

Aan banden gelegd; tussenverslag onderzoek elektronisch toezicht

Spaans, E.C.

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1996

K-reeks (49)

Samenvatting en discussie

In dit rapport worden de tussentijdse resultaten vermeld van een onderzoek naar het experiment met elektronisch toezicht dat op 11 juli 1995 in het noorden van het land van start is gegaan. Het experiment, dat twee jaar zal duren, moet uitwijzen of en onder welke condities elektronisch toezicht een bruikbaar alternatief vormt voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Daarbij richt men zich vooralsnog op twee categorieën verdachten/veroordeelden. De eerste categorie bestaat uit personen die gezien de ernst van de gepleegde feiten en/of hun eerdere justitiecontacten eigenlijk niet meer in aanmerking komen voor een taakstraf, maar die men toch graag buiten de gevangenis houdt. Door een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen van maximaal zes maanden op te leggen, die wordt omgezet in dienstverlening, plus een voorwaardelijke gevangenisstraf met als bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde zich voor een bepaald aantal maanden onder elektronisch toezicht laat stellen, kan de gewenste straf(verzuring) worden gerealiseerd. De tweede categorie wordt gevormd door gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenisstraf. Zowel gedetineerden die in aanmerking komen voor plaatsing in een penitentiare open inrichting of een inrichting voor dagdetentie, als gedetineerden die na het onherroepelijk worden van hun vonnis nog maar een kort strafrestant hebben, kunnen, indien zij aan bepaalde criteria voldoen, in aanmerking komen voor plaatsing onder elektronisch toezicht. De duur van het elektronisch toezicht varieert van één tot zes maanden. Gedurende die periode volgen de deelnemers een verplicht dagprogramma, bestaande uit werk of opleiding of bijvoorbeeld het volgen van het programma van dagdetentie. Daarnaast kan het dagprogramma één of meer vrij te besteden 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, via een enkelbandzender en een ontvanger in de woning van de deelnemer, die verbonden is met een computer van een particulier beveiligingsbedrijf gecontroleerd.

Bij het opzetten van het experiment met elektronisch toezicht hebben de reclassering, het gevangeniswezen, de rechterlijke macht en het departement nauw samengewerkt. Ook in de uitvoering van het experiment spelen deze organisaties een belangrijke rol. De manier waarop het elektronisch toezicht door deze organisaties gestalte is en wordt gegeven, staat centraal in dit tussenrapport. In het in 1997 te verschijnen eindrapport zal uitgebreid worden ingegaan op de resultaten van het experiment: hoeveel detentie is door elektronisch toezicht vervangen, welke factoren zijn van invloed op het verloop en de afloop van het toezicht, hoeveel van de aangemelde kandidaten worden onder elektronisch toezicht geplaatst en hoeveel vallen er af en om welke reden, enzovoort. Ook zal in het eindrapport uitvoerig worden ingegaan op de meningen en ervaringen van de 'consumenten' van elektronisch toezicht: personen die onder elektronisch toezicht zijn gesteld en eventueel van hun huisgenoten. De uitwerking van de interviews met deze consumenten in dit tussenrapport, is bedoeld als een eerste, voorlopige indruk.

Dit rapport, dat de stand van zaken 'halverwege' het experiment met elektronisch toezicht weergeeft, bestaat uit twee delen. In deel 1 worden enkele cijfers gepresenteerd over kandidaten die tussen juli 1995 en juni 1996 voor elektronisch toezicht zijn aangemeld en vervolgens al dan niet onder toezicht zijn geplaatst. Ook wordt ingegaan op het verloop en de afloop van de in totaal vijftig toezichten die in die periode van start zijn gegaan. De nadruk in dit rapport ligt echter op deel 2, waarin de procesmatige kant van het experiment met elektronisch toezicht gedurende het eerste proefjaar beschreven wordt. Door middel van interviews met sleutelinformanten is nagegaan hoe de opzet, de implementatie en de uitvoering van het experiment zijn verlopen en wat de meningen en ervaringen van de betrokken personen in dezen zijn. Deze inventarisatie heeft een aantal aandachtspunten en knelpunten opgeleverd die, bij voorkeur in de nog resterende proefperiode, dienen te worden aangepakt. Verder hebben de interviews een aantal suggesties voor oplossingsrichtingen opgeleverd, waarvan enkele inmiddels overigens al zijn 'ingeslagen'. Voor duidelijke beleidsaanbevelingen is het evenwel, halverwege het experiment, nog te vroeg. Bovendien leent het onderzoeksmateriaal zich hier

