen toe aan de voordelen van andere alternatieve straffen. Ten eerste structureert RF, maar niet per se GPS-ET, de dagelijkse routines van individuen. Meestal komt dit door een nachtelijk locatiegebod dat de bewegingsvrijheid van individuen beperkt. In het Hesse-project in Duitsland wordt RF-ET echter op unieke wijze toegepast, gezien het wordt ingezet om erop toe te zien dat individuen een verplicht aantal uren *buitenshuis* doorbrengen om zinvolle activiteiten te verrichten. Ten tweede biedt ET individuen een excuus om mensen en plekken te ontlopen die in verband staan met hun delictgedrag.⁷ Ten derde intensificeert ET andere vormen van toezicht. Ten vierde helpt ET bij het vormgeven en de voltooiën van andere alternatieve straffen; individuen zijn bijvoorbeeld beter voorbereid om werkstraffen uit te voeren dankzij een nachtelijk locatiegebod. Dit doel kan verder worden gerealiseerd door reclasseringspersoneel te voorzien van voortgangs-/overtredingsrapporten die in toezichtbijeenkomsten besproken kunnen worden. Veel van deze voordelen helpen ook bij re-integratie en ET kan de overgang van de gevangenis naar de gemeenschap ondersteunen.

Er wordt erkend dat er beperkt bewijs is voor een relatie tussen ET en recidive, maar toch benoemen veel respondenten het verminderen van recidive als prominent doel van ET. GPS wordt in dit opzicht beschouwd als effectiever dan RF-ET, omdat er een grotere afschrikkende werking van uitgaat. Zoals de Engels politie opmerkt, kunnen GPS-tracks worden vergeleken met gerapporteerde criminaliteitsgegevens en bewijs leveren om strafrechtelijk onderzoek en de identificatie van verdachten te ondersteunen. GPS, en in mindere mate RF, kunnen in specifieke delicten individuen vrijpleiten en aanwijzen. De mogelijke verschillen tussen de uren van een locatiegebod en delictpatronen werd in

verschillende jurisdicties genoemd als een nadeel van RF-ET.

Het vergroten van de veiligheid van slachtoffers en de openbare veiligheid, gekoppeld aan het voorkomen van delicten, wordt algemeen erkend als een doelstelling van ET en in het bijzonder van GPS. Met name in Duitsland is het een belangrijk doel, waar de doelgroep bestaat uit zeer risicovolle geweldplegers en zedendelinquenten waarbij de kans op schade groot is.

Het gebruik van verboden zones wordt in alle jurisdicties steeds gebruikelijker en gezien als een belangrijk voordeel van GPS boven RF. Verboden zones bieden op zich geen bescherming aan specifieke individuen of het publiek in het algemeen, maar ze bieden een bufferzone en geven zo de autoriteiten de tijd om te reageren in geval van overtreding. In alle jurisdicties wordt de potentie van ET als middel om slachtoffers van huiselijk geweld te beschermen actief onderzocht.

In Engeland wordt het feit dat ET concreet bewijs van overtredingen kan leveren en hiervoor bruikbaar is, beschouwd als een toegevoegde waarde van ET. Verschillende beleidsmakers beschouwen het verstrekken van informatie over naleving, onafhankelijk van de reclassering, als bijzonder positief, omdat dit tegemoetkomt aan langer bestaande bezorgdheden over de manier waarop de reclassering alternatieve straffen handhaaft. Op deze manier levert ET een geloofwaardige alternatief op zich en versterkt het de geloofwaardigheid van andere alternatieve straffen. Bestrafing is in Engeland een officieel doel van ET. Ondanks het feit dat dit doel wordt genoemd in officiële retoriek werd er echter weinig naar verwezen in de praktijk.

Een belangrijke stimulans voor een toenemend gebruik van ET in met name België en Engeland, maar ook in mindere mate in andere jurisdicties, zijn de kosten van het ET. Hoewel de werkelijke kosten van ET onderwerp van discussie zijn, heerst de opvatting dat ET aanzienlijk goedkoper is dan een gevangenisstraf. In de nasleep van de financiële crisis zijn financiële overwegingen meer op de voorgrond gekomen, terwijl overheden probeerden het gebruik van gevangenisstraf te verminderen. Er bleek weinig besef dat de kostenbesparende capaciteit van ET beperkt is als het andere niet-vrijheidsbenemende maatregelen zou vervangen in plaats van een gevangenisstraf.

Integratie, samenwerking tussen instanties en uitwisseling van informatie

De mate van betrokkenheid van de private sector in het ET valt ruwweg in te delen in twee modellen. Het Britse model (Engeland en Schotland) en het Europese model (België, Duitsland en Nederland). In het Britse model is de private sector verantwoordelijk voor de levering van alle ET-diensten, inclusief technische en controlediensten (waaronder het

installeren en de-installeren van de apparatuur, contacten met personen onder toezicht via de telefoon of huisbezoeken, beheren van meldkamers, rapportage van overtredingen). In het Europese model levert de private sector meestal alleen de apparatuur en bijbehorende software en technische ondersteuning. Er zijn echter verschillen tussen jurisdicties in de mate van betrokkenheid van de private sector, die een continuüm tussen de twee uitersten van de modellen weerspiegelen. In Duitsland wordt de installatie van de apparatuur bijvoorbeeld uitgevoerd door een private actor, terwijl de dienst voor de rest in handen is van overheidsinstellingen. In Nederland neemt de betrokkenheid van de private sector af. De Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van het gevangeniswezen heeft nu de verantwoordelijkheid voor de installatie en het onderhoud van apparatuur en zal naar verwachting het beheer van de meldkamer op zich nemen. In België zijn sinds 2015 twee afzonderlijke centra voor ET van de overheid verantwoordelijk voor alle aspecten van ET. Hoewel het Britse model volledig wordt beheerd door de private sector, zijn overheidsinstanties verantwoordelijk voor de besluitvorming inzake overtredingen en voor de terugkeer van onder toezicht gestelden naar de gevangenis of de rechtbank.

De mate van betrokkenheid van de private sector in het ET is een van de bepalende factoren voor de mate van integratie van ET in het strafrechtelijk systeem in het algemeen en de reclassering in het bijzonder. Nederland heeft het meest geïntegreerde model, waarbij ET is ingebed in het gevangeniswezen en de reclassering, in zoverre dat reclasseringspersoneel gedurende het hele proces betrokken is en verantwoordelijk voor alle besluitvorming met betrekking tot ET. Het andere uiterste is Engeland, waar het ET opereert parallel aan het strafrechtstelsel, met weinig integratie van ET in de reclassering of andere strafrechtelijke diensten.⁸ Zo vereist in Engeland het gebruik van ET in het kader van de voorlopige hechtenis, als autonome straf of in de vorm van Home Detention Curfews (HDC, thuisdetentie) geen betrokkenheid van overheidsinstanties, totdat of tenzij voorwaarden worden overtreden. Zelfs wanneer ET een van de voorwaarden is van een gemeenschapsgerichte straf en toezichthouders zich bezighouden met alle aspecten van de zaak, is samenwerking en betekenisvolle communicatie tussen de probatiedienst en de toezichthouders en de aanbieder van ET zeldzaam. Op dezelfde manier kunnen de Schotse Restriction of Liberty Orders (RLOs, vrijheidsbeperkende maatregelen) worden opgelegd als maatregelen op zich (dat wil zeggen locatiegebod met ET en/of verboden zones) of in combinatie met andere gemeenschapsgerichte straffen. HDC, dat in Schotland bijna de helft van het totale gebruik van ET vertegenwoordigt, werkt ook zonder formele betrokkenheid van overheidsinstanties.

België is de laatste jaren geëvolueerd van een meer naar een minder geïntegreerd ET-model, met als resultaat een tweesporig-ET-model. Justitieassistenten van de justitiehuisen (reclassering) blijven sterk betrokken bij het toezicht op individuen onder toezicht die voorwaardelijk zijn vrijgelaten uit de gevangenis en straffen van meer dan 3 jaar hadden. Voor de meer recent geïntroduceerde toepassingen van ET (in de fase van de voorlopige hechtenis en als strafuitvoeringsmodaliteit van gevangenisstraffen tot en met 3 jaar) is er geen of slechts een minimale betrokkenheid van de justitieassistent. Het beeld dat naar voren komt uit deze studie is dat er minder integratie met strafrechtelijke instanties is wanneer de betrokkenheid van de private sector het hoogst is; wanneer de omvang van het gebruik van ET, zowel in aantallen als modaliteiten toeneemt of al hoog is; en/of wanneer ET intensiever wordt gebruikt in de voorlopige hechtenisfase. Zoals hieronder besproken beïnvloedt de mate van integratie met strafrechtelijke instanties de uitvoering van ET. In het bijzonder geldt: hoe sterker ET geïntegreerd is in reclasseringsdiensten, des te meer discretionaire besluitvorming plaatsvindt.

ET betreft de meeste strafrechtelijke instanties in meer of mindere mate en sommige communicatieproblemen kwamen naar voren in bijna alle jurisdicties. Vertraging in de uitwisseling van informatie tussen de politie en beslissers en uitvoerders van ET werd gerapporteerd in België, in Engeland en Nederland tussen de rechtbanken enerzijds en respectievelijk de Electronic Monitoring Services (EMS) en de reclassering anderzijds. De aanwezigheid van één aanspreekpunt in zowel de meldkamers als andere instanties werd in Engeland gezien als een stimulans voor tijdige informatiestromen en -uitwisseling. Ook technologie vergemakkelijkt de efficiënte uitwisseling van informatie. België heeft onlangs succesvol een nieuw informatiesysteem geïntroduceerd dat alle relevante informatie bevat over ET-processen en -beslissingen en dat toegankelijk is voor personeel van de centra voor ET, de justitiehuisen en de gevangenis.

Informatie verkregen door RF en GPS-ET is nuttig voor de politie voor het verzamelen van inlichtingen en als onderzoeksinstrument. Jurisdicties zijn zich echter bewust van het risico van misbruik van informatie. Als gevolg daarvan heeft de politie in geen van de jurisdicties routinematige toegang tot ET-gegevens. In plaats daarvan moet ze in 4 jurisdicties (alle behalve Duitsland) via formele procedures (meestal schriftelijke verzoeken) specifieke gegevens over individuen opvragen, hetzij aan de officier van justitie (Nederland), de centra voor ET (België) of de National Offender Management Service (NOMS, Nationale Dienst Toezicht Delinquenten) (Engeland). Duitsland heeft uitgebreide regelgeving inzake gegevensbescherming en instanties zijn erg voorzichtig en terughoudend in het delen

van informatie over personen onder ET, zelfs binnen overheidsinstanties die betrokken zijn bij de uitvoering van ET.

Het gebrek aan kennis van en betrokkenheid bij het ET door strafrechtelijke instanties werd in verschillende jurisdicties genoemd als een belemmering voor effectief gebruik. In Nederland bijvoorbeeld zijn rechters en officieren van justitie niet altijd op de hoogte van wat technisch haalbaar is. Ook in Engeland en Schotland werd opgemerkt dat de kennis van rechters en reclassering vaak ongelijk is. Er zijn aanwijzingen dat trainingen, opleidingen en andere activiteiten de kennis van het ET kunnen ontwikkelen en zo het gebruik ervan kunnen bevorderen en een adequater gebruik garanderen.

Doelgroepen

ET wordt in de onderzochte landen gebruikt voor diverse doelgroepen, wat een reflectie is van de brede aantrekkingskracht van het ET, de meerdere doelstellingen en verschillende modaliteiten en technologieën. In de meeste jurisdicties worden geen groepen automatisch uitgesloten van het ET. Doch het ET wordt minder geschikt geacht voor personen met mentale stoornissen of leerproblemen. Nederland sluit ook personen uit met problematisch drugs- of alcoholgebruik.

ET vereist een vast verblijfadres dat niet gerelateerd is aan het delictgedrag. In de praktijk sluit dit bepaalde potentiële ET-kandidaten echter uit. In België zijn bijvoorbeeld geen alternatieve verblijfadressen beschikbaar, terwijl in Nederland het aanbod beperkt is. In Engeland is alternatieve accommodatie beschikbaar via het Bail Support and Accommodation Scheme (BASS, borgtochtondersteunings- en accommodatieprogramma), dat huisvesting biedt aan verdachten die in afwachting zijn van hun proces en aan gedetineerden die zijn vrijgelaten op basis van een Home Detention Curfew (HDC).⁹

Het gebruik van GPS is momenteel meestal, maar niet uitsluitend, beperkt tot personen die het hoogste gevaar risico vertegenwoordigen, vanwege de ernst of het herhalende karakter van het delictgedrag. In Nederland daarentegen wordt het ET als ongeschikt beschouwd als het recidiverisico te

hoog is en/of zeer ernstige delicten. Er is aanzienlijk minder overeenstemming over de vraag of ET geschikt is voor laagrisico-daders. In Nederland wordt het als disproportioneel beschouwd om ET op te leggen bij minder ernstige delicten en/of bij laag recidiverisico. In Engeland en Schotland leidt de autonome toepassing van het ET ertoe dat het wordt gebruikt voor minder ernstige delicten.

Creatieve toepassing

Er is een algemeen gebrek aan creatieve toepassing van ET in de 5 jurisdicties met slechts enkele voorbeelden van innovatieve praktijken. ET wordt doorgaans op een zeer gestandaardiseerde en routinematige wijze toegepast. Er waren opvallende overeenkomsten tussen de jurisdicties, maar ook verschillen die hieronder worden besproken.

Duur en intensiteit van het ET

ET heeft de potentie om zeer flexibel te worden toegepast met verschillende duurtijden en intensiteit, niet alleen met betrekking tot de technologie die wordt gebruikt maar ook tot het ET-regime. ET wordt in de 5 jurisdicties op verschillende manieren toegepast, waardoor het niet kan worden omschreven als een homogene strafmaatregel.

In de fase van de voorlopige hechtenis is er geen maximumduur. Er bestaat wel een maximumduur in de fase van de veroordeling, maar deze varieert tussen de jurisdicties van 12 maanden tot meerdere jaren. De duur van het ET als onderdeel van een invrijheidstelling is variabel en afhankelijk van de duur van de straf en de criteria voor vervroegde invrijheidstelling. Alleen de Engelse en Schotse HDC-programma's kennen een maximumduur. In Duitsland kan de supervisie voor onbepaalde tijd worden opgelegd met een vijfjaarlijkse evaluatie. Vrijwillige programma's, zoals toegepast door de politie in Engeland, vallen buiten elk wettelijk kader en kunnen voor onbepaalde tijd worden toegepast. In alle jurisdicties is het mogelijk om ET voor onbepaalde tijd toe te passen, omdat verschillende modaliteiten achter elkaar en/of dezelfde modaliteiten herhaaldelijk kunnen worden toegepast wat ertoe leidt dat ET-periodes veel langer kunnen zijn dan voorgeschreven door de wettelijke maxima voor elke afzonderlijke modaliteit.

Tabel 3 Wettelijke voorschriften op het dagelijks aantal uren onder ET

	België	Engeland en Wales	Duitsland	Nederland	Schotland
Voorlopige hechtenis	Locatiegebod van 24 uur	Locatiegebod tot 24 uur	Niet gespecificeerd	2 tot 17 uur vrijheid	
Bestraffingsfase		Locatiegebod van 2 tot 16 uur	Niet gespecificeerd	2 tot 17 uur vrije tijd	Locatiegebod van 12 uur
Postdetentie	Min. vrije tijd: 4 uur. Max. vrije tijd: 12 uur	Locatiegebod van 9 tot 12 uur		2 tot 17 uur vrije tijd	Locatiegebod van 12 uur

De intensiteit van het ET hangt samen met het ET-regime, dat meestal enkel betrekking heeft op RF-ET. In België worden personen onder GPS-ET echter verplicht om 24 uur per dag thuis te blijven, waardoor ze afhankelijk zijn van anderen voor (onderhouds)taken die buitenshuis moeten gebeuren.

Een belangrijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de Engelse en Schotse benadering enerzijds en de Belgische en Nederlandse anderzijds. In Engeland en Schotland worden de regels voor een locatiegebod uitgedrukt in termen van periodes van opsluiting, terwijl in België en Nederland er gesproken wordt in termen van aantal 'vrije uren'. Tabel 3 toont de wettelijke voorschriften op het dagelijks aantal uren onder ET. Hieruit blijkt dat periodes van opsluiting variëren van 2 tot 24 uur. De meeste jurisdicties, met uitzondering van Engeland, hebben vaste uren voor de verschillende modaliteiten.

De meeste wettelijke regelingen gaan ervan uit dat ET op elke dag van de week gelijk wordt toegepast. In de praktijk werkt het ET als volgt. Het Europese model maakt veelal gebruik van vaste dagelijkse uren, wat weinig creativiteit toelaat, omdat het geen optie biedt om verlof te geven als beloning voor goed gedrag of als onderdeel van een exit-strategie. Zo komen in België veroordeelde personen onder ET in aanmerking voor 'penitentiair verlof' (periodes zonder toezicht omdat personen onder ET hetzelfde juridische statuut hebben als gedetineerden). België kent het strengste regime van uren, vooral voor degenen die straffen uitzitten tot en met 3 jaar. Zo moeten de 4 uren vrije tijd waar alle personen recht op hebben, genoten worden tussen 08.00 en 12.00 uur, tenzij er 'nuttige activiteiten' zijn; in dat geval is een maximumperiode van 12 uur ongecontroleerde tijd beschikbaar. In theorie biedt de Engels benadering (geen vaste uren) meer ruimte voor creativiteit, maar in de praktijk worden de uren van het locatiegebod op rigide wijze toegepast voor doorgaans 12 uur per dag, 7 dagen per week tussen 19.00 en 07.00 uur. Alleen in Nederland is het aantal vrije uren in het weekend (vrije tijd) kleiner dan het aantal vrije uren door de week (arbeidstijd).

Een tweede onderscheid tussen de jurisdicties is dat in Engeland en Schotland de uren ongewijzigd blijven gedurende de duur van de straf, tenzij de persoonlijke omstandigheden veranderen. In België en Nederland wordt het aantal vrije uren gedurende de looptijd van het toezicht doorgaans verhoogd indien de personen zich aan de voorwaarden houden om de naleving te belonen en/of te stimuleren en de re-integratie te vergemakkelijken. In Nederland wordt het proces vergemakkelijkt door het hanteren van drie niveaus van locatiegebod die oplopen van 12 uur vrije tijd door de week en 4 uur in het weekend tot 17 uur elke dag. Beslissingen over het geschikte niveau worden gebaseerd op individuele risicoanalyses. Geen enkel jurisdictie kent formele procedures om ET vroeger te beëindigen

dan gepland vanwege goed gedrag hoewel in bijna alle gevallen ET kan worden verlengd in geval van overtredingen.

Wijzigingen in toezichtvoorwaarden

Alle jurisdicties erkennen dat wijzigingen in de toezichtvoorwaarden nodig kunnen zijn in geval van onvoorziene omstandigheden. Het kan gaan om tijdelijke of permanente wijzigingen van verblijfadres, uren van het locatiegebod (RF) of verboden gebieden (GPS). Het besluitvormingsproces verschilt tussen de jurisdicties en is afhankelijk van de ET-modaliteit en de aard van de aangevraagde wijziging. Doorgaans geldt dat hoe belangrijker of langduriger de verandering is, des te meer controle wordt toegepast, en des te groter de betrokkenheid van gevangenisfunctionarissen, parketmagistraten/officieren van justitie en rechtbanken. Indien reclasseringsmedewerkers deze beslissingen nemen, zoals in Duitsland en Nederland, is er meer ruimte voor interactie tussen medewerkers en personen onder ET, en is er mogelijk meer sprake van het stimuleren tot naleving en de inachtneming van individuele omstandigheden. De mogelijke nadelen zijn minder consistentie en geloofwaardigheid. Ook geldt dat hoe formeler het proces, des te langer de duurtijd van het beslissingsproces. Niet alle wijzigingen zijn op voorhand bekend, zoals bijvoorbeeld het bijwonen van een begrafenis, dus een flexibel en responsief proces is vereist om onnodige overtredingen te voorkomen.

Bewijs om de gevraagde wijziging te onderbouwen is in alle jurisdicties vereist, maar geïnterviewden geven aan dat processen soepel verliepen en, zolang er geldige redenen konden gegeven worden, wijzigingen doorgaans zouden worden toegestaan. Er waren drie uitzonderingen hierop. Wijzigingen in voorwaarden met betrekking tot federale GPS-zaken in Duitsland werden bureaucratisch en lastig genoemd, net als wijzigingen in verboden gebieden in Nederland en wijzigingen in 'vrije tijd' van personen met straffen tot en met 3 jaar in België.

Het toezichtproces

Het toezichtproces is in essentie hetzelfde in elke jurisdictie, maar er zijn enkele verschillen in de manier waarop het ET wordt geïmplementeerd die hieronder worden belicht.

Toestemming

Het belang dat wordt gehecht aan het verkrijgen van toestemming van personen varieert tussen de jurisdicties. Het federale programma in Duitsland is het enige programma dat ET oplegt aan personen ongeacht of ze instemmen of niet. De andere jurisdicties vragen toestemming aan onder toezicht gestelden, maar sommige op explicietere wijze dan andere. In alle jurisdicties wordt personen gevraagd om een document te ondertekenen waarin de regels van het ET worden omschreven en waaruit blijkt dat zij ermee instemmen deze na te leven. In

theorie wordt hiermee ingestemd, maar het moment en de manier waarop dit tijdens het installatieproces wordt gedaan, kan verhinderen dat weigeren niet echt als een reële optie wordt beschouwd. In verschillende programma's binnen de onderzochte landen vragen personen ET aan (bijv. HDC in Engeland en Schotland) of geven zich op als vrijwilliger (bijv. IOM-regelingen in Engeland en het Hesse-proejct in Duitsland). In deze omstandigheden kan toestemming worden verondersteld. De cruciale vraag is in hoeverre de toestemming van de persoon geïnformeerd en vrij verkregen is en niet, impliciet of expliciet, afgedwongen is. Het is onvermijdelijk dat toestemming tot op zekere hoogte als dwingend wordt aangevoeld, gezien de strafrechtelijke context en omdat het alternatief voor ET vaak verondersteld wordt een gevangenisstraf te zijn. Waarnemingen suggereren dat: de informatie ontvangen door personen voorafgaand aan ET variabel is; er soms druk wordt uitgeoefend om toe te stemmen; de mate waarin vragen rijzen tijdens de ET-periode suggereert dat personen niet altijd volledig op de hoogte zijn van de implicaties van ET.

ET is een uniek strafrechtelijke instrument waarbij apparatuur wordt geplaatst in de woning van onder toezicht gestelden. In het geval van RF (en soms GPS) worden personen onder ET verplicht te verblijven op het verblijfadres voor ten minste een deel van de dag. Dit betekent dat de toepassing van ET aanzienlijke gevolgen kan hebben voor anderen die in het pand wonen.¹⁰ In de meeste jurisdicties wordt dit erkend en wordt ten minste één persoon op het beoogde adres uitdrukkelijk om toestemming voor het elektronisch toezicht gevraagd. Maar de wijze waarop de toestemming wordt gevraagd varieert. In de meeste jurisdicties wordt toestemming gevraagd aan de gedomicilieerde of wettelijke eigenaar van het pand, terwijl anderen die in het pand wonen niet standaard om toestemming wordt gevraagd. De toestemming van huisgenoten kan onder druk komen te staan door de wetenschap dat, indien ze niet instemmen, de betrokken kandidaat in de gevangenis blijft zitten of er naartoe kan worden gestuurd. De omstandigheden waarin toestemming wordt verkregen hebben ook invloed op de mate waarin het vrijwillig wordt verleend. Het verkrijgen van toestemming voorafgaand aan het besluit om ET op te leggen en onafhankelijk of in afwezigheid van de kandidaat voor ET zal er waarschijnlijk toe leiden dat toestemming op meer vrijwillige basis wordt gegeven. Er zijn aanwijzingen dat de kwaliteit van de informatie die de huisgenoten ontvangen over de gevolgen van de aanwezigheid van personen onder ET in de woning sterk varieert, wat vragen doet rijzen over hoe geïnformeerd hun beslissingen zijn. Alle jurisdicties hebben mogelijkheden voor huisgenoten om hun toestemming in te trekken. In België wordt het verband gesuggereerd tussen het intrekken van de toestemming en het ont-

breken van geïnformeerde toestemming van huisgenoten voorafgaand aan de start van ET.

Installeren en verwijderen van apparatuur

Meestal wordt de apparatuur geïnstalleerd op het verblijfadres door mobiele teams/veldteams. De meeste jurisdicties hebben beperkingen op het moment waarop installaties moeten plaatsvinden. De tijd tussen het verstrekken van de beslissing tot ET en de installatie van de apparatuur is in sommige jurisdicties veel korter dan in andere, met de nodige uitdagingen tot gevolg. Zo moeten in Engeland en Schotland de installaties van ET dat opgelegd is door de rechtbank doorgaans worden voltooid tussen het moment dat het locatiegebod begint (vaak om 19.00) en middernacht van de dag dat het locatiegebod wordt opgelegd. In België en Nederland kunnen installaties systematischer worden gepland. Elke dag vindt een aantal installaties plaats tot een vastgesteld maximum. In België worden, zodra dit aantal wordt bereikt, wachtlijsten opgesteld die kunnen oplopen tot maximaal 1000 personen. In beide jurisdicties worden bepaalde categorieën van gevallen geprioriteerd en in deze gevallen moet apparatuur binnen 3 (Nederland) of 5 (België) dagen worden geïnstalleerd. Het nadeel van het Belgische en Nederlandse systeem is dat sommige mensen die in afwachting zijn van hun ET in de gevangenis blijven, wat bijdraagt aan de omvang van de gevangenispopulatie. Hun systemen zijn logistiek gezien echter gemakkelijker te beheeren dan de Britse systemen.

In alle jurisdicties verplaatsen de meeste personen zich zelfstandig van de gevangenis/rechtbank naar hun woning voorafgaand aan de installatie van ET, wat mogelijk risico geeft dat ze zich kunnen onttrekken aan het ET. Het alternatief dat in sommige gevallen toegepast wordt in België, Duitsland en Nederland, is de installatie van de apparatuur in de gevangenis. Deze plug and play'-methode vermindert tevens de logistieke installatieproblemen bij grote aantallen personen en is goedkoper, maar kan daarentegen extra onzekerheid creëren bij de personen onder ET. Het aantal medewerkers dat de installaties uitvoert verschilt tussen de jurisdicties van een tot drie medewerkers. Er waren geen aanwijzingen dat installaties anders of grondiger werden uitgevoerd in de verschillende jurisdicties.

Het verwijderen vindt op verschillende manieren plaats. ET-aanbieders of instanties kunnen de woning van personen bezoeken om de apparatuur te verwijderen, personen onder ET kunnen de apparatuur zelf verwijderen en inleveren op een specifieke locatie of ze kunnen worden verplicht om zich naar een bepaalde locatie (bijvoorbeeld gevangenis) te begeven om de apparatuur te laten verwijderen. Er zijn aanzienlijke schaalvoordelen in het gebruik van een centrale locatie om apparatuur in te leveren, maar personen thuis bezoeken vergemakkelijkt het

op positieve wijze stimuleren van de voortzetting van nieuwe leefstijlen.

Ondersteuning van personen onder ET

Omdat het ET een groot aantal vragen en bekommernissen oproept, zowel bij de onder ET gestelden als bij de huisgenoten is het belangrijk om ervoor te zorgen dat er voldoende ondersteuning is. In de 5 jurisdicties hebben we uiteenlopende praktijken vastgesteld. In Engeland en Schotland is er 24 uur per dag ondersteuning beschikbaar via de meldkamer. In Nederland wordt ondersteuning voornamelijk verstrekt door de reclassering tijdens de kantooruren, en buiten deze tijden aangevuld met een oproepbare reclasseringsambtenaar om overtredingen te behandelen. In België vindt een overgang plaats van ondersteuning door justitieassistenten naar een meldkamermodel. Voor de meerderheid van de personen onder ET is momenteel enkel ondersteuning beschikbaar via de meldkamer tussen 06.00 en 22.00 uur. Duitsland biedt ondersteuning via een meldkamer die 24 uur per dag door minstens één maatschappelijk werker wordt bemand.

Naleving, handhaving en overtredingen

Een van de voordelen van ET is dat het zekerheid biedt en bewijs van niet-naleving. Overtredingsrapporten (die in kaart brengen wanneer personen onder ET hun adressen/verboden gebieden verlaten en betreden) zijn beschikbaar en op basis van GPS kunnen gedetailleerde rapporten van de verblijfplaatsen van personen worden geproduceerd. De gevoeligheid van de ET-apparatuur heeft tot gevolg dat kleine overtredingen regelmatig voorkomen, bijv. een paar minuten te laat zijn aan het begin van een locatiegebod (RF) of gedurende een zeer kort moment een verboden gebied betreden (GPS). Alle jurisdicties staan enige speelruimte toe in hun overtredingsbeleid. De typen overtredingen zijn grotendeels hetzelfde in de verschillende partnerlanden. Deze omvatten: niet aanwezig zijn tijdens het gehele of een gedeelte van het locatiegebod, manipulatie van de apparatuur, het verwijderen van de enkelband, het betreden van verboden zones en bedreigend gedrag richting het personeel. In Duitsland en Nederland kunnen ook alcohol- of drugsgebruik resulteren in een overtreding.

Het overtredingsbeleid in 3 jurisdicties (België, Engeland en Schotland) komt bijzonder overeen, en wordt bepaald door de aard van de overtreding en niet door de omstandigheden van de onder toezicht gestelde. Daarentegen wordt in Nederland de initiële reactie op overtredingen gebaseerd op het risico en prioriteitsniveau verbonden aan personen en niet aan de aard van de overtreding. In Nederland wordt personen in een vroeg stadium om een verklaring gevraagd, voordat overtredingsprocedures in gang worden gezet, terwijl in andere jurisdicties overtredingsprocedures in gang worden gezet en

verklaringen achteraf worden gevraagd. Nederland beschikt over een meer discretionair systeem terwijl België (voor het grootste deel van de ET-populatie), Schotland en Engeland een meer routinematige aanpak hanteren.

Grotere betrokkenheid van de reclassering in de besluitvorming bij overtredingen resulteert in een meer discretionair beslissingsproces. Dit wordt geïllustreerd door de tweesporenbenadering in België. Bij gevangenisstraffen van meer dan 3 jaar zijn justitieassistenten verantwoordelijk voor het in gang zetten van overtredingsprocedures. Voor veroordelingen tot en met 3 jaar nemen de managers van controlecentra de beslissing om overtredingsprocedures in gang te zetten. In tegenstelling tot wat men zou verwachten gaven de geïnterviewden aan dat de reactie op overtredingen minder strikt was bij de eerste dan bij de laatste groep, omdat strafuitvoeringsrechtbanken rekening houden met factoren zoals de naleving van andere voorwaarden en dus een meer geïndividualiseerde benadering hanteren.

In jurisdicties met verschillende ET-modaliteiten, bestaan ook verschillen in de striktheid van het overtredingsbeleid binnen landen. Indien ze op dezelfde of verschillende tijdstippen onderworpen zijn aan verschillende ET-modaliteiten kan dit verwarrend zijn voor de onder toezicht gestelden. Alle overtredingsprotocollen kennen een gefaseerde aanpak met betrekking tot overtredingen. Reacties lopen op van waarschuwingsbrieven tot handhaving via arrestaties of terugroeping naar de gevangenis. Overtredingen die als ernstig worden beschouwd, leiden doorgaans tot onmiddellijke handhavingsmaatregelen. Mogelijke reacties voor overtredingen variëren, afhankelijk van de jurisdicties en het type ET, maar kunnen gaan van het verlenen of continueren van borgtocht-veroordeling-vernietigde invrijheidstelling zoals voorheen tot het herroepen van een maatregel. In verschillende jurisdicties wordt bekommernissen geuit over het feit dat uiteindelijke overtredingsbeslissingen van gevangenisdirecteurs (België) of rechtbanken (Engeland), te mild waren, waardoor personen opnieuw werden vrijgelaten onder ET. In België werden inconsistenties in de besluitvorming gemeld die zouden samenhangen met het feit dat beslissingen van gevangenisdirecties beïnvloed zouden zijn door de mate van overbevolking in de respectievelijke gevangenissen. In Engeland worden overtredingsbeslissingen genomen door een centraal handhavingsteam van de NOM's, wat een meer consistente en objectieve besluitvorming waarborgt.

In alle jurisdicties wordt onder toezicht gestelden de mogelijkheid geboden om toelichting te geven bij overtredingen. De exacte procedure varieert in en tussen de jurisdicties. Engeland is het meest routinematig, met specifieke eisen en tijdschema's vastgelegd in een formeel overtredingsprotocol. In Nederland daarentegen kunnen verklaringen infor-

meler worden afgelegd via de telefoon of tijdens gesprekken met meldkamermedewerkers of reclaseringsmedewerkers. Concreet bewijs om verklaringen te ondersteunen, zoals bijvoorbeeld medische attesten is in elk rechtsgebied vereist. Als het bewijs geldig is, wordt afwezigheid toegestaan en worden geen verdere maatregelen genomen.

Overtredingsrapporten die details verschaffen over alle overtredingen van locatiegeboden en niet alleen degene die overtredingsgrenzen bereiken, worden op een aantal manieren gebruikt. In Nederland worden ze gebruikt in toezichtgesprekken om de naleving door onder toezicht gestelden te bespreken. Dit heeft het voordeel dat ze bewust worden gemaakt van het feit dat ze worden gecontroleerd en van de nauwkeurigheid van de apparatuur. Hoewel het duidelijk is dat deze rapporten nuttig kunnen zijn voor reclaseringsmedewerkers en anderen, kan de hoeveelheid gegevens die ze bevatten overweldigend zijn en moeilijk te interpreteren en te gebruiken op een constructieve manier. Grootschaliger gebruik van voortgangsrapportages kan worden gestimuleerd door het opstellen van een toegankelijker format.

Het moment waarop instanties niet langer de verantwoordelijkheid hebben om toezicht te houden op personen verschilt tussen jurisdicties. In België geldt dat zodra overtredingen zijn gemeld bij de politie of het gevangeniswezen personen niet meer onder de verantwoordelijkheid van de controlecentra staan. Het ET eindigt en het dossier wordt gesloten. In Engeland daarentegen gaat het ET door totdat de aanbieder in kennis wordt gesteld door de rechtbanken of gevangenis dat de ET-voorwaarden zijn opgeheven. Het Engelse systeem heeft een aantal problemen veroorzaakt, omdat communicatievertragingen ertoe hebben geleid dat personen mogelijk onder toezicht bleven nadat het ET-toezicht was opgeheven, zodat de leveranciers betaald werden voor toezichten op personen die feitelijk niet langer onder ET stonden.

Diversiteit

In alle jurisdicties, met uitzondering van Schotland, was er een gebrek aan bewustzijn van diversiteitskwesties, vooral bij beleidsmakers en managers. Geen enkel rechtsgebied beschikt over een systematisch diversiteitsbeleid ten aanzien van etniciteit en religie. Er zijn wel voorbeelden waaruit blijkt dat er rekening wordt gehouden met het geslacht van de onder toezicht gestelden. In verschillende jurisdicties bestond regelgeving met betrekking tot wie het huis van vrouwen konden bezoeken en/of hun enkelbanden mocht aansluiten, maar dit was meer ter bescherming van de werknemers tegen beschuldigingen van aanranding dan om de onder toezicht gestelden te beschermen. In verschillende jurisdicties zijn een aantal specifieke maatregelen getroffen op het gebied van diversiteit, maar het

was eerder gebruikelijk dat diversiteitskwesties op ad hoc-basis werden behandeld.

Jurisdicties beschikten over verschillende manieren om met mensen om te gaan die de taal (talen) van het land niet spraken. In Engeland en Schotland worden bedrijven ingezet om vertaaldiensten te verstrekken via de telefoon. In België daarentegen bestaan hiervoor geen specifieke regelingen.

Data van elektronisch toezicht

ET genereert een aanzienlijke hoeveelheid gegevens. Met behulp van GPS-technologieën worden aanzienlijk meer gedetailleerde gegevens verzameld over de bewegingen van personen, maar met zowel RF- als GPS-technologieën worden 24 uur per dag gegevens verzameld. Naarmate de duurtijd van ET langer wordt, neemt ook het aantal vragen over het juiste gebruik en de opslag van deze gegevens toe in Europa. De strikte bescherming van persoonsgegevens in Duitsland leidt ertoe dat alle gegevens met betrekking tot ET na 2 maanden worden vernietigd, tenzij deze nodig zijn als bewijs in strafzaken. In Engeland en Schotland daarentegen worden gegevens voor onbepaalde tijd opgeslagen. In alle jurisdicties worden gegevens opgeslagen op de servers van de leveranciers van de apparatuur. Ze zijn eigendom van de overheden maar toch zijn ze voor hen niet altijd gemakkelijk toegankelijk.

Ondanks de aanzienlijke hoeveelheid data die door ET wordt geproduceerd, was het een uitdaging om bruikbare gegevens voor het onderzoek te verzamelen. In veel gevallen zijn zelfs basis statistische gegevens niet beschikbaar en ze worden in geen enkel rechtsgebied routinematig gepubliceerd. Dit heeft het huidige onderzoek belemmerd en zal onvermijdelijk ook toekomstig onderzoek hinderen, alsmede de publieke kennis van ET. Dit betekent ook dat geen conclusies konden worden getrokken over de effectiviteit van ET op basis van statistische analyse van kwantitatieve gegevens.

Personeel

Het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van ET, hun professionele kwalificaties en verantwoordelijkheden verschillen tussen de Britse en de Europese modellen. ET-medewerkers in het Verenigd Koninkrijk zijn geen professionele reclaseringsmedewerkers en moeten alleen beschikken over een elementair diploma. In Nederland daarentegen houden reclaseringsmedewerkers die specifiek getraind zijn in ET toezicht over het volledige proces en zijn verantwoordelijk voor casemanagement. In het Verenigd Koninkrijk zijn ET-medewerkers, die in dienst zijn van de private aanbieder, verantwoordelijk voor zowel de technische aspecten van het ET als voor het informeren en ondersteunen van de personen onder ET. In Nederland daarentegen zijn reclaseringsmedewerkers te allen tijde verantwoordelijk voor het verstrekken van informa-

tie aan onder toezicht gestelden en vergezellen zij technici bij de installatie van de apparatuur. In alle jurisdicties, met uitzondering van Schotland, zijn er afzonderlijke medewerkers voor respectievelijk de technische installaties en werk in de meldkamer. In België worden justitieassistenten in ET steeds minder betrokken in het ET, zodat ET-medewerkers in overheidsdienst steeds vaker de enige aanspreekpunten zijn voor onder toezicht gestelden. In verschillende jurisdicties werken technische installateurs vanuit thuis waardoor logistiek-geografische problemen en kosten worden beperkt. Werken vanuit huis levert echter ook grotere bekommernissen op over de veiligheid van gegevens en apparatuur, en beperkt het contact tussen de medewerkers.

ET-veldmedewerkers werken in uitdagende omgevingen dus het waarborgen van de veiligheid is van groot belang. Medewerkers in alle jurisdicties geven aan dat incidenten zeldzaam zijn en vaker verbale dan fysieke agressie betreffen. Zelfstandig werken, wat gebruikelijk is in België, Engeland en Schotland, vergroot de zorgen over de veiligheid. Procedures voor risicobeoordelingen variëren tussen jurisdicties en de hiervoor benodigde informatie is soms niet beschikbaar. Alle jurisdicties, met uitzondering van Duitsland, hebben formele veiligheidsprocedures opgesteld. Toch verschilt de mate waarin medewerkers zich in staat voelen veiligheidsprocedures te gebruiken, en ook geneigd zijn om deze te gebruiken, in en tussen jurisdicties.

De toekomst van ET

In alle jurisdicties, met uitzondering van Duitsland, leeft de verwachting dat ET in de toekomst meer zal gebruikt worden. Ook in Duitsland wordt overwogen om ET te gebruiken om de toepassing van de voorlopige hechtenis te reduceren. De groei wordt verwacht op verschillende manieren via nieuwe modaliteiten en technologieën, en via het vergroten van het gebruik van bestaande modaliteiten, in sommige gevallen via het verruimen van toelatingscriteria. Nieuwe en verbeterde technologieën bieden mogelijkheden voor het uitbreiden van het gebruik van ET. GPS wordt in het bijzonder beschouwd als een technologie die een hogere mate van controle en toezicht mogelijk maakt, maar er is een duidelijk besef dat RF-technologie ook voordelen heeft en in de toekomst een belangrijke rol in ET moet blijven spelen. De invoering van bilateraal slachtoffertoezicht wordt in verschillende jurisdicties actief gestimuleerd en er wordt in het algemeen met belangstelling naar uitgekeken.

In verschillende jurisdicties leeft de verwachting dat er zich wijzigingen zullen voordoen in het ET, die niet alleen het gevolg zullen zijn van het ET-beleid of technologische ontwikkelingen, maar ook van de bredere veranderingen in criminaliteitscontrole en wijzigingen in de strafmodaliteiten waarbij ET wordt ingezet.

Er kunnen geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van respectievelijk autonome en geïntegreerde ET-modellen, maar de historische grenzen tussen de Britse en Europese modellen vervagen. Schotland streeft naar een grotere integratie met sociaal werk, terwijl België het gebruik van autonome ET-maatregelen verder zal verhogen.

1. Het empirisch onderzoek greep plaats tussen de herfst 2014 en begin 2016.
2. Institute for Criminal Policy Research (2016) *World Prison Population List*. Beschikbaar op: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>
3. Gevangenispopulatiecijfers in 2014 voor België, Duitsland en Nederland, en 2013 voor Engeland en Wales, en Schotland (SPACE, 2015)
4. Hucklesby, A. (2009a) 'Keeping the lid on the prison remand population: The experience in England and Wales', *Current Issues in Criminal Justice*, Vol 21(1): 3-23.
5. Raad van Europa jaarlijkse gevangenisstatistieken (SPACE 1) (2012, 2015) onderzoek 2010 en 2014. Beschikbaar op: <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>
6. Pepper, M. en Dawson, P. (2015) *Alcohol Abstinence Monitoring Requirement*, London: MOPAC.
7. Hucklesby, A. (2009b) 'Understanding offenders' compliance: a case study of electronically monitored curfew orders', *Journal of Law and Society*, 36(2): 248-271.
8. Criminal Justice Joint Inspectorate (CJJI) (2008) *A complicated business*, Manchester: HMIP.
9. Hucklesby, A. (2011) *Bail Support Schemes for Adults*, Bristol: Policy Press.
10. Vanhaelemeesch, D. (2014) 'Experiencing electronic monitoring', *Criminal Justice Matters*, 95: 12-13.

Dit samenvattend rapport is één van de resultaten van het Europese project: 'Creativiteit en effectiviteit in het gebruik van elektronisch toezicht als alternatief voor de gevangenisstraf in EU-lidstaten' door prof. Anthea Hucklesby (University of Leeds, VK), 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) en dr. Hannah Graham (University of Stirling, Schotland). Meer informatie over het project, waaronder samenvattende rapporten en volledige rapporten van elk rechtsgebied, en een vergelijkend samenvattend rapport zijn te vinden op: www.emeu.leeds.ac.uk of neem contact op met prof. Anthea Hucklesby (A.L.Hucklesby@leeds.ac.uk).