

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Samenvatting

Het onderhavige onderzoek richt zich op de evaluatie van de ervaringen met het gebruik van Electronic Monitoring (EM). Centrale vragen zijn of EM bijdraagt aan veiligheid en of EM tot een efficiëntere inzet van personeel kan leiden. De evaluatie is uitgevoerd in twee instellingen, BBI Bankenbosch en BBI Amerswiel. Het gaat hierbij om twee verschillende toepassingen van EM in een geheel andere setting.

Bankenbosch

In Bankenbosch wordt er gebruik gemaakt van een statisch volgsysteem dat alleen lokaal, binnen de terreingrenzen werkt. Vanaf het begin van de pilot worden alle gedetineerden op het EM-systeem aangesloten. Hoewel er sprake is van een ervaren combinatie van leveranciers en er gebruik wordt gemaakt van een systeem waar al veel ervaring mee is opgedaan, functioneert de techniek lange tijd niet naar behoren. Dit heeft vooral te maken met de specifieke, lichte bebouwing van de paviljoens. Daardoor worden de radiosignalen niet of nauwelijks door de muren afgeschermd. Er zijn relatief veel (dure) basisstations nodig om het terrein af te dekken. Er wordt daarom voor gekozen om de stations op de paviljoens te concentreren. Het systeem wordt op deze manier 'hard' geoptimaliseerd voor het oorspronkelijke doel waarvoor het is ingezet – het tegengaan van bewegingen tussen de paviljoens tijdens de nacht – maar het wordt daardoor minder geschikt voor andere toepassingen zoals het controleren van de naleving van de dagprogramma's. De slechte afdekking van de signalen, in combinatie met de gevoelige afstemming van het systeem dat inherent is aan het technische ontwerp, zorgt aanvankelijk voor heel veel valse meldingen. Met name in de beginperiode blijkt het noodzakelijk dat het EM-systeem door een camerasysteem wordt ondersteund zodat kan worden gecontroleerd of meldingen vals zijn of niet. De lange aanloopperiode met kinderziektes zorgt ervoor dat het vertrouwen van het personeel in het systeem afneemt. De organisatorische inbedding verbetert pas nadat een aantal basisstations beter zijn afgeschermd en het aantal meldingen tot een werkbaar aantal is afgenomen.

De aanvankelijke doelstelling van de inzet van EM is om tot een personeelsreductie tijdens de nachtdienst te komen. Die doelstelling wordt door de striktere interpretatie van de BHV-normen doorkruist. In de business case die is opgesteld is er doorgerekend met de oorspronkelijke arbeidsbesparing. Hoewel de kosten en baten ongunstiger blijken dan in het oorspronkelijke realisatieplan was aangenomen, is de business case nog steeds rendabel. Dan moeten de baten wel volledig op het conto van het EM-systeem worden geschreven (en niet deels op het CCTV-systeem).

De afgeleide doelstelling – het tegengaan van ongeoorloofde bewegingen tijdens de nachtdienst – wordt wel gehaald. In hoeverre dat bijdraagt aan de verhoging tot van de veiligheid blijft onduidelijk. Volgens alle betrokkene is het tijdens de nacht veel rustiger geworden en is het aantal lichte overtredingen van gedetineerden afgenomen. Op basis van deze ervaringsgegevens is het plausibel om aan te nemen dat de inzet van EM tot verbeteringen heeft geleid. Deze verbeteringen zijn echter niet in de statistieken terug te vinden. Het probleem is dat een nulmeting ontbreekt en dat de lichte overtredingen die naar verluidt zijn afgenomen sowieso niet in de statistieken zijn opgenomen.

Vanuit technisch oogpunt lijkt EM met name geschikt om de bewegingen van gedetineerden te volgen, zoals bij de koppeling aan het dagprogramma. In de huidige opzet van de pilot Bankenbosch is EM echter ingezet om bewegingen tegen te gaan. Dat doel – insluiten van gedetineerden – had waarschijnlijk ook met minder complexe en dure technologie kunnen worden bereikt.

Amerswiel

De technologie in Amerswiel wordt geleverd door dezelfde combinatie van leveranciers als in Bankenbosch. In alle andere opzichten kijken de twee pilots van elkaar af. In Amerswiel wordt er gebruik gemaakt van een dynamisch volgsysteem dat alleen buiten de terreingrenzen werkt. Het aantal gedetineerden dat bij de pilot is betrokken ligt veel lager dan in Bankenbosch. Het EM-systeem staat niet lokaal opgesteld maar wordt voor het grootste deel op afstand door de leverancier beheerd (*Software as a Service* of SaaS). De pilot in Amerswiel is ingebed in een bredere context en daarbinnen heeft de pilot een duidelijk afgebakende doelstelling, namelijk het detacheren van gedetineerden die anders niet buiten de instelling hadden kunnen werken. Het EM-systeem kan daardoor zeer gericht worden ingezet. Al met al trekt de pilot een veel minder zware wissel op de organisatie dan in Bankenbosch.

Bovendien is het EM-systeem op een slimme wijze geïmplementeerd. Anders dan in Bankenbosch worden niet alle meldingen bekeken maar alleen die waarvan er sprake is van afwijkingen (zoals hiaten of tussenstops) in de reguliere route van en naar het werk. Deze werkwijze blijkt voor de nacontrole van de heen- en terugreis van de gedetineerde goed werkbaar. Voor de nacontrole van bewegingen tijdens het werk vereist dit wel een kundig onderscheid tussen signaal en ruis. Tot dusver zijn de weinige incidenten die er zijn geweest, feilloos geïdentificeerd. Er valt echter niet omet zekerheid te zeggen of er niet meer – onopgemerkte – incidenten zijn geweest.

Bij mogelijke afwijkingen wordt er navraag gedaan bij de werkgever en bij de gedetineerde. Als dan een alibi ontbreekt, volgen er consequent sancties – de deelnemer mag dan niet meer buiten de instelling werken. In het specifieke geval van Amerswiel kan dat verregaande gevolgen hebben voor de gedetineerde. Niet alleen derft hij inkomsten maar wanneer extramuraal arbeid verplicht is volgt er zelfs overplaatsing naar een instelling met een zwaarder regime. Ook richting potentiële werkgevers stelt het MT zich strikt op. Bij onbekende werkgevers is de inzet van EM verplicht. Als de werkgever dat niet wil gaat de detachering niet door. Een aantal potentieel malafide werkgevers heeft zich inderdaad teruggetrokken. Deze preventieve werking van de inzet van EM wordt door het MT als een indirecte bate gezien. Als andere, nog belangrijkere indirecte bate wordt het reïntegratiemotief genoemd. Het centrale idee is extramuraal werk een belangrijke bijdrage levert aan het reïntegratieproces van de gedetineerde. Door de inzet van EM kunnen meer gedetineerden dan voorheen buiten de instelling werken.

De business case voor de pilot Amerswiel is alleen gebaseerd op de directe baten. Die bestaan uit het verschil tussen de netto opbrengsten voor extramuraal en intramuraal werk. Deze opbrengsten hangen recht evenredig samen met het aantal deelnemers aan de pilot. De kosten zijn, althans in de oorspronkelijke opzet waarbij het EM-systeem eenmalig wordt aangeschaft, grotendeels vast. Het break-even point wordt dan pas bij een relatief groot aantal deelnemers bereikt. Dat aantal ligt vele malen hoger dan het feitelijke aantal deelnemers op dit moment. Als de kosten zouden worden gevariabiliseerd – zoals meestal het geval is bij een SaaS-constructie, ligt het kritische aantal deelnemers veel lager – maar nog steeds boven het aantal deelnemers op dit moment.

Overall geldt dat het systeem vanuit oogpunt van effectiviteit uitstekend werkt – het levert zowel direct (betere controle) als indirect (betere resocialisatie) een duidelijke bedrage aan de maatschappelijke veiligheid. Daarbij geldt dat er, anders dan in Bankenbosch, geen technische alternatieven voorhanden zijn voor het specifieke doel waarvoor EM wordt ingezet (in casu het volgen van gedetineerden die werk buiten de instelling verrichten waarbij ze zich voortdurend verplaatsen). Qua efficiency kunnen er echter net als bij de pilot Bankenbosch vraagtekens worden gezet bij de inzet van EM. Het systeem is relatief duur en rendeert pas bij een behoorlijk aantal deelnemers. In de meeste gevallen zullen de indirecte baten (met name het reïntegratiemotief) dan de doorslag moeten geven.

De belangrijkste conclusies van de studie luiden als volgt:

- In beide pilots voldoen de EM-systemen aan de verwachtingen ten aanzien van de bijdrage aan de veiligheid, zij het in Bankenbosch pas na een lange aanloopperiode.
- In termen van efficiency kunnen bij beide pilots vraagtekens geplaatst worden. De business case voor de pilot Bankenbosch blijkt in de praktijk weliswaar rendabel maar alleen onder stringente randvoorwaarden. Het is verder de vraag of dezelfde uitkomst ook niet met minder ingewikkelde en minder dure oplossingen had kunnen worden bereikt. De business case voor Amerswiel is in de oorspronkelijke opzet alleen bij relatief grote aantallen deelnemers rendabel.
- Oorspronkelijk wordt er veel verwacht van de inzet van EM voor de *bewaking* van gedetineerden. In het beeld dat uit de pilots naar voren komt blijkt echter dat de meerwaarde van de inzet van EM vooral ligt in de *begeleiding* van gedetineerden (verbetering resocialisatieproces).
- In het geval van *intramurale begeleiding* gaat het dan om de koppeling van EM met het dagbestedingsprogramma, in het geval van *extramurale begeleiding* om de mogelijkheid om gedetineerden sneller (en/of gefaseerd) naar buiten te laten gaan voor werk en/of verlof.
- De belangrijkste kwestie rond de uitrol van EM in het algemeen is dat er sprake is van *systeemfalen*. Dat betekent dat in de individuele afweging van afzonderlijke pilots overstijgen de kosten de baten terwijl voor het systeem als geheel (hier: de justitiële keten of het niveau daar weer boven: de maatschappij) de baten weldegelijk groter zijn dan de lasten. Juist omdat de grootste meerwaarde van EM zit in de afstemming tussen de fases in de justitiële keten is een integrale analyse van groot belang om afgewogen oordeel te kunnen geven over de bredere uitrol van EM. Om de verdere ontwikkeling van EM meer doelgericht ter hand te nemen zouden alle ervaringen in samenhang moeten worden bekeken, over de gehele strafrechtsketen heen.
- Vervolgonderzoek zou gericht moeten zijn op het systeemniveau, en met name op de effecten van de grootschalige invoering van EM op de maatschappelijke kosten en baten.
- Het verder geïsoleerd laten uitvoeren van pilots heeft weinig toegevoegde waarde. Mocht er worden besloten tot een grootschalige invoering van EM dan zou die altijd gekoppeld moeten plaatsvinden, en ingebed moeten zijn in een coherente landelijke strategie.

5.2 Algemene conclusies

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de pilots met electronic monitoring (EM) in Bankenbosch en Amerswiel. Desondanks kunnen er een aantal algemene conclusies worden getrokken die het niveau van deze twee individuele pilots overstijgen – zeker als de twee pilots in de bredere context van eerdere pilots worden geplaatst. Deze conclusies hebben zowel betrekking op de techniek als op het gebruik (de organisatie) van EM. Op basis van deze conclusies is het vervolgens mogelijk om een – voorlopig – antwoord te geven twee kernvragen van deze evaluatie, namelijk of en in welke mate de inzet van EM bijdraagt aan de veiligheid en aan efficiency en effectiviteit. Tenslotte stellen we de vervolgvraag aan de orde of een verdere uitrol van EM in het Nederlandse gevangeniswezen haalbaar en zinvol is.

De techniek

In vergelijking met vorige pilots met EM (bijvoorbeeld de proeven in de stichting Rentray, enzovoort) is op technisch gebied – bijvoorbeeld in termen van stabiliteit – al veel vooruitgang geboekt. Die vooruitgang is de vrucht van een doorlopend leerproces, niet alleen van de afnemers, maar ook van de producenten en leveranciers. Recente ervaringen – ook bijvoorbeeld in Lelystad – geven aan dat met een dergelijk leerproces jaren gemoeid zijn. Daarbij spreekt in het voordeel van de bij de pilots gehanteerde combinatie van producent en leverancier dat zij goed op elkaar zijn ingespeeld. De sterk technologisch gedreven benadering van beide bedrijven is echter wel een nadeel (zie hierna, onder 'Organisatie').

Vanuit zuiver technisch oogpunt geredeneerd is de onderliggende technologie die is gebruikt voor de huidige toepassing van statische EM (en waarbij de plaatsbepaling op één radiocel is gebaseerd) het meest geschikt voor conventionele penitentiaire inrichtingen. De bebouwing van deze instellingen is zwaarder waardoor radiosignalen niet overspringen. Verder is het systeem ontworpen met de gedachte dat gedetineerden permanent gevolgd worden. Wanneer, zoals bij BBI's het geval is, gedetineerden regelmatig het terrein verlaten levert dat bijvoorbeeld problemen op met het telkens afdoen en opnieuw opdoen van de zenderband., of anderzijds met het achterblijven van de (dure) banden tijdens het verlof.

In een conventionele PI heeft het echter weinig zin om EM in te zetten voor het huidige doel – het tegengaan van ongeoorloofde bewegingen – omdat gedetineerden tijdens de nacht worden ingesloten. Het overdag volgen van gedetineerden zou eventueel toegevoegde waarde hebben bij uitgestrekte binnenterreinen en bij lange looproutes (zoals bijvoorbeeld in Amerikaanse gevangnissen) maar deze ontbreken in de Nederlandse situatie.

Daarentegen lijkt de koppeling aan dagbestedingsprogramma's wel een reële optie voor de inzet van EM in conventionele PI's. Dan doet zich echter wederom het probleem voor dat het huidige systeem daar in principe niet op is ingericht. Het is ontworpen vanuit bewakingsperspectief (detecteren van bewegingen), niet vanuit behandelingsperspectief (plannen van activiteiten, bijhouden van persoonlijke dossiers enzovoort). Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het gebrek aan flexibiliteit in de huidige interface van het systeem. De koppeling met het dagbestedingsprogramma is daardoor een arbeidsintensief proces – zeker omdat een automatische koppeling met het landelijke systeem dat door DJI wordt gebruikt (TULP-RAP) niet kan worden gemaakt.¹⁵⁵

Bankenbosch is een van de moeilijkste locaties om EM toe te passen. De uitzonderlijk lichte bebouwing, de verspreiding over twee locaties op behoorlijke afstand, de paviljoens die niet worden afgesloten, de gedetineerden die bijna dagelijks buiten de instelling komen, de voortdurend wisselende populatie van gedetineerden en het relatief gedetailleerde dagprogramma maken de inzet van EM een buitengewoon grote uitdaging. In dat licht bezien is het een behoorlijke prestatie dat men het systeem aan het eind van de pilot op een aanvaardbaar niveau is gekregen. Dat heeft dan wel veel meer tijd en inspanningen gekost dan aanvankelijk waren voorzien. Op de meeste andere locaties zal de inzet van EM minder moeite kosten. Dat neemt niet weg dat ook daar de tijd en moeite die het kost om een complex systeem zoals EM draaiende te krijgen niet moet worden onderschat.

De plaatsbepaling door middel van één radiocel is afhankelijk van de positie van de basisstations. De bebouwing wordt grotendeels hardwarematig afgebakend, door de plaatsing van de basisstations. Het nadeel daarvan is dat er relatief veel – dure – basisstations nodig zijn op locaties waar de radiosignalen niet goed – of juist te goed – worden afgedekt. Een ander nadeel van deze oplossing is dat de specifieke afstemming van het systeem op de locatie in de hardware is verankerd en daarmee weinig flexibel is. In de pilot Bankenbosch is de initiële inrichting van het systeem bijvoorbeeld geheel afgestemd op het tegengaan van bewegingen tussen de paviljoens. De – schaarse – basisstations zijn daarom geconcentreerd op de paviljoens. Een gevolg daarvan is dat het systeem minder goed is afgesteld op andere toepassingen (zoals de koppeling met dagbestedingsprogramma's). Bij een technologie die gebruik maakt van meerdere radiocellen doen deze twee problemen zich in mindere mate voor omdat de afstemming grotendeels softwarematig gebeurt. In principe is het door de driepuntsmeting mogelijk de bebouwing exact te volgen. De afstemming kan later ook softwarematig weer worden veranderd, zonder dat daarvoor de basisstations hoeven te worden verplaatst. Deze technologie is wel complexer en daardoor waarschijnlijk duurder dan de één cel technologie maar op de langere termijn zouden de vermeende hogere kosten zich door de grotere mate van flexibiliteit dan ruimschoots terugverdienen.

Bij dynamische EM (GPS)-systemen wordt per definitie gebruik gemaakt triangulatie om de lokatie van de gedetineerde te bepalen. Vanwege de veel grotere radiocellen is de plaatsbepaling echter minder nauwkeurig dan de statische EM-systemen die gebruik maken van meerdere radiocellen. De nauwkeurigheid van de dynamische systemen wordt groter als er van meer dan drie signalen gebruik wordt gemaakt of als de plaatsbepaling door middel van computeralgoritmes wordt ondersteund. In beide gevallen kost dit echter relatief veel tijd en duurt het daarvoor (veel) langer voordat de positie van de drager kan worden bepaald.

¹⁵⁵ Het maken van een dergelijke koppeling vereist volgens de leverancier van het EM-systeem verregaande aanpassingen in de software en is dus een dure aangelegenheid. Vanuit de kant van DJI speelt het probleem dat men, vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging, in principe geen koppeling met systemen van derden toestaat.

Er is dus een uitruil tussen de snelheid waarmee objecten kunnen worden gevolgd en de precisie van de plaatsbepaling. Het is (nog) niet mogelijk om de locatie van snel bewegende objecten nauwkeurig te bepalen. Het onder alle omstandigheden real-time kunnen volgen van gedetineerden zal voorlopig een technische uitdaging blijven al gaan de ontwikkelingen op dit terrein (vooral vanwege de fenomenale opkomst van navigatiesystemen) snel. In de pilot Amerswiel vormde het gebrek aan precisie volgens het MT geen probleem: als gedetineerden zo precies zouden moeten worden gevolgd als hier wordt verondersteld, zouden ze helemaal niet buiten de instelling mogen komen.¹⁵⁶ In andere situaties (bijvoorbeeld bij het volgen van TBS-ers op verlof) kan dit wel een probleem zijn.

De organisatie

De praktijk van technologiegedreven vernieuwing – zeker als het complexe vernieuwing betreft zoals EM – is dat “het nooit vanzelf werkt”. Door de sterk technologisch gedreven benadering van de beide leveranciers is er aanvankelijk weinig oog voor de organisatorische kant van de toepassing van EM. De problemen rond de organisatorische inbedding van EM lijken daardoor in het begin van de pilot schromelijk te zijn onderschat.

De invoering van EM komt in feite neer op een extra informatielaag over de bestaande informatiestromen heen. Succesvolle invoering van EM vereist dat de bestaande organisatie en informatiehuishouding op orde is. Zonder goede afstemming in de onderliggende administratieve organisatie kan het technische systeem niet goed werken. Anderzijds vergroot die extra laag bestaande informatieproblemen in de organisatie uit – met de organisatiebrede uitrol van EM – zoals in Bankenbosch is gebeurd – komt alles met andere woorden extra precies.

Op grond van de pilots kan worden geconcludeerd dat een soepele organisatorische inbedding van EM gebaat is bij voldoende aandacht voor de opleiding en training van betrokkenen. Het gaat daarbij niet alleen om de operators, maar om de eindgebruikers organisatiebreed. Dit is inclusief de bewakers en penitentiaire inrichtingswerkers inclusief en diegenen die niet direct met het systeem te maken hebben maar wier werkprocessen uiteindelijk wel door de inzet van EM worden geraakt (zoals administrateurs).¹⁵⁷ Voor de acceptatie van het systeem is het van belang dat alle betrokkenen helder voor ogen hebben wat de toegevoegde waarde is van de inzet van EM. Zonder die acceptatie maakt effectieve inzet van een nieuw systeem zoals EM geringe kans van slagen. Het implementatieproces kan dan in een negatieve spiraal raken: de techniek werkt niet omdat de mensen er niet in geloven, en omdat de mensen er niet in geloven, werkt de techniek niet. Al deze argumenten lijken platitudes maar het is een opvallend gegeven dat er juist op dit punt weinig leereffecten lijken op te treden tussen de vele pilots die er inmiddels zijn geweest met EM.

¹⁵⁶ Overigens is het systeem blijkbaar precies genoeg om de bewijslast rond te krijgen in een aanrandingzaak – de meldingen zijn nauwkeurig genoeg om te bepalen of de verdachte in de voor- of achtertuin heeft staan loeren.

¹⁵⁷ Invoering van EM raakt veel werkprocessen en is daarmee een vernieuwing die velen in een PI aangaat. Beide pilots laten in dit opzicht een tekenend verschil in focus en benadering zien: in Amerswiel is vooraf precies bekend waarvoor EM zou worden ingezet; voor een zeer specifiek doel. Daarmee is de pilot relatief goed te managen. De pilot in Bankenbosch kan daarentegen worden getypeerd als een doorlopend zoekproces. In feite is EM daar een oplossing op zoek naar een probleem. Juist daar is EM op brede schaal ingevoerd, aanvankelijk zonder duidelijke focus en gericht op alle gedetineerden. Een dergelijke brede, ongerichte inzet leidt tot een meer complexe en een lastiger te sturen invoeringsproces.

Een goede organisatorische inbedding van een technologische vernieuwing is nog geen garantie voor een succesvolle invoering. Wat technisch niet mogelijk is, kan er ook niet worden uitgehaald. In termen van EM betekent dit dat de techniek vooral geschikt is voor het traceren van bewegingen – en dan alleen nog achteraf (ex post controle, niet real-time). Zolang het systeem daarvoor wordt ingezet, werkt het (Amerswiel). In Bankenbosch is EM veeleer ingezet als een “veredeld slot op de deur” – om gedetineerden ‘s nachts in te sluiten.

Uiteindelijk werkt EM in Bankenbosch wel (net als Lelystad), maar het is in feite een te zwaar middel voor de bewaking van uitgangen en het tegengaan van bewegingen ‘s nachts. Voor die doeleinden hadden minder complexe toepassingen, zoals bewegingsherkenning of geluidsherkenning (agressiedetectie) volstaan, zolang pure voorkoming van nachtelijke bewegingen wordt beoogd. Integratie met een intelligent camerasysteem (CCTV) is dan bovendien een eenvoudiger optie.

In principe wordt van de mogelijkheden van EM veel beter gebruik gemaakt bij de koppeling aan het activiteitenprogramma van de gedetineerden overdag.¹⁵⁸ Het gaat daarbij primair om het volgen van gedetineerden over het werkterrein, niet het insluiten van gedetineerden in paviljoens. Voor deze toepassing (koppeling aan dagprogramma’s) is noch de organisatie klaar noch de techniek in het specifieke gehanteerde ontwerp geschikt. Bovendien is de vraag opportuun wat in dit geval de toegevoegde waarde van volgen is. Van volgen is immers momenteel ook geen sprake. In andere PI’s kan deze toepassing wel een reële optie zijn, maar alleen op voorwaarde dat voldaan is aan de strenge organisatorische en technische eisen. De pilot in Lelystad is illustratief in dit opzicht: daar is de automatische koppeling met straffen en belonen volledig mislukt. Het systeem genereert een grote hoeveelheid meldingen. Uit deze ruis moet de organisatie vervolgens het signaal weten te filteren. Technisch moet het systeem nagenoeg perfect werken, zo niet dan resulteren te veel type I fouten (‘valse meldingen’), en indirect ook type II fouten (‘echte meldingen’ waarop niet meer wordt gereageerd door het optreden van ‘meldingsmoeheid’).

Bijdrage EM-systeem aan veiligheid

Waar het om de bijdrage aan de veiligheid gaat, voldoen de gehanteerde systemen in beide pilots aan de verwachtingen. Toezichthouders en gedetineerden in Bankenbosch zijn het er over eens dat het aantal ongeoorloofde bewegingen sinds de inzet van EM ‘s nachts substantieel is afgenomen. Uitgedrukt in het aantal disciplinaire straffen en ordemaatregelen per gedetineerde is aantal incidenten in Bankenbosch (nog) niet substantieel afgenomen. Niettemin levert het systeem in combinatie met het gesloten camerasysteem een duidelijke meerwaarde.

Ook in Amerswiel voldoet het systeem goed, mede in aanmerking genomen dat men daar op een andere manier met het systeem omgaat dan in Bankenbosch (controle achteraf). Voor zover gedetineerden zijn afgeweken van de vooraf afgesproken route zijn deze afwijkingen voor zover bekend steeds geïdentificeerd. Hantering van het systeem lijkt naleving van het afgesproken gedrag te bevorderen.

¹⁵⁸ Dan moeten de problemen rond de koppeling met landelijke dagbestedingsprogramma (TULP-RAP) wel worden opgelost – zie voetnoot 155.

Bijdrage EM-systeem aan efficiëntie en effectiviteit

Waar het gaat om de bijdrage van EM aan effectiviteit wijzen beide pilots in positieve richting: de werking van het systeem is goed, zij het in Bankenbosch na een lange aanlooperperiode. Bij de inrichting van deze pilot kan wel de kanttekening worden gemaakt dat EM bij uitstek geschikt is om bewegingen van gedetineerden te volgen, terwijl in huidige opzet EM wordt ingezet voor het tegengaan van bewegingen (insluiting). Bovendien kan de inzet van EM een verschuiving in de hand werken van bejegening naar bewaking resulterend in een grotere afstand tussen het personeel en gedetineerden, zoals in Lelystad is gebeurd.

Door inzet van meer techniek en minder mensen kan een uitruil plaatsvinden tussen efficiëntie (minder capaciteit nodig) en effectiviteit (deëscalerende werking en oppikken van subtiele signalen). In Amerswiel ontbreekt bovendien – naast de vastgestelde effectiviteit – een goed alternatief voor het volgen van mensen die ambulante extramuraal werk doen.

In termen van efficiency kunnen bij beide pilots vraagtekens geplaatst worden. De business case voor de pilot Bankenbosch blijkt in de praktijk weliswaar rendabel maar het is de vraag of dezelfde uitkomst ook niet met minder ingewikkelde en minder dure oplossingen had kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld een camerasysteem dat automatisch wordt geactiveerd door bewegings- en/of aggresiemelders. De business case voor Amerswiel is in de oorspronkelijke opzet alleen bij relatief grote aantallen deelnemers rendabel maar die worden op dit moment bij lange na nog niet gehaald. Een financiële constructie waarbij per deelnemer wordt betaald (SaaS, *software as a service*) – en de hoge vaste kosten grotendeels variabel zijn gemaakt, lijkt in de meeste omstandigheden financieel aantrekkelijker. In hoeverre dit in de praktijk ook zo is hangt sterk af van de manier waarop het contract tussen de leverancier en de instelling wordt ingevuld.

Is verdere uitrol EM haalbaar en zinvol?

De vraag naar de verdere uitrol van EM is een complexe. Onder de noemer EM gaan immers een aantal technologieën schuil die voor een groot aantal heel verschillende toepassingen kunnen worden ingezet. In dit onderzoek zijn slechts twee van dit soort toepassingen in detail bestudeerd. De specifieke aard van de twee cases maakt het nog eens extra moeilijk om algemene uitspraken te doen over de inzet van EM. Zo is de situatie in Bankenbosch – een regime waarin tijdens de nacht de paviljoens niet worden afgesloten – vrij uniek. De besparingen op de inzet van personeel tijdens de nachtdienst die daar zijn behaald zijn waarschijnlijk maar op weinig andere plaatsen in Nederland te bereiken.

Als we de lijn doortrekken van de vorige pilots naar de hier geëvalueerde pilots dan valt er desalniettemin een beeld te onderkennen waarin EM gaandeweg een beter afgetekende plaats in de justitiële keten krijgt. Oorspronkelijk wordt er veel verwacht van de inzet van EM voor de *bewaking* van gedetineerden. In het beeld dat uit de pilots naar voren komt blijkt echter dat de meerwaarde van de inzet van EM vooral ligt in de *begeleiding* van gedetineerden. Dit 'reïntegratiemotief' speelde al een belangrijke rol in de eerdere pilots met EM (bijvoorbeeld de proef bij minderjarigen met Elektronische Thuisdetentie in 2000). De inzet van EM kan een bijdrage leveren aan het resocialisatieproces van de gedetineerde.

In het geval van *intramurale begeleiding* gaat het dan in concreto om de koppeling van EM met het dagbestedingsprogramma. Er is nog weinig ervaring met de inzet van statische EM in het verbeteren van de uitvoering van dagprogramma's. In de pilot Lelystad is een voorzichtig begin gemaakt maar daar werkt de techniek juist op dit punt nog niet naar behoren. In de pilot Bankenbosch komt duidelijk naar voren dat een technologie die oorspronkelijk is ontwikkeld voor bewaking niet zondermeer in te zetten is voor begeleidingsdoeleinden. Zowel in technisch als in organisatorisch opzicht liggen hier nog de nodige uitdagingen. Buiten de justitie sector is er echter al veel meer ervaring met soortgelijke toepassingen (met name in de logistiek).

In het geval van *extramurale begeleiding* gaat het om de mogelijkheid om gedetineerden sneller (en/of gefaseerd) naar buiten te laten gaan voor werk en/of verlof. De inzet van dynamische EM bij het volgen van gedetineerden tijdens hun extramurale werkzaamheden of tijdens verlof is verder uitgekristalliseerd dan de koppeling van statische EM aan het dagbestedingsprogramma.

De ervaringen die in de pilot Amerswiel zijn opgedaan zijn in dit opzicht zeer waardevol omdat ze ook breder zijn toe te passen. De belangrijkste niche voor dynamische EM lijkt te liggen in de fase tussen detentie en definitieve invrijheidsstelling. Het gevaar dreigt dat EM daarmee tussen wal (DJI) en schip (reclassering) komt te vallen.

Hiermee zijn we aangekomen op de belangrijkste kwestie rond de *uitrol van EM in het algemeen*, namelijk dat EM een typische grootschalige infrastructurele voorziening, en dat de invoering van dit soort voorzieningen vaak door systeemfalen wordt geplaagd. De essentie van systeemfalen is dat in de individuele afweging van iedere actor de kosten de baten overstijgen en de innovatie uiteindelijk niet wordt doorgevoerd terwijl op systeemniveau de baten weldegelijk groter zijn dan de lasten. Dit lijkt ook bij de invoering van EM het geval te zijn. Evaluaties zijn tot dusverre altijd op de individuele pilot zelf gericht en nooit op de bredere context. Door deze focus worden indirecte baten, die meestal vooral op breder maatschappelijk niveau spelen, buiten beschouwing gelaten. Omdat de kosten en baten vaak niet op dezelfde plaats/actor binnen de keten samenvallen treedt er zo systeemfalen op.

EM kan zoals gezegd een belangrijke bijdrage leveren aan het resocialisatieproces van een gedetineerde. EM kan in alle fases – van intramurale programma's (dagbestedingsprogramma's) via extramurale programma's (werk) naar reclassering – een rol spelen en de afstemming tussen de verschillende onderdelen en actoren technisch ondersteunen. Juist omdat de grootste meerwaarde van EM zit in de afstemming tussen de fases is een integrale analyse van groot belang om afgewogen oordeel te kunnen geven over de bredere uitrol van EM.

Door de inzet van EM zijn de mogelijkheden voor extramuraal werk bijvoorbeeld aanzienlijk uitgebreid. Extramuraal werk draagt bij aan de resocialisatie van gedetineerden. Betere resocialisatie leidt waarschijnlijk tot een verlaging van de kans op recidive. Dit zou dan niet alleen leiden tot een vermindering van de kosten voor reclassering maar ook voor opsporing, vervolging, schade door criminaliteit enzovoort. De kosten die tijdens de detentiefase worden gemaakt kunnen zich uiteindelijk dan ruimschoots terugverdienen in de reclasseringsfase. Omgekeerd geldt dit voor de vermeende verschuiving van bejegening naar bewaking – dus bij de klassieke inzet van EM. De directe baten die optreden vanwege de substitutie van arbeidsintensieve door kapitaalintensieve processen kunnen in dat geval geheel worden teniet gedaan door de indirecte kosten die later optreden vanwege een verslechtering van het resocialisatieproces.

Dat het belang van indirecte kosten en baten niet moet worden onderschat blijkt ook uit de cijfers van Moolenaar over de uitgaven aan criminaliteit.¹⁵⁹ Van de totale kosten van criminaliteit bestaat slechts 8% uit tenuitvoerlegging – waarvan iets meer dan de helft (5%) betrekking heeft op reguliere detentie.¹⁶⁰ Grotere posten zijn opsporing en preventie (9%) en met name schade door criminaliteit (63%). Detentie is dus slechts een klein radartje in de strafrechtsketen. Als een investering tijdens de detentiefase zich uitvertaalt in een indirecte bate verderop in de keten zou dat in financieel opzicht grote gevolgen kunnen hebben. Als bijvoorbeeld door verbetering van de resocialisatieprocessen de schade door criminaliteit met 1% afneemt is er al een bezuiniging bereikt van €126 miljoen – hetzelfde bedrag dat in 2004 in totaal aan jeugdinrichtingen wordt uitgegeven.

Samenvattend kunnen we stellen dat het beleid rond EM zo langzamerhand het niveau van individuele pilots zou moeten overstijgen. Om de verdere ontwikkeling van EM meer doelgericht ter hand te nemen zouden alle ervaringen in samenhang moeten worden bekeken, over de gehele strafrechtsketen heen.

Dit betekent voor de invoering van EM in het algemeen dat eventueel vervolgonderzoek gericht zou moeten zijn op het systeemniveau, en met name op de effecten van de grootschalige invoering van EM op de maatschappelijke kosten en baten (zoals maatschappelijke veiligheid en de kosten van het justitieel apparaat als geheel). Pas dan is er een reële afweging te maken van de voors en tegens van de grootschalige invoering van EM.

Het verder geïsoleerd laten uitvoeren van pilots heeft weinig toegevoegde waarde. Mocht er worden besloten tot een grootschalige invoering van EM dan zou die uitvoering (inclusief de financiering ervan) altijd gekoppeld moeten plaatsvinden, en ingebed moeten zijn in een coherente landelijke strategie die elke pilot een duidelijke plaats geeft binnen het grotere geheel.

Een gekoppelde invoering kan nog steeds gefaseerd plaatsvinden. In het eerste stadium zou met betrekking tot de intramurale begeleiding de koppeling met het dagbestedingsprogramma verder kunnen worden uitgewerkt en opgezet. De ontwikkeling van een automatische koppeling met TULP-RAP is een essentieel onderdeel daarvan. Ervaringen in sectoren buiten het justitieel domein (logistiek, gezondheidszorg) kunnen hier een belangrijke leidraad vormen. Tegelijkertijd kan voor de extramurale handeling de organisatorische en technische koppeling tussen DJI (detentie) en reclassering verder worden gestroomlijnd. In het tweede stadium kunnen dan de intramurale en extramurale toepassingen met elkaar worden gekoppeld. In het derde en laatste stadium kan er op landelijk niveau tussen alle betrokken instellingen in de justitieel keten een koppeling tot stand worden gebracht. Uiteindelijk zou het dan mogelijk worden om een (ex-)gedetineerde gedurende het gehele proces van resocialisatie te volgen en te begeleiden.

¹⁵⁹ Moolenaar, D.E.G. (2005). Uitgaven aan criminaliteit. In: A.T.J. Eggen & W. van der Heide (eds.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2004: ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, CBS, WODC, pp. 211-243.

¹⁶⁰ In 2004 (het laatste jaar waar cijfers van bekend zijn) bedroegen de totale kosten van criminaliteit €20.126 miljoen. Tenuitvoerlegging was goed voor €1.572 miljoen, gevangeniswezen (exclusief vreemdelingenbewaring, jeugdinrichtingen en TBS) voor €970 miljoen.