

# Elektronisch toezicht in Nederland

## Uitkomsten van het experiment

**E.C. Spaans, C. Verwers**

Den Haag, SDU/WODC, 1997

## Onderzoek en Beleid, nr. 164

### Samenvatting en discussie

In de zoektocht naar geschikte alternatieven voor het gebruik van schaarse cellen in ons land, dook medio 1987 in de media voor het eerst het idee van elektronisch toezicht op. Begin 1988 berichtten de bewindslieden van Justitie aan de Tweede Kamer een studiec commissie te willen instellen, met als taak de mogelijkheden van elektronisch bewaakt huisarrest, zoals het toen nog genoemd werd, te onderzoeken. Eind 1988 bracht deze Commissie Elektronisch Toezicht Delinquenten advies uit (Commissie-Schalken, 1988). De teneur van het advies was terughoudend. Op grond van ervaringen in de Verenigde Staten achtte de commissie toepassing van elektronisch toezicht als alternatief voor voorlopige hechtenis of voor onvoorwaardelijke gevangenisstraf denkbaar, mits toegepast in combinatie met een zinvolle tijdsbesteding, niet te lang van duur - maximaal vier maanden - en met uitdrukkelijke instemming van de betrokken justitiabele. Niettemin werd invoering van elektronisch toezicht in het Nederlandse strafrecht niet wenselijk geacht en werd zelfs de tijd voor een experiment (nog) niet rijp geacht. Eerst zou een principiële discussie moeten plaatsvinden. De commissie was onder andere beducht voor aanzuigende werking - elektronisch toezicht zou wel eens in de plaats kunnen komen van de 'gewone' dienstverlening - en voor een grote inbreuk op de privacy van betrokkene en familie. Nadat ook de Overleg- en advies- commissie alternatieve sancties (OCAS) in 1990 niet echt positief was over de wenselijkheid van elektronisch toezicht, is het een tijd stil geweest rond dit onderwerp (OCAS, 1990). Totdat in 1994 de voorbereidingen begonnen voor een experiment, dat uiteindelijk op 11 juli 1995 van start is gegaan.

Het experiment, dat twee jaar duurt en dat plaatsvindt in de arrondissementen Groningen, Leeuwarden, Assen en Zwolle, moet uitwijzen of elektronisch toezicht een bruikbaar alternatief vormt voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het elektronische toezicht wordt vooralsnog op twee manieren toegepast. De eerste toepassing geschiedt in combinatie met een taakstraf. Het gaat dan om personen die bijvoorbeeld vanwege de ernst van de gepleegde feiten kunnen rekenen op een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes tot twaalf maanden. Gezien de hoogte van de straf komen zij niet in aanmerking voor een taakstraf. Door echter een lange taakstraf te combineren met elektronisch toezicht kan de gewenste straf worden gerealiseerd en een verblijf in de cel worden voorkomen. De rechter veroordeelt die personen dan tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden, om te zetten in een taakstraf, plus een voorwaardelijke gevangenisstraf met als bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde voor een bepaald aantal maanden onder elektronisch toezicht wordt geplaatst. De tweede toepassing van elektronisch toezicht heeft betrekking op gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenisstraf. Gedetineerden die minstens de helft van hun straf in een gesloten of halfopen inrichting hebben uitgezeten, kunnen, indien zij aan bepaalde criteria voldoen, het laatste deel van hun straf thuis uitzitten. Elektronisch toezicht vormt in dit geval, samen met plaatsing in een penitentiaire open inrichting en een inrichting voor dagdetentie, een onderdeel van de detentiefasering. Daarnaast wordt elektronisch toezicht toegepast bij gedetineerden in een huis van bewaring die na het onherroepelijk worden van hun vonnis nog maar een kort strafrestant hebben. Zowel voor de 'taakstrafklanten' als voor beide groepen gedetineerden - voor het gemak aangeduid met de term detentiefaseerders - bedraagt de duur van het elektronische toezicht één tot zes maanden. Om voor elektronisch toezicht in aanmerking te komen, dient men aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo moeten de personen en eventueel hun huisgenoten instemmen met het elektronische toezicht en dienen zij te beschikken over geschikte huisvesting in de proefregio. Een andere belangrijke voorwaarde is dat er sprake is van een zinvolle dagbesteding tijdens het elektronische toezicht, zoals werk of opleiding. Kandidaten voor elektronisch toezicht worden bij de reclassering aangemeld door onder andere de Bureaus Sociale Dienstverlening (BSD's) van penitentiaire inrichtingen, advocaten en het Openbaar Ministerie. De reclassering brengt een advies uit over de geschiktheid van iedere kandidaat en over de eventuele invulling van het elektronische toezicht. De beslissing om een kandidaat onder elektronisch toezicht te plaatsen, ligt bij de rechter respectievelijk de Selectie Advies Commissie (SAC) voor het

gevangeniswezen.

Gedurende het elektronische toezicht volgt de onder toezicht gestelde - verder deelnemer genoemd - een verplicht dagprogramma, bestaande uit bijvoorbeeld werk, opleiding, behandeling, het verrichten van huishoudelijke taken of deelname aan het programma van de inrichting voor dagdetentie in Groningen. Daarnaast kan het programma een of meer vrij besteedbare uren per dag of per week bevatten. Gedurende de overige uren dient de deelnemer thuis te zijn. De verplichte aanwezigheid thuis wordt langs elektronisch weg gecontroleerd. Hiertoe draagt de deelnemer een enkelbandzender die twee keer per minuut een signaal uitzendt naar een ontvanger die in de woning van de deelnemer staat opgesteld. De ontvanger staat via de telefoonlijn in verbinding met een computer in de meldkamer van een particulier beveiligingsbedrijf. In deze computer is het dagprogramma van iedere deelnemer opgeslagen. Op willekeurige momenten controleert de computer de aan- of afwezigheid van de deelnemer. Indien het signaal niet correspondeert met het opgeslagen dagprogramma of indien de deelnemer probeert om de enkelband te verwijderen, geeft de computer een alarmmelding. Deze melding wordt terstond doorgegeven aan de reclassering, die contact opneemt met de deelnemer om na te gaan wat hiervan de reden is. Verwijtbare overtredingen - te laat thuis, afwezigheid buiten de toegestane uren - resulteren in een waarschuwing. Bij een tweede of een zeer ernstige overtreding (bijvoorbeeld een strafbaar feit) wordt het toezicht stopgezet. Om op de hoogte te blijven van het verloop van het toezicht, om eventuele wijzigingen in het dagprogramma door te geven en om begeleiding te bieden bij problemen die zich voordoen, onderhoudt de reclassering regelmatig persoonlijk of telefonisch contact met de deelnemer. Het aantal deelnemers dat tijdens de proefperiode tegelijkertijd onder elektronisch toezicht kan staan, bedraagt maximaal vijftig.

### **Onderzoek**

Om na te gaan of elektronisch toezicht een bruikbaar alternatief vormt voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, heeft het WODC een evaluatie-onderzoek uitgevoerd, bestaande uit twee delen. In het eerste deel is vooral gekeken naar de manier waarop het experiment is opgezet en naar de wijze waarop de betrokken instanties - de reclassering, het gevangeniswezen, de rechterlijke macht en het departement - gedurende het eerste experimentele jaar hebben samengewerkt. De uitkomsten van dit eerste deelonderzoek staan vermeld in een eerder verschenen interimrapport (Spaans, 1996). Een overzicht van de voornaamste bevindingen uit het interimrapport is te vinden in bijlage 2 van dit eindrapport. In het tweede deel van het onderzoek, waarvan in dit eindrapport verslag wordt gedaan, is vooral gekeken naar de resultaten van het experiment met elektronisch toezicht. Aandacht wordt besteed aan de volgende vragen.

- Wie wordt er voor elektronisch toezicht aangemeld?
- Wie van de aangemelde personen wordt wel en wie wordt niet onder elektronisch toezicht geplaatst (en om welke reden)?
- Hoe ziet het elektronische toezicht er in de praktijk uit, hoe verloopt het?
- Welke factoren zijn van invloed op het verloop en de afloop van het elektronische toezicht?
- Hoeveel detentie wordt door het elektronische toezicht vervangen?
- Hoe ervaren de deelnemers en hun huisgenoten het elektronische toezicht?

De gegevens in dit eindrapport hebben hoofdzakelijk betrekking op de periode vanaf de start van het experiment in juli 1995 tot en met januari 1997. De informatie is afkomstig uit de dossiers van de reclassering, uit strafdossiers van de taakstrafklanten en uit penitentiaire dossiers van de detentiefaseerders. Daarnaast zijn enkele gegevens verzameld over de aanmeldingen voor en plaatsingen onder elektronisch toezicht gedurende het laatste half jaar van het experiment: de periode februari 1997 - juli 1997. Interviews met 48 deelnemers en 21 huisgenoten van deelnemers geven een indruk hoe deze 'consumenten' het elektronische toezicht hebben ervaren.

### **De toepassing van elektronisch toezicht**

#### **Aanmelding en advies**

Gedurende de eerste anderhalf jaar van het experiment zijn 279 personen bij de reclassering aangemeld voor een advies inzake elektronisch toezicht. Twee derde van hen is gedetineerd. PI Bankenbosch en PI Groningen zijn de voornaamste leveranciers van deze potentiële detentiefaseerders. De meeste kandidaten voor een taakstraf plus elektronisch toezicht zijn aangemeld door het parket van de officier van justitie en de advocatuur. Meer dan 90% van de adviezen die de reclassering uitbrengt, is positief. In de gevallen waarin de reclassering adviseert om een persoon niet onder elektronisch toezicht te plaatsen, is veelal sprake van het ontbreken van geschikte huisvesting of van (mogelijkheden tot) een zinvolle dagbesteding dan wel van problemen in de thuissituatie. Van de adviezen van de reclassering wordt ruim twee derde door de SAC en de rechter overgenomen. In de overige gevallen heeft de SAC, ondanks het positieve advies van de

reclassering, geen vertrouwen in de motivatie en het doorzettingsvermogen van de kandidaat of acht de rechter een taakstraf plus elektronisch toezicht niet op zijn plaats. Plaatsing onder elektronisch toezicht na een negatief advies van de reclassering komt geen enkele keer voor.

### **Wel of niet onder elektronisch toezicht geplaatst**

Bijna de helft van de aangemelde kandidaten - 126 personen - is onder elektronisch toezicht geplaatst. Een achtste moet nog aan het elektronische toezicht beginnen of is nog in afwachting van een advies of een beslissing hierover op het moment dat de dataverzameling wordt afgerond. De rest van de kandidaten - iets meer dan 40% - is om uiteenlopende redenen niet onder elektronisch toezicht geplaatst. Onder deze afgevallene kandidaten bevinden zich verhoudingsgewijs veel personen die in het kader van een taakstraf plus elektronisch toezicht zijn aangemeld. Van alle potentiële taakstrafklanten over wie de reclassering advies heeft uitgebracht, valt namelijk ruim twee derde af. De meesten van hen komen niet voor elektronisch toezicht in aanmerking omdat de rechter een taakstraf plus elektronisch toezicht te zwaar vindt of omdat de rechter een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf van acht tot twaalf maanden aangewezen acht. Deze uitkomst impliceert dat de reclassering vaak veel (advies)werk voor niets verricht als het gaat om aanmeldingen voor elektronisch toezicht in het kader van een taakstraf. De meeste detentiefaseerders die niet onder elektronisch toezicht zijn gesteld - ruim een kwart van alle aangemelde gedetineerden - hebben zelf hun kandidatuur ingetrokken (omdat de procedure te lang duurt of omdat zij liever naar bijvoorbeeld een open inrichting gaan) of zijn als kandidaat door de penitentiaire inrichting teruggetrokken (bijvoorbeeld vanwege het niet terugkeren van weekendverlof of vanwege drank- of druggebruik).

### **Kenmerken van de deelnemers**

Onder de 126 personen die onder elektronisch toezicht zijn geplaatst, bevinden zich 110 detentiefaseerders en 16 taakstrafklanten. Zij zijn (indertijd) veroordeeld voor delicten die uiteenlopen van steunfraude en veelvuldige winkeldiefstal tot afpersing, ontvoering en (poging tot) moord of doodslag. De 8 vrouwen en 118 mannen in kwestie zijn gemiddeld 34 jaar oud. De meesten hebben een Nederlandse achtergrond (80%) en zijn gehuwd of samenwonend (70%). Voorafgaand aan hun arrestatie of detentie had iets minder dan de helft betaald werk. De rest was werkloos, (tijdelijk) arbeidsongeschikt, huisvrouw of volgde een opleiding. Overmatig drankgebruik ten tijde van de arrestatie of voor aanvang van de detentie wordt vermeld in de dossiers van 11% van de deelnemers. Regelmatig harddruggebruik wordt genoemd bij 9% van de deelnemers. Het percentage (voormalige) harddruggebruikers ligt hiermee de helft lager dan onder de afgewezen of teruggetrokken kandidaten. In andere opzichten vallen er nagenoeg geen verschillen te constateren tussen de kandidaten die wel en degenen die niet onder elektronisch toezicht zijn geplaatst. Opgemerkt kan nog worden dat deelnemende detentiefaseerders wat betreft leeftijd, geslacht, dagbesteding voor detentie en druggebruik nauwelijks verschillen van de 'doorsnee' langgestraften in Nederlandse penitentiaire inrichtingen.

### **Kenmerken van het elektronische toezicht**

Het elektronische toezicht vertoont vrijwel vanaf het begin van het experiment een snelle groei. Deze groei komt echter vrijwel geheel voor rekening van de detentiefaseerders. De taakstrafvariant komt namelijk pas in het tweede proefjaar enigszins op gang. Het grootste aantal taakstrafklanten wordt bereikt in de periode januari 1997 - juli 1997, wanneer maandelijks ongeveer tien taakstrafklanten tegelijkertijd onder elektronisch toezicht staan. Het aantal deelnemende detentiefaseerders bedraagt in die periode ongeveer veertig per maand. Tezamen met de taakstrafklanten zorgen zij voor een vrijwel volledige bezetting van de beschikbare vijftig plaatsen gedurende de laatste zes maanden van de proefperiode.

Gemiddeld duurt het elektronische toezicht 3,5 maanden. Bijna de helft van de deelnemers volgt gedurende de eerste zes weken van het elektronische toezicht het programma van de inrichting voor dagdetentie in Groningen. Het verrichten van werk - op een vrijwilligersproject of een projectplaats voor dienstverleners, in een eigen bedrijf of een familiebedrijf of bij een particuliere werkgever - vormt het belangrijkste onderdeel van het (overige) dagprogramma van de meeste deelnemers. Ruim drie kwart van de deelnemers is gemiddeld 36 uur per week aan het werk, verdeeld over vijf dagen. Andere activiteiten die behoren tot het verplichte dagprogramma van de deelnemers, zijn het volgen van een (voltijd)opleiding, het verrichten van huishoudelijke taken, de verzorging van kinderen, het volgen van therapie of het verrichten van een opgelegde taakstraf. Inclusief vrij besteedbare uren - gemiddeld dertien per week - zorgt het dagprogramma voor de invulling van gemiddeld zo'n vijftig uur per week. De deelnemers die zich aan de afspraken houden, worden beloond met gemiddeld negen extra vrije uren per week.

### **Verloop en afloop van het toezicht**

Bij een vijfde van de deelnemers wordt melding gemaakt van problemen tijdens het elektronische toezicht. In een aantal gevallen blijkt het moeilijk om een geschikte werkplek voor de deelnemer te vinden of is er sprake van spanningen in de thuissituatie. Ook komt het soms voor dat de apparatuur onduidelijke of valse alarmmeldingen geeft. Een zesde van de deelnemers krijgt tijdens hun elektronische toezicht een officiële waarschuwing, voornamelijk vanwege ongeoorloofde afwezigheid en te laat thuis komen. De overgrote meerderheid van de deelnemers die hun elektronische toezicht hebben beëindigd, hebben de elektronisch-toezichtperiode voltooid. Slechts een tiende van de deelnemers is voortijdig uitgevallen. Hun elektronische toezicht is stopgezet omdat zij opnieuw ongeoorloofd afwezig zijn geweest of te laat zijn thuisgekomen of vanwege relatieproblemen die ertoe geleid hebben dat de huisgenoot zijn of haar instemming met het elektronische toezicht introk. In twee gevallen is het elektronische toezicht voortijdig beëindigd in verband met een aanhouding door de politie op verdenking van respectievelijk handel in drugs en winkeldiefstal. Het verloop en de afloop van het elektronische toezicht vertonen geen samenhang met de duur van het elektronische toezicht, de modaliteit (taakstraf of detentiefasering), het aantal uur dat men per dag of per week verplicht thuis moet zijn en de woonsituatie van de deelnemers (wel of geen huisgenoten).

### **Vervanging van onvoorwaardelijke gevangenisstraf**

In de onderzochte periode zijn twintig personen door de rechter veroordeeld tot een taakstraf plus elektronisch toezicht. De meesten van hen hebben 240 uur onbetaalde arbeid in plaats van zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf gekregen, plus een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden met als bijzondere voorwaarde twee tot zes maanden elektronisch toezicht. De rechtbank in Zwolle en het gerechtshof in Leeuwarden hebben de meeste straffen opgelegd. Zij hebben respectievelijk vijf en zes veroordelingen tot een taakstraf plus elektronisch toezicht uitgesproken. Om na te gaan of de taakstraffen plus elektronisch toezicht een langere vrijheidsstraf (dat wil zeggen, meer dan zes maanden onvoorwaardelijk) vervangen, zijn op basis van gegevens uit het strafdossier zogenaamde ernstscores berekend. De ernstscores geven een indicatie van een belangrijke factor in de straftoemeting, namelijk de ernst of zwaarte van de zaak. Eerder zijn zulke scores berekend in een WODC-onderzoek naar de toepassing van 'gewone' werkstraffen en korte vrijheidsstraffen bij meerderjarigen (Spaans, 1995). Vergelijken we de ernstscores van de taakstrafklanten met die van de personen die in het verleden een gewone werkstraf of een korte vrijheidsstraf hebben gekregen, dan zien we behoorlijke verschillen. De gemiddelde ernstscore van de personen die veroordeeld zijn tot een taakstraf plus elektronisch toezicht ligt aanzienlijk hoger dan de gemiddelde ernstscore van personen uit het eerdere onderzoek die uitsluitend een werkstraf of een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf hebben gekregen. Ervan uitgaand dat de toepassing van de werkstraf in de afgelopen jaren niet al te ingrijpend is veranderd - dat wil zeggen, dat de werkstraf (nog steeds) wordt opgelegd voor ongeveer even ernstige feiten - wijzen deze uitkomsten erop dat de combinatie taakstraf plus elektronisch toezicht inderdaad in de plaats komt van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan zes maanden. Bij de 110 detentiefaseerders die onder elektronisch toezicht zijn geplaatst, vervangt het elektronische toezicht gemiddeld een vijfde van de totale detentietijd. Van de gemiddeld bijna 19 maanden die de detentiefaseerders werkelijk gedetineerd zijn - dus inclusief preventieve hechtenis en exclusief vervroegde invrijheidstelling - zijn 3,5 maanden in de vorm van elektronisch toezicht ten uitvoer gelegd. Precies de helft van de detentiefaseerders is vanuit een halfopen inrichting onder elektronisch toezicht geplaatst. Ruim een kwart is afkomstig uit een huis van bewaring; zij hebben hun (korte) strafrestant na het onherroepelijk worden van het vonnis thuis uitgezeten. De rest van de detentiefaseerders is rechtstreeks vanuit een gevangenis voor langgestrafte of vanuit een penitentiaire open inrichting onder elektronisch toezicht geplaatst. In de meeste gevallen wordt de plaatsing onder elektronisch toezicht gecombineerd met deelname aan het programma van de inrichting voor dagdetentie, waarbij gedurende de eerste zes weken van het elektronische toezicht het programma van dagdetentie wordt doorlopen (de zogenaamde ET-plus-variant). Opgemerkt kan nog worden dat de detentiefaseerders wat betreft hun gemiddelde strafduur niet verschillen van de doorsneelanggestrafte in ons land (CBS, 1997). Hetzelfde geldt voor de delicten waarvoor zij indertijd veroordeeld zijn. Met andere woorden, zowel in termen van leeftijd, geslacht, dagbesteding voor detentie en druggebruik als in termen van gepleegde delicten en opgelegde straf komen de deelnemende detentiefaseerders overeen met de 'gemiddelde' langgestrafte in een penitentiaire inrichting.

### **Meningen en ervaringen van deelnemers en huisgenoten**

Uit de interviews met 48 deelnemers en 21 huisgenoten van deelnemers kan worden opgemaakt dat het elektronische toezicht als een echte straf wordt ervaren. Hoewel meer dan de helft van de

geïnterviewde deelnemers van mening is dat elektronisch toezicht minder zwaar is dan een verblijf in een gevangenis, is het geenszins een 'makkie'. Het elektronische toezicht doet een groot beroep op de zelfdiscipline en de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers. Het strakke dagprogramma maakt dat het elektronische toezicht ervaren wordt als een aanzienlijke beperking van de vrijheid. Andere aspecten die het elektronische toezicht zwaar maken, hebben te maken met de apparatuur en de invloed op de thuissituatie. Zo geeft de enkelbandzender soms problemen bij het (trappen)lopen of sporten of leidt hij tot (huid)irritatie. Bovendien valt de zender niet altijd goed te camoufleren, waardoor sommige deelnemers bewust afzien van bepaalde activiteiten. Het meest hinderlijk vinden de deelnemers en de huisgenoten de beperkingen die de apparatuur oplegt aan het gebruik van de telefoon. In de thuissituatie leidt het elektronische toezicht soms tot spanningen, vooral in het begin van de elektronisch-toezichtperiode. Omdat de deelnemers en huisgenoten weer aan elkaar moeten wennen en de deelnemers doorgaans nog weinig vrij besteedbare uren hebben, heeft men het gevoel 'op elkaars lip te zitten'. Ook legt het elektronische toezicht in zekere zin beperkingen op aan de huisgenoten. Omdat de deelnemer thuis moet blijven, voelen de geïnterviewde huisgenoten zich (aanvankelijk) nogal eens bezwaard om zelf de deur uit te gaan. Of men is minder snel geneigd om vrienden of bekenden thuis uit te nodigen. Van een duidelijke inbreuk op de privacy is volgens de meeste deelnemers echter geen sprake. Slechts een enkele huisgenoot heeft het gevoel (ook) zelf gestraft te worden door het elektronische toezicht van de deelnemer. Naast deze nadelen zien de deelnemers en hun huisgenoten echter ook belangrijke voordelen van het elektronische toezicht. Het belangrijkste voordeel is dat de deelnemer (weer) thuis is, veelal bij partner en kinderen. Het dagprogramma zorgt daarbij voor een zinvolle dagbesteding: overdag is men aan de slag, 's avonds en in het weekend is men thuis. Voor de huisgenoten geldt dat zij niet (meer) op bezoek hoeven in de gevangenis, wat in ieder geval tijd en vaak ook geld uitspaart. Over de begeleiding door de reclassering is men doorgaans tevreden. De voor- en nadelen afwegend geven verreweg de meeste deelnemers en huisgenoten dan ook te kennen elektronisch toezicht te prefereren boven een verblijf in een penitentiaire inrichting.

## **Discussie**

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat elektronisch toezicht een bruikbaar alternatief kan vormen voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Dit geldt voor zowel de toepassing in het kader van een taakstraf als de toepassing in het kader van detentiefasering. De personen die veroordeeld zijn tot een taakstraf plus elektronisch toezicht, lijken hiermee een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden te hebben ontlopen. Van een aanzuigende werking, in de zin dat elektronisch toezicht is toegevoegd in zaken waarin uitsluitend een taakstraf zou hebben volstaan, lijkt geen sprake te zijn. Bij de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering wordt gemiddeld een vijfde van de nettostraf tijd buiten de muren van de gevangenis ten uitvoer gelegd. De gedetineerden die onder elektronisch toezicht zijn gesteld, onderscheiden zich daarbij wat hun achtergrondkenmerken en strafduur betreft niet van doorsneelanggestraften in penitentiaire inrichtingen. Ook in een ander opzicht vormt het elektronische toezicht een alternatief voor detentie. De interventie heeft volgens de deelnemers namelijk een duidelijk strafkarakter: het is behoorlijk zwaar en verplichtend van aard en doet een groot beroep op de zelfdiscipline en de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer. Kijken we naar het experiment in termen van het aantal voltooid en stopgezette toezichten, dan zijn de resultaten zonder meer positief te noemen. Twee experimenten in het buitenland, die min of meer vergelijkbaar zijn met de Nederlandse proef en die recentelijk zijn geëvalueerd, laten zien dat een uitvalpercentage van tien laag is. Zo kent een onlangs afgesloten experiment met elektronisch toezicht in Groot-Brittannië een uitvalpercentage van 25. Van de deelnemers aan deze proef, die door de rechter zijn veroordeeld tot (huis)arrest in combinatie met elektronisch toezicht, heeft een kwart de eindstreep niet gehaald (Mair en Mortimer, 1996). Het tweede experiment, dat in Zweden plaatsvindt, kent een uitvalpercentage dat vergelijkbaar is met Nederland (8%; zie Bishop, 1996; Somander, 1996). Dit experiment richt zich echter op een veel lichtere doelgroep, te weten personen die veelal wegens rijden onder invloed veroordeeld zijn tot twee of drie maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf en die thuis wachten op een oproep om hun straf te komen uitzitten (zogenaamde zelfmelders). De rol van de reclassering is in Zweden evenwel vergelijkbaar met die in Nederland. Zo adviseert de reclassering over de geschiktheid voor elektronisch toezicht, stelt zij het dagprogramma op en begeleidt en controleert zij de deelnemers intensief tijdens het elektronische toezicht. In Groot-Brittannië daarentegen is de reclassering nauwelijks bij het elektronische toezicht betrokken. De Britse deelnemers hebben alleen - incidenteel - contact met het beveiligingsbedrijf dat de apparatuur plaatst en toezicht houdt op de naleving van het huisarrest. De wijze van invulling van het elektronische toezicht en de intensieve begeleiding door de reclassering lijken een belangrijke verklaring te vormen

voor het verschil in succes tussen het Nederlandse en Zweedse experiment enerzijds en het Britse experiment anderzijds. De toepassing van het elektronische toezicht in ons land voldoet daarbij aan een aantal voorwaarden die indertijd door de Commissie-Schalken zijn genoemd. Zo wordt elektronisch toezicht alleen toegepast in combinatie met een zinvolle dagbesteding en mag het niet langer duren dan zes maanden. Ook wordt elektronisch toezicht alleen opgelegd na een advies hierover van de reclassering. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie-Schalken is toepassing als alternatief voor voorlopige hechtenis niet mogelijk. Daar staat tegenover dat toepassing in het kader van detentiefasering - een modaliteit die de Commissie-Schalken afwees - in het experiment nadrukkelijk een plaats krijgt. Om te voorkomen dat elektronisch toezicht de werkstraf gaat verdringen, wordt de mogelijkheid van elektronisch toezicht in combinatie met een taakstraf gereserveerd voor uitsluitend die verdachten die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan zes maanden boven het hoofd hangt. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat nagenoeg alle deelnemers aan de Nederlandse proef tijdens hun elektronische toezicht aan het werk zijn of een opleiding of cursus volgen en dat niemand zeven dagen per week, 24 uur per dag thuiszit. Verondersteld mag worden dat het elektronische toezicht hiermee een bijdrage levert aan de resocialisatie van de deelnemers.

Bij deze positieve uitkomsten moeten echter een paar kanttekeningen worden geplaatst. De eerste kanttekening heeft te maken met het aantal aanmeldingen voor en plaatsingen onder elektronisch toezicht. Hoewel gesteld kan worden dat de detentiefaseringvariant vrij goed loopt, moet worden aangetekend dat de meeste aanmeldingen van gedetineerden afkomstig zijn van twee penitentiaire inrichtingen: PI Bankenbosch en PI Groningen. Deze twee 'hofleveranciers' zijn reeds bij de voorbereiding van het experiment met elektronisch toezicht betrokken geweest. Andere penitentiaire inrichtingen, ook binnen het proefgebied, hebben gedurende de eerste anderhalf jaar van het experiment hooguit tien gedetineerden voor elektronisch toezicht aangemeld. Voorlichting over elektronisch toezicht aan de BSD's van (andere) penitentiaire inrichtingen blijft dan ook een belangrijk punt van aandacht. De taakstrafvariant komt daarentegen zeer moeizaam op gang. Ondanks herhaalde voorlichting aan de rechterlijke macht, de advocatuur en collega-medewerkers van de reclassering blijft het aantal aanmeldingen voor en plaatsingen onder elektronisch toezicht klein. De oorzaak hiervan ligt voor een belangrijk deel in terughoudendheid dan wel 'onwennigheid' bij de rechterlijke macht (zie ook Nieuwsbrief, 1997). Rechters en officieren van justitie stellen zich doorgaans op het standpunt dat het initiatief voor een taakstraf plus elektronisch toezicht dient uit te gaan van de verdachte, de advocaat of de reclassering. Zij moeten met een goed uitgewerkt voorstel komen, net als bij een 'gewone' taakstraf (zie Spaans, 1996). Van de taakstrafklanten over wie een uitgewerkt voorstel is uitgebracht, blijkt echter slechts een derde onder elektronisch toezicht te worden geplaatst. De rest krijgt een (veel) lichtere of zwaardere straf opgelegd. Afgezien van het feit dat de taakstrafvariant veel werk-voor-niets voor de reclassering met zich meebrengt, roept dit de vraag op of er wel behoefte is aan de taakstrafvariant. Deze vraag is actueel, daar het in de nabije toekomst wettelijk zal worden toegestaan een taakstraf te combineren met een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Een andere kanttekening moet worden geplaatst bij de bijdrage die elektronisch toezicht kan leveren aan het terugdringen van het cellentekort. Laten we de taakstrafklanten - gelet op het kleine aantal - even buiten beschouwing en kijken we alleen naar de groep detentiefaseerders, dan valt moeilijk te bepalen hoe groot deze bijdrage, bij eventuele landelijke invoering, zal zijn. De circa 5.000 langgestraften in ons land komen wat betreft een aantal achtergrondkenmerken en hun opgelegde straf weliswaar overeen met de deelnemende detentiefaseerders, maar het is niet bekend hoeveel van hen voldoen aan de criteria die gesteld worden ten aanzien van onder meer huisvesting, dagbesteding tijdens de eventuele elektronisch-toezichtperiode en het zich kunnen houden aan afspraken. Hetzelfde geldt uiteraard indien besloten zou worden tot uitbreiding van de doelgroep met bijvoorbeeld preventief gehechten of personen met een lopend vonnis (zelfmelders). Ook bij deze groep(en) dienen er voldoende mogelijkheden te zijn voor een goede voorbereiding, invulling en begeleiding van het elektronische toezicht.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het met enkele van de door de Commissie-Schalken gevreesde gevaren is meegevallen. Aanzuigende werking kon niet worden vastgesteld. En hoewel betrokkenen en hun familieleden aangeven elektronisch toezicht zeker niet licht te vinden, lijkt van een onaanvaardbare inbreuk in het privé-leven geen sprake te zijn.