niet voor. Op grond van de verzamelde informatie kan de volgende tussenbalans worden gemaakt van het experiment met elektronisch toezicht.

Kwantitatieve ontwikkeling

Als we kijken naar het aantal meldingen voor en plaatsingen onder elektronisch toezicht, dan kunnen we constateren dat de beschikbare capaciteit, vijftig personen tegelijkertijd onder elektronisch toezicht, in het eerste experimentele jaar geenszins volledig benut is. In de periode van 11 juli 1995 tot halverwege juni 1996 zijn in totaal niet meer dan vijftig personen onder elektronisch toezicht gesteld. Nagenoeg evenveel kandidaten zijn om uiteenlopende redenen niet geplaatst. Voor deze achterblijvende instroom zijn diverse verklaringen aan te dragen: gebrekkige voorlichting/PR, de afwachtende houding bij de rechterlijke macht, de 'eigen cultuur' binnen het gevangeniswezen, 'onwennigheid' met deze nieuwe taak bij de reclassering, enzovoort. Elk van deze factoren heeft ongetwijfeld een rol gespeeld. Sommige hadden vooraf beïnvloed kunnen worden, andere zijn achteraf nog te beïnvloeden (waarover later meer). Van belang is echter dat men zich realiseert dat het om een experiment gaat met een geheel nieuwe sanctiemodaliteit, die bovendien de medewerking vereist van een aantal partijen: rechterlijke macht, advocatuur, reclassering en penitentiaire inrichtingen. Net als ieder ander experiment op het gebied van de strafrechtstoepassing heeft de proef met elektronisch toezicht een aanlooperperiode nodig, een periode waarin men 'voorzichtig wat uitprobeert met weer zo'n nieuw, door Den Haag bedacht concept om het cellentekort terug te dringen'. In dit licht beschouwd geven de cijfers over het eerste experimentele jaar geen reden voor ongerustheid. De detentiefaseringsvariant geeft met 107 meldingen en 48 plaatsingen, waarvan slechts twee mislukkingen, aan dat men voor elektronisch toezicht een plaats ziet in de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Bovendien groeit het aantal plaatsingen onder elektronisch toezicht gestaag, evenals het aantal verschillende penitentiaire inrichtingen dat gedetineerden voor elektronisch toezicht aanmeldt. Ook voor de taakstrafvariant lijkt er ruimte te zijn, al is het aantal aangevraagde adviezen en veroordelingen tot dienstverlening in combinatie met elektronisch toezicht gedurende het eerste proefjaar klein. De geïnterviewde leden van de rechterlijke macht geven in ieder geval aan, in dienstverlening plus elektronisch toezicht een aanvaardbaar alternatief te zien voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zo'n negen tot twaalf maanden, mits de verdachte/veroordeelde aan een aantal voorwaarden voldoet en er een goed uitgewerkt voorstel ligt. Van belang is verder dat de mogelijkheid van elektronisch toezicht duidelijk onder de aandacht wordt gebracht. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het feit dat een recente voorlichtingsronde op het parket te Leeuwarden resulteerde in maar liefst vijftien adviesaanvragen voor potentiële taakstrafklanten. Beschikbare cijfers over het aantal meldingen en plaatsingen van zowel detentiefaseerders als taakstrafklanten in de eerste maanden van het tweede proefjaar wijzen bovendien op een aanzienlijk hogere instroom dan in het eerste proefjaar.

Oordeel over het experiment

Uit de interviews met de betrokken personen valt op te maken dat het (experiment met) elektronisch toezicht over het geheel genomen naar tevredenheid verloopt. Op een enkeling na geven de deelnemers en eventueel hun huisgenoten te kennen het elektronisch toezicht te prefereren boven een verblijf in een penitentiaire inrichting. Het strikte dagprogramma zorgt daarbij zowel voor een zinvolle invulling van het toezicht als voor het feit dat het elektronisch toezicht als een 'echte straf' wordt ervaren. Van een duidelijk gevoel van inbreuk op de privacy lijkt bij de meeste deelnemers en huisgenoten geen sprake te zijn. Ook de geïnterviewde medewerkers van de reclassering, het gevangeniswezen en het departement en de leden van de rechterlijke macht en de advocatuur zijn over het geheel genomen positief over (het verloop van) het experiment met elektronisch toezicht. Een aantal zaken in de opzet en uitvoering van het experiment is echter minder goed verlopen en vragen (nog) de nodige aandacht.

Voorlichting/PR

Een eerste punt dat door zowel de deelnemers aan het experiment als de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties wordt genoemd, is de voorlichting over elektronisch toezicht. Deze heeft duidelijk tekortgeschoten. De deelnemers geven te kennen dat ze in feite nauwelijks wisten wat elektronisch toezicht inhield en wat zij ervan moesten verwachten toen zij zich als kandidaat aanmeldden. Het bureau Sociale Dienstverlening (BSD) van de penitentiaire inrichting kon in dezen

weinig duidelijkheid verschaffen. Dit leidde tot nogal wat onduidelijkheid over bijvoorbeeld uitkeringen, de te volgen detentieroute en de daginvulling. Ook de medewerkers van de reclassering, het gevangeniswezen en het departement en de leden van de rechterlijke macht en de advocatuur vinden dat de voorlichting over elektronisch toezicht te kort is geschoten. Een eenmalige voorlichtingsronde, zoals voor de start van het experiment heeft plaatsgevonden, is duidelijk te weinig geweest. Bovendien is de voorlichting indertijd uitsluitend gericht geweest op de hogere hiërarchische niveaus binnen de organisaties en niet (mede) op de personen die de feitelijke selectie van kandidaten uitvoeren of in ieder geval een belangrijke signalerende functie (kunnen) vervullen. De recentelijk gestarte, nieuwe voorlichtingsronde lijkt hier overigens verbetering in te brengen, evenals de voorlichting aan het gevangeniswezen, de rechterlijke macht en de advocatuur aan de hand van 'concrete' zaken.

Het geven van dergelijke voorlichting kost echter veel tijd. Tijd, die nu vooral voor rekening komt van de reclassering. Daar komt bij dat, zoals de geïnterviewden aangeven, de boodschap met betrekking tot elektronisch toezicht waarschijnlijk eerder of beter overkomt als zij wordt uitgedragen door iemand uit de eigen organisatie, in plaats van door iemand uit een externe organisatie. Het lijkt daarom een goede zaak om binnen het gevangeniswezen en binnen de rechterlijke macht meer tijd dan wel menskracht vrij te maken voor het geven van voorlichting aan de eigen organisatie. Dergelijke voorlichting kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het openbaar ministerie en de rechtbank hun afwachtende houding (enigszins) laten varen en vaker uit eigen beweging advies met betrekking tot elektronisch toezicht aanvragen. Ook binnen het gevangeniswezen zal meer voorlichting uit eigen kring er wellicht toe leiden dat elektronisch toezicht vaker of eerder als een zinvolle aanvulling op de bestaande detentiefaseringsmogelijkheden wordt gezien dan nu het geval is. Een uitgebreid artikel in een vaktijdschrift voor advocaten kan de bekendheid van elektronisch toezicht binnen deze groep van 'leveranciers' van kandidaten bevorderen.

Elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties kan worden opgemaakt dat de plaats van het elektronisch toezicht binnen de detentiefasering vanaf het begin van het experiment (te) onduidelijk is geweest. Aan deze onduidelijkheid is een aantal facetten te onderscheiden. In de eerste plaats is dat het feit dat elektronisch toezicht in principe wat betreft duur noch inhoud en (mate van) vrijheden vastligt. Het ontbreken van richtlijnen of vaste criteria voor het toekennen en intrekken van vrijheden heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de zwaarte van elektronisch toezicht, en daarmee de positie ten opzichte van andere modaliteiten, onduidelijk is. Ook qua inhoud en duur vertoont elektronisch toezicht veel meer variatie(mogelijkheden) dan plaatsing in een POI of een inrichting voor dagdetentie. Dit maakt het voor penitentiaire inrichtingen lastig om al een jaar of langer voor de VI-datum vast te stellen, of en hoe elektronisch toezicht valt in te passen in het detentietraject van een gedetineerde. Dit knelpunt lijkt echter van tijdelijke aard te zijn. Naarmate men meer ervaring opdoet met het onder elektronisch toezicht stellen van detentiefasering, wordt het voor de inrichtingen duidelijker wat elektronisch toezicht in de praktijk inhoudt en hoe het kan worden ingevuld.

De onduidelijke positie van elektronisch toezicht ten opzichte van andere modaliteiten blijkt ook uit de 'ET-plusvariant', waarbij het programma van dagdetentie wordt 'ingebouwd' in het elektronisch toezicht. Deze constructie biedt als voordeel dat het op reïntegratie gerichte programma van dagdetentie kan worden gecombineerd met een strikt dagprogramma onder elektronisch toezicht. Een knelpunt is echter de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling bij deze constructie. Het is niet altijd duidelijk wie, de coördinator elektronisch toezicht of de medewerkers van de inrichting voor dagdetentie, wanneer waarvoor verantwoordelijk is. Ook beschikt men over weinig mogelijkheden om de laatste zes weken van de detentie, wanneer het elektronisch toezicht is afgelopen en de deelnemer formeel in dagdetentie is geplaatst, zinvol in te vullen.

Een meer principiële knelpunt bij de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering is dat hiervoor een advies van een externe organisatie, de reclassering vereist is. Dit is vreemd binnen het gevangeniswezen, waar detentiefasering in de meeste gevallen een interne aangelegenheid is. Het feit dat inrichtingen nu 'plotseling' een externe instantie moeten inschakelen indien ze elektronisch toezicht in de detentieroute willen opnemen, vormt in een aantal gevallen een struikelblok: het lijkt extra werk voor de inrichting met zich mee te brengen. Daar komt bij dat die

externe instantie adviseert over slechts een deel van de detentieroute: het elektronisch toezicht. Het opstellen van de totale detentieroute blijft een zaak van de inrichting. Het advies van de reclassering en het voorstel van de penitentiaire inrichting kunnen daarbij bovendien in bepaalde opzichten met elkaar in strijd zijn. De reclassering kan bijvoorbeeld adviseren om een kandidaat alleen onder elektronisch toezicht te plaatsen en af te zien van een eventuele plaatsing in een inrichting voor dagdetentie vanwege de lange reistijd of omdat de kandidaat al 'voldoende sociaal vaardig' is. In het voorstel van de penitentiaire inrichting kan plaatsing in dagdetentie echter een integraal onderdeel uitmaken van het totale, voor die kandidaat opgezette, detentietraject. De Selectie Advies Commissie voor het gevangeniswezen (SAC), die over de voorgestelde detentieroute en dus ook over het advies van de reclassering inzake het elektronisch toezicht beslist, wordt in een dergelijk geval met twee, op bepaalde punten afwijkende voorstellen geconfronteerd. Veel onduidelijkheid over de besluitvorming in de SAC waarmee de coördinatoren zich in dergelijke situaties geconfronteerd zien, zou kunnen worden weggenomen indien er meer (voor)overleg zou plaatsvinden tussen de penitentiaire inrichting, die het detentieplan opstelt en aan de SAC voorlegt, en de reclassering, die over een deel van dat plan, het elektronisch toezicht, adviseert. Ook zou gezocht kunnen worden naar manieren om de reclassering al in een vroeg stadium bij het opstellen van einde-detentieplannen te betrekken. Of en hoe een dergelijke betrokkenheid binnen de huidige opzet van het elektronisch toezicht moet en kan worden vormgegeven, zou nader kunnen worden uitgewerkt door het deelproject 'detentiefasering'. Een ander belangrijk aandachtspunt bij de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering betreft de termijn voor het uitbrengen van een advies. Uit de interviews met de coördinatoren elektronisch toezicht blijkt dat de afgesproken termijn van twee weken in de meeste gevallen niet haalbaar is. Administratieve procedures bij de reclassering, bloktijden bij penitentiaire inrichtingen, reistijden en noodzakelijke werkzaamheden ten behoeve van de andere kandidaten en deelnemers aan het experiment met elektronisch toezicht leiden ertoe dat voor een advies gemiddeld vier weken nodig zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat gedetineerden zich terugtrekken omdat het allemaal te lang duurt, of dat de termijnen voor detentiefasering in de knel komen. Dit laatste speelt vooral bij gedetineerden die nog een betrekkelijk kort strafrestant hebben. Aan een aantal belemmeringen, zoals reistijden en de tijd die nodig is om een advies te schrijven, valt weinig te doen. Andere belemmeringen kunnen in principe wel (gedeeltelijk) worden opgelost zonder de adviestaak van de reclassering ingrijpend te veranderen. Zo zouden adviesaanvragen bijvoorbeeld direct aan de coördinatoren kunnen worden doorgegeven in plaats van ze eerst in te boeken bij de reclassering. Dit kan al snel één of meer dagen 'tijdwinst' opleveren. Penitentiaire inrichtingen zouden de coördinatoren verder in de gelegenheid kunnen stellen gedetineerden over wie advies is aangevraagd, te allen tijde te bezoeken (dus ook tijdens blokuren). Verder zou tijdwinst kunnen worden geboekt door niet af te wachten hoe het eerste verlot verloopt, maar gedetineerden al voor het proefverlot als elektronisch-toezichtkandidaat bij de reclassering aan te melden indien men verwacht dat het verlot zonder problemen zal verlopen.

Elektronisch toezicht in het kader van een taakstraf

Het belangrijkste knelpunt dat bij de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van een taakstraf wordt gesignaleerd, is, naast de afwachtende houding bij de rechterlijke macht, de onzekerheid over de uitkomst van het strafproces. Aan die onzekerheid valt weinig te doen. Vooroverleg met de behandelend officier van justitie vormt bijvoorbeeld geen garantie dat er een dienstverlening in combinatie met elektronisch toezicht 'uitrolt'. Wel mag worden verwacht dat, naarmate er meer ervaring is opgedaan met de combinatie van taakstraf en elektronisch toezicht, het steeds gemakkelijker wordt een goede inschatting te geven van 'elektronisch-toezichtwaardige' zaken. Uit de interviews met de leden van de rechterlijke macht valt in ieder geval op te maken dat zij elektronisch toezicht duidelijk als een strafverzwarend element zien. De kans op een aanzuigende werking in de zin van het opleggen van elektronisch toezicht plus een taakstraf in een zaak waarin, gezien de ernst en omstandigheden, volstaan kan worden met een dienstverlening, is bij een dergelijke toepassing gering.

Inbreng van de reclassering

Het laatste punt waaraan in deze samenvatting aandacht dient te worden besteed, is de inbreng van de reclassering. Voor de reclassering is namelijk een grote rol weggelegd bij het experiment met elektronisch toezicht. Naast de advisering over mogelijke kandidaten wordt veel tijd geïnvesteerd in de controle en begeleiding van de deelnemers aan het experiment. Over het algemeen kunnen de

coördinatoren goed met de hun toegedeelde taken en verantwoordelijkheden uit de voeten. Er is echter ook hier een aantal knelpunten te signaleren.

In de eerste plaats is dat de werkdruk. De meeste coördinatoren besteden aanzienlijk meer tijd aan elektronisch toezicht dan aanvankelijk is begroot. Voor een deel gaat deze tijd zitten in de adviestaak en in de, volgens de reclassering onmisbare, (controle)bezoeken aan de deelnemers thuis of op het werk. Veel tijd gaat echter ook op aan zaken die een dergelijke inzet eigenlijk niet verdienen, zoals het 'administratieve werk' dat samenhangt met (tijdelijke) wijzigingen in het dagprogramma van de deelnemers en bijvoorbeeld contacten met sociale diensten die weigeren een uitkering aan een deelnemer te verschaffen. Het valt te bezien in hoeverre automatisering van een deel van de administratieve handelingen (het doorgeven van wijzigingen in dagprogramma's via een laptopcomputer met modem) en een landelijke regeling van de uitkeringsproblematiek, waarover overlegd wordt met het ministerie van Sociale Zaken, zullen leiden tot meer en zinvoller te besteden tijd voor de coördinatoren.

Een ander belangrijk knelpunt is dat een aantal belangrijke zaken nog niet goed geregeld is. Te denken valt in dit verband aan duidelijke criteria voor het toekennen en intrekken van vrijheden. Nu gebeurt dit nog op basis van, voorlopig geformuleerde, vrij ruime richtlijnen en in/na onderling overleg door de reclassering 'naar eigen inzicht'. Dit leidt niet alleen tot een onduidelijke positie van elektronisch toezicht ten opzichte van andere modaliteiten, maar kan ook leiden tot ongewenste verschillen in de bejegening van deelnemers. Er is dan ook behoefte aan meer uitgewerkte richtlijnen die kunnen zorgen voor meer duidelijkheid en consistentie in dezen.

Een meer algemeen knelpunt voor de meeste geïnterviewde vertegenwoordigers van de reclassering, het gevangeniswezen en het departement vormt de onduidelijke positie van de reclassering ten opzichte van het gevangeniswezen. Recentelijk is bijvoorbeeld afgesproken dat de reclassering op eigen initiatief veranderingen mag doorvoeren in de dagprogramma's van detentiefaseerders tijdens het elektronisch toezicht. Achteraf legt zij hierover verantwoording af aan de PI Groningen. Hoewel dit volgens de geïnterviewden goed werkt, groeit bij de meesten echter de behoefte aan een meer formele regeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. Zo'n formele standpuntbepaling wordt actueler naarmate het einde van de experimentele periode nadert.

Iets soortgelijks geldt voor de taakstrafmodaliteit. Hoewel dit in de interviews niet ter sprake is gekomen, dient men zich af te vragen wat de status is van elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde bij een taakstraf. Gaat het om een vrijheidsbeperkende maatregel? Wat moet er gebeuren met het elektronisch toezicht als de dienstverlening wordt stopgezet of omgekeerd: kan de dienstverlening doorgaan als het elektronisch toezicht mislukt? Dergelijke vragen dienen beantwoord te zijn voordat elektronisch toezicht, in zijn huidige vorm, op landelijke schaal wordt ingevoerd. Met juli 1997 als beslismoment over het al dan niet, op ruimere schaal, doorgaan met elektronisch toezicht in het vooruitzicht, valt er dus nog het nodige werk te verzetten.