

GEBOEID DOOR DE ENKELBAND

Geboeid door de enkelband

Evaluatie pilot elektronische detentie

Bob Post

Lenneke Tielemans

Clara Woldringh

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

Copyright 2005 WODC, Ministerie van Justitie, auteursrecht voorbehouden.

De particuliere prijs van deze uitgave € 10,00.

Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 – 365 35 00.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Post, Bob.

Geboeid door de enkelband. / Bob Post, Lenneke Tielemans & Clara Woldringh – Nijmegen: ITS

ISBN 90 – 5554 – 278 – 4

NUR 824

Projectnummer: 2004144

© 2005 WODC, ministerie van Justitie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC van het ministerie van Justitie.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Het onderzoek naar elektronische detentie is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het werd begeleid door een commissie waarvan deel uitmaakten dhr. mr. G. de Jonge (Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Maastricht – voorzitter), dhr. drs. M. Kruissink (WODC, ministerie van Justitie), dhr. F.J.A. Schulpen (DJI, ministerie van Justitie), mw. drs. M.J. Wijn (DSP, ministerie van Justitie) en dhr. G.G.A. van Wolferen (Stichting Reclassering Nederland). De onderzoekers willen de leden van de begeleidingscommissie graag bedanken voor hun kritische en constructieve bijdragen aan het onderzoeksproces en de totstandkoming van dit rapport.

Het onderzoek zou praktisch niet kunnen zijn uitgevoerd zonder de enthousiaste en welwillende medewerking van de medewerkers van Justitie die elektronische detentie uitvoeren. Een woord van dank geldt dan ook voor de hoofden van de PIA's en de medewerkers ED voor de moeite en de tijd die zij hebben geïnvesteerd om aan alle verzoeken van de onderzoekers te voldoen.

April 2005

Bob Post
Lenneke Tielemans
Clara Woldingh

Inhoud

Voorwoord	v
1 Inleiding	1
1.1 Vraagstelling bij het onderzoek	1
1.2 Uitwerking vraagstelling van het onderzoek	1
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	5
1.3.1 Literatuuronderzoek	5
1.3.2 Documentanalyse	5
1.3.3 Gesprekken met sleutelinformanten	6
1.3.4 Gesprekken met uitvoerders van elektronische detentie	6
1.3.5 Mondelinge interviews met deelnemers	6
1.4 Steekproef	7
1.5 Knelpunten bij de uitvoering van het onderzoek	7
1.6 Kostenanalyse	8
2 Literatuurstudie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Elektronisch toezicht in Nederland	11
2.2.1 Geschiedenis van elektronisch toezicht	11
2.2.2 Ervaringen met elektronisch toezicht	13
2.2.3 Elektronisch detentie en elektronisch toezicht	15
2.3 Internationale ervaringen met elektronisch toezicht	16
2.3.1 Verenigde Staten	16
2.3.2 Engeland en Wales	18
2.3.3 Schotland	19
2.3.4 Nieuw Zeeland	20
2.3.5 Australië	21
2.3.6 Canada	22
2.3.7 Duitsland	23
2.3.8 Zweden	24
2.3.9 België	25
2.4 Ervaringen met specifieke doelgroepen	26
2.4.1 Elektronisch huisarrest voor minderjarigen	26
2.4.2 Elektronisch toezicht minderjarigen Engeland	28
2.5 Samenvatting	28

3 Organisatie en uitvoering ED	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Aanleiding voor elektronische detentie	35
3.3 Elektronische detentie	37
3.3.1 Het karakter van elektronische detentie	37
3.3.2 Procedure	38
3.3.3 Organisatie	43
3.3.4 Kengetallen	41
3.3.5 Kosten per ED plaats	43
3.4 ED in de praktijk	45
3.4.1 De werking van ED	45
3.4.2 Procedure	47
3.4.3 Organisatie	47
3.4.4 Praktische uitvoering	48
3.5 Voor- en nadelen van ED	50
3.6 Toekomst van ED	51
3.7 Samenvatting	52
4 Deelnemers elektronische detentie	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Kenmerken van deelnemers ED	55
4.3 ED en sociale omgeving	59
4.3.1 Invloed ED op de relatie met huisgenoten	59
4.3.2 Invloed ED op de relatie met andere sociale contacten	60
4.4 Financiële gevolgen en verandering in dagbesteding	61
4.4.1 Financiële gevolgen	61
4.4.2 Besteding van de dag	62
4.4.3 Veranderingen in het patroon van dagbesteding	63
4.5 Beleving van ED	65
4.5.1 ED in vergelijking met gevangenis	65
4.5.2 Vergelijking met de detentieklimaatschaal	66
4.5.3 Punitiviteit en controle tijdens ED	68
4.5.4 General Health Questionnaire	70
4.5.5 Gebruik van stimulerenden of verdovende middelen	71
4.5.6 Volhouden ED	72
4.6 Partners van respondenten	73
4.7 Samenvatting	75

5 Samenvatting en conclusies	79
5.1 Vraagstelling en uitvoering van het onderzoek	79
5.2 Literatuurstudie	80
5.3 Organisatie en uitvoering ED	82
5.4 Deelnemers ED	84
5.5 Conclusies	86
5.6 Tot besluit	88
Literatuur	91

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling bij het onderzoek

In Nederland bestaat al sinds 1995 elektronisch toezicht (ET), een vorm van elektronisch huisarrest in combinatie met een taakstraf of als laatste fase van een gevangenisstraf. Door gebrek aan celruimte wordt sinds 2003 op experimentele basis elektronische detentie toegepast (ED). Elektronische detentie onderscheidt zich van elektronisch toezicht met name doordat het een vorm van huisarrest is, uitsluitend als alternatief voor insluiting in een penitentiaire inrichting en geen reïntegratiedoelstelling heeft. In mei 2004 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie te Den Haag het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) te Nijmegen opdracht gegeven een onderzoek te doen naar elektronische detentie. De probleemstelling van het onderzoek naar elektronische detentie is als volgt gedefinieerd:

Wat zijn de ideeën die ten grondslag liggen aan elektronische detentie, wordt elektronische detentie in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd en hoe wordt elektronische detentie beleefd door de betrokkenen en hun omgeving?

1.2 Uitwerking vraagstelling van het onderzoek

De probleemstelling voor het onderzoek kent vijf elementen:

- wat zijn de ideeën die ten grondslag liggen aan elektronische detentie?
- wordt elektronische detentie in de praktijk uitgevoerd als beoogd?
- hoe wordt elektronische detentie beleefd door de betrokkenen en de omgeving?
- om welke aantallen deelnemers gaat het bij elektronische detentie?
- hoe staat het met de kosten van elektronische detentie in vergelijking met de afdoeningmodaliteiten waarvoor elektronische detentie in de plaats is gekomen?

Deze vier hoofdvragen zijn inpasbaar in de onderdelen die worden onderscheiden binnen evaluatie-onderzoek, te weten¹:

¹ Zie ook: Swanborn, P.G. (1999) Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek. Boom Amsterdam.

- A. planevaluatie;
- B. procesevaluatie;
- C. productevaluatie en
- D. effect- c.q. resultatevaluatie.

Onderstaand wordt de vraagstelling uitgewerkt aan de hand van deze onderdelen van evaluatie-onderzoek.

A. Planevaluatie

Een planevaluatie bestaat uit een analyse van problemen en beleidsdoelstellingen om te kunnen komen tot een zo goed mogelijke interventie. Binnen het voorliggende onderzoek wordt in feite de omgekeerde weg bewandeld: de interventie is bekend en staat vast, maar gezocht moet worden naar de programmatheorie (ook wel aangeduid met termen als: programmafilosofie, de ratio achter het programma of programmalogica²). Vragen die in dit deel van het onderzoek aan de orde zijn gekomen zijn:

- Wat wordt beoogd met elektronische detentie? Welke geconstateerde problemen lagen en liggen ten grondslag aan elektronische detentie?
- Voor wie is elektronische detentie bedoeld? Welke (typen) gedetineerden zijn meer of minder geschikt voor elektronische detentie?
- Waarom zou elektronische detentie werken (m.a.w. wat is de programmalogica)?
- Zijn de argumenten pro en contra elektronisch toezicht ook van toepassing op elektronische detentie?

B. Procesevaluatie

In een procesevaluatie wordt nagegaan op welke wijze een project of programma wordt uitgevoerd en welke problemen men daarbij tegenkomt. Procesevaluatie kan op meerdere niveaus worden uitgevoerd, te weten:

- het niveau van beleid en management;
- het niveau van de dagelijkse uitvoering in de praktijk.

Op het niveau van beleid en management gaat het in dit onderzoek met name om vragen als:

- Welke instanties zijn betrokken bij de uitvoering van elektronische detentie?
- Hoe zijn hun taken en verantwoordelijkheden verdeeld?
- In hoeverre stemmen uitvoering en bereik van ED in de praktijk overeen met de bedoelingen? Wat zijn voor- en nadelen van elektronische detentie? Wat is de visie op het spanningsveld tussen punitiviteit en detentieschade zoals deze blijken in de praktijk?
- Welke aanpassingen zou men eventueel willen aanbrengen?

² Bickman, L. (1987) Using program-theory in evaluation, San Francisco, Jossey-Bass.

Wat uitvoering en knelpunten in de uitvoering betreft wordt in dit onderzoek aandacht geschonken aan de volgende onderwerpen:

- selectie van gedetineerden;
- uitvoering in de dagelijkse gang van zaken;
- uitvoering bij ongewenst gedrag van gedetineerden;
- kosten van elektronische detentie.

C. Productevaluatie

- Bij een productevaluatie gaat het om het bereik van een maatregel. Vragen die hierbij aan de orde komen zijn:
 - Hoeveel gedetineerden komen in principe (gezien de formele selectiecriteria) in aanmerking voor ED?
 - Hoeveel gedetineerden komen in feite in aanmerking voor ED (gezien feitelijk toegepaste selectiecriteria)?
 - Hoeveel deelnemers stromen in en uit? Hoe hoog is het aantal deelnemers tussen 1 november 2003 en 31 december 2004? Hoeveel mislukken er (uitvallers uit ED)?
 - Wat zijn kenmerken van de deelnemers?

D. Effectevaluatie

Detentie moet door degenen die veroordeeld zijn ook daadwerkelijk als een straf worden ervaren. De betrokkene moet een bepaalde mate van leed worden toegebracht voor het strafbare feit dat hij begaan heeft, als vergelding voor het plegen van een strafbaar feit. De mate van leed die door een straf wordt toegebracht, wordt punitiviteit genoemd. Als een opgelegde sanctie door een veroordeelde als te weinig punitief wordt ervaren zou hij het gevoel kunnen hebben helemaal niet voor zijn vergrijp te zijn gestraft.

Anderzijds moet een straf ook weer niet té punitief zijn omdat de gedetineerde er dan mogelijk nadelige psychische of sociale gevolgen van ondervindt. Aan een straf die te zwaar is kan de gedetineerde psychische stoornissen overhouden of zijn sociale leven kan ernstig ontwricht raken, bijvoorbeeld door een echtscheiding. Deze detentieschade kan de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving ernstig belemmeren.

Deze spanning tussen enerzijds beoogde punitiviteit en anderzijds psychische en sociale detentieschade vormt een belangrijk deel van dit onderzoek. In de vragenlijst die aan de deelnemers is voorgelegd wordt uitgebreid aandacht besteed aan de mate waarin de gedetineerden elektronische detentie als een straf ervaren. Daarnaast wordt ook ingegaan op de gevolgen voor de deelnemers en hun directe sociale omgeving.

Om de effecten van ED te meten zou idealiter ook nagegaan moeten worden hoe het is gesteld met de punitiviteit en detentieschade van een vergelijkbare groep gedetineerden die een straf uitzit in de gevangenis. Er wordt echter geen vergelijkingsgroep bij het onderzoek betrokken, om de eenvoudige reden dat er geen vergelijkingsgroep

is. Vrijwel iedereen die in aanmerking komt voor ED, krijgt namelijk ook ED. Er is dus geen vergelijkingsgroep samen te stellen van veroordeelden die wel in aanmerking komen voor ED en over dezelfde achtergrondkenmerken beschikken als de deelnemers, maar die desalniettemin geen ED krijgen. Om zicht te krijgen op de zwaarte van ED in vergelijking tot andere strafmodaliteiten, zullen van toepassing zijnde onderdelen van de detentieklimaatschaal aan de deelnemers ED worden voorgelegd. De detentieklimaatschaal (DKS) is een instrument om beleving van detentie door gedetineerden te meten. Door delen van de DKS ook aan deelnemers ED voor te leggen, kan de beleving van deelnemers ED met die van gedetineerden in een penitentiaire inrichting worden vergeleken.

Ook de woonomgeving (partner, huisgenoten) van de deelnemer ED wordt geconfronteerd met de nieuwe situatie, niet alleen met de directe belastende omstandigheden als gevolg van het huisarrest (zoals altijd thuis zijn, niet uit kunnen gaan), maar ook met de psychische gevolgen ervan voor de gedetineerde.

In hoeverre een belastende omstandigheid zoals elektronische detentie effect heeft op (psychische) gezondheid hangt ook samen met de wijze waarop gedetineerden hiermee omgaan. In het onderzoek wordt daarom aandacht besteed aan de manier waarop deelnemers ED hun dag besteden, of ED de relatie met sociale contacten beïnvloed en hoe men met de zichtbare aspecten van ED, in casu de enkelband, omgaat.

Vragen die bij de effectevaluatie aan de orde komen zijn:

- Wordt ED ervaren als een echte straf? Waar plaatsten deelnemers ED deze vorm van straf op een schaal van punitiviteit, vergeleken met andere afdoeningsmodaliteiten (zoals detentie met gesloten regime, met halfopen en open regime, met taakstraf)?
- Welke voor- en nadelen zien de deelnemers aan elektronische detentie, ook in vergelijking met andere afdoeningsmodaliteiten? Zou de gedetineerde opnieuw, voor de keuze gesteld, voor elektronische detentie kiezen? En zo niet, welk alternatief zou zijn voorkeur hebben?
- Wat zijn gevolgen van elektronische detentie voor het psychisch en sociaal functioneren van de gedetineerden (bijvoorbeeld stressreacties, gezondheid, medicijn-, alcohol- en druggebruik)?
- Wat zijn de gevolgen voor de gezinssituatie van elektronische detentie (partner, kinderen, ouders) en de positie van de gedetineerde in het gezin; wat zijn de gevolgen voor de relatie met niet-samenwonende partner?
- Welke strategieën past de gedetineerde toe om om te gaan met elektronische detentie?
- Hoe scoren deelnemers ED op enkele onderdelen van de detentieklimaatschaal (zoals regels en rechten, toekomstperspectief, activiteiten, hulpverlening, autonomie)? En hoe is hun score, vergeleken met die van gedetineerden in andere strafmodaliteiten?

- Zijn er verschillen naar duur van sanctionering in de wijze van reageren van de deelnemers ED en hun naaste omgeving?

1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

De volgende activiteiten hebben plaatsgevonden om de voorgaande vragen te beantwoorden:

1. literatuuronderzoek;
2. documentanalyse;
3. inventarisatie en analyse administratieve gegevens;
4. gesprekken met sleutelfiguren (beleidsmedewerkers Justitie en management van de PI's waar de deelnemers ED zijn ondergebracht);
5. gesprekken met uitvoerders van ED (medewerkers ED van de vijf inrichtingen waar de deelnemers ED zijn ondergebracht);
6. mondelinge interviews met deelnemers ED;
7. mondelinge interviews met partners/huisgenoten van deelnemers ED;
8. kostenanalyse.

Onderstaand wordt dieper ingegaan op de uitvoering van de activiteiten.

1.3.1 Literatuuronderzoek

In Nederland is verslag gedaan van eerdere ervaringen met elektronisch toezicht (ET) en is ingegaan op wat de belevingsaspecten van ET zijn. Er is weliswaar een duidelijk verschil tussen elektronisch toezicht en elektronische detentie, maar de discussie rondom ED vertoont veel overeenkomsten met de eerder gevoerde discussie over het al langer in Nederland toegepaste elektronisch toezicht. In hoofdstuk drie wordt uitgebreid ingegaan op de verschillen tussen elektronische detentie en elektronisch toezicht. Verder zijn ook in andere landen (zoals de VS, Engeland en Zweden) ervaringen opgedaan met electronic monitoring. In een beknopt literatuuronderzoek is hiervan verslag gedaan.

1.3.2 Documentanalyse

Ten behoeve van de planevaluatie zijn overheidsdocumenten over de voorbereiding van ED bestudeerd. We zijn ervan uitgegaan dat de argumenten pro en contra het elektronisch toezicht geheel of gedeeltelijk ook van toepassing zijn op ED. Daarom is de politieke besluitvorming die vooraf ging aan ET bij de documentanalyse betrokken.

1.3.3 Gesprekken met sleutelinformanten (beleidsmedewerkers Justitie en management PI's)

Ter aanvulling op de documentanalyse zijn tien gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van DJI en het management van de vijf PI's waar elektronische detentie administratief is ondergebracht. Deze gesprekken richtten zich op de planevaluatie van elektronische detentie. Daarnaast kwamen in de gesprekken (onderdelen van) de proces-evaluatie aan de orde. Bij het management van de PI's richtten de gesprekken zich onder meer ook op de vragen rond de selectie van deelnemers ED, op uitvoeringsproblemen, de vraag of uitvoering en bereik van het programma overeen komen met de bedoelingen en op eventuele wenselijke aanpassingen in de huidige aanpak en uitvoering.

1.3.4 Gesprekken met uitvoerders van elektronische detentie

De uitvoering van elektronische detentie ligt bij medewerkers van DJI van de vijf penitentiaire inrichtingen administratief (PIA) waar de deelnemers ED zijn ondergebracht.

In ieder van de vijf PI's is een gesprek gevoerd met een of enkele medewerkers (in totaal 10) van de PI's die belast zijn met de uitvoering (aan- en afsluiten van de apparatuur en met de feitelijke controle van de deelnemers ED). Deze gesprekken richtten zich op problemen rond de uitvoering. Wordt op alle meldingen gereageerd? Is de capaciteit voldoende om alle meldingen naar behoren af te handelen? Wat zijn de achtergronden van positieve of negatieve beslissingen tot ED (contra-indicaties). Hun opvattingen over voor- en nadelen van ED in de praktijk en de gevolgen voor het dagelijkse leven van de deelnemer ED kwamen ook aan bod in de gesprekken.

1.3.5 Mondelinge interviews met deelnemers

In de opzet van het onderzoek zouden interviews worden gehouden met 100 deelnemers, 50 partners en 50 deelnemers bij wie ED voortijdig is beëindigd. Dit gebeurt aan de hand van voorgestructureerde vragenlijsten. Daarnaast zijn de deelnemers de op hen van toepassing zijnde onderdelen van de Detentie Klimaatschaal (DKS) voorgelegd. Met de DKS kan hun subjectieve beleving van elektronische detentie worden vergeleken met die van kortgestrafte gedetineerden in andere strafmodaliteiten.

1.4 Steekproef

Tijdens de intake bij het bureau ED hebben deelnemers, op basis van vrijwilligheid, een verklaring ondertekend waarin ze toestemming gaven om hun gegevens, in het kader van het onderzoek, aan het ITS door te geven.

Er is een steekproef in de tijd getrokken. Aan de bureaus ED is gevraagd wekelijks een overzicht te leveren van namen, adressen en telefoonnummers van gedetineerden die tijdens de intake de toestemmingsverklaring hadden ondertekend. Dit resulteerde in een wekelijkse aanvoer van adresgegevens van gedetineerden. Aan de hand van de datum van aansluiting en afsluiting werd vervolgens de datum van het interview bepaald. De geselecteerde deelnemers zijn daarna telefonisch benaderd om een afspraak te maken. Er zijn alleen deelnemers ED bij het onderzoek betrokken die enige detentie-ervaring in ED hadden. Deelnemers zijn pas geïnterviewd wanneer ze minstens drie weken in ED zaten.

Om praktische redenen zijn deelnemers die zeer excentrisch wonen (zoals Waddeneilanden, Zeeland) niet bij het onderzoek betrokken.

1.5 Knelpunten bij de uitvoering van het onderzoek

De oorspronkelijke onderzoeksopzet ging ervan uit dat 100 deelnemers, 50 partners en 50 ex-deelnemers geïnterviewd zouden worden. In totaal zouden daarmee 200 interviews worden afgenomen. In de praktijk is echter gebleken dat dit aantal niet gehaald kon worden. Daarnaast duurde de interviewperiode langer gepland. In plaats van twee maanden heeft de veldwerkfase ruim vier maanden in beslag genomen. Daarvoor zijn een aantal redenen.

