

Samenvatting

Project- en onderzoeksopzet

Het project

Begin 2000 startte in het arrondissement Rotterdam een tweejarig experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis. Een belangrijk doel bij deze modaliteit is de maatschappelijke banden van de jongere te behouden en versterken. In principe komen alle jongeren in aanmerking voor elektronisch huisarrest die tussen de 12 en 18 jaar oud zijn en een of meer strafbare feiten hebben gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis kan worden geëist. Zij moeten echter wel voldoen aan een aantal voorwaarden. Zo moet de jongere beschikken over een stabiele thuissituatie, een zinvolle dagbesteding, en voldoende discipline en structurerend vermogen. De raadkamer beslist uiteindelijk over de toewijzing van het elektronisch huisarrest.

De haalbaarheid van elektronisch huisarrest wordt onderzocht door de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. De jeugdreclassering stelt samen met de jongere een weekprogramma op van minimaal dertig uur (school, werk, sport en dergelijke).¹ De jongere moet zich aan dit programma houden. De uren buiten het weekprogramma moet de deelnemer thuis zijn. Dit wordt elektronisch gecontroleerd via een systeem dat bestaat uit een enkelband met een zender die in verbinding staat met een computer. Bij de tenuitvoerlegging van het elektronisch huisarrest heeft de jeugdreclassering twee taken, namelijk begeleiding en controle van de deelnemers. Bij een overtreding krijgt de deelnemer een waarschuwing ('gele kaart'). Bij een hernieuwde of ernstige misstap volgt het advies het elektronisch huisarrest te stoppen ('rode kaart').

Het evaluatieonderzoek

De probleemstelling voor het evaluatieonderzoek luidt: hoe is het experiment totstandgekomen, hoe functioneert het en is invoering op bredere schaal wenselijk? De onderzoeksvragen hebben betrekking op de totstandkoming van het project, de samenwerking in het project, de instroomcriteria, de instroom en de 'aanzuigende' werking,² het verloop en de beleving van het elektronisch huisarrest door de jongere

1 Dikwijls wordt de term 'dagprogramma' gehanteerd. In feite betreft het echter een weekprogramma, waarbij de weekdagen zo nodig elk een verschillende invulling krijgen.

2 Aanzuigende werking is de mate waarin jongeren die nu elektronisch huisarrest hebben gekregen zouden zijn geschorst als elektronisch huisarrest niet had bestaan.

en zijn omgeving, de relatie tussen elektronisch huisarrest en de strafoplegging, en de mate waarin er recidive optreedt. Het onderzoek omvat een procesevaluatie met enkele kwantitatieve elementen.

De evaluatie heeft betrekking op de eerste anderhalf jaar van het tweejarige experiment. De bevindingen zijn in een aantal opzichten beperkt generaliseerbaar, want maar weinig deelnemers en hun ouders/verzorgers waren bereid tot een interview; ook zijn er knelpunten ondervonden bij het verzamelen van de kwantitatieve informatie.

Onderzoeksresultaten

Totstandkoming en samenwerking

De totstandkoming van het project heeft weinig strubbelingen gekend. Alle partijen in het arrondissement Rotterdam stonden positief tegenover het experiment. Het grote personeelsverloop en de vele functiewisselingen bij sommige instanties vereisen een doorgaande informatieverspreiding over elektronisch huisarrest.

De organisatie en samenwerking tussen de ketenpartners verlopen zoals in het projectplan/protocol is uiteengezet. Wel heerst er wat onbegrip tussen enerzijds de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering en anderzijds de rechters en het Openbaar Ministerie (OM). De oorzaak daarvan is onduidelijkheid over de overwegingen van de rechter-commissaris, de rechtbank en het OM die leiden tot de vraag om de haalbaarheid van elektronisch huisarrest te onderzoeken. De Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering vinden het frustrerend dat zij dikwijls veel werk verzetten voor zulke onderzoeken, waarna het elektronisch huisarrest vanwege (voor hen) niet altijd even heldere redenen uiteindelijk niet doorgaat.

De rond de oplegging van elektronisch huisarrest ontwikkelde procedures zijn redelijk goed uitvoerbaar. Een negatief punt is wel dat jongeren verspreid door het land blijken vast te zitten en niet, zoals beoogd, in de regio. Dit leidt tot extra reistijd voor de jeugdreclasseringsmedewerkers.

Door de bank genomen verloopt het experiment met elektronisch huisarrest qua proces vrij behoorlijk. De modaliteit is wel bijzonder arbeidsintensief. Het is niet waarschijnlijk dat het arbeidsintensieve karakter in de toekomst significant zal verminderen. De effectiviteit van de modaliteit is onder andere afhankelijk van de samenwerking tussen partners in de strafrechtketen.

Instroomcriteria

De instroom in de nieuwe modaliteit was veel geringer dan verwacht. Na anderhalf jaar bleken 23 jongeren onder elektronisch huisarrest te hebben gestaan. In deze periode waren 48 deelnemers verwacht. De geringe instroom wordt voor een groot deel verklaard door de stringente voorwaarden. Ten eerste heeft meer dan de helft

van de in het arrondissement Rotterdam voorgeleide jongeren bijvoorbeeld al geen stabiele thuissituatie en/of geen discipline en structurerend vermogen, terwijl bijna de helft niet over een zinvolle dagbesteding beschikt. Ten tweede blijkt dat er aangaande veel jongeren geen informatie over de toelatingscriteria voorhanden is. Dit komt doordat over sommige zaken pas op de raadkamer duidelijkheid wordt verkregen. Dan valt bijvoorbeeld alsnog een deel van de kandidaten af op grond van het aantal en/of de aard van de door hen gepleegde delicten. Daarnaast lijkt de instroom te lijden onder de concurrentie van de nachtdetentiemodaliteit in dit arrondissement. Verder kan de nieuwigheid een negatief effect op de instroom hebben gehad.

Alle ketenpartners zeggen de instroomcriteria te respecteren en deze als adequaat en noodzakelijk te beschouwen. De interpretatie en operationalisering van sommige criteria lijken echter afhankelijk te zijn van de discretie van individuele personen. Over de betekenis van de diverse criteria en hoe deze te meten is niets vastgelegd. Volgens het OM en de rechters kunnen de selectiecriteria resulteren in een tweedeling. Zo blijven jongeren die door hun thuissituatie geen elektronisch huisarrest krijgen, vastzitten. Zij lopen het risico om bij de rechtszitting ook nog een detentiestraf te krijgen. Jongeren van wie de thuissituatie goed is, worden daarentegen op twee manieren gestimuleerd: zij mogen thuis verblijven en lopen nauwelijks risico om nog een vrijheidstraf opgelegd te krijgen op de strafzitting. Zo'n straf zou immers de doelen van elektronisch huisarrest ondergraven, namelijk behoud en versterking van de maatschappelijke banden van de jongere.

Instroom en aanzuigende werking

Nagenoeg alle 23 elektronisch-huisarrestdeelnemers waren jongens. Gemiddeld waren zij bijna 15,5 jaar oud. De groep bestaat grotendeels uit Nederlandse, Turkse, Surinaamse (elk bijna een kwart) en Marokkaanse jongeren (14%). Meestal behelste het delict waarvoor de jongeren werden voorgeleid diefstal met geweld (circa 70%). Circa 1 op de 5 jongens heeft zich schuldig gemaakt aan openlijke geweldpleging. Voor ongeveer 4 op de 10 jongeren was dit de eerste keer dat zij in aanraking kwamen met justitie.

De informatie uit de raadkamerzittingen geeft geen aanwijzingen dat er een aanzuigend effect is opgetreden. In de interviews is gebleken dat de meningen van de rechters en de officier van justitie over het bestaan van een aanzuigend effect variëren. De vroeghulpadviezen van de Raad voor de Kinderbescherming lijken te wijzen in de richting van een lichte aanzuigende werking.

Verloop van het elektronisch huisarrest

Aan het begin van het traject blijft de geringe tijd die er is om het elektronisch-huisarrestonderzoek te doen een belangrijk knelpunt. De jeugdreclassering laat weten de huidige geringe instroom wel aan te kunnen. De dubbele taakstelling

– begeleiden en controleren – levert geen problemen op. Bij een toename van het aantal deelnemers zouden er echter problemen kunnen ontstaan. Bij de Raad voor de Kinderbescherming hebben het gebrek aan personele capaciteit en de tijdsdruk een negatieve invloed op de aandacht voor elektronisch huisarrest. Met name rond de zomervakantie blijft de invulling van de weekprogramma's problemen opleveren. De betrokkenen menen dat dit niet snel zal veranderen.

Zoals gezegd mikt elektronisch huisarrest op behoud en bevordering van een adequate sociale inbedding van de jongere. Alle partijen zijn van mening dat elektronisch huisarrest bijdraagt aan de instandhouding van bestaande activiteiten. Over de mate waarin er sprake is van versteviging van de maatschappelijke inbedding van de jongere, zijn de meningen onder de ketenpartners verdeeld; toch zien de meesten ook op dit gebied wel wat positieve veranderingen, zoals structurering van tijd die de jongeren anders op straat zouden rondhangen.

Over het algemeen hielden de elektronisch-huisarrestcliënten zich goed aan hun weekprogramma's. De 23 cliënten hebben de enkelband gemiddeld zes weken gedragen, uiteenlopend van vier dagen tot elf weken. Vijf van de 23 deelnemers hebben een gele kaart (officiële waarschuwing) gehad wegens overtreding van een aanwezigheidsverplichting. Er is één rode kaart uitgedeeld wegens spijbelen, oncontroleerbaar gedrag en afwezigheid bij de huisbezoeken van de jeugdreclasseringbegeleider. Deze jongere is vervolgens tot de strafzitting in nachtdetentie geplaatst. Bij een andere jongere traden er na ruim negen weken onverklaarbare storingen op in de apparatuur, die leidden tot stopzetting. Dit betekent dat 21 jongeren het elektronisch huisarrest hebben afgerond. De selectiecriteria leveren blijkbaar een geschikte groep op. De etnische achtergrond van de jongeren lijkt geen rol te spelen bij het opleggen en doorlopen van elektronisch huisarrest.

Ervaringen van jongeren, ouders en betrokken instanties

Elektronisch huisarrest blijkt zowel voor de jongere als voor het gezinssysteem vrij zwaar te zijn. Factoren die daaraan bijdragen, zijn de complexiteit van het proces rond de rechtsgang, de controleaspecten, het vele thuiszitten, het feit dat het hele gezin zich bestraft voelt door de verstoring van het dagelijks leven, en de druk die sommige ouders voelen om hun kind in het oog te houden. Problemen met de zender-ontvangertechniek rond de enkelband zijn zeldzaam. Het dragen van de enkelband levert nauwelijks klachten op.

De geïnterviewde jongeren en hun ouders oordelen positief over het elektronisch huisarrest. Zij verkiezen dit boven vastzitten. De grote voordelen zijn volgens hen dat de deelnemer thuis bij zijn familie kan zijn en dat school, werk en het sociale leven kunnen worden gecontinueerd. Jongeren en ouders zijn erg te spreken over de begeleiding door de jeugdreclassering. Veel ouders benadrukken dat dit een onmisbaar onderdeel vormt van de nieuwe modaliteit. De ouders zijn blij met het elektronisch huisarrest omdat het gezin weer is herenigd; zij beschouwen thuis als

de beste plaats om hun kind te helpen en te begeleiden. Het normale leven van de jongere blijft behouden. Bovendien leert hij om zelf verantwoordelijkheid te nemen en om zich aan gemaakte afspraken te houden.

De betrokken instanties oordelen dat het elektronisch huisarrest in de winter gemakkelijker is vol te houden dan 's zomers, als de ramen openstaan en er op straat veel gebeurt. Andere factoren die van invloed zijn op de beleving van elektronisch huisarrest, zijn de woonsituatie van de jongere en de duur van de enkelbandperiode.

Strafoplegging en recidive

Voorzover bekend kreeg slechts één jongere na afloop van het elektronisch huisarrest nog een onvoorwaardelijke straf opgelegd; dit was degene bij wie controle onmogelijk werd door storingen in de apparatuur. Deze straf kwam ook voort uit het feit dat inmiddels een reeks nieuwe feiten boven tafel was gekomen. Dertien anderen kwamen ervan af met een taak- en/of leerstraf (ook degene die een rode kaart kreeg) en/of het betalen van schadevergoeding. Negen van hen kregen bovendien een voorwaardelijke vrijheidsstraf; bij drie van deze negen werd de jeugdreclasseringsbegeleiding gecontinueerd. Twee jongeren kregen geen straf na afloop van het elektronisch huisarrest.

Een nadeel dat de modaliteit met zich meebrengt is dat er sprake lijkt te (kunnen) zijn van ongelijke behandeling. Het betreft de gevallen waarin de elektronisch-huisarrestjongere de enkelband omhoudt terwijl zijn mededader wordt geschorst uit de voorlopige hechtenis en waarbij beiden uiteindelijk dezelfde straf krijgen. Dit is frustrerend voor de jongere in de enkelband. Hij zat immers langer in voorlopige hechtenis en werd, in ieder geval voor zijn gevoel, dus zwaarder gestraft dan de mededaders die niet aan de elektronisch-huisarrestcriteria voldeden.

De rechters en het OM noemen twee effecten van elektronisch huisarrest op de uiteindelijke strafoplegging. Ten eerste leidt het soms tot lichtere straffen op de strafzitting. De jongere is in de voorlopige hechtenis via elektronisch huisarrest uit detentie gehouden. Hem alsnog vastzetten zou de achterliggende filosofie van elektronisch huisarrest uithollen; rest dus de keus uit een voorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf. Als de jongere al of nog vast had gezeten, zou het vonnis anders hebben kunnen uitvallen. Een tweede effect is dat jongens die later meer delicten blijken te hebben begaan en die eigenlijk geen elektronisch-huisarrestdeelnemers hadden moeten zijn, ook lichter gestraft worden dan anders. Omdat zij de enkelband al om hebben, is het niet opportuun om hen terug naar de gevangenis te sturen – ook weer vanwege het afbreken van de bindingen met de maatschappij.

Geen enkele jongere pleegde delicten tijdens de uitvoering van het elektronisch huisarrest. Na afloop van het elektronisch huisarrest recidiveerden voorzover bekend vier elektronisch-huisarrestcliënten, waarvan één jongere tweemaal.

Toekomst

Wat de toekomst betreft zien vooral de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering perspectief voor elektronisch huisarrest in de huidige vorm. De rechters en het OM hebben een andere kijk. In de huidige situatie beschouwen zij elektronisch huisarrest vooral als uitkomst voor meisjes³ en voor jongeren die te ver weg wonen om in nachtdetentie te kunnen worden geplaatst. Allen pleiten ervoor om de enkelbandtechniek (mede) in te zetten bij detentiefasering.

Conclusies en discussie

Op grond van de onderzoeksresultaten is het niet mogelijk om een gefundeerde uitspraak te doen over de (on)wenselijkheid van het op brede schaal inzetten van deze modaliteit. Daarvoor was het aantal deelnemers te gering. Wel geven de bevindingen op diverse punten duidelijke inzichten in de voor- en nadelen van de nieuwe modaliteit. De selectiecriteria voor elektronisch huisarrest lijken op zich goed te zijn gekozen. Uitval komt namelijk vrijwel niet voor. Het gesignaleerde gevaar van een tweedeling is echter een ongewenst effect. Het aantal elektronisch-huisarrestcliënten zal vermoedelijk niet significant toenemen, tenzij er aan de voorwaarden wordt gesleuteld. Daarmee zou echter ook het risico op mislukkingen groeien. Het is aannemelijk dat de beschikbaarheid van de nachtdetentiemodaliteit ook negatieve gevolgen heeft gehad voor de instroom in de elektronisch-huisarrest-modaliteit. Verder kan de nieuwigheid een negatief effect op de instroom hebben gehad.

Verwacht mag worden dat in de toekomst individuele trajectbegeleiding (ITB) als schorsingsvariant een nieuwe concurrent voor elektronisch huisarrest gaat vormen.⁴ Wellicht is het een goed idee elektronisch huisarrest op experimentele basis (ook) te implementeren in een ander arrondissement (of diverse andere arrondissementen) om te bezien of de instroom daar groter is. Tegelijkertijd zou het bestaande project als experiment kunnen doorlopen. Zo kan wellicht tevens enig zicht worden verkregen op de langetermijneffecten van elektronisch huisarrest.

Op de (mogelijkheden voor) strafoplegging heeft elektronisch huisarrest twee ongewenste effecten: niet vastzetten na afloop en evenmin tijdens het elektronisch huisarrest wanneer er nieuwe feiten boven tafel komen. Beide zijn een logisch gevolg van het feit dat men geen afbreuk wil doen aan (de basisideeën over) de

³ Meisjes kunnen niet terecht in Kralingen voor nachtdetentie.

⁴ Jongeren die meermaals met politie en justitie in aanraking zijn gekomen, kunnen in aanmerking komen voor ITB. Een rechter kan ITB in plaats van een vrijheidsstraf opleggen voor een periode van zes tot twaalf maanden. Het doel is recidive te voorkomen door de sociale integratie en persoonlijke vaardigheden te vergroten. ITB wordt vanaf het jaar 2000 gefaseerd landelijk ingevoerd. Begin 2003 moeten alle arrondissementen een ITB-aanbod hebben.

socialiserende effecten van elektronisch huisarrest. Dit knelpunt valt moeilijk op te lossen. Bovendien lijkt er sprake te (kunnen) zijn van ongelijke behandeling. Het betreft de gevallen waarin de elektronisch-huisarrestjongere de enkelband om houdt terwijl zijn mededader wordt geschorst uit de voorlopige hechtenis en waarbij beiden uiteindelijk dezelfde straf krijgen.

Een aantal van de gesignaleerde knelpunten – veel partijen, een complex proces, de zomerweekprogramma's, de afhankelijkheid van individuele beslissingen – lijkt inherent aan de modaliteit en is niet zonder meer oplosbaar. Dit blijkt uit een vergelijking met andere projecten op dit gebied in Nederland en het buitenland. Het zou kunnen dat sommige van deze knelpunten minder groot worden naarmate de modaliteit meer ingeburgerd raakt. Daar staat tegenover dat bijna alle jongeren het elektronisch huisarrest hebben afgerond en achteraf positief oordelen over zowel de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis thuis door te brengen als over de intensieve begeleiding door de jeugdreclassering. Ook de geïnterviewde ouders zijn in grote lijnen te spreken over de nieuwe modaliteit.

Een belangrijk punt is natuurlijk ook of het vanuit kosten-batenperspectief verantwoord is om deze modaliteit desnoods alleen voor een kleine groep jongeren in stand te houden.⁵ Hoe verhouden zich bijvoorbeeld de kosten van 'reguliere' vormen van voorlopige hechtenis en die van elektronisch huisarrest? Gezien de kleine aantallen zal de nieuwe modaliteit in termen van kostenreductie betrekkelijk weinig impact hebben. Toepassing van de enkelbandtechniek in de fase van de voorlopige hechtenis levert in ieder geval ook extra kosten op; er moet immers veel worden geïnvesteerd in de selectie-, advies- en begeleidingsfase. Mocht elektronisch huisarrest leiden tot minder recidive op lange termijn, dan resulteert dat in minder kosten voor politie en justitie. Bovendien kan een verminderde recidive bijdragen aan een reductie van onveiligheidsgevoelens in het algemeen (er is 'minder criminaliteit'). Ervaringen in Engeland en Wales lijken te indiceren dat de modaliteit 'recidiveneutraal' is. Uit de Verenigde Staten komen vergelijkbare signalen.

Wat ten slotte de inzet van de elektronisch-huisarresttechniek bij detentiefasering betreft (waar alle partijen zich voor uitspreken): dit is opgenomen in de op 1 september 2001 van kracht geworden Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. Op grond daarvan is het nu mogelijk om aan het einde van een detentie scholings- en trainingsprogramma's (STP's) in combinatie met elektronisch toezicht⁶ op te leggen.

5 De vraag naar het kostenplaatje van elektronisch huisarrest maakt geen deel uit van dit onderzoek.

6 Elektronisch toezicht omdat het een 'kale' toepassing van de enkelbandtechniek betreft.

Zo kan de overgang van gevangenzitten naar weer vrij zijn (nog) geleidelijk(er) gebeuren. Het verdient zeker aanbeveling om ook deze modaliteit te evalueren.