Begin september 2004 zou worden begonnen met interviewen. De bureaus ED waren in deze periode echter bezig met een inhaalslag. Tijdens de zomervakantie had men namelijk vrijwel geen intakes gedaan met nieuwe deelnemers. Door de vakantieperiode waren veel medewerkers niet aanwezig en men heeft zich beperkt tot het afsluiten van deelnemers en het controleren van het bestaande bestand. Voor het aansluiten van nieuwe deelnemers ontbrak de personele capaciteit. Pas in de loop van september werden weer intakes gevoerd met nieuwe deelnemers. Omdat alleen deelnemers die langer dan drie weken deelnemen aan ED werden geïnterviewd liep de interviewfase vanaf het begin een vertraging van drie weken op.

Daarnaast bleek in de praktijk het aantal deelnemers dat bereid was om aan een interview deel te nemen tegen te vallen. Veel deelnemers weigerden de toestemmingsverklaring te ondertekenen. De reden hiervoor was, volgens de medewerkers ED, dat het om een groep gedetineerden gaat die niet graag bereid waren een 'dienst' te verlenen omdat ze immers een straf hadden gekregen. Halverwege de interviewperiode is daarom besloten de degenen die hadden meegewerkt aan een interview een extra

periode ‘vrij’ te geven van één uur op de dag van het interview. Respondenten zouden daardoor drie in plaats van de gebruikelijke twee uur naar buiten mogen. Dit ene uur extra vrij bleek een duidelijke stimulans om aan het interview mee te werken en resulteerde in een duidelijke toename van het aantal respondenten.

Verder bleek het aantal deelnemers dat een straf korter dan drie weken opgelegd kreeg, groter dan verwacht. Omdat alleen deelnemers met een straf langer dan drie weken werden geïnterviewd, vielen deze deelnemers af.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om het veldwerk eind februari te stoppen. Op dat moment waren er gesprekken gevoerd met 66 deelnemers en 16 partners. In de praktijk bleek dat partners van deelnemers ED in mindere mate dan verwacht bereid waren aan een interview mee te werken.

Tenslotte zijn wij er niet in geslaagd deelnemers te interviewen bij wie elektronische detentie gedwongen werd beëindigd. Tijdens de veldwerkfase is aan medewerkers ED gevraagd om gegevens van personen die toestemming voor een interview hadden gegeven en bij wie ED voortijdig werd beëindigd én die alsnog in een penitentiaire inrichting werden opgesloten aan het ITS door te geven. Het percentage gedwongen beëindigingen is bij ED echter bijzonder laag (circa 7 procent) en het aantal deelnemers bij wie ED gedwongen beëindigd werd én die toestemming voor een interview hadden gegeven was vrijwel nihil. De enkeling bij wie dat wel het geval was weigerde daarna alsnog medewerking aan een interview met als reden dat men opgesloten zat in een gevangenis en geen enkele medewerking meer wilde verlenen aan het onderzoek.

Tabel 1.1 – Bij ITS binnengekomen nieuwe aansluitingen ED en non-respons

respons	66
geen ED	2
na afsluitdatum bij ITS binnengekomen	6
onbereikbaar/verkeerd telefoonnummer	16
weigering	14
ED korter dan 3 weken	73
totaal	177

1.6 Kostenanalyse

Wat kosten betreft kan er onderscheid worden gemaakt naar directe kosten van ED en indirecte kosten (overhead). De directe kosten betreffen de personele inzet voor ED, de materiële kosten van de apparatuur, en de dagvergoeding van de deelnemers ED.

Indirecte kosten zijn de overhead (zoals de kosten van management, ondersteuning en de kosten van gebouwen).

Bij de kostenanalyse gaat het met name om het bepalen van de directe kosten van ED. Bij wijze van voorcalculatie is er door justitie een kostprijsberekening gemaakt van ED. Dit onderzoek betreft een nacalculatie, dat wil zeggen het toetsen of de bij de voorcalculatie gehanteerde inschattingen juist zijn geweest. Het gaat hier dan met name om de inschattingen van de tijd die de medewerkers ED besteden aan handelingen per deelnemer. Hiervoor is een simpel tijdschrijfsysteem ontworpen dat aan deze medewerkers is uitgereikt met het verzoek dat binnen een afgebakende periode in te vullen.

2 Literatuurstudie

2.1 Inleiding

Deze literatuurstudie heeft als doel een beknopt overzicht te geven van ervaringen die zijn opgedaan met elektronisch toezicht in Nederland en een aantal andere landen. We spreken hier van elektronisch toezicht en niet van elektronische detentie omdat in vrijwel alle geraadpleegde bronnen het begrip elektronisch toezicht wordt gehanteerd. In Nederland hebben beide begrippen een verschillende betekenis. In hoofdstuk 2.2.3 worden de belangrijkste verschillen hiertussen beschreven.

Elk land wordt volgens een vast stramien beschreven. Als eerste besteden we aandacht aan de programmafilosofie. Dit betekent dat we op zoek zijn gegaan naar de ideologie achter het programma. Vervolgens hebben we gekeken wat de selectiecriteria zijn waaraan de deelnemers moesten voldoen om in aanmerking voor het programma te komen. Ook hebben we getracht tot een typering van de deelnemers te komen, bijvoorbeeld wat betreft geslacht, leeftijd, sociale status en gepleegd delict. Voor zover mogelijk geven we ook een beschrijving van de beleving van de deelnemers en hun familieleden of huisgenoten met elektronisch toezicht. Aan het eind van het hoofdstuk worden de bevindingen samengevat in een schema.

2.2 Elektronisch toezicht in Nederland

2.2.1 Geschiedenis van elektronisch toezicht

In 1987 werd er voor het eerst in de media aandacht besteed aan elektronisch toezicht. De belangrijkste aanleiding vormde de beperkte celcapaciteit en er werd naar alternatieven gezocht om de druk op cellen te verminderen. De Commissie-Schalken³ werd in het leven geroepen om de mogelijkheden van elektronisch huisarrest te onderzoeken. 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 dagbesteding en niet te lang van duur (maximaal 4 maanden). Toch vond men de tijd

3 Ministerie van Justitie, *Elektronisch huisarrest: een boeiend alternatief*. Rapport van de Commissie Elektronisch Toezicht Delinquenten. Den Haag 1988.

nog niet rijp voor de invoering ervan in het strafrecht. De belangrijkste bezwaren tegen invoering van elektronisch toezicht waren:

de angst voor aanzuigende werking (het toevoegen van elektronisch toezicht in zaken waarin bijvoorbeeld een taakstraf voldoende zou zijn geweest);

grote inbreuk op de privacy van betrokkene en familie.

Eerste experiment

In 1995 werd van start gegaan met een experiment. Dit experiment, dat 2 jaar duurde, moest uitwijzen of elektronisch toezicht een bruikbaar alternatief vormde voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het werd op twee manieren toegepast: in combinatie met een taakstraf en bij gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenisstraf.

Volgens Spaans en Verwers (1997)⁴ die het experiment evalueerden vormde de schaarste aan celcapaciteit en het uitgangspunt dat elektronische toezicht de maatschappelijk integratie van de veroordeelde zou kunnen bevorderen de aanleiding. Anderen waren echter een andere mening toebedeeld. Volgens Van Hattum (1995)⁵ werd het experiment alleen ingegeven vanuit financiële overwegingen. Gevangenisstraf is beduidend duurder dan elektronisch toezicht.

De conclusie van het experiment was dat de toepassing van elektronisch toezicht voor de duur van een tot zes maanden een nuttige optie kon vormen. De groep deelnemers die het elektronisch toezicht niet voltooide was relatief klein, namelijk tien procent. Op grond van deze resultaten besloot de minister van Justitie tot een landelijke implementatie van het elektronisch toezicht bij volwassenen. Toepassing vond echter alleen plaats in het kader van detentiefasering⁶ of als alternatief voor de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf al dan niet in combinatie met een taakstraf.

Minderjarigen

Nadat in 1997 het tweejarige experiment met volwassenen en elektronisch toezicht werd afgerond, werd er in 2000 gestart met een experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis⁷. Binnen dit experiment konden minderjarigen gewoon naar school, maar zaten wel in voorlopige hechtenis die, in plaats van in een inrichting, thuis kon worden ondergaan. De onder-

4 Spaans, E.C. en C. Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van het experiment*. Den Haag (WODC) 1997.

5 Hattum, W.F. van, Van insluiten naar elektronisch aanlijnen; het experiment met elektronisch toezicht. In: *Sancties*, afl. 6, 1995, pp. 318-336.

6 Detentiefasering betekent dat het laatste deel van de gevangenisstraf buiten de gesloten inrichting wordt doorgebracht.

7 Kamphorst, P.A. en G.J. Terlouw, *Van vast naar mobiel. Een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis*. Den Haag (WODC) 2002.

zoekers van dit experiment concludeerden dat op grond van de onderzoeksresultaten het niet mogelijk was een gefundeerde uitspraak te doen over de wenselijkheid van de brede inzet van deze modaliteit. Daarvoor was het aantal deelnemers te gering.

Programmafilosofie

Naast de beperkte celcapaciteit was een ander belangrijk argument om elektronisch toezicht in te voeren de veronderstelling dat deze minder schade voor de veroordeelde oplevert (detentieschade). De kans zou bestaan dat gevangenisstraf een negatief psychologisch effect op de veroordeelde heeft en dat er een criminogene werking van het verblijf in een inrichting zou uitgaan. De kans op crimineel gedrag na vrijlating zou zo worden vergroot. Dit desocialiserende effect zou bij elektronisch toezicht kleiner zijn omdat de veroordeelde in de maatschappij blijft.

Met elektronisch toezicht wordt in de eerste plaats beoogd dat detentieschade bij veroordeelden zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met detentieschade wordt bedoeld de negatieve uitwerking van gevangenisstraf op gedetineerden. Door Clemmer⁸ wordt dit *prisonization* genoemd: het proces waarbij gevangen zich steeds meer gaan richten op de regels en eisen van het sociale leven in de gevangenis en daardoor steeds verder vervreemd raken van de eisen, normen en waarden van het leven buiten de gevangenis muren. Ze worden er slechter van in plaats van beter en de vrijheidsberoving wordt gezien als een van de oorzaken van recidive⁹.

Verder zou een straf ook moeten dienen ter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving¹⁰ (bijvoorbeeld door al tijdens de gevangenisstraf op zoek te gaan naar werk). Er wordt verondersteld dat tijdens het elektronisch toezicht deze overgang gemakkelijker wordt gemaakt omdat de straf in de samenleving wordt uitgezeten en de veroordeelde begeleid wordt door de reclassering.

Er zijn ook argumenten contra de invoering van elektronisch toezicht. Gevangenisstraf heeft namelijk ook als doel bescherming van de samenleving en vergelding van geleden leed.

2.2.2 Ervaringen met elektronisch toezicht

In de nu volgende paragraaf geven we een beschrijving van de selectiecriteria, typing van de deelnemers en de ervaring van de deelnemers met elektronisch toezicht in Nederland. De informatie is afkomstig uit onderzoeken van van Gestel (1998) en Spaans en Verwers (1997).

8 Clemmer, D. *The prison community*, New York, 1958, uit: Gestel, B. van, *Tralies in je hoofd*, 1998.

9 Franke, H., *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*. Utrecht: Het Spectrum, 1990.

10 Wildeman, H., *Elektronisch toezicht. De doelstellingen van elektronisch toezicht getoetst aan de praktijk van het strafproces*. Doctoraalscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, jan 2004.

Selectiecriteria

Deelnemers moeten aan de volgende criteria voldoen om in aanmerking voor een penitentiair programma te komen waarbij elektronisch toezicht als hulpmiddel wordt gebruikt: beschikken over geschikte huisvesting en een zinvolle dagbesteding (zoals werk of opleiding). Huisgenoten en partners moeten toestemming voor elektronisch toezicht geven. Tijdens de selectie wordt er een inschatting van de wilskracht en de zelfdiscipline van veroordeelden gemaakt. De reclassering onderzoekt de motivatie van de kandidaat en brengt hierover verslag uit. Bijna de helft van de aangemelde kandidaten wordt uiteindelijk onder elektronisch toezicht geplaatst¹¹.

Typing deelnemers

De delicten waarvoor de deelnemers zijn veroordeeld blijken zeer divers: steunfraude, veelvuldige winkeldiefstal, afpersing, ontvoering en poging tot moord of doodslag. De meeste deelnemers uit het onderzoek van Spaans en Verwers zijn mannen met een gemiddelde leeftijd van 34 jaar. De meesten hebben een Nederlandse achtergrond en zijn gehuwd of samenwonend. Voorafgaand aan de arrestatie of detentie had iets minder dan de helft betaald werk.

Beleving deelnemers

Van Gestel¹² heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelden en hun huisgenoten. Tijdens het elektronisch toezicht hebben sommigen meer waardering gekregen voor het verblijf in de eigen woning. Ze nemen zich voor het huiselijke gezinsleven ook na het elektronisch toezicht voort te zetten. Anderen vinden weliswaar voldoende discipline om zich aan de regels en het dagprogramma van elektronisch toezicht te houden, maar geven aan hun oude leven weer op te pakken zodra de straf er op zit. Het levert ook frustraties op voor de deelnemers: 'elektronisch toezicht is bedoeld voor herintreding in de maatschappij, maar wat er van tevoren niet bij wordt gezegd, is dat je zo beperkt wordt in je handelen en doen dat je eigenlijk niet capabel bent om aan de maatschappij deel te nemen'¹³.

Een ander onbedoeld gevolg van elektronisch toezicht kan zijn dat sommige deelnemers een aantal weken zonder geld zitten omdat de uitkering wordt stopgezet. Men krijgt wel een vergoeding van Justitie maar niet iedere gemeente gaat hetzelfde om met de uitkering van de deelnemers. Sommige deelnemers kunnen door de nijpende

11 Spaans, E.C. en C. Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van het experiment*. Den Haag (WODC) 1997.

12 Gestel, B. van, *Tralies in je hoofd. Een onderzoek naar de gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelden en hun huisgenoten*. Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, febr. 1998

13 *ibid.*

financiële situatie in de verleiding worden gebracht om weer in de illegaliteit te duiken¹⁴.

Uit het onderzoek van Van Gestel blijkt dat over het algemeen deelnemers er de voorkeur aan geven hun straf te verbergen voor mensen die niet op de hoogte zijn van hun criminele verleden. Soms blijkt het moeilijk te zijn om het elektronisch toezicht verborgen te houden. Situaties waarin het enkelbandje zou kunnen worden ontdekt worden vermeden. Ook het aangaan van sociale relaties wordt uit de weg gegaan. Een andere manier om stigmatiserende reacties tegen te gaan is liegen. Huisgenoten proberen het criminele verleden van hun partner te verbergen en voelen zich soms genoodzaakt leugens te verzinnen.

Tijdens het elektronisch toezicht krijgt het begrip ‘thuis’ een andere betekenis. Het wordt namelijk in verband gebracht met controle, gevangenschap en met registratie. Het toezicht dat wordt uitgevoerd is weliswaar onzichtbaar, maar de storende telefoon en het knipperende kastje maken het niet minder voelbaar¹⁵. Mocht er sprake zijn van een ontspannen vertrouwelijke sfeer in de huiskamer van veroordeelden dan kan die alsnog verstoord worden door de onaangekondigde maar altijd te verwachten controle.

Deelnemers ervaren de vrijheidsbeperking tijdens elektronisch toezicht wel degelijk als een straf, ondanks het feit dat zij (weer) thuis zijn en in de eigen omgeving vertoeven. Gevoelens van relatieve deprivatie zorgen er voor dat men in sterkere mate dan in de gevangenis geconfronteerd wordt met het vrijheidsberovende karakter van hun straf. Op de zelfdiscipline en de wilskracht wordt een groot beroep gedaan.

2.2.3 Elektronische detentie en elektronisch toezicht

In Nederland zijn verschillende ervaringen opgedaan met elektronisch toezicht. Elektronische detentie wordt daar nu mogelijk (na evaluatie van de pilot) aan toegevoegd. Er zijn echter verschillen tussen elektronisch toezicht en elektronische detentie¹⁶.

Elektronisch toezicht heeft een juridische basis binnen de Penitentiaire Maatregel, artikel 7a, en op basis van de Aanwijzing Elektronisch Toezicht in de zin van artikel 130, lid 4, Wet RO. De Penitentiaire Maatregel regelt de toepassing van ET binnen een penitentiaal programma (PP). De Aanwijzing Elektronisch Toezicht behelst het beleidsmatig en juridisch kader voor ET als bijzondere voorwaarde bij een gerechtelijk vonnis. In beide modaliteiten is ET een hulpmiddel bij de controle op de pro-

14 Door het Besluit Extramurale Vrijheidsbeneming en Sociale Zekerheid, naar aanleiding van de wet Sociale Zekerheidsrechten Gedetineerden is deze situatie inmiddels achterhaald. Gedetineerden in een gevangenis hebben geen recht op een uitkering, gedetineerden in een penitentiaal programma wel.

15 Inmiddels is dit niet meer van toepassing omdat er andere controle apparatuur bestaat.

16 *Beleidsvisie ED/ET*, DSRS, 18 maart 2004.

grammatische verplichting om binnen of buiten het bereik van de ontvanger, die geplaatst is in de woning van de veroordeelde, te zijn. ET is in die zin een extern structurerend hulpmiddel, passend bij de uitgangspunten van gedragsbeïnvloeding en resocialisatie.

Elektronische detentie heeft op dit moment nog geen juridische basis. Elektronische detentie is een vorm van vrijheidsbeneming met de verplichting om doorlopend thuis te zijn (huisarrest). Dit wordt met elektronische middelen gecontroleerd. Het ligt als sanctiemodaliteit dicht aan tegen gevangenisstraf en is als een alternatief daarvoor te beschouwen. Tijdens de periode van elektronische detentie wordt een gedetineerde niet begeleid en resocialisatie en gedragsverandering zijn geen doel van elektronische detentie. Voor bepaalde doelgroepen is het een goedkoop alternatief voor gevangenisstraf met een geringere kans op detentieschade.

De uitvoering van ED valt onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen, terwijl de uitvoering van ET onder de verantwoordelijkheid van de reclassering valt, die immers verantwoordelijk is voor het gedragsbeïnvloedend programma.

Voor beide modaliteiten geldt dat veroordeelden niet in aanmerking komen wanneer een vaste woon- of verblijfplaats ontbreekt, er sprake is van een ernstige verslaving of psychische stoornis en vluchtgedrag van de veroordeelde aannemelijk is¹⁷.

2.3 Internationale ervaringen met elektronisch toezicht

2.3.1 Verenigde Staten

De eerste experimenten met elektronisch toezicht in de Verenigde Staten vonden plaats in 1964 en werden begeleid door de Universiteit van Harvard¹⁸. De experimenten waren bedoeld om de kans op recidive te beperken en een terugkeer van gedetineerden in de maatschappij te bevorderen. Deze experimenten resulteerden erin dat in 1983 de Verenigde Staten het eerste land ter wereld werd waar personen onder elektronisch toezicht werden geplaatst, onder begeleiding van de reclassering¹⁹. Sindsdien is de toepassing van elektronisch toezicht in de Verenigde Staten sterk toegenomen en is het in alle staten mogelijk veroordeelden onder elektronisch toezicht te plaatsen. Het wordt toegepast bij twee modaliteiten, namelijk in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis of bij voorwaardelijke invrijheidstelling²⁰.

17 *Beleidsvisie ED/ET*, DSRS, 18 maart 2004.

18 Junger-Tas, J., *Alternatives to prison sentences. Experiences and developments*. Kugler Publications 1994.

19 Baas, N.J., *Elektronisch toezicht in een aantal landen*. Den Haag (WODC) 1995.

20 *Ibid.*

Programmafilosofie

In de VS is de achterliggende gedachte van elektronisch toezicht dat het bijdraagt aan bescherming van de samenleving en tevens de overbevolking van de penitentiaire instellingen verlicht.

Selectiecriteria

Men geeft bij de selectie van veroordeelden nog steeds de voorkeur aan personen uit een stabiele omgeving, die daardoor weinig risico's met zich meebrengen. Mensen met werk en een vaste woonplaats die regelmatig hun rekeningen betalen, hebben de meeste kans om voor elektronisch toezicht in aanmerking te komen. Veroordeelden moeten altijd zelf instemmen met elektronisch toezicht.

Soort delicten en deelnemers

De delicten waarvoor de deelnemers zijn veroordeeld lopen uiteen. Het betreft onder andere gewelddelinquenten, drugsdelinquenten, verkeersovertreders (vooral mensen die onder invloed van alcohol hebben gereden) en personen die een vermogensdelict hebben gepleegd.

Beleving deelnemers

Mensen die met anderen (partner of ouders) hun huis delen, hebben meer kans het elektronisch toezicht vol te houden dan degenen die alleen wonen. In het algemeen hebben gehuwde volwassenen met een baan de meeste kans hun elektronisch-toezichtperiode af te maken. Bij een onderzoek naar recidive blijkt intensivering van de controle door middel van elektronisch toezicht op zich geen afname in recidive tot gevolg te hebben. Wanneer er echter sprake is van een combinatie van elektronisch toezicht, een behandeling, werk schadevergoeding en/of dienstverlening leidt dat wel tot een geringer aantal recidivisten.

Langdurig elektronisch huisarrest kan leiden tot 'cabin fever', een depressie ten gevolge van het leven in een isolement, hetgeen tot gevolg kan hebben dat men zich minder van de regels aantrekt. Volgens Rackmill²¹ die een peiling bij reclasseringspersoneel hield zou de limiet voor home incarceration, de zwaarste vorm van huisarrest, waarbij men in principe alleen voor dokters- of kerkbezoek het huis uit mag, op zes maanden moeten worden gesteld.

21 Rackmill, S.J., An analysis of home confinement as a sanction. In: *Federal Probation*, jrg. 58, 1994, pp.45-52.

2.3.2 Engeland en Wales

In 1989 werd in Engeland begonnen met de toepassing van Electronic Monitoring (EM) in de vorm van een aantal pilots. In 1995 werd in Great Manchester en Berkshire (Engeland)²² een experiment met elektronisch toezicht geëvalueerd. De doelstelling van het experiment was te onderzoeken in hoeverre elektronisch toezicht een goede aanvulling op bestaande straffen was en wat de kosten waren voor nationale implementatie. In 1999 werd in heel Engeland en Wales het Home Detention Curfew (HDC) geïntroduceerd. Dodgson en Goodwin evalueerden dit programma²³.

Programmafilosofie

De aanleiding van het experiment met HDC vormde het succes van elektronisch toezicht in de Verenigde Staten. In Engeland bestond namelijk een groeiende druk op de capaciteit in de gevangenissen en men zocht naar wegen om de groei van de gevangenispopulatie af te remmen. Daarnaast ontstond er groeiende behoefte aan nieuwe vormen van straffen in de maatschappij omdat de traditionele vormen geen oplossing boden voor de toenemende druk op de celcapaciteit. Elektronisch toezicht zou ook kostenbesparend werken: de kosten voor elektronisch toezicht bedragen beduidend minder dan de kosten voor gevangenisstraf. Door elektronisch toezicht kunnen gedetineerden eerder uit de gevangenis worden ontslagen en kunnen zij hun straf thuis (goedkoper) uitzitten. Verder moet elektronisch toezicht de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij vergemakkelijken. Ambtenaren van de reclassering begeleiden de gedetineerden hierbij.

Selectiecriteria

De rechter bepaalt wie voor elektronisch toezicht als sanctiemodaliteit in aanmerking komt. Als elektronisch toezicht wordt toegepast als executiemodaliteit, in het kader van detentiefasering of voorwaardelijke invrijheidsstelling, beslist de gevangenisdirecteur. De deelnemers moeten beschikken over een eigen adres en een geschikte woonruimte hebben. Verder moeten zij een risicotest doorstaan waaruit blijkt of zij al dan niet geschikt voor elektronisch toezicht zijn.

Soort delicten en deelnemers

De gedetineerden hebben een gevangenisstraf gekregen tussen de 3 maanden en 4 jaar waarvan zij het laatste deel onder elektronisch toezicht mogen uitzitten. De feiten waarvoor zij zijn veroordeeld zijn: diefstal, inbraak en rijden onder invloed.

22 Mortimer, E., *Electronic monitoring in practice: the second year of the trials of curfew orders*. Londen 1997.

23 Dodgson, K. Goodwin, P. et.al., *Electronic monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew scheme*. Home Office Research, Development and Statistic Directorate, 2001.

Beleving deelnemers

De deelnemers blijken over het algemeen tevreden over elektronisch toezicht te zijn, slechts twee procent had de straf liever in de gevangenis uitgezeten.

Tijdens het elektronisch toezicht was eenderde aan het werk en nog eens eenderde op zoek naar werk. Volgens de deelnemers is het voordeel van elektronisch toezicht dat zij bij hun familie kunnen zijn en tegelijkertijd de gelegenheid krijgen te werken of werk te zoeken. Een nadeel is dat juist door alle strenge regels van elektronisch toezicht het moeilijk is een baan te vinden. Sommige deelnemers vinden het ook moeilijk om zich aan de regels te houden. Met name bij alleenstaanden slaat de verveling vaak toe en voelt men zich geïsoleerd.

2.3.3 Schotland

In 1997 werd er in Schotland een nieuwe vorm van straf geïntroduceerd, veelal in combinatie met een taakstraf²⁴. De veroordeelde werd beperkt in zijn/haar vrijheid door verplicht een, door de rechter bepaald, aantal uren per dag thuis te blijven. Ook kon worden verplicht dat de veroordeelde zich gedurende een bepaalde periode niet op een bepaalde plaats begeeft. Deze verplichting is vooral een middel om stalking tegen te gaan of te voorkomen. Door middel van elektronisch toezicht wordt er gecontroleerd of de veroordeelde zich aan de afspraken houdt. Deze vorm van straffen geldt niet als een alternatief voor gevangenisstraf maar staat op zichzelf en wordt vaak gecombineerd met andere taakstraffen. De gedetineerde wordt daarbij begeleid door de reclassering.

Programmafilosofie

We hebben geen beschrijving gevonden van een expliciete filosofie van het Schotse programma. Naar aanleiding van het succes met elektronisch toezicht in de Verenigde Staten en in Engeland werd er een pilot opgezet in 3 regio's in Schotland.

Soort delicten en deelnemers

Delicten waarvoor de deelnemers zijn veroordeeld zijn: winkeldiefstal, inbraak, verkeersovertredingen en mishandeling. De helft van de veroordeelden is tussen de 16 en 20 jaar oud. Bijna alle deelnemers zijn mannen. Uit het onderzoek blijkt dat de jongere deelnemers en de zwaardere gestraften de meeste moeite hebben de straf tot een goed einde te brengen.

24 Smith, D. Electronic monitoring of offenders: The Scottish experience. *Criminal Justice* 1:201-214, 2001.

Beleving deelnemers

Over het algemeen waren de deelnemers en hun huisgenoten (ouders of partners) tevreden over het elektronisch toezicht.

2.3.4 Nieuw Zeeland

In 1999 werd in Nieuw Zeeland elektronisch toezicht ingevoerd. Gedetineerden worden in staat gesteld eerder met ontslag uit de gevangenis te kunnen. De rest van hun straf kunnen zij thuis onder elektronisch toezicht uitzitten. De deelnemers aan het programma worden begeleid en gecontroleerd door de reclassering. In 2001 is er onderzoek gedaan naar de stand van zaken binnen elektronisch toezicht²⁵.

Programmafilosofie

Elektronisch toezicht moet de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij vergemakkelijken. De reclassering begeleidt de deelnemers van elektronisch toezicht daarbij intensief om het reïntegratieproces beter te laten verlopen. De tijd die veroordeelden in de gevangenis zitten wordt door elektronisch toezicht verkort.

Selectiecriteria

Relatief weinig veroordeelden komen in aanmerking voor elektronisch toezicht. Een jury beoordeelt welke gedetineerden in aanmerking komen. Daarbij wordt streng geselecteerd, alleen personen waarbij men het vertrouwen heeft dat zij elektronisch toezicht succesvol zullen afronden, komen in aanmerking. Slechts een kwart van de aanvragen voor elektronisch toezicht wordt uiteindelijk gehonoreerd. Ook de partners of huisgenoten van de gedetineerden moeten hun toestemming voor elektronisch toezicht verlenen.

Soort delicten en deelnemers

Deelnemers zijn gedetineerden die een deel van hun gevangenisstraf onder elektronisch toezicht mogen uitzitten. De veroordeelden hebben geen zware misdaden begaan. Verder moet een deelnemer voldoende ondersteuning uit zijn omgeving krijgen, gemotiveerd zijn voor het programma en voldoende activiteiten hebben om bezig te blijven. Er mogen geen alcohol- of drugsproblemen zijn.

Beleving deelnemers

De meeste deelnemers zijn opgelucht dat zij ontslagen worden uit de gevangenis en zijn dan ook sterk gemotiveerd om er het beste van te maken. De wat oudere deelne-

25 Gibbs, A. en D. King, Home detention with electronic monitoring, the New Zealand experience. In: *Criminal Justice* 3 (2003), p. 199-211.

mers met kinderen komen hun tijd het meest door met de zorg voor de kinderen en het huishouden. De jongere deelnemers (zonder kinderen) voelen zich vaker verveeld en depressief en ervaren het opgesloten in huis zitten als een grote belasting.

De relatie met partners en huisgenoten komt regelmatig onder druk te staan. Doordat de deelnemers constant thuis zijn ontstaan er irritaties en stress. De begeleiding van de reclasseringsambtenaar wordt vrijwel altijd positief gewaardeerd.

De belangrijkste factoren die maken dat deelnemers elektronisch toezicht tot een succesvol einde brengen zijn:

- er zijn voldoende activiteiten binnen of buitenshuis om bezig te blijven;
- er is voldoende motivatie van de deelnemer om zich aan de regels te houden (de angst om bij overtredingen weer terug naar de gevangenis te moeten);
- de bekwaamheid van deelnemer na te denken over de toekomst en werk te zoeken;
- het inzicht in de gevolgen die het gepleegde delict op hun leven heeft;
- de ondersteuning van huisgenoten en van de reclassering.

Ervaringen van partners en huisgenoten

Partners (meestal vrouwen) of huisgenoten van deelnemers van elektronisch toezicht worden behoorlijk belast. Ze moeten allerlei taken overnemen zoals boodschappen doen, kinderen ophalen, zorgen voor huisvesting en zij moeten hun partner of huisgeenoot (financieel) onderhouden. Dit wordt door hen als een behoorlijke zware last en verantwoordelijkheid ervaren. Aan de andere kant zijn zij blij dat hun partner niet meer in de gevangenis zit, maar voelen zij zich vaak schuldig dat zij wel kunnen gaan en staan waar ze willen. Vaak levert elektronisch toezicht extra spanningen en stress in relaties. Soms zouden huisgenoten ook contact met de reclasseringsambtenaar willen hebben, niet alleen om hun verhaal kwijt te kunnen, maar ook voor advies en ondersteuning. De conclusie is dat elektronisch toezicht goed werkt omdat gezinnen bij elkaar kunnen blijven maar dat dit tevens een grote belasting vormt voor partners en huisgenoten.

2.3.5 Australië

Sinds 1990 zijn er in verschillende delen van Australië ervaringen op gedaan met elektronisch toezicht. Elektronisch toezicht wordt gebruikt als alternatief voor een gevangenisstraf of voor mensen die in voorarrest zitten. In 1997 wordt elektronisch toezicht volledig ingevoerd als nieuwe sanctie- of executiemodaliteit. Het biedt sommige gedetineerden de mogelijkheid eerder uit de gevangenis te worden ontslagen²⁶.

26 Gibbs, A. en D. King, The electronic ball and chain? The operation and impact of home detention with electronic monitoring in New Zealand. In: *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* 36 (2003), p. 1-17.

De deelnemers krijgen elektronisch toezicht altijd gecombineerd met reclasserings-toezicht.

Programmafilosofie

Elektronisch toezicht werkt kostenbesparend: de kosten voor een gedetineerde in de gevangenis liggen beduidend hoger dan de kosten van een gedetineerde onder elektronisch toezicht.

Selectiecriteria

Slechts 12 procent van de veroordeelden die worden voorgedragen voor elektronisch toezicht worden uiteindelijk geselecteerd voor het programma.

Soort delicten en deelnemers

Gewelddelinquenten, brandstichters en drugshandelaren worden uitgesloten van elektronisch toezicht. De deelnemers hebben vooral verkeers- en vermogensdelicten begaan.

Beleving deelnemers

Deelnemers ervaren elektronisch toezicht als zwaar. Ze voelen zich constant in de gaten gehouden, worden nerveus van de telefoontjes van de reclassering en hebben last van slapeloosheid. Sommigen ontwikkelen een obsessie voor tijd.

2.3.6 Canada

Verschillende regio's in Canada maken gebruik van elektronisch toezicht. Bonta²⁷ (2000) evalueerde in drie regio's programma's met elektronisch toezicht.

Programmafilosofie

Er is geen beschrijving gevonden van een programmafilosofie. Het uitgangspunt was dat elektronisch toezicht een gelijkwaardig alternatief moest zijn voor een gevangenisstraf. Door elektronisch toezicht zou de kans op recidive worden verminderd.

Selectiecriteria

Bij de selectie wordt een calculatie gemaakt van het gevaar dat de veroordeelde mogelijk voor de maatschappij zou kunnen vormen. Alleen personen waarbij de kans zo goed als zeker is dat zij elektronisch toezicht succesvol zullen afronden komen in aanmerking voor het programma. Naar aanleiding hiervan merken onderzoekers op

27 Bonta, J., Wallace-Capretta, S. et.al. Can electronic monitoring make a difference? An evaluation of three Canadian Programs. In: *Crime & Delinquency* 46, (2000) No.1, p. 61–76.

dat men twijfels heeft of elektronisch toezicht een gelijkwaardig alternatief vormt voor gevangenisstraf of andere alternatieve straffen omdat alleen weinig risicovolle veroordeelden in aanmerking komen voor elektronisch toezicht. De kans op recidive is niet kleiner dan bijvoorbeeld bij personen die onder toezicht van de reclassering staan.

Soort delicten en deelnemers

De delicten die de deelnemers hebben gepleegd bestaan vooral uit verkeers- en vermogensdelicten.

2.3.7 Duitsland

In 2000 is een project met elektronisch toezicht in Duitsland gestart. In de eerste instantie voor de duur van twee jaar maar eind 2002 werd het project verlengd. Het Max-Planck-instituut evalueert het project²⁸. Elektronisch toezicht vormt in de meeste gevallen geen alternatief voor gevangenisstraf maar wordt meestal toegepast in plaats van voorlopige hechtenis. Deelnemers aan het programma zijn gedetineerden die tot een voorwaardelijke straf zijn veroordeeld, vervroegd zijn vrijgelaten (bijvoorbeeld vanwege goed gedrag) of gratie hebben gekregen. Zij worden begeleid en gecontroleerd door de reclassering.

Elektronisch toezicht vormt hierbij een hulpmiddel. Voor medewerkers van de reclassering is het voordeel van elektronisch toezicht dat ze de deelnemers niet zo intensief hoeven te begeleiden als gedetineerden.

Programmafilosofie

Er wordt in de rapportage geen duidelijke programmafilosofie gepresenteerd.

Selectiecriteria

Veroordeelden die een voorwaardelijke straf hebben gekregen, vervroegd zijn vrijgelaten (bijvoorbeeld vanwege goedgedrag) of gratie hebben gekregen kunnen een periode onder elektronisch toezicht worden geplaatst (maximaal c.a. een jaar). Druggebruik kan een reden zijn waarom een potentiële deelnemer wordt afgewezen.

Soort delicten en deelnemers

De meeste deelnemers zijn mannen en gemiddeld 35 jaar, bijna de helft is werkloos. Meer dan de helft van de deelnemers is verslaafd aan alcohol en/of drugs. De delicten

28 Mayer, M. *Modellprojekt Elektronische Fussfessel -Zwischenbericht Mai 2002-* Deutschland, Max Planck Institute, Freiburg, 2002.

waarvan men wordt verdacht of is veroordeeld zijn: in bezit of handel in verdovende middelen, diefstal of het rijden zonder rijbewijs.

Beleving deelnemers

De deelnemers geven aan dat ze door elektronisch toezicht er constant aan herinnerd worden in welke situatie ze zich bevinden. Omdat ze op vastgestelde tijden thuis moeten zijn voelen ze zich steeds psychisch belast. Daarnaast moeten ze bij het maken van afspraken met hun huisgenoten altijd rekening houden met de tijden dat ze binnen moeten zijn. Dit vinden de deelnemers niet altijd eenvoudig.

Deelnemers worden verplicht goed na te denken over hun dagindeling (wanneer zijn ze thuis en wanneer niet). Verder moeten zich aan de reclassering verantwoorden indien ze zich niet aan de afspraken houden en bijvoorbeeld te laat thuiskomen.

2.3.8 Zweden

Vanaf 1 januari 1997 is het in Zweden mogelijk een gevangenisstraf van maximaal 3 maanden thuis onder elektronisch toezicht uit te zitten²⁹.

Programmafilosofie

Er is geen beschrijving van de programmafilosofie gevonden. Elektronisch toezicht moest een alternatief zijn voor een korte gevangenisstraf.

Selectiecriteria

Om voor elektronische toezicht in aanmerking te komen moeten deelnemers allereerst beschikken over geschikte huisvesting. Ook moeten zij een goed functionerende telefoonaansluiting hebben. Verder moet men bereid zijn te werken, een opleiding te volgen of een andere zinvolle dagbesteding te bezigen voor minimaal 20 uur per week. Wanneer de reclassering zo besluit worden deelnemers verplicht mee te werken aan een motivatie- of hulpprogramma. Het is verboden alcohol of drugs te gebruiken. De deelnemers moeten ongeveer 6 dollar (€4,70) per dag betalen. In sommige gevallen wordt men hiervan vrijgesteld.

Deelnemers zijn nooit langer dan voor maximaal 3 maanden veroordeeld. Elektronisch toezicht vindt altijd op vrijwillige basis plaats. Om in aanmerking te komen moeten gegadigden zelf een schriftelijk verzoek indienen.

²⁹ Somander, L., *The first year of nation-wide intensive supervision with electronic monitoring*. Swedish Prison and Probation Service. Client Operations Division 1997.

Soort delicten en deelnemers

De meeste deelnemers zijn verkeersdelinquenten, die veroordeeld zijn voor het rijden onder invloed. Verder betreffen de veroordelingen: diefstal, geweld, fraude en druggebruik.

Ervaringen

Na een succesvolle trial van 2 jaar werd in 1997 elektronisch toezicht in heel Zweden ingevoerd. Meer dan 90 procent van de deelnemers bleek de straf succesvol uit te zitten. Volgens de onderzoekers heeft elektronisch toezicht minder negatieve effecten op een veroordeelde dan een gevangenisstraf. Ook zijn de kosten van elektronisch toezicht lager dan die van een gevangenisstraf.

2.3.9 België

Sinds 1998 wordt er in België geëxperimenteerd met elektronisch toezicht. Het vormt een alternatief voor gedetineerden die zich in de laatste fase van detentie bevinden³⁰. Sinds 2002 kan de rechter elektronisch toezicht echter ook als hoofdstraf opleggen. De duur van elektronisch toezicht bedraagt minstens één dag en ten hoogste twee jaar. Tussen de veroordeelde en de Federale Overheidsdienst Justitie wordt een overeenkomst gesloten waarin onder meer is bepaald aan welke tijdregeling de veroordeelde zich moet houden. In de tijdregeling staat precies beschreven op welke tijdstippen iemand thuis moet zijn, welke op het werk of opleiding, welke tijd besteed mag worden aan psychosociale activiteiten en welke tijd aan een hobby buitenshuis.

Programmafilosofie

In plaats van de programmafilosofie van elektronisch toezicht zou je hier beter kunnen spreken van doelstellingen. De eerste doelstelling is het terugdringen van effectieve gevangenisstraf, dus het verkorten van de tijd die een veroordeelde binnen de muren van een gevangenis doorbrengt. Elektronisch toezicht is namelijk goedkoper dan gevangenisstraf. Daarnaast wordt gesproken over een herstelgericht penaal beleid. Daarmee wordt bedoeld dat elektronisch toezicht zou moeten bijdragen aan het beperken van detentieschade doordat de veroordeelde een deel van de (of alle) straf thuis uitzit. Elektronisch toezicht moet een positieve reïntegratie in de maatschappij bevorderen. Deelnemers worden daarbij altijd begeleid door de reclassering.

30 Nijs, C., *Elektronisch toezicht bekeken vanuit de invalshoek forensisch welzijnswerk*. Paper Vrije Universiteit Brussel, 2001.

Selectiecriteria

Gedetineerden moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor elektronisch toezicht. Zo mogen ze maar voor maximaal 3 jaar gevangenisstraf zijn veroordeeld. Verder dienen de omstandigheden thuis zodanig te zijn dat elektronisch toezicht ook mogelijk is. Men mag niet behoren tot een uitsluitings- of risicocategorie. Dit betekent dat veroordeelden die zijn vervolgd voor seksueel misbruik, mensenhandel of geen geldige verblijfsvergunning hebben worden uitgesloten. De veroordeelden, maar ook eventuele huisgenoten, moeten toestemming geven voor elektronisch toezicht.

Soort delicten en deelnemers

Een derde van de deelnemers heeft een baan, ongeveer een kwart volgt een cursus of opleiding, nog een kwart is werkzoekende. De overigen doen huishoudelijke taken, zijn ziek, invalide of met pensioen³¹. Informatie over de delicten waarvoor de deelnemers zijn veroordeeld is niet gevonden.

Beleving deelnemers

Elektronisch toezicht wordt wel degelijk als een echte straf ervaren. De inbreuk op de privacy en de verstoring van sociale contacten maken dat de straf door de deelnemers als zwaar wordt ervaren. Sommige deelnemers kost het veel moeite de discipline op te brengen zich te houden aan het strakke tijdschema.

2.4 Ervaringen met specifieke doelgroepen

2.4.1 Elektronisch huisarrest voor minderjarigen

In 2002 startte in Nederland een experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis³². De doelgroep werd gevormd door jongeren tussen de 12 en 18 jaar oud die een of meerdere strafbare feiten hadden gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis kon worden geëist. Inmiddels is dit experiment overigens weer beëindigd.

Programmafilosofie

Het doel van het experiment is om de maatschappelijke banden van de jongeren te behouden en te versterken. De filosofie van het programma is dat hechtenis van jon-

31 '338 gedetineerden onder elektronisch toezicht', Uit: *Het Laatste Nieuws*, oktober 2004.

32 Kamphorst, P.A. en G.J. Terlouw, *Van vast naar mobiel. Een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis*. Den Haag (WODC) 2002.

geren een negatief effect heeft op de bindingen van de jongeren met hun leefomgeving. Elektronisch huisarrest zou zowel recht doen aan de gronden voor voorlopige hechtenis als aan een optimale bescherming van de sociale relaties van de jongeren. Tijdens het elektronisch huisarrest wordt de jongere intensief begeleid en gecontroleerd door de jeugdreclassering.

Selectiecriteria

De selectiecriteria voor elektronisch huisarrest zijn streng: jongeren dienen te beschikken over een stabiele thuissituatie, een zinvolle dagbesteding en moeten voldoende discipline en structurerend vermogen hebben. Ook moeten de jongere en de ouders toestemming verlenen voor het elektronisch huisarrest. Contra-indicaties voor elektronisch huisarrest zijn: ernstige drugsverslaving, ernstige gedragsstoornissen, schokkende feiten en dat de verwachte strafmaat meer dan zes maanden is. De helft van de voorgeleide jongeren voldeden niet aan de criteria en kwamen dus niet door de selectieprocedure heen.

Uitval tijdens het elektronisch huisarrest komt bijna niet voor. Zeer waarschijnlijk heeft dit te maken met de strenge selectiecriteria waaraan de jongeren moeten voldoen.

Soort delicten en deelnemers

Delicten waarvoor de jongeren werden veroordeeld waren: diefstal met geweld, brandstichting en openlijke geweldpleging. Drugsverslaving, gedragsstoornissen, ernstige (schokkende) strafbare feiten en feiten waarbij een straf van meer dan zes maanden is te verwachten gelden als contra-indicatie.

Beleving deelnemers

Over het geheel genomen beleven de jongeren elektronisch huisarrest positief. De meeste vinden het echter wel zwaar maar kiezen liever voor het huisarrest dan voor de voorlopige hechtenis in een jeugdinstelling. De grootste voordelen die genoemd worden zijn dat de jongere bij de familie thuis kan blijven en dat school, werk en sociaal leven gecontinueerd kunnen worden. Men is erg tevreden over de begeleiding door de jeugdreclassering. Jongeren vertellen liever niet aan onbekenden over hun huisarrest.

Beleving ouders

De ouders van de veroordeelde jongeren beleven het elektronisch huisarrest als positief. Over de begeleiding door medewerkers van de jeugdreclassering zijn ze erg te spreken. Naar hun mening vormt de begeleiding een onmisbaar onderdeel van de modaliteit. Ouders hebben er soms moeite mee dat de buitenwereld op de hoogte is van het elektronisch huisarrest van hun zoon of dochter.

2.4.2 Elektronisch toezicht minderjarigen Engeland

Tussen 1998 en 2000 vond er een experiment plaats met elektronisch toezicht bij 10-15 jarigen in Great Manchester en Norfolk (Engeland)³³. Deze groep werd voor maximaal 10 tot 12 uur per etmaal onder elektronisch toezicht geplaatst. Dit vond nooit plaats tijdens de uren dat de kinderen op school verbleven maar vond vooral 's nachts plaats.

Programmafilosofie

De mogelijkheden om minderjarigen te straffen blijken erg beperkt te zijn. Elektronisch toezicht zou een goede mogelijkheid zijn om een gepaste straf op te leggen. Tevens zou het een preventieve werking hebben, namelijk het weghouden van kinderen op plaatsen waar zij in de verleiding worden gebracht strafbare feiten te plegen.

Selectiecriteria

Alleen kinderen met een stabiele thuissituatie kwamen in aanmerking voor het experiment.

Soort delicten en deelnemers

Het betrof een groep van 10 tot 15-jarigen. De meeste kinderen waren 14 of 15 jaar oud. De delicten waarvoor de jongeren waren veroordeeld betroffen: diefstal, inbraak en geweldpleging. Het merendeel van de deelnemers ging niet naar school omdat ze in veel gevallen hiervan af waren gestuurd.

Beleving deelnemers

Tweederde van de kinderen bracht het elektronisch toezicht tot een goed einde. De ervaringen van kinderen en hun ouders met elektronisch toezicht waren divers. Aan de ene kant was er een gevoel van schaamte en schande voor de familie. Men voelde zich gestigmatiseerd. Aan de andere kant werd er ook positief gereageerd en vonden sommige ouders het goed dat hun kind verantwoordelijk werd gesteld voor zijn/haar daden. Het grootste voordeel van de straf was dat het kind niet naar de gevangenis of een inrichting hoefde.

2.5 Samenvatting

Ervaringen met elektronisch toezicht blijken in verschillende landen veel overeenkomsten te vertonen. Toch zijn er ook belangrijke verschillen te constateren. In het

33 Elliot, J. Airs, C. Easton, R. Lewis. *Electronically monitored curfew for 10 – 15-year olds – report of the pilot*. London: The Research, Development and Statistic Directorate, 2000.

algemeen kan worden gesteld dat de ervaringen met elektronisch toezicht overwegend positief te noemen zijn³⁴.

Uit het literatuuronderzoek blijkt verder dat de in Nederland uitgevoerde pilot elektronische detentie unieke kenmerken heeft. Elektronische detentie als vervanging van een gevangenisstraf, zonder begeleiding of reïntegratiedoelstelling wordt, voorzover uit de door ons geraadpleegde literatuur blijkt, nergens anders toegepast.

Aanleiding

De Verenigde Staten zijn het eerste land waar ervaringen met elektronisch toezicht werden opgedaan. De belangrijkste aanleiding om een programma met elektronisch toezicht op te zetten vormde de overbevolking van de penitentiaire instellingen. De druk op de celcapaciteit moest verminderd worden. Opvallend is dat dit argument bij vrijwel alle beschreven landen genoemd wordt. Veel landen blijken te kampen met een toenemende druk op de celcapaciteit en zoekt men naar alternatieve maatregelen om die druk te verminderen. Voorzover ons bekend zijn er echter geen studies die het verband aantonen tussen het gebruik van elektronisch toezicht en een verminderde druk op de celcapaciteit.

Kostenbesparend

Een ander argument om een programma met elektronisch toezicht op te zetten vormt het kostenbesparende aspect. De kosten van een straf met elektronisch toezicht zijn beduidend lager dan de kosten voor gevangenisstraf. Soms kunnen gedetineerden door elektronisch toezicht eerder uit de gevangenis worden ontslagen waardoor zij hun straf thuis goedkoper kunnen uitzitten. Er zijn geen cijfers bekend waaruit blijkt dat elektronisch toezicht op nationaal niveau daadwerkelijk kostenbesparend werkt. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat elektronisch toezicht in verhouding veel minder vaak wordt toegepast dan een reguliere (gevangenis)straf. Verder zou elektronisch toezicht ook een aanzuigende werking kunnen hebben. ET wordt dan niet toegepast als straf 'in plaats van' maar als een nieuwe sanctiemodaliteit. Dit leidt dan niet tot minder gevangenisstraffen.

Detentieschade

Een van de belangrijkste ideeën achter programma's met elektronisch toezicht vormt de veronderstelling dat elektronisch toezicht minder schade voor de veroordeelde oplevert. Uit onderzoek blijkt dat gevangenisstraf een negatief (psychologisch) effect heeft op de veroordeelde. Er gaat een criminogene werking van het verblijf in een gevangenis uit. De kans op recidive zou zo worden vergroot. Dit desocialiserende effect zou bij elektronisch toezicht kleiner zijn omdat de veroordeelde in de maat-

34 Het is opmerkelijk dat, ondanks deze positieve ervaringen, elektronisch toezicht in vergelijking met reguliere straffen, nog steeds op kleine schaal wordt toegepast.

schappij blijft. Het sociale leven van de veroordeelde raakt minder verstoord dan bij een verblijf in de gevangenis. Het gaat hierbij echter vooralsnog om veronderstellingen. Er is nog geen onderzoek gedaan waaruit zou blijken dat elektronisch toezicht tot minder detentieschade zou leiden.

In het geval van detentiefasering wordt de terugkeer in de samenleving gemakkelijker gemaakt omdat het laatste deel van de straf onder elektronisch toezicht wordt uitgezeten waarbij de veroordeelde door de reclassering wordt begeleid.

Vooraf bij minderjarigen geldt het idee dat maatschappelijke banden behouden moeten blijven. Het in hechtenis stellen van jongeren heeft een negatief effect op de binding met hun leefomgeving. Elektronisch toezicht zou een optimale bescherming bieden van de sociale relaties van de jongeren. Elektronisch toezicht blijkt ook een preventieve werking te hebben: jongeren worden weggehouden op plaatsen waar zij in de verleiding worden gebracht strafbare feiten te plegen.

Selectiecriteria

In alle geraadpleegde bronnen komt naar voren dat deelnemers voor programma's met elektronisch toezicht van tevoren streng worden geselecteerd om hiervoor in aanmerking te komen. In Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld, wordt slechts een kwart van de aanvragen voor elektronisch toezicht uiteindelijk gehonoreerd.

In alle landen moeten deelnemers beschikken over een vaste woon- en verblijfplaats. Meestal moeten zij daarbij kunnen aantonen dat ze een zinvolle dagbesteding (werk of opleiding) hebben. In de Verenigde Staten geldt tevens als voorwaarde dat men in staat moet zijn zichzelf financieel te kunnen bedruipen. Deelnemers moeten altijd zelf toestemming geven en meestal ook aanwijsbaar gemotiveerd zijn voor het programma. Huisgenoten en partners van deelnemers moeten ook toestemming geven voor elektronisch toezicht.

Door de strenge selectiecriteria komt uiteindelijk maar een beperkte groep van veroordeelden in aanmerking voor elektronisch toezicht. Dit zou het hoge percentage deelnemers dat het programma succesvol afrondt kunnen verklaren.

Delicten

De delicten waarvoor deelnemers van elektronisch toezicht zijn veroordeeld lopen sterk uiteen. Een veelvoorkomend delict is een verkeersovertreding, en dan vooral het rijden onder invloed van alcohol. Verder komt veel voor: diefstal, fraude, afpersing en inbraak. Zwaardere delicten zoals mishandeling, poging tot doodslag en moord zijn minder voorkomende delicten. In sommige landen worden bepaalde delinquenten uitgesloten van deelname. In Australië bijvoorbeeld, worden gewelddelinquenten, brandstichters en drugshandelaren uitgesloten. Ook de lengte van de straf speelt een rol. In Zweden is het alleen mogelijk een straf van maximaal 3 maanden onder elektronisch toezicht uit te zitten.

Typering deelnemers

In Nederland, maar ook in het buitenland, zijn deelnemers aan programma's met elektronisch toezicht over het algemeen relatief jonge mannen. Een groot deel is gehuwd of samenwonend. Voorafgaand aan de arrestatie heeft iets minder dan de helft betaald werk. Over het algemeen kan gesteld worden dat vrijwel alle deelnemers beschikken over een redelijk stabiele thuissituatie.

Beleving deelnemers en huisgenoten

Er is veel geschreven over hoe deelnemers het elektronisch toezicht thuis ervaren. De belangrijkste conclusie is dat elektronisch toezicht door deelnemers als een echte straf wordt ervaren, ondanks dat men in de eigen thuissituatie verkeert. Gevoelens van relatieve deprivatie zorgen ervoor dat men in sterkere mate dan in de gevangenis geconfronteerd wordt met de beperking van vrijheid. Ook op de zelfdiscipline wordt een groot beroep gedaan. Soms is het frustrerend dat door alle beperkingen in het doen en laten, men niet het gevoel heeft daadwerkelijk aan de maatschappij deel te nemen.

Ook voor partners of huisgenoten blijkt elektronisch toezicht een opoffering te zijn. Men schaamt zich voor zijn/haar partner en probeert het elektronisch toezicht voor de omgeving verborgen te houden. Sociale relaties worden uit de weg gegaan. Het voortdurend thuis zijn van de partner kan spanning en stress opleveren.

Toch noemen deelnemers ook voordelen van elektronisch toezicht. Sommigen krijgen meer waardering voor het gezinsleven en nemen zich voor ook na het elektronisch toezicht vaker thuis te zijn. Er zijn dan ook maar weinig deelnemers die de straf liever in de gevangenis hadden uitgezeten. Het grote voordeel is ook dat men in de gelegenheid wordt gesteld te werken en op zoek te gaan naar werk. Een nadeel is wel dat door alle regels het soms juist moeilijk is een baan te vinden.

Reclassering

Veel studies onderschrijven het belang van de rol van de reclassering bij elektronisch toezicht. Doordat de deelnemers bijna constant thuis zijn ontstaan er vaak irritaties en stress. De begeleiding van de reclasseringsambtenaar wordt vrijwel altijd als positief ervaren, niet alleen door de deelnemers, maar ook door de partners of huisgenoten. Voor alleenstaande deelnemers betekent de reclasseringsambtenaar een belangrijke gesprekspartner waardoor het minder zwaar wordt elektronisch toezicht vol te houden. In veel gevallen geeft de reclasseringsambtenaar advies en ondersteuning bij het vinden van een baan. Ouders van veroordeelde minderjarigen ervaren de rol van de reclassering zelfs als onmisbaar. Ze vinden de begeleiding bij het omgaan met hun zoon of dochter van groot belang.

Opvallend is dat bij alle programma's met elektronisch toezicht in de verschillende landen er een rol is weggelegd voor de reclassering, met uitzondering van het geëvalueerde project in Canada. Er zijn geen ervaringen beschreven met programma's

waarbij elektronisch toezicht puur als doel huisarrest had. Vrijwel alle programma's hebben als doel resocialisatie, waarbij deelnemers, op een enkele uitzondering na, door de reclassering worden begeleid.

Figuur 1 – Samenvattend schema internationale ervaringen

<i>Land</i>	<i>Programmafilosofie</i>	<i>Selectiecriteria</i>	<i>Soort delicten en deelnemers</i>	<i>Beleving deelnemers</i>
Verenigde Staten 1964	terugdringen cellentekort	- werk - vaste woonplaats - geen schulden	- verkeersovertredingen - vermogensdelicten - geweldsmisdrijven - drugshandel/ bezit	- gehuwde volwassenen met baan meeste kans om detentie af te ronden - kan leiden tot 'cabin fever'. - max. duur ET 6 mnd.
Engeland en Wales 1989	- terugdringen cellentekort - kostenbesparend - resocialisatie	- vaste woonplaats - geschikte woonruimte - risicotest - rechter of gevangenisdir. beslist	- diefstal - inbraak - rijden onder invloed	- familieleven blijft intact - werk blijft behouden - alleenstaanden moeite om vol te houden
Schotland 1997	- pilot n.a.v. succes in de VS en Engeland		- winkeldiefstal - inbraak - verkeersovertredingen - mishandeling - vooral 16-20 jaar - vooral mannen	- deelnemers en huisgenoten over het algemeen tevreden.
Nieuw Zeeland 1999	- resocialisatie	- jury beoordeelt wie in aanmerking komt	- veroordeelden die een deel v.d. straf met ET uitzitten - geen zware vergrijpen	- ET volgend op gevangenisstraf: meeste deelnemers ET gemotiveerd - alleenstaanden meer moeite dan gehuwden
Australië 1990	- kostenbesparend	- strenge selectie: 12% van de aanmeldingen mag deelnemen - gewelds- en drugsdelinquenten uitgesloten	- verkeersdelicten - vermogensdelicten	- voelen zich constant in de gaten gehouden - slapeloosheid - obsessie voor tijd
Canada	- minder kans op recidive	- uitgebreide selectie, weinig komen in aanmerking	- verkeersdelicten - vermogensdelicten	

<i>Land</i>	<i>Programmafilosofie</i>	<i>Selectiecriteria</i>	<i>Soort delicten en deelnemers</i>	<i>Beleving deelnemers</i>
Duitsland 2000	<ul style="list-style-type: none"> - geen vervanging van gevangenis maar i.p.v. voorl. hechtenis, voorw. straf of vervr. vrijlating. 	<ul style="list-style-type: none"> - voorw. veroordeelden - voorl. hechtenis - vervroegde vrijlating 	<ul style="list-style-type: none"> - verkeersdelicten - drugsbezit of -handel - diefstal 	<ul style="list-style-type: none"> - psychische belasting
Zweden 1997	<ul style="list-style-type: none"> - minder detentie-schade - kostenbesparend 	<ul style="list-style-type: none"> - geschikte huisvesting - telefoonaansluiting - 20 uur per week dagbesteding (werk of opleiding) - op basis van vrijwilligheid 	<ul style="list-style-type: none"> - verkeersdelicten - diefstal - geweldsmisdrijven - drugsbezit of -handel - fraude 	<ul style="list-style-type: none"> - max. 3 mnd. - 90 % is succesvol
België 1998	<ul style="list-style-type: none"> - als alternatief voor laatste fase gevangenisstraf - kostenbesparend - beperking detentieschade - reïntegratie 	<ul style="list-style-type: none"> - veroordeling max. 3 jaar - geen gewelds- of zedenmisdrijven 		<ul style="list-style-type: none"> - inbreuk op privacy - verstoring sociale contacten
<i>Specifieke doelgroepen</i>				
minderjarigen (12-18 jaar), Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomen sociale detentieschade 	<ul style="list-style-type: none"> - stabiele thuis-situatie - zinvolle dagbesteding - voldoende discipline en structuur - geen verslaving of psychische stoornissen - verwachte strafmaat < 6 mnd. - de helft komt niet door de selectie-procedure 	<ul style="list-style-type: none"> - diefstal - geweldpleging - brandstichting 	<ul style="list-style-type: none"> - deelnemers positief: school, werk, sociaal leven gaan door
minderjarigen (10-15 jaar) Engeland	<ul style="list-style-type: none"> - als gepaste straf voor de doelgroep - preventie 	<ul style="list-style-type: none"> - stabiele thuis-situatie 	<ul style="list-style-type: none"> - diefstal - inbraak - geweldpleging 	<ul style="list-style-type: none"> - schaamte - stigmatisering - voordeel dat jonge kind niet naar gevangenis/inrichting hoeft

3 Organisatie en uitvoering ED

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de regelgeving en de praktijk van elektronische detentie met elkaar vergeleken. In de eerste paragrafen worden de achtergronden, procedure, organisatie en uitvoering van ED, zoals die zouden moeten functioneren, uiteengezet. Vanaf paragraaf 3.6 wordt de regelgeving vergeleken met de uitvoering zoals die in de praktijk plaatsvindt, waarbij aandacht wordt besteed aan knelpunten in de uitvoering. De vergelijking van de regelgeving met de praktijk is grotendeels gebaseerd op interviews met betrokken medewerkers, op beleids- en uitvoerend niveau. De vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord maken deel uit van de planevaluatie, de procesevaluatie en de productevaluatie.

3.2 Aanleiding voor elektronische detentie

Modernisering sanctietoepassing

In zijn brief van 16 oktober 2002 over de modernisering sanctietoepassing³⁵ kondigde de minister een aantal maatregelen aan om de tekorten aan sanctiecapaciteit tegen te gaan. De brief behelsde in totaal een achttiental maatregelen, onderverdeeld in maatregelen gericht op een consequentere bewaring en sanctietoepassing; vergroting van de doelgerichtheid van bewaring en sanctietoepassing; en het scheppen van randvoorwaarden om tot een effectiever en efficiënter functionerende strafrechtssketen te komen.

Aanleiding voor de brief vormde het aanhoudend ernstige capaciteitstekort bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)³⁶. Het capaciteitstekort werd veroorzaakt door de intensivering van de strafrechtelijke handhaving, ook ten aanzien van minder zware delicten. Daarnaast was een belangrijke oorzaak de toename van het aantal preventief gehechten dat wegens drugsmokkel in hechtenis werd genomen. Andere problemen die zorgden voor een toenemende druk op de sanctiecapaciteit waren de toename van het aantal zeer korte vrijheidsstraffen en de tegenvallende deelname aan penitentiaire programma's (PP). Dit laatste werd vooral veroorzaakt doordat gedetineerden hoopten in aanmerking te komen voor incidenteel versneld ontslag (IVO) en zich daardoor

35 Tweede Kamer 2002-2003, 28600 VI, nr. 8.

36 Circulaire DJI aan de algemeen directeuren van de penitentiaire inrichtingen, d.d. 10 november 2003, kenmerk 5247387/03/DJI.

niet meer inzetten om uit te stromen via een PP³⁷. Het aantal PP plaatsen is in de loop van 2004 echter weer toegenomen, van 400 in januari tot 562 in december³⁸.

Het tekort aan cellen leidde tot een toename van het aantal gevallen waarin IVO en strafonderbreking (SOB) werd toegepast³⁹. In een aantal gevallen leidde het tekort ook tot heenzending van verdachten. Deze tendens stond haaks op de door de Minister van Justitie geformuleerde visie dat voor de strafrechtshandhaving een adequate sanctietoepassing essentieel is⁴⁰. Er zal daarom, zo formuleerde de minister in zijn brief van 16 oktober 2002, een fundamentele bijstelling van beleid moeten worden doorgevoerd ten aanzien van bewaringscapaciteit en sanctietoepassing.

Maatregelen om cellentekort terug te dringen

In de voornoemde brief aan de Tweede Kamer stelde de Minister van Justitie een breed pakket maatregelen voor om enerzijds de bestaande capaciteit intensiever te benutten en anderzijds de druk op de capaciteit af te remmen. Om bestaande capaciteit intensiever te benutten werd, onder andere, op 8 maart 2002 de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (Twnd) ingevoerd⁴¹. Deze maakte het mogelijk meer personen in één cel op te sluiten door het buiten werking stellen van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) voor een aantal speciale inrichtingen. Sinds een wetswijziging van september 2004 is meerpersoons celgebruik wettelijk toegestaan. Het meerpersoons celgebruik wordt nu in alle inrichtingen die daarvoor zijn toegerust, toegepast.

Om de druk op de capaciteit af te remmen werd voorgesteld om lichte vergrijpen vaker af te doen met een boete of werkstraf en extramurale sancties zoals elektronisch toezicht toe te passen. In de nota werd, onder meer, het toepassen van 'kaal' elektronisch toezicht aangekondigd, als alternatief voor het insluiten in een penitentiaire inrichting. Deze vorm van elektronisch toezicht, zonder PP en met uitsluitend een vrijheidsbenemend doel, werd later elektronische detentie (ED) genoemd. In afwachting van een wijziging van de Pbw werd in de brief van 10 maart 2003 door de minister aangekondigd dat elektronische detentie versneld zou worden ingevoerd op experimentele basis. Naast het terugdringen van het cellentekort waren de lagere kosten van ED ten opzichte van insluiting en de beperking van detentieschade belangrijke argumenten om tot versnelde invoering over te gaan.

ED heeft nog geen juridische basis in de Penitentiaire Beginselenwet. Het wetsvoorstel ED is in voorbereiding. Discussie over de positionering van elektronische detentie binnen het strafproces vindt momenteel plaats onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep Modernisering Sanctietoepassing (MST). ED beoogt enerzijds te straffen op een manier die duidelijk als straf wordt beleefd (met het oog op vergel-

37 Brief van Minister van Justitie, 9 december 2002. TK 2002-2003, 24 587, no. 87.

38 Cijfers afkomstig van de reclassering. Genoemde aantallen zijn PP's met en zonder ET.

39 Overigens is het aantal toepassingen van IVO begin 2005 tot 0 gereduceerd.

40 Brief van de Minister van Justitie, 16 oktober 2002. TK 2002-2003, 28 600 VI, nr. 8.

41 De TWND is op 8 maart 2005 verlopen.

ding/leedtoebrenging, bekend onder de term punitiviteit) en anderzijds de tenuitvoerlegging van de straf goedkoper te maken. Daarnaast speelt mogelijke beperking van detentieschade ook een rol in de discussie rondom ED.

3.3 Elektronische detentie

3.3.1 Het karakter van elektronische detentie

Elektronische detentie, zoals het thans op experimentele basis wordt uitgevoerd, onderscheidt zich van elektronisch toezicht (ET) doordat het dient als vervanging van een korte vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting (zie ook hoofdstuk 2). ED heeft uitsluitend een vrijheidsbenemend karakter terwijl ET een vrijheidsbeperkend karakter heeft. ED wordt uitgevoerd zonder inhoudelijk programma en is niet gericht op gedragsbeïnvloeding⁴². ED geschiedt op basis van vrijwilligheid en men spreekt daarom meestal over deelnemers in plaats van gedetineerden. ED vindt plaats buiten de penitentiaire inrichting, in de meeste gevallen in de woning van de gedetineerde, mits deze daarvoor geschikt is. De volwassen huisgenoten van de deelnemer moeten daarom instemmen met ED.

Degenen die in aanmerking komen voor ED zijn de 'zelfmelders', dat wil zeggen veroordeelden die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen en die zich zelf dienen te melden bij een penitentiaire inrichting als ze een oproep krijgen om de straf te ondergaan. Om in aanmerking te komen voor ED mag de opgelegde straf maximaal drie maanden zijn. Een veroordeelde kan echter langer dan drie maanden deelnemen aan ED. Als de deelnemer tijdens de eerste detentieperiode een vervolgvonnis krijgt, kan hij deze straf aansluitend op zijn eerste ED periode uitzitten. De maximale duur van deelname aan ED kan daardoor oplopen tot 120 dagen.

Om in aanmerking te komen voor ED moeten veroordeelden voldoen aan een aantal voorwaarden.

- het moet om zogenaamde 'zelfmelders' gaan;
- de straf kan voor maximaal 90 dagen worden opgelegd. Als er sprake is van vervolgvonnissen tijdens de periode van ED, kan de duur verlengd worden met ten hoogste 30 dagen;
- instemming van huisgenoten is vereist;
- de deelnemer moet over een vaste woon- of verblijfplaats beschikken;
- de deelnemer moet een geldige verblijfsvergunning en identiteitspapieren hebben;
- de deelnemer moet de Engelse of Nederlandse taal machtig zijn.

⁴² Circulaire DJI aan de algemeen directeuren van de penitentiaire inrichtingen, d.d. 10 november 2003, kenmerk 5247387/03/DJI.

Uitgesloten van deelname zijn veroordeelden:

- die na detentie zullen worden uitgezet of uitgeleverd;
- die TBS hebben gekregen;
- die een delict hebben begaan die grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt in de zin van art. 67a, Wetboek van Strafvordering;
- bij wie sprake of een ernstig vermoeden is van een psychosociale of psychiatrische stoornis;
- bij wie sprake of een ernstig vermoeden is van alcohol- of drugsproblematiek.

3.3.2 Procedure

In november 2003 werd elektronische detentie ingevoerd, voornamelijk op projectbasis. Elektronische detentie is bestemd voor zelfmelders die een straf van maximaal drie maanden moeten uitzitten. De gegevens van gestraften die aan dit criterium voldoen worden door het Landelijk Coördinatiecentrum Arrestatiebevelen (LCA) overgedragen aan het Bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (BCL – zie figuur 1). Het LCA is een onderdeel van het Ministerie van Justitie waar de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt gecoördineerd. Het BCL coördineert de plaatsing van gedetineerden in penitentiaire inrichtingen.

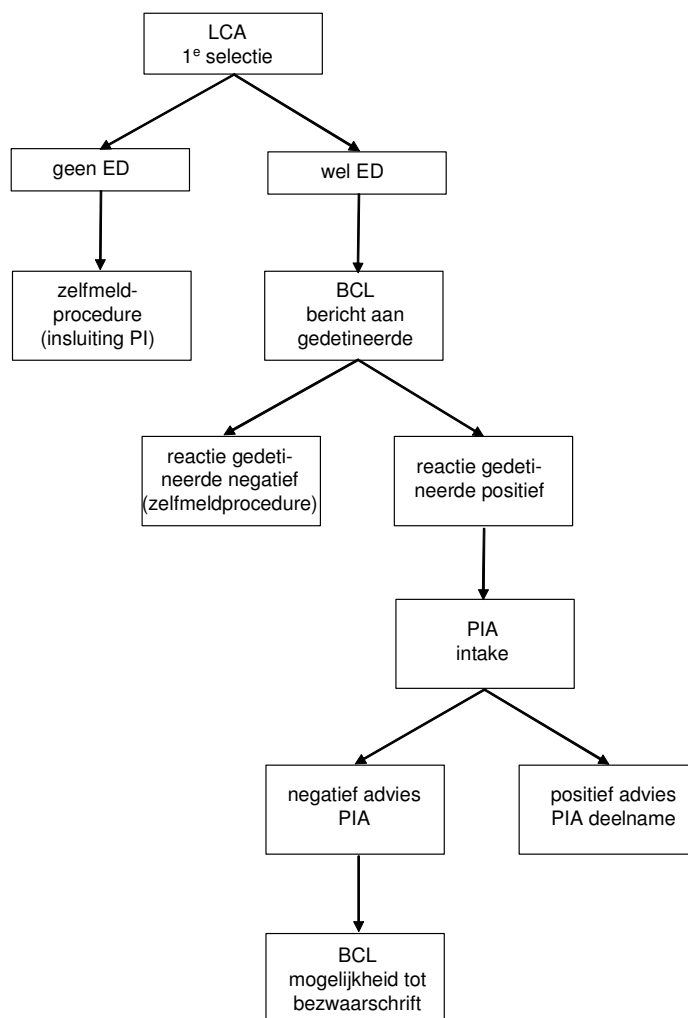
Het BCL stuurt de betrokkene een aanmeldformulier dat binnen 14 dagen aan het BCL moet worden teruggestuurd als de betrokkene in aanmerking wil komen voor ED. Bij een positieve reactie stuurt het BCL de gegevens van betrokkene door naar de afdeling Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA) waar de uitvoering van ED is ondergebracht. De PIA nodigt betrokkene uit voor een intakegesprek. Tijdens dit intakegesprek, gehouden door een medewerker ED aan de hand van een checklist, vindt een verdere screening van de betrokkene plaats. Er wordt gecontroleerd of de betrokkene een vast woonadres heeft, niet alcohol- of drugsverslaafd is en geen psychische problemen of psychiatrische stoornis heeft. Als de deelnemer aan de voorwaarden voldoet tekent hij een overeenkomst met de uitvoeringsorganisatie ED. Daarbij wordt hij erop gewezen dat hij zelf verantwoordelijk is voor het stopzetten van een eventuele uitkering. Tot 1 januari 2005 mocht justitie namelijk geen gegevens aan de gemeente doorgeven in verband met de privacy wetgeving. Sedert deze datum is dit echter aangepast. Justitie geeft nu gegevens over gedetineerden door aan het Inlichtingen Bureau (IB). Het Inlichtingen Bureau is een databank waar uitkeringsorganisatie inlichtingen over uitkeringsgerechtigden kunnen opvragen. Het IB is met name opgericht om zogenaamde witte fraude te bestrijden. Krachtens de Wet Sociale zekerheidsrechten Gedetineerden heeft een gedetineerde geen recht op een uitkering en dit geldt ook voor deelnemers ED.

De medewerker van het bureau ED geeft vervolgens een advies of de betrokkene in aanmerking komt voor ED. Het uiteindelijke besluit over deelname aan ED wordt door

de selectiefunctionaris van het BCL genomen, op grond van het advies van de medewerker ED. Bij een negatieve beslissing kan de gedetineerde hiertegen bezwaar indienen bij de selectiefunctionaris.

Deelnemers die zich niet aan de gemaakte afspraken houden, kunnen een formele waarschuwing krijgen. Bij een eventuele tweede waarschuwing wordt ED onmiddellijk beëindigd. Als ED voortijdig wordt beëindigd, volgt een gesprek van de deelnemer met een directielid van de penitentiaire inrichting waaronder de betreffende PIA valt. Het directe lid adviseert of het traject beëindigd moet worden maar de selectiefunctionaris neemt de uiteindelijke beslissing. Als besloten wordt ED te beëindigen wordt de deelnemer alsnog in een penitentiaire inrichting ingesloten. De rechtspositie van deelnemers ED is dezelfde als die van gedetineerden, in het kader van de Pbw. Deelnemers bij wie ED gedwongen wordt beëindigd hebben dus het recht om een bezwaarschrift in te dienen.

Figuur 1 – Besluitvorming deelname ED



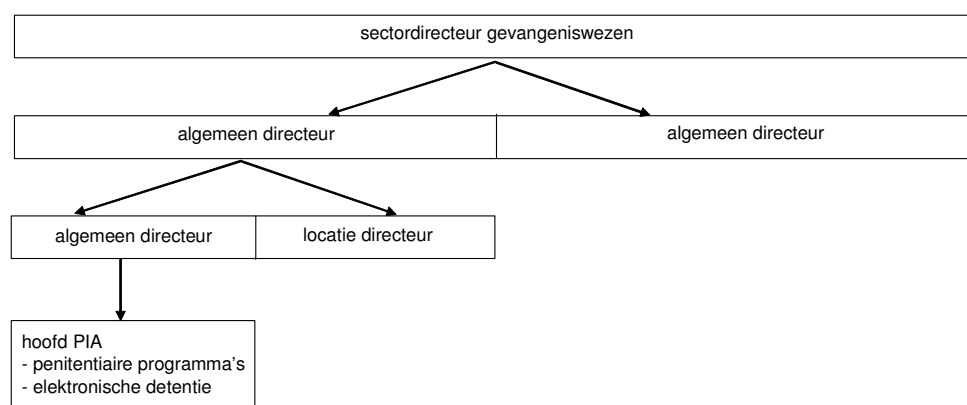
3.3.3 Organisatie⁴³

De uitvoering van elektronische detentie is ondergebracht bij de Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA) van de vijf hofressorten. PIA's zijn gevestigd in Arnhem, Groningen, Haarlem, Roermond en Rotterdam. De PIA's verzorgen de administratieve afhandeling van de, veelal extramurale, penitentiaire programma's. Vanwege de ervaring met extramurale programma's is ervoor gekozen ED bij de PIA's onder te

43 De beschrijving van de organisatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de situatie begin 2005.

brengen. Een PIA staat onder leiding van een hoofd die verantwoording aflegt aan de locatiedirecteur van de penitentiaire inrichting waar de betreffende PIA is ondergebracht. De uitvoering van elektronische detentie is direct de verantwoordelijkheid van het hoofd PIA. Bij de meeste PIA's is het grootste deel van de uitvoerende werkzaamheden in het kader van ED gedelegeerd naar een eerste medewerker ED die leiding geeft aan een team van medewerkers ED.

Figuur 2 – Hiërarchische organisatie ED



In figuur 2 is de getrapte organisatiestructuur van de uitvoering van ED weergegeven. De locatiedirecteur valt op zijn beurt weer onder de verantwoordelijkheid van een algemeen directeur. Er zijn in totaal 20 algemeen directeuren die verantwoording afleggen aan de sectordirecteur gevangeniswezen.

3.3.4 Kengetallen

Verdeling over de PIA's

Bij de aanvang van het project werd een totale capaciteit van 200 plaatsen ingesteld. Deze capaciteit werd gelijk verdeeld over de vijf PIA's zodat er in elke PIA een capaciteit van 40 ED plaatsen was. In de uitvoeringspraktijk bleek deze gelijke verdeling echter voor problemen te zorgen. Bij de PIA in Groningen had men te weinig deelnemers zodat de 40 ED plaatsen niet tegelijkertijd benut werden. Het geringere aantal deelnemers bij deze PIA kan worden verklaard door de lagere bevolkingsdichtheid in vergelijking met het westen van het land en het lagere absolute aantal potentiële deelnemers. Bij de PIA's in het westen van het land (Haarlem en Rotterdam) had men daarentegen een tekort aan ED capaciteit. Al snel werd deze verdeling daarom aange-

past en werden een aantal plaatsen van Roermond en Groningen overgebracht naar de andere PIA's. Tevens werd de capaciteit van ED verhoogd van 200 naar 300 plaatsen. De verhoging de capaciteit van ED had te maken met een nieuwe doelgroep van detentiefaseerders met IVO die in aanmerking zou komen voor ED. In het najaar van 2004 werd besloten voorlopig geen nieuwe doelgroepen voor ED op te nemen. De uitbreiding van de capaciteit bleef echter gehandhaafd.

Tabel 3.1 – Ontwikkeling van de capaciteit ED plaatsen per PIA

PIA	november 2003	maart 2004	januari 2005
Arnhem	40	45	66
Groningen	40	20	31
Haarlem	40	45	66
Roermond	40	40	63
Rotterdam	40	50	74
totaal	200	200	300

Intakes

In totaal zijn er 3399 intakes gedaan vanaf de start van ED. Het percentage succesvolle intakes, dat wil zeggen intakes met een positief advies, bedraagt 75 procent.

Tabel 3.2 – Intakes en adviezen van 1-11-2003 tot 31-12-2004

	aantal	percentage
intakes	3399	100
intakes met positief advies	2521	75
intakes met negatief advies	878	25

Er zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar over (persoons)kenmerken van intakes met een positief en een negatief advies. Daardoor kan er geen analyse plaatsvinden van eventuele selectie-effecten bij de instroom in ED.

Aantal deelnemers

In totaal zijn er gedurende de periode 1 november 2003 tot 31 december 2004 2.371 deelnemers ED geweest. Daarvan waren er op 31 december 2004 nog 226 niet beëindigde detenties. Deze 226 zijn de tabel 3.3 niet meegeteld. Het totaal aantal afgesloten detenties over deze periode bedraagt dus 2.145. Hiervan heeft 93 procent ED succesvol afgesloten. De belangrijkste redenen voor de gedwongen beëindiging bij zeven

procent van de deelnemers zijn beëindiging op eigen verzoek van de deelnemer, het overtreden van de regels van ED waardoor ED gedwongen werd beëindigd en het plegen van een nieuw strafbaar feit. Van de deelnemers bij wie ED gedwongen is beëindigd (147 in aantal) zijn er 90 in een inrichting ingesloten en zijn er 57 in het opsporingsregister geplaatst. Dit houdt in dat deze deelnemers op het moment van beëindiging van ED zich niet gemeld hebben of niet aanwezig waren zodat ze vanaf dat moment als voortvluchtig worden beschouwd.

Tabel 3.3 – Deelnemers, succesvol en gedwongen beëindigde ED-detenties van 1-11-2003 tot 31-12-2004

	aantal	percentage
aantal verrichte aansluitingen	2145 ⁴⁴	100
waarvan succesvol afgerond	1998	93
waarvan gedwongen beëindigd	147	7
aantal formele waarschuwingen	116	5

In vijf procent van de gevallen is er een formele waarschuwing afgegeven in verband met het overtreden van de regels door de deelnemer.

3.3.5 Kosten per ED plaats

Bij de start van het project elektronische detentie is een calculatie gemaakt van de kosten van een ED plaats. Deze calculatie was gebaseerd op een aantal aannames over de tijd die onderdelen van de taken zouden vergen. In het kader van de evaluatie van ED is onderzocht of deze aannames correct waren. Daarvoor is een eenvoudig tijdschrijfsysteem ontworpen dat door medewerkers van de bureaus ED is bijgehouden. Het tijdschrijfsysteem is ingevuld door telkens twee medewerkers van de bureaus ED, met uitzondering van Groningen. De formulieren zijn op verschillende momenten verspreid onder de vier ED bureaus en de medewerkers per bureau hebben de formulieren steeds aaneensluitend voor een week ingevuld. Op deze wijze is een aselekt beeld ontstaan van de tijd die ED per gedetineerde vergt.

In tabel 3.4 zijn de resultaten van het onderzoek tijdschrijven weergegeven en vergeleken met de vooraf gemaakte ramingen. Daaruit blijkt dat met name de aansluiting,

⁴⁴ Het aantal aansluitingen is lager dan het aantal positieve adviezen uit tabel 3.2 omdat niet alle deelnemers met een positief advies in 2004 zijn aangesloten. Degenen die in december een intake hebben gehad zijn veelal begin 2005 aangesloten.

afsluiting en huiscontroles minder tijd vergen dan geraamd. De incidentele controles daarentegen vergen meer tijd per gedetineerde en uit het onderzoek kwam ook een element naar voren waarmee bij de ramingen geen rekening is gehouden, namelijk de bereikbaarheidsdienst. Deze diensten doen de medewerkers bij toerbeurt 's avonds en in het weekend. De medewerker die bereikbaarheidsdienst heeft moet reageren op meldingen van onrechtmatigheden met betrekking tot deelnemers. Vaak volstaat het om de betreffende deelnemer te bellen, maar in sommige gevallen is een fysieke controle noodzakelijk. De tijd die een melding gedurende de avond of in het weekend vergt van de medewerker kan daardoor variëren van één minuut tot anderhalf uur.

Tabel 3.4 – Geraamd aantal minuten per ED gedetineerde en aantal minuten naar aanleiding van onderzoek tijdschrijven

	geraamd	onderzoek tijdschrijven
intake	60	58
aansluiting	120	107
afsluiting	120	55
huiscontroles	120	64
administratie	30	30
beheer apparatuur	15	15
incidentele controle	15	29
totaal minuten per ED gedetineerde	480	374

De kostprijs voor ED is aanvankelijk berekend aan de hand van de parameters in de eerste kolom. Overigens zijn dit niet de enige kosten die in de berekening voor ED zijn meegecalculeerd. De berekening geschiedt aan de hand van de 'normprijzen gevangeniswezen' waarin een prijs per gedetineerde wordt berekend aan de hand van verschillende vaste en variabele kosten⁴⁵. In deze normprijzen zijn ook de indirecte kosten verwerkt.

Bij deze evaluatie zijn deze vaste en variabele kosten die voor alle gedetineerden gelden meegenomen in de berekening van de kostprijs voor ED. Niet alle parameters uit deze kostprijsberekening zijn echter geëvalueerd. De evaluatie van de kosten van ED heeft zich beperkt tot de parameters die specifiek zijn voor ED en zoals die zijn weergegeven in tabel 3.4. Op grond van de aannames die bij de start van het project zijn gemaakt kwam men uit op een kostprijs ED voor het jaar 2004 van €43,36 per dag, per ED deelnemer en met inbegrip van de dagvergoeding van €7,50 en de kosten voor de enkelband. Bij een hercalculatie van de kostprijs op grond van de gegevens

⁴⁵ Dienst justitiële inrichtingen, *normprijzen gevangeniswezen 2004*. Den Haag (DJI) 2003.

uit het onderzoek tijdschrijven, blijkt ED per deelnemer per dag echter goedkoper te zijn, namelijk €40,40 (inclusief dagvergoeding en kosten enkelband)⁴⁶. In deze prijs zijn echter de kosten voor het autogebruik, zoals leasekosten en brandstofverbruik, niet meegerekend.

Dat de kosten voor een ED plaats lager zijn dan die van insluiting in een penitentiaire inrichting hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat ED ook een besparing oplevert op de totale kosten van het gevangeniswezen. Het effect van ED is vooral dat met hetzelfde budget meer plaatsen gerealiseerd kunnen worden.

3.4 ED in de praktijk

3.4.1 De werking van ED

De medewerkers ED voeren de dagelijkse werkzaamheden in het kader van ED uit. Zij doen de intakes met nieuwe kandidaten, sluiten deelnemers aan of af, controleren de aanwezigheid en nemen contact met deelnemers op als zij zich, buiten de toegestane tijden, buiten het bereik van de ontvanger bevinden.

De aanwezigheid van deelnemers ED wordt gecontroleerd door middel van een zender en een ontvanger die met radiosignalen en via het GSM systeem werken. De zender wordt om de enkel van de deelnemer bevestigd en staat in contact met een ontvanger die in de woning is geplaatst. De zender stuurt radiosignalen naar de ontvanger en de ontvanger staat op zijn beurt weer via het GSM systeem in verbinding met een particulier beveiligingsbedrijf. De deelnemer moet binnenshuis blijven, of tot een bepaalde afstand van de ontvanger. Evenals in een penitentiaire inrichting heeft de deelnemer recht op vrije periodes om te luchten. Bij ED houdt dat in dat de deelnemer gedurende een periode van twee uur per dag zich buiten het bereik van de ontvanger mag bevinden. Deze periode van twee uur mag de deelnemer, in overleg met de medewerker ED, zelf indelen. Het is daarbij wel de bedoeling dat deze luchtperiodes dagelijks op vaste tijdstippen plaatsvinden. Een deelnemer ED kan, bijvoorbeeld, 's morgens en 's middags één uur naar buiten.

De perioden dat een deelnemer zich binnen het bereik van de ontvanger moet bevinden, worden vastgelegd in een geautomatiseerd systeem. Als een deelnemer zich buiten de afgesproken tijden niet binnen bereik van de ontvanger bevindt, gaat er automatisch een alarmsignaal naar de centrale van een particulier beveiligingsbedrijf. Het signaal wordt doorgegeven aan het betreffende bureau ED en één van de medewerkers van dat bureau neemt vervolgens contact op met de deelnemer om de reden

46 De kosten voor een detentieplaats in een Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting (ZBBI) bedragen thans ongeveer €120,- per dag. Een ZBBI is de inrichtingsvorm waar gedetineerden die nu in aanmerking komen voor ED, vóór de pilot ED in opgesloten werden.

van afwezigheid te achterhalen. In principe is het beleid ten aanzien van het afwezig zijn buiten de toegestane periodes zeer strikt. Bij een eerste overtreding, zonder dat de deelnemer een geldige reden heeft, ontvangt hij een officiële waarschuwing. Eventueel kan er een sanctie worden toegepast, bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vrije uren voor een dag.

Bij een tweede overtreding volgt onherroepelijk beëindiging van ED en de deelnemer wordt in een penitentiaire inrichting geplaatst.

Deelnemers met betaald werk

Deelnemers die een baan hebben kunnen blijven doorwerken tijdens hun deelname aan ED, mits de werktijden en de plaats waar het werk wordt uitgevoerd voorspelbaar zijn zodat de deelnemer gecontroleerd kan worden. Het is dus mogelijk om op wisselende tijden te werken, als de werktijden van tevoren bij de medewerkers ED bekend zijn en in het geautomatiseerde systeem ingevoerd kunnen worden. Werken in nachtdienst is overigens niet mogelijk bij ED. Deelnemers moeten namelijk altijd van 23.00 tot 6.00 uur binnen zijn. Werknemers met een baan waarvoor ze veel onderweg moeten zijn, zijn ook uitgesloten van deelname. De reden daarvoor is dat de medewerkers ED de aanwezigheid van deelnemers op de werkplek moeten kunnen controleren. Deze controle kan fysiek of telefonisch plaatsvinden, waarbij overigens de privacy van de deelnemers wordt gewaarborgd. Medewerkers ED zullen zich niet als zodanig bij de werkgever bekend maken. Een andere controlemogelijkheid is het uitpeilen van deelnemers. De bureaus ED beschikken over peilapparatuur waarmee, door middel van het peilen van de enkelband, kan worden gecontroleerd of de deelnemer zich op de werkplek bevindt.

Deelnemers zonder betaald werk

Deelnemers zonder betaald werk ontvangen een dagvergoeding van €7,50 tijdens hun ED periode. Deze dagvergoeding is erop gebaseerd dat de deelnemers niet in een penitentiaire inrichting zijn ingesloten en daarom geen gebruik maken van de maaltijden en voorzieningen aldaar. Deelnemers ED hebben, net als andere gedetineerden, echter geen recht op een uitkering. Met name voor uitkeringsgerechtigde alleenstaande deelnemers kan dit problemen opleveren omdat zij geen andere bron van inkomsten hebben dan de dagvergoeding. Deze is wellicht toereikend voor het dagelijkse levensonderhoud maar is niet voldoende om de overige vaste lasten te betalen, zoals huur, gas, water en licht. Uitkeringsgerechtigde deelnemers kunnen daardoor schulden opbouwen tijdens hun ED periode. Deze kwestie vraagt bijzondere aandacht omdat schulden een aanleiding kunnen zijn om opnieuw in crimineel gedrag te vervallen. Een oplossing zou kunnen zijn om de uitkering tijdens deelname aan ED te laten doorlopen. In dat geval vervalt de dagvergoeding. Tot nu toe is er echter geen landelijke uniforme regeling. Wel is er momenteel overleg gaande tussen de ministe-

ries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid om het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid aan te passen voor deze situaties.

3.4.2 Procedure

De procedurele werkwijze bij ED is in paragraaf 1.2 beschreven. Door geïnterviewden werden tijdens de interviews twee knelpunten in de beschreven procedure naar voren gebracht. Het eerste knelpunt is dat het LCA potentiële kandidaten voor ED selecteert en de gegevens van die kandidaten doorstuurt naar het BCL. Het BCL schrijft dan vervolgens de kandidaten voor ED persoonlijk aan. Deze procedure is wat omslachtig en het zou efficiënter zijn als het LCA direct de kandidaten aanschrijft, zonder tussenkomst van het BCL.

Een tweede knelpunt is dat over de voortijdige beëindiging van ED wordt beslist door de selectiefunctionaris van het BCL. In een gesprek met de betrokken deelnemer maakt het hoofd PIA weliswaar een rapport op en brengt advies uit, maar de selectiefunctionaris is de enige die bevoegd is om ED te beëindigen. De selectiefunctionaris gaat weliswaar nooit tegen het advies van het hoofd PIA in, maar de geïnterviewden vinden deze procedure omslachtig en tijdrovend. Juist in situaties van voortijdige beëindiging van ED is het van groot belang dat snel wordt gehandeld. De betrokkene bevindt zich op dat moment bij de PIA en moet zo snel mogelijk worden ingesloten.

3.4.3 Organisatie

Complexe organisatie

Het project ED is volgens de meeste geïnterviewden nogal complex georganiseerd. ED kent enerzijds een projectorganisatie waarbij het beleid en de praktische uitvoering ervan worden vastgesteld. Omdat ED bij de PIA's is ondergebracht, maken de hoofden PIA deel uit van de projectorganisatie. Anderzijds zijn de hoofden PIA ook verantwoording schuldig aan de locatiedirecteuren en daarmee, meer indirect, aan de algemeen directeuren. De hoofden PIA hebben daardoor wel eens te maken met tegengestelde belangen van project en locatiedirecteur. Eén van de suggesties van geïnterviewden was om van de PIA's zelfstandige eenheden te maken die niet meer ressorteren onder een locatiedirecteur.

Met name in het begin hadden enkele hoofden PIA te maken met locatiedirecteuren die bijzonder sceptisch stonden ten opzichte van het project ED. Vanuit het oogpunt van de locatiedirecteuren was deze scepsis wel voorstelbaar. In het verleden heeft men regelmatig te maken gehad met projecten waarvoor financiële middelen moesten worden vrijgemaakt en personeel aangenomen. In een aantal gevallen werden deze projecten na korte tijd weer stopgezet en bleven de locatiedirecteuren zitten met per-

soneel dat weer ontslagen of herplaatst moest worden. Enkele directeuren hadden ook principiële bezwaren tegen ED. Volgens hen diende een vrijheidsstraf intramuraal te worden uitgezeten. Inmiddels blijkt dat de meeste locatiedirecteuren hun bezwaren tegen ED hebben laten varen. Het voorlopige succes van ED door de verminderde druk op de celcapaciteit en de financiële besparingen ten opzichte van opsluiting in een penitentiaire inrichting, zijn voor de locatiedirecteuren belangrijke pluspunten geweest.

Financiën

Een ander probleem dat door geïnterviewden naar voren werd gebracht is dat de financiële middelen voor ED niet zijn geormerkt. Een algemeen directeur of locatiedirecteur kan dus over de inzet van die middelen besluiten. Vooral in het begin is het regelmatig voorgekomen dat de middelen voor ED werden gebruikt om andere tekorten op de begroting aan te vullen.

3.4.4 Praktische uitvoering

Intake

Bij de praktische uitvoering is de intake volgens alle geïnterviewden van cruciaal belang. De intake bepaalt voor een groot deel de kans van slagen van het ED traject. Tijdens de intake moet de medewerker ED een zorgvuldige en gemotiveerde inschatting maken of de potentiële deelnemer alcohol-, drugs- of psychische problemen heeft. Deze problemen vormen namelijk uitsluitingsgronden voor deelname aan ED. De potentiële deelnemer die op deze gronden wordt afgewezen kan tegen een negatieve beslissing in beroep gaan. Vanwege deze beroepsmogelijkheid moet een eventueel negatief besluit voldoende gemotiveerd zijn.

De medewerker ED moet op grond van de intake kunnen beoordelen of ED bij de betreffende deelnemer kans van slagen heeft. Vooral in het begin werden, veelal onder druk om het project succesvol te laten verlopen en door onervarenheid, regelmatig deelnemers toegelaten waarover twijfels bestonden. Dit resulteerde in extra werk voor de medewerkers door regelmatige overtredingen en gedwongen beëindigingen van ED. Op grond van deze ervaring worden nu potentiële deelnemers waarover twijfels bestaan afgewezen.

Het beargumenteren van een negatieve beslissing vergt echter de nodige zorgvuldigheid, met name als een potentiële deelnemer blijft ontkennen dat hij problemen met alcohol of drugs heeft, of psychische klachten. Tijdens de intake schetsen de medewerkers ED een reëel, soms zelfs overtrokken negatief, beeld van wat ED precies inhoudt en welke problemen de deelnemer tegen kan komen. Op grond van een zorgvuldige observatie van de reacties van de deelnemer moet de medewerker dan een inschatting maken of ED bij betreffende deelnemer kans van slagen heeft.

Controle

Er vindt controle op deelnemers plaats tijdens de periode van ED, zowel fysiek als elektronisch. De controle op aanwezigheid vindt elektronisch plaats door middel van de enkelband die de aanwezigheid van de deelnemer registreert. Als een deelnemer werk heeft kan hij op de werkplek worden gecontroleerd door middel van radiopeiling of fysiek door een medewerker ED.

Aanwezigheidscontrole op de deelnemers ED vindt dus in eerste instantie plaats door de enkelband. Zodra een deelnemer zich, buiten de uren waarbij dat is toegestaan, niet binnen het bereik van de kast bevindt, wordt er een alarm gegeven. Het alarm komt binnen bij het particuliere beveiligingsbedrijf en wordt onmiddellijk doorgegeven aan het betreffende bureau ED. De medewerker ED neemt dan contact op met de deelnemer ED. Overtredingen worden, uiteraard, niet alleen tijdens werktijden begaan. Vandaar dat de medewerkers ED ook regelmatig consignatiedienst hebben, hetgeen betekent dat zij 's nachts of tijdens de weekenden de controles moeten uitvoeren. In de praktijk is gebleken dat deze bereikbaarheidsdiensten veel meer tijd vergen dan voorzien omdat er buiten de kantooruren van het ED personeel toch veel overtredingen worden begaan.

Controle tijdens de periode van ED gebeurt steekproefsgewijs en op grond van een indicatie, bijvoorbeeld als een deelnemer zich een keer niet aan de vastgelegde tijden heeft gehouden. Door tijdsdruk en een tekort aan auto's komen veel medewerkers echter onvoldoende toe aan deze controles. Zo is het mogelijk dat een deelnemer strafbare feiten die aan huis gebonden zijn, zoals bijvoorbeeld de verkoop van drugs of heling van gestolen goederen, tijdens zijn deelname aan ED gewoon kan voortzetten. Dit is de consequentie van het feit dat de fysieke controle tijdens de periode van ED nu eenmaal minder intensief en frequent is dan in een gevangenis. Het gevaar is dat dergelijk incidenten, als zij bekend worden, de publieke opinie over ED bij de burgers ernstig kan schaden. Burgers zullen zich op grond van dit soort incidenten al snel een negatief oordeel vormen over het punitieve karakter van ED.

Deelnemers die een vaste baan hebben kunnen in principe worden gecontroleerd op de werkplek. Eveneens door tijdgebrek en een tekort aan auto's is het echter niet altijd mogelijk om deelnemers op hun werkplek te controleren. Een deelnemer kan een gecalculeerd risico nemen door tijdens zijn ED periode vakantie op te nemen bij zijn werkgever en gedurende de uren dat hij geacht wordt op het werk te zijn, andere activiteiten ondernemen. Vooral nu ED al langere tijd wordt toegepast, zijn steeds meer deelnemers op de hoogte van de beperkte fysieke controlemogelijkheden en zoeken zij de grenzen van het systeem op.

Het is niet toegestaan om tijdens de ED periode drugs te gebruiken. Het verbod op drugsgebruik kan worden gehandhaafd door het uitvoeren van urinecontroles. Deelnemers ED zijn verplicht mee hieraan mee te werken. Ook hier geldt echter dat de bestaande capaciteit onvoldoende is om regelmatige controles uit te voeren.

Het gebruik van alcohol tijdens ED is toegestaan, mits het om een verantwoord gebruik gaat. Daarmee is ED de enige executiemodaliteit waarbij alcoholgebruik is toegestaan. Ten aanzien van alcoholgebruik geldt het definitieprobleem van wat onder 'verantwoord gebruik' moet worden verstaan. De meeste geïnterviewden zijn daarom ook voorstander van een verbod op alcoholgebruik om de discussie over verantwoord gebruik te vermijden.

Aanwezigheid

Deelnemers die geen werk hebben, mogen zich, volgens de regeling, twee uur per dag buiten het bereik van de ontvanger bevinden. De regel is dat de tijden die een deelnemer buiten bereik van de ontvanger is op elke dag hetzelfde moeten zijn. Deze tijden worden in het geautomatiseerde systeem ingevoerd. Komt een deelnemer te laat binnen, of gaat hij te vroeg weg, dan wordt een melding via het beveiligingsbureau naar het betreffende bureau ED verzonden. De medewerker ED neemt contact op met de deelnemer om te achterhalen wat de reden is dat de deelnemer zich niet in het bereik van de ontvanger bevond buiten de toegestane tijden. Het beleid is dat bij een lichte overtreding (lekkende band, file) eerst een waarschuwing wordt gegeven. Bij een tweede overtreding wordt, ongeacht de zwaarte van de overtreding, ED beëindigd. Als de eerste overtreding direct een zware overtreding is (moedwillig uren te laat komen) dan kan ED, zonder eerst een waarschuwing te geven, worden beëindigd. De directie van de penitentiaire inrichting waaronder de PIA ressorteert bepaalt de zwaarte van de overtreding en een eventuele sanctie. Over beëindiging van ED beslist uiteindelijk de selectiefunctionaris. Er is niet vastgelegd wat onder zware of lichte overtredingen moet worden verstaan en in welke gevallen sancties moeten worden toegepast. Hierdoor kunnen aanzienlijke verschillen ontstaan in de toepassing van sancties bij de uitvoering van ED, zowel tussen medewerkers onderling als tussen de vijf ressorten. Uit de interviews is gebleken dat in sommige ressorten coulanter wordt omgegaan met overtredingen dan andere. In het uiterste geval kan dit leiden tot rechtsongelijkheid bij de uitvoering van ED.

3.5 Voor- en nadelen van ED

Voordelen

Geïnterviewden is de vraag voorgelegd wat men als de grootste voor- en nadelen van ED zag. Voor wat de voordelen betreft is men unaniem positief ten aanzien van de verminderde druk op de celcapaciteit door de toepassing van ED. Als tweede belangrijkste voordeel ziet men de lagere kosten van ED ten opzichte van insluiting in een penitentiaire inrichting. Een derde voordeel is dat de gedetineerde minder gecriminiseerd wordt omdat hij geen contact met andere criminelen heeft, zoals in een gevangenis het geval zou zijn. Bovendien raakt de deelnemer minder vervreemd van zijn

omgeving omdat hij zijn straf in eigen omgeving uitzit. Voor werkenden geldt bovendien dat men, in de meeste gevallen, kan blijven werken. Al deze factoren zouden bijdragen aan beperking van de detentieschade en een makkelijker proces van resocialisatie.

Nadelen

Als nadeel van ED wordt gezien dat het voor deelnemers zonder werk een zware beproeving kan zijn, vooral als het een langere periode van ED betreft. In de gevangenis hebben gedetineerden nog contacten onderling en met personeel, de mogelijkheid om te sporten en een vast dagritme. Al deze elementen ontbreken tijdens ED en de deelnemer zal zelf de discipline moeten opbrengen om een dagritme te hanteren. De psychische belasting van ED kan voor bepaalde deelnemers daardoor erg groot zijn.

De mate van punitiviteit die deelnemers ervaren hangt voor een groot deel af van hun levenswijze voorafgaand aan ED. Deelnemers die een zinvolle tijdsbesteding binnenshuis hebben, zullen ED als minder zwaar ervaren dan deelnemers die de meeste tijd buitenshuis doorbrachten. Een voorbeeld hiervan is de student die erg blij met ED was omdat dit hem tegen zichzelf beschermde en hij gedwongen drie maanden thuis doorbracht. In deze periode kon hij zijn eindscriptie voltooien en afstuderen.

Elektronische detentie biedt ook een vorm van schijnveiligheid. Delinquenten worden weliswaar gestraft maar de vrijheidsbeneming is in feite virtueel. De gedetineerde wordt niet, zoals in een gevangenis, omgeven door muren, tralies en bewakers die hem beletten de gevangenis te verlaten. Een kwaadwillende gedetineerde hoeft alleen maar zijn enkelband door te knippen om te verdwijnen. Deze vorm van straf is daarom ook niet geschikt voor delinquenten die een zwaar vergrijp hebben begaan, volgens geïnterviewden.

Tenslotte geldt dat een executiemodaliteit als ED erg gevoelig is voor de publieke opinie. Als incidenten zoals de drugshandelaar die zijn praktijken vanuit huis voortzet publiekelijk bekend worden, zal het draagvlak ten aanzien van ED snel afnemen. Strikte controle en handhaving zijn daarom essentiële voorwaarden om ED voor het publiek acceptabel te houden.

3.6 Toekomst van ED

Voor alle geïnterviewden staat vast dat elektronische detentie niet meer is weg te denken uit het Nederlandse penitentiaire stelsel. Wel is er een spanningsveld merkbaar tussen DJI en de uitvoering van ED. DJI is namelijk vooral intramuraal ingesteld terwijl ED een extramurale executiemodaliteit is. Zo zijn de arbeidsvoorwaarden van DJI vooral gericht op personeel dat op een vaste plaats werkt. Het extramurale karakter van ED brengt met zich mee dat men in de uitvoeringspraktijk een aantal zaken

tegenkomt waarmee men binnen DJI (nog) niet goed mee weet om te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van dienstauto's voor het aan- en afsluiten van deelnemers en controles en de vergoeding voor bereikbaarheids- of consignatiediensten.

Verder spelen er nog verschillende juridische kwesties over de aard van ED. De belangrijkste is hierbij of ED een sanctiemodaliteit wordt die door de rechter kan worden opgelegd (ED aan de voordeur), of dat het een administratieve executiemodaliteit wordt (ED aan de achterdeur). De discussie hierover is nog niet afgerond⁴⁷.

Volgens geïnterviewden zou ED in de toekomst uitgebreid kunnen worden met nieuwe groepen. Voorbeelden van nieuwe doelgroepen voor ED die expliciet door geïnterviewden worden genoemd zijn:

- Vrouwen. Elektronische detentie zou geschikt zijn voor de hele doelgroep gedetineerde vrouwen. Vrouwen begaan over het algemeen minder zware delicten en hebben veelal een meer stabiele thuissituatie met kinderen. Voor het gezin zou het beter zijn als vrouwen niet in een penitentiaire inrichting worden ingesloten maar thuis kunnen blijven met ED.
- Jongeren. Enige tijd geleden is door de minister van justitie een harde aanpak voorgesteld van jongeren die spijbelen. De optie om deze jongeren gedurende enige tijd op te sluiten werd daarbij nadrukkelijk open gehouden. Vanwege de te verwachten detentieschade en mogelijk verdere criminalisering door insluiting in een penitentiaire inrichting, is ED waarschijnlijk een beter alternatief voor deze groep jongeren.
- Gedetineerden met Incidenteel Vervroegd Ontslag (IVO). Het rechtsgevoel van burgers zou mogelijk kunnen worden aangetast doordat criminelen niet hun volledige straf uitzitten. Daarnaast is het vervroegd in vrijheid stellen van gedetineerden in strijd met het beleid van een meer adequate sanctietoepassing. Ter voorkoming van IVO zouden gedetineerden ook het laatste deel van hun straf met ED kunnen uitzitten.

3.7 Samenvatting

Grondslag ED

Elektronische detentie (ED) maakt deel uit van een aantal maatregelen om de druk op de gevangenis capaciteit te verminderen, door, onder andere, het extramuraal uitvoeren van detenties. Daarnaast zijn de lagere kosten van ED ten opzichte van insluiting in een penitentiaire inrichting en de mogelijke beperking van detentieschade belangrijke argumenten om tot invoering over te gaan. Op 1 november 2003 werd begonnen met het pilotproject Elektronische Detentie, vooralsnog zonder juridische basis in de Penitentiaire Beginselenwet.

⁴⁷ Beleidsvisie ED/ET, d.d. 18 maart 2004.

Doelgroep

Personen die in aanmerking komen voor ED zijn veroordeelden uit de categorie zelfmelders die een maximale straf van drie maanden (90 dagen) hebben gekregen. Er zijn een aantal uitsluitingsgronden voor deelname, zoals personen met een alcohol- of drugsprobleem en personen met psychosociale problemen of een psychiatrische stoornis.

Procedure

De gegevens van zelfmelders die aan de voorwaarde van drie maanden voldoen worden door het Landelijk Coördinatiecentrum Arrestatiebevelen (LCA) aan het Bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (BCL) overgedragen. Het BCL stuurt de betrokkene een aanmeldformulier. De gegevens van degenen die daarop positief reageren worden doorgegeven aan de Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA) die daarop de betrokkene uitnodigt voor een intakegesprek.

Organisatie

De uitvoering van ED is ondergebracht bij de vijf Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA) in het land omdat deze al verantwoordelijk waren voor de uitvoering van extramurale programma's. De PIA's hebben nu elk een apart bureau elektronische detentie. De PIA's vallen op hun beurt onder de verantwoordelijkheid van de directie van de penitentiaire inrichting (PI) waar ze gevestigd zijn. De locatiedirecteur van de betreffende PI valt onder een algemeen directeur. De hele sector wordt geleid door de sectordirecteur gevangeniswezen. Door geïnterviewden wordt het hele proces van selectie van deelnemers en de hiërarchische organisatie als gecompliceerd ervaren waardoor besluitvorming soms vertraagd wordt.

Tijdens een intakegesprek beoordeelt een medewerker ED of de betrokkene aan de voorwaarden voldoet en maakt hij een inschatting of de betrokkene in staat is ED succesvol te beëindigen. De intake is daarmee één van de cruciale momenten om ED bij een deelnemer succesvol te laten verlopen.

Capaciteit

Na een uitbreiding van de capaciteit van ED in maart 2004 is het aantal beschikbare plaatsen toegenomen van 200 in november 2003 tot 300 in januari 2005. De plaatsen zijn volgens een sleutel over de vijf PIA's verdeeld. In totaal zijn 3.399 intakes gedaan waarvan er 2.521 (75 procent) leidden tot een positief advies met betrekking tot deelname aan ED. Er zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar over de kenmerken van personen die een negatief advies hebben gekregen. In totaal hebben in de periode november 2003 tot en met december 2004 2.145 personen aan ED deelgenomen waarvan 1.998 ED succesvol hebben afgesloten. Het percentage gedwongen beëindigingen is 7 procent. De belangrijkste redenen voor beëindiging zijn beëindi-

ging op eigen verzoek, dat deelnemers zich niet aan afspraken over aanwezigheid houden of een nieuw strafbaar feit hebben begaan.

Uitvoering

Een deelnemer aan ED moet 22 uur per dag in huis te zijn. Controle op aanwezigheid gebeurt door middel van een enkelband die in contact staat met een ontvanger die in huis is geplaatst. Daarnaast bestaat er nog een mogelijkheid tot fysieke controle door middel van huisbezoeken. Controle bij ED is essentieel omdat een deelnemers strafbare feiten zoals drugshandel vanuit huis voort zou kunnen zetten. Een deelnemer die zich niet aan de afspraken houdt krijgt een officiële waarschuwing. Bij een tweede waarschuwing volgt onmiddellijke beëindiging van ED en insluiting van de deelnemer in een gevangenis. In de periode november 2003 tot december 2004 zijn er in totaal 117 formele waarschuwingen gegeven.

Niet werkenden ontvangen een dagvergoeding van €7,50 omdat zij het recht op een uitkering verliezen. Sedert 1 januari 2005 verstrekt justitie gegevens van gedetineerden aan het Inlichtingen Bureau om fraude met uitkeringen te voorkomen. Werkenden hebben de mogelijkheid om hun werk te behouden, mits dat op een vaste plaats is, op regelmatige tijden en niet 's nachts.

Kosten

Uit een kostenberekening van ED, op grond van de directe en indirecte kosten en een tijdschrijfsysteem dat door de medewerkers ED zelf is bijgehouden, blijkt dat de kosten per ED plaats iets lager zijn dan oorspronkelijk begroot. De prijs was bepaald op €43,46 per dag maar dit blijkt €40,40 te zijn.

Voor- en nadelen

Als belangrijkste voordelen van ED beschouwen geïnterviewden de verminderde druk op de celcapaciteit en de lagere kosten van ED ten opzichte van een verblijf in de gevangenis. Door deelnemers wordt verder als voordeel gezien dat de sociale en psychische detentieschade beperkt blijft. Anderzijds wordt ED wel als een straf ervaren, volgens geïnterviewden.

Het belangrijkste nadeel van ED is dat het een vorm van maatschappelijke schijnveiligheid biedt omdat deelnemer met kwade bedoelingen te allen tijde de woning kan verlaten. Dit wordt wel geregistreerd maar er zijn geen fysieke middelen om hem tegen te houden. Daarnaast heeft ED als nadeel dat, bij onvoldoende controle, deelnemers strafbare feiten vanuit de woning kunnen plegen.

4 Deelnemers elektronische detentie

4.1 Inleiding

In totaal zijn er 66 gesprekken gevoerd met deelnemers aan ED en zijn 16 partners van deelnemers geïnterviewd. Deze aantallen zijn lager dan oorspronkelijk de bedoeling was. In de inleiding (paragraaf 1.5) is daarover al verslag gedaan. Het navolgende hoofdstuk geeft een beschrijving van de deelnemers aan ED die zijn geïnterviewd en gaat in op de gevolgen die ED heeft gehad voor hun persoonlijke en sociale leven. Indien er gegevens voorhanden zijn en een vergelijking relevant is, worden de kenmerken van deelnemers ED met de totale strafrechtelijke gedetineerdenbevolking vergeleken. Deze gegevens zijn echter niet voor alle kenmerken beschikbaar. In die situaties wordt de uitkomsten van dit onderzoek vergeleken met die van de Nederlandse bevolking.

De gegevens uit het onderzoek zijn onderling gerelateerd aan achtergrondkenmerken van respondenten, zoals korter of langer dan 45 dagen detentie, alleenstaand of meerpersoonshuishouden, wel of geen werk en herkomst. Waar mogelijk zullen de uitkomsten van dit onderzoek ook worden vergeleken met resultaten van onderzoeken onder de gewone gevangenisbevolking. Deelnemers aan elektronische detentie die eerder al eens een gevangenisstraf hebben uitgezeten, wordt ook gevraagd een vergelijking te maken tussen de beleving van insluiting in een gevangenis en elektronische detentie. Als er sprake is van significante verbanden zal daar in de tekst op in worden gegaan. Vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord hebben vooral betrekking op het onderdeel effectevaluatie.

4.2 Kenmerken van deelnemers ED

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de respondenten in dit onderzoek is 36 jaar (zie tabel 4.1). Deze is daarmee iets hoger dan die van de totale strafrechtelijke gedetineerdenbevolking, die is namelijk 33 jaar⁴⁸. In vergelijking met de totale gevangenisbevolking is de leeftijdscategorie 30-39 jaar in ED oververtegenwoordigd. Voor alle gedetineerden samen is dat namelijk 34,5 procent terwijl dat in dit onderzoek 42 procent is.

48 De gegevens uit dit hoofdstuk over de totale gevangenisbevolking zijn ontleend aan de Detentiekli-maatschaal van het ministerie van justitie. Ministerie van Justitie, *Gedetineerd in Nederland 2004*. Den Haag (Ministerie van Justitie) 2005.

Geslacht

Het aandeel vrouwen dat aan ED deelneemt is beduidend hoger dan dat van de totale gevangenisbevolking. De groep respondenten in dit onderzoek bestaat voor 18 procent uit vrouwen terwijl dat in de gevangenis 7 procent bedraagt.

Opleiding

In vergelijking met de totale Nederlandse bevolking⁴⁹ is het aandeel personen met een lagere opleiding sterk oververtegenwoordigd onder de deelnemers in dit onderzoek⁵⁰. In Nederland heeft 27 procent van de bevolking tussen 15 en 64 jaar een opleiding op het niveau van de basisschool of het vbo⁵¹. In dit onderzoek is dat 55 procent.

Huishoudens

Het aandeel alleenstaande huishoudens in de groep respondenten is iets groter dan in dat van de Nederlandse bevolking in totaal. De deelnemers ED zijn voor 38 procent alleenstaanden terwijl dat voor de Nederlandse bevolking 34 procent is⁵².

Tijdens de periode van ED is voor elf deelnemers een verandering opgetreden in de huishoudenssituatie. Vijf respondenten zijn gedurende hun ED periode bij hun ouders gaan wonen. Voor een aantal van hen is deze situatie niet permanent: zij zijn alleen bij hun ouders gaan wonen omdat het wonen met meer mensen in een huis de ED periode draaglijker maakt. Tenminste één van hen is tijdelijk bij zijn moeder gaan wonen om mantelzorg te verlenen gedurende de ED periode. De overige zes respondenten bij wie een verandering in de huishoudenssituatie is opgetreden zijn van een meerpersoonshuishouden naar een eenpersoonshuishouden gegaan. Het betreft hier respondenten bij wie een relatie beëindigd is, overigens niet als gevolg van ED.

49 Opleidingsgegevens voor de reguliere gevangenisbevolking zijn niet bekend.

50 Onder lagere opleiding verstaan wij hier personen met een opleiding op het niveau van de basisschool, lbo of vbo. Een middelbare opleiding is een mavo/havo/vwo of mbo opleiding. Tot een hogere opleiding rekenen wij hbo en wo.

51 CBS, Beroepsbevolking naar onderwijsniveau 2002. www.cbs.nl

52 CBS, Grootte en samenstelling van huishoudens per 1 januari 2004. www.cbs.nl

Tabel 4.1 – Kenmerken van de respondenten

	abs	%
<i>Leeftijd (n=66)</i>		
20 t/m 29	16	24
30 t/m 39	28	42
40 t/m 49	17	26
50 t/m 59	4	7
60 t/m 69	1	2
<i>Geslacht(n=66)</i>		
man	54	82
vrouw	12	18
<i>Opleiding (n=65)</i>		
lagere school/lager beroepsonderwijs	33	55
middelbaar onderwijs/middelbaar beroepsonderwijs	24	37
hoger onderwijs/hoger beroepsonderwijs	5	8
<i>Huishoudens (n=62)</i>		
alleenstaanden	24	38
meerpersoonshuishoudens	40	62
<i>Heeft u(nu) werk (N=61)</i>		
ja	15	25
nee	46	75
<i>Herkomst (n=62)</i>		
niet-Nederlands	31	47
Nederland	35	53

Werk

Driekwart van de deelnemers aan het onderzoek heeft op het moment van deelname aan ED geen betaalde baan. Een aantal respondenten is een betaalde baan kwijtgeraakt na deelname aan ED. Voordat men aan ED deelnam was het percentage zonder betaald werk namelijk 62. Tien respondenten (15 procent) zijn hun baan kwijtgeraakt sinds ze aan ED deelnemen. Vijf van deze respondenten geven aan dat zij hun baan verloren als gevolg van deelname aan ED. In twee gevallen hebben de respondenten zelf ontslag genomen omdat hun werk een flexibele inzet vereiste die niet te combineren was met de strakke regels van ED. In twee andere gevallen hebben de respondent ontslag gekregen omdat hun werkgever vernam dat zij een strafbaar feit hadden gepleegd. De overige vijf respondenten zijn hun baan kwijtgeraakt om andere redenen dan deelname aan ED. In de meeste gevallen ging het daarbij om tijdelijke contracten of werk voor uitzendbureaus.

Herkomst

Tijdens de interviews is de respondenten naar hun geboorteland gevraagd en dat van hun ouders. Van meer dan de helft van de respondenten (53 procent) die in Nederland zijn geboren, zijn de ouders ook in Nederland geboren.

Als alleen gekeken wordt naar het geboorteland van de respondent, ongeacht dat van de ouders, blijkt dat meer dan tweederde (68 procent) in Nederland is geboren. Dit is iets meer dan van de totale gevangenisbevolking. Van hen is ongeveer de helft in Nederland geboren.

Delict en strafmaat

In tabel 4.2 is weergegeven voor welk delict de respondenten zijn veroordeeld. Deze tabel vergt enige uitleg. Respondenten kunnen namelijk voor meer dan één delict veroordeeld zijn. Het totaal aantal delicten is daarmee dus groter dan het aantal respondenten. De laatste kolom van de tabel geeft het percentage weer hoe vaak een bepaalde delict voorkomt.

Meer dan 31 procent van de respondenten is wel eens veroordeeld voor diefstal of heling van goederen. Daarnaast zijn geweldpleging tegen personen en verkeersdelicten veel voorkomende gronden voor een veroordeling.

Tabel 4.2 – Delict en strafmaat (N=60)

	abs	percentage van de respondenten
diefstal/heling	18	31
geweldpleging tegen personen	12	21
verkeersdelict	14	24
inbraak/roof	7	12
valsheid in geschrifte/fraude	6	10
handel/bezit verdovende middelen	6	10
wapenbezit	2	3
geweldpleging tegen goederen	1	1
anders*	14	24
Hoe lang bent u tot de ED veroordeeld? (n=64)		
minder dan 45 dagen	38	59
45 dagen of meer	26	41

* In de categorie 'anders' komen voor veroordelingen wegens meened, mensensmokkel, belediging van een ambtenaar in functie en het geen gehoor geven aan een oproep van de reclassering.

Ruim de helft van de respondenten (59 procent) is veroordeeld tot een detentieperiode van minder dan 45 dagen, de helft van het toegestane maximale aantal dagen. Iets

minder dan de helft zit meer dan 45 dagen thuis uit. Het maximum hoeft niet noodzakelijkerwijs 90 dagen te zijn. Als er gedurende de ED periode sprake is van een vervolgvonnis, kan deze straf ook direct in aansluiting op de straf die men al uitzit worden opgelegd. De maximumduur van ED kan daardoor oplopen tot maximaal 120 dagen in plaats van 90.

Eerdere veroordelingen

In meer dan driekwart (79 procent) van de gevallen is er sprake van recidive. Deze respondenten zijn in het verleden al eens eerder veroordeeld geweest. Van deze groep veroordeelden heeft bijna de helft (48 procent) al eerder een gevangenisstraf uitgezeten, variërend van één tot negentig maanden. Eenderde is in het verleden wel eens bekeurd of heeft een boete opgelegd gekregen. De overigen (22 procent) zijn ooit veroordeeld tot een taakstraf.

4.3 ED en sociale omgeving

4.3.1 Invloed ED op de relatie met huisgenoten

Degenen in de omgeving van de deelnemer die het meest direct worden geconfronteerd met de gevolgen van ED zijn de huisgenoten van de deelnemers. Aan degenen die in een meerpersoonshuishouden wonen is daarom gevraagd of deelname aan ED gevolgen heeft voor hun relatie met huisgenoten (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 – Invloed ED op relatie met huisgenoten, in procenten (n=41)

	oneens	niet eens/ niet oneens	eens
ik heb vaker ruzie met mijn partner	68	25	7
over het algemeen is de relatie met mijn partner verslechterd	74	23	3
de relatie met mijn partner is verbeterd	32	40	29
ik heb vaker ruzie met de kinderen (n=33)	88	12	-
over het algemeen is de relatie met mijn kinderen verslechterd (n=35)	86	14	-
de relatie met mijn kinderen is verbeterd (n=34)	18	62	21
de relatie met mijn huisgenoten is verslechterd	63	29	7
de relatie met mijn huisgenoten is verbeterd	28	67	5

Uit deze tabel blijkt dat deelname aan ED in geringe mate invloed heeft op de relatie met huisgenoten. Met de uitspraken die suggereren dat de relatie met hen onder druk komt te staan zijn de meeste respondenten het oneens. Veruit de meeste respondenten hebben niet vaker ruzie met partner of kinderen en vinden niet dat de relatie met hun partner, kinderen of huisgenoten is verslechterd sinds ze deelnemen aan ED. In sociaal opzicht is er, met betrekking tot het gezin, dus nauwelijks sprake van detentie-schade omdat de relatie met het gezin niet verslechterd. In een aantal gevallen kan er zelfs van worden gesproken dat de relatie met partner en/of kinderen is verbeterd, respectievelijk 32 en 18 procent van de respondenten beantwoordt deze vraag bevestigend.

4.3.2 Invloed ED op de relatie met andere sociale contacten

Deelnemers aan ED hebben een strafbaar feit gepleegd waarvoor ze een straf opgelegd hebben gekregen. Over het algemeen is een veroordeling door justitie een reden voor mensen om zich te schamen, of om dat in ieder geval niet aan de grote klok te hangen. ED zou in dat opzicht makkelijker voor de buitenwereld te verbergen zijn dan opsluiting in een gevangenis. Immers, men is gewoon thuis en als men een baan heeft die aan de voorwaarden voldoet, kan men gewoon blijven werken. Met uitzondering van de vaste partner, die toestemming voor ED moet geven, zou deelname aan ED dus makkelijker voor de buitenwereld verborgen te houden zijn dan opsluiting in een gevangenis.

Tabel 4.4 – Bekendheid sociale omgeving met ED-deelname respondent, in procenten

	wel	niet	sommigen
partner (samenwonend) (n=23)	100	-	-
partner (niet-samenwonend) (n=14)	93	7	-
kinderen (n= 32)	72	25	3
werkgever (n=15)	60	32	9
collega's (n=20)	55	20	25
familie (n=64)	55	13	33
vrienden (n=65)	58	14	28
kennissen (n=64)	47	34	19
mensen uit de buurt (n=57)	25	56	19

Uit tabel 4.4 blijkt dat in het grootste deel van de personen waarmee de respondent direct een relatie heeft op de hoogte is van de deelname aan ED. Het al dan niet op de

hoogte zijn van de sociale omgeving heeft overigens geen significante relatie met het soort delict dat de deelnemer heeft begaan of de zwaarte van de straf.

Van de niet-samenwonende partners van respondenten is een klein deel niet op de hoogte van de straf van de deelnemers en ook van de kinderen van deelnemers zijn sommigen niet op de hoogte. Het gaat in deze gevallen om jonge kinderen aan wie een begrip als 'elektronische detentie' moeilijk is uit te leggen. Werkgever en collega's zijn meestal wel en soms niet op de hoogte. Of men wel op de hoogte is hangt af van de relatie met de werkgever en de collega's, de sfeer in het bedrijf en de tolerantie. De werkgever hoeft niet op de hoogte te zijn van deelname aan ED omdat de werkgever geen partij is bij ED.

Van de familie en vrienden is ook niet iedereen op de hoogte, maar in meer dan de helft van de gevallen wel. Ook hier is de intensiteit van de relatie bepalend voor of men op de hoogte is of niet. Kennissen zijn nog minder vaak op de hoogte en mensen uit de buurt zijn het meest onkundig over de deelname van respondent. Naar aanleiding van deze tabel kan worden geconcludeerd dat hoe persoonlijker een relatievorm is, des te eerder zijn mensen op de hoogte van de detentie van de respondent.

4.4 Financiële gevolgen en verandering in dagbesteding

4.4.1 Financiële gevolgen

Gedetineerden die aan ED deelnemen en geen betaald werk hebben, krijgen een vergoeding van €7,50 per dag. Deze vergoeding is erop gebaseerd dat ED deelnemers geen gebruik maken van de voorzieningen in de gevangenis, zoals maaltijden, maar deze thuis gebruiken. Opmerkelijk is dat een groot deel van de uitkeringsgerechtigde deelnemers niet op de hoogte is van het recht op een dagvergoeding. Meer dan een kwart (27 procent) geeft aan niet te weten dat zij €7,50 per dag ontvangen voor deelname aan ED.

Uitkeringsgerechtigden verliezen het recht op uitkering zodat ze geen andere inkomstenbron hebben dan de dagvergoeding. Desalniettemin loopt bij 65 procent van de respondenten de uitkering door. Dit valt ter verklaren uit het feit dat de deelnemer zelf verantwoordelijk is voor het melden van zijn detentie bij de uitkerende instantie. Bij aanvang van het project is door DJI overwogen de ED-detenties rechtstreeks te melden, maar dit bleek wettelijk niet mogelijk. Pas sinds 1 januari 2005 is door een aanpassing van de Wet Werk en Bijstand een dergelijke melding mogelijk. Via de Parketten en het Inlichtingenbureau van de Nederlandse Gemeenten worden nu via de sociale diensten automatisch op de hoogte gebracht wanneer een cliënt wordt ingesloten.

De dagvergoeding is wellicht toereikend om te voorzien in de dagelijkse levensbehoeften, maar de woonlasten en dergelijke kunnen er niet van betaald worden. Wellicht dat daarom een groot deel van de respondenten de uitkering laat doorlopen. Enkele respondenten geven echter ook aan dat de uitkerende instantie de uitkering laat doorlopen vanwege de administratieve rompslomp van het tijdelijk stopzetten van de uitkering. Veelal wordt dan aan het eind van de detentieperiode de ontvangen dagvergoeding verrekend met de uitkering.

Degenen van wie de uitkering is stopgezet, hanteren andere overlevingsstrategieën. Vijf respondenten hebben een partner die een inkomen heeft, eveneens vijf kunnen leven van hun spaargeld en vier maken schulden door geld te lenen of door tijdelijk de energierekening of de woonlasten niet te betalen. Zeker voor deelnemers die de maximum straf van drie maanden uitzitten kunnen de schulden behoorlijk oplopen. Ook als de uitkering doorloopt, er geen geld geleend wordt en de vaste lasten gewoon worden betaald, bestaat de kans dat de sociale dienst de onrechtmatig verstrekte uitkering gaat terugvorderen zodat deelnemers achteraf nog met een schuld worden geconfronteerd. Overigens geldt dit ook voor gevangenen die in een penitentiaire inrichting zijn opgesloten.

4.4.2 Besteding van de dag

Veroordeelden die aan ED deelnemen zijn 22 uur per etmaal aan huis gebonden, als zij geen werk hebben. Voor mensen die dat niet gewend zijn en zichzelf plotseling in huis moeten zien bezig te houden, zou dat kunnen betekenen dat zij moeite hebben de dagen door te komen. Eenvijfde van de respondenten geeft aan dat zij daar inderdaad veel moeite mee hebben. De overige 80 procent zegt echter daarmee weinig tot geen moeite te hebben. Deze zelfde respondenten kost het ook weinig tot geen moeite om dingen te bedenken waarmee men de dag door kan komen. Degenen die veel moeite hebben de dag door te komen of om dingen te bedenken om te doen, hebben ook vaker last van verveling⁵³: 21 procent van de respondenten geeft aan zich heel vaak te vervelen.

53 P=.002

Tabel 4.5 – Moeite met dagbesteding, in procenten (n=66)

	veel moeite	weinig moeite	geen moeite
kost het u, in het algemeen, moeite om de dag door te komen	20	25	55
kost het u, in het algemeen, moeite om dingen te bedenken om te doen	21	17	62

Respondenten die geen werk hebben, kunnen twee uur per dag vrij besteden. Zij kunnen die uren naar eigen behoefte verdelen over de dag met als voorwaarde dat men elke dag de vrije uren op dezelfde tijdstippen opneemt. De tijden worden namelijk door de medewerkers ED in het systeem voor de aanwezigheidsregistratie opgenomen en het dagelijks aanpassen van die tijden zou te arbeidsintensief zijn. Bovendien verhoogt het verplicht opnemen van de vrije uren op vaste tijdstippen het gevoel van onvrijheid bij de deelnemers. Bij het opnemen van de vrije uren komen twee varianten het meest voor: bij de ene variant neemt de deelnemer 's morgens en 's middags één uur. Bij de andere variant neemt de deelnemer 's middags twee uur. Een enkeling neemt 's morgens twee uur, of 's middags en 's avonds een uur, maar dat zijn uitzonderingen. Activiteiten die men het meest onderneemt tijdens de vrije uren zijn boodschappen doen, het bezoeken van familie, vrienden of kennissen en het gewoonweg naar buiten gaan om even te wandelen, te fietsen of een rondje met de auto te rijden.

4.4.3 Veranderingen in het patroon van dagbesteding

Elektronische detentie betekent voor de deelnemer dat hij zijn levensritme grondig zal moeten aanpassen aan de beperkingen die ED stelt. Degenen met betaald werk zullen de gevolgen vooral 's avonds en in het weekend voelen, degenen zonder werk moeten elke dag hun activiteiten en dagbesteding plannen. In de vorige paragraaf is al geconstateerd dat de meeste respondenten geen moeite hebben om de dag door te komen. De vraag is dan vervolgens op welke wijze zij hun dag besteden en welke veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de periode vóór deelname aan ED. Daarvoor is respondenten gevraagd naar activiteiten die men zoal gedurende de dag onderneemt, welke wijzigingen in die dagbesteding hebben plaatsgevonden en hoe men die veranderingen ervaart. In tabel 4.6 zijn de veranderingen weergegeven in de tijd die men spendeert aan bezigheden binnenshuis. Respondenten konden bij elke activiteit kiezen uit de antwoordmogelijkheden 'meer', 'minder', 'gelijk gebleven' of 'deed ik van te voren ook niet'. In de tabel zijn alleen de antwoordcategorieën opge-

nomen waarin daadwerkelijk een verandering heeft plaatsgevonden. Zo geeft voor wat huishouden betreft 22 procent van de respondenten aan dat zij daar meer tijd aan zijn gaan besteden sinds ze deelnemen aan ED. Bij de andere respondenten is de tijd die men spendeerde aan huishouden gelijk gebleven of men deed al geen huishoudelijk werk voor deelname aan ED.

Uit de tabel blijkt dat de deelnemers, volgens verwachting, meer tijd zijn gaan besteden aan bezigheden binnenshuis. Opmerkelijk is dat de meesten van hen die verandering positief waarden. Een bezigheid waaraan men meer tijd is gaan besteden en hetgeen men als overwegend negatief ervaart is luieren en niets doen.

Tabel 4.6 – Veranderingen in het patroon van dagbesteding binnenshuis, in procenten (n=66)

	positief	negatief	neutraal	totaal
<i>Huishouden</i>				
- meer	17	1	4	22
<i>Lezen</i>				
- meer	15	0	1	16
<i>Tv kijken</i>				
- meer	9	6	12	27
<i>Niets doen/luieren</i>				
- meer	1	17	2	20
<i>Naar muziek luisteren</i>				
- meer	14	0	4	18
<i>Computer/internetten</i>				
- meer	14	0	0	14
<i>Bezig zijn met de kinderen</i>				
- meer	15	0	0	15

Ook voor wat activiteiten buitenshuis betreft is de respondenten gevraagd of er veranderingen in het patroon van dagbesteding hebben plaatsgevonden. In tabel 4.7 zijn de resultaten weergegeven. In vergelijking met de tabel over activiteiten binnenshuis zijn respondenten deze activiteiten over het algemeen minder gaan doen, hetgeen ook voor de hand ligt gezien de beperking die men heeft om naar buiten te gaan. Het feit dat men minder activiteiten buiten de deur kan ontplooiën wordt door de meeste respondenten als negatief ervaren.

Tabel 4.7 – Veranderingen in het patroon van dagbesteding buitenshuis, in procenten (n=38)

	positief	negatief	neutraal	totaal
<i>Sporten</i>				
- minder	0	15	0	15
<i>Fietsen/wandelen</i>				
- minder	0	21	1	22
<i>Op bezoek familie, vrienden, kennissen</i>				
- minder	0	23	4	27
<i>Cafébezoek/stappen</i>				
- minder	0	12	2	14
- helemaal niet meer	0	8	2	11
<i>Boodschappen doen</i>				
- evenveel	6	2	4	12
- minder	3	11	2	16
<i>Weekenduitstapjes</i>				
- minder	1	17	5	23
<i>Door de stad lopen</i>				
- minder	1	20	2	23

4.5 Beleving van ED

4.5.1 ED in vergelijking met gevangenis

Aan respondenten die in de gevangenis hebben gezeten is gevraagd ED op enkele aspecten te vergelijken met een gevangenisstraf (zie tabel 4.8). De mogelijkheid om te sporten wordt door de meeste respondenten genoemd als activiteit die men in ED mist ten opzichte van de gevangenis. Respondenten hebben twee uur per dag vrij te besteden en deze uren worden meestal ingevuld met noodzakelijke activiteiten, zoals boodschappen doen of een bezoek aan het postkantoor. Tijd voor sporten is georganiseerd verband heeft men daardoor niet meer. De twee uur vrij is niet voldoende om alles te doen wat men zou willen.

Daarnaast zijn er een paar respondenten die de vaste dagindeling en het vaste dagelijkse ritme van de gevangenis missen. Zij hebben geen werk en hebben moeite om hun dagen met activiteiten te vullen.

Tabel 4.8 – Aspecten van gevangenisleven die men tijdens ED mist, in procenten (n=38)

	mis ik wel	mis ik niet
contacten met mede-gedetineerden	8	92
contacten met bewakers	5	95
mogelijkheid om te sporten	37	63
hulpverlening	8	92
vaste dagindeling	11	90
structuur in de dag	8	92

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat respondenten die ED kunnen vergelijken met het verblijf in een penitentiaire inrichting het gevangenisleven niet missen. Er is hier overigens geen relatie met de duur van ED of het type huishouden. Het is niet zo dat respondenten meer aspecten van het gevangenisleven gaan missen naarmate hun periode van ED langer duurt of als ze alleenstaand zijn of in een meerpersoonshuishouden wonen.

Aan alle respondenten, ongeacht of ze in de gevangenis hebben gezeten, is gevraagd hun mening over de gevangenis en ED uit te drukken in een cijfer. Respondenten konden hun mening geven in een cijferreeks van 1 tot 10, waarbij 1 stond voor ‘heel erg’ en 10 voor ‘niet erg’. Opsluiting in een gevangenis krijgt van de respondenten gemiddeld een 3,3 terwijl ED een 6,6 krijgt. De waardering voor ED of een gevangenisstraf heeft geen relatie met de duur van ED of dat de respondent al eerder in een gevangenis heeft gezeten. Respondenten die al lang in ED zitten of eerder een gevangenisstraf hebben uitgezeten geven dus niet significant een hoger of lager cijfer. Dit geldt ook voor alleenstaanden en ED deelnemers die in een meerpersoonshuishouden wonen. Ook hun waardering voor ED en een gevangenisstraf wijkt niet van elkaar af.

4.5.2 Vergelijking met de detentieklimaatschaal⁵⁴

In 2004 is voor de tweede keer een belevingsonderzoek gedaan onder de gedetineerdenpopulatie in Nederland, de ‘gedetineerdersurvey’. Het doel van de survey is een beeld te geven van hoe gedetineerden hun detentie beleven. Gedetineerden worden daarvoor op een aantal thema’s bevraagd. Aan de hand van stellingen, verdeeld over een aantal vragenrubrieken, kunnen de gedetineerden hun mening geven. De mogelijke antwoorden zijn verdeeld in vijf antwoordcategorieën, van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens. De meningen van de gedetineerden over de stellingen resul-

⁵⁴ Ministerie van Justitie, *Gedetineerd in Nederland 2004*. Den Haag (Ministerie van Justitie) 2005.

ren uiteindelijk in een schaal waarin in een cijfer wordt uitgedrukt wat de waardering van de gedetineerden voor het betreffende onderwerp is.

Om de beleving van gedetineerden die deelnemen aan ED te vergelijken met de mening van de totale gedetineerdenpopulatie is gebruik gemaakt van deze detentiekli-maatschaal. De vragenlijst is echter aangepast aan het karakter van ED. Zo konden niet alle thema's waar gedetineerden hun mening over kunnen geven, aan deelnemers ED worden voorgelegd. Vragen over, bijvoorbeeld, de omgang met medegedetineer-den, kunnen, om voor de hand liggende redenen, niet aan deelnemers ED worden voorgelegd. Rubrieken die in de gedetineerdersurvey zijn gehanteerd en waarvan de vragen ook aan deelnemers ED konden worden voorgelegd zijn die die betrekking hebben op kennis van regels en rechten, toekomstverwachting, dagbesteding en om-gang met bewakers.

In tabel 4.9 worden de uitkomsten van de gedetineerdersurvey en het ED onderzoek op de betreffende thema's met elkaar vergeleken. Het oordeel van de gedetineerden en de deelnemers ED is gebaseerd op de gemiddelde score die men aan een aantal voorgelegde stellingen gaf.

Tabel 4.9 – Vergelijking oordeel gedetineerdersurvey en ED deelnemers

	DKS	ED
regels en rechten	neutraal	positief
toekomst	positief	neutraal
activiteiten	neutraal	neutraal
omgang met bewakers	neutraal	positief

Deelnemers ED zijn gemiddeld positief in hun mening ten aanzien van hun kennis over de regelgeving van ED terwijl de 'gewone' gevangenisbevolking daar neutraal over is. Waarschijnlijk is dit een gevolg van de uitgebreide intake die de veroordeel-den krijgen voordat ze deel kunnen nemen aan ED. Tijdens deze intake wordt uitge-breed ingegaan op wat wel en niet mag tijdens de periode van ED. Deze uitgebreide intake heeft tot doel de deelnemer zo goed mogelijk voor te lichten over wat ED precies inhoudt zodat hij weet wat hem te wachten staat. Tevens is de intake voor de medewerker ED het moment om een inschatting te kunnen maken of de deelnemer in staat is om de periode ED vol te houden. Een veroordeelde die aan ED begint weet dus precies wat hem te wachten staat.

Voor wat de toekomstverwachtingen betreft is de gevangenisbevolking positiever dan de deelnemers ED. Een verklaring hiervoor kan, met het materiaal dat voorhanden is, niet worden gegeven.

Over het thema activiteiten hebben zowel gedetineerden als deelnemers ED een neutraal oordeel. Dit is niet bevreemdend omdat het immers in beide gevallen om een vrijheidsstraf gaat waarbij strikte beperkingen gelden. Het enige verschil is dat het bij een gevangenis om daadwerkelijk fysieke middelen gaat die de vrijheid benemen (gesloten deuren, tralies, etcetera) en bij ED om een vorm van virtuele vrijheidsbeneming in de vorm van een enkelband.

Deelnemers ED scoren positief ten aanzien van de omgang met bewakers, in dit geval medewerkers ED. Mogelijk is de verklaring hiervoor dat deelnemers ED minder contact hebben met de 'bewakers' en daardoor ook minder ervaring hebben in de omgang met hen. Een deelnemer ED ziet zijn 'bewakers' tijdens de intake, tijdens de aansluiting, mogelijk een keer tussendoor voor een controle en tijdens de afsluiting. Een gedetineerde in een gevangenis heeft echter dagelijks contact met zijn bewakers.

4.5.3 Punitiviteit en controle tijdens ED

Zoals hiervoor is gebleken ervaren respondenten ED positiever dan een gevangenisstraf. ED is echter wel een executiemodaliteit die een bepaalde mate van leed moet toebrengen als vergelding voor het begane delict. De vraag is dus of respondenten ED wel als een straf ervaren. Aan de hand van een aantal indicatoren is nagegaan in hoeverre respondenten ED als een straf ervaren en in welke mate zij gecontroleerd worden. Daartoe is respondenten een aantal belevingsvragen voorgelegd over ED (zie tabel 4.10). Ruim tweederde van de respondenten voelt zich belemmerd in zijn doen en laten door ED en een grote meerderheid (83 procent) ervaart ED als een straf, ongeacht of men werkt of niet. Opmerkelijk is dat ruim meer dan de helft van de respondenten aangeeft geen moeite te hebben om zichzelf in te houden om niet naar buiten te gaan. Mogelijk heeft dit te maken met de periode waarin zij werden geïnterviewd. De interviews vonden namelijk plaats in het najaar en de winter. Vanwege de weersomstandigheden waren respondenten waarschijnlijk weinig enthousiast om naar buiten te gaan. De meeste respondenten geven dan ook aan dat het volhouden van ED hen een stuk moeilijker lijkt in de zomer of tijdens vakanties.

Slechts een gering percentage respondenten zou, als zij voor de keuze werden gesteld, kiezen voor een verblijf in de gevangenis in plaats van voor ED. Ook anderen die een straf boven het hoofd hangt zouden zij aanraden te kiezen voor ED als zij die mogelijkheid zouden krijgen. Slechts drie respondenten (5 procent) geeft aan dat niet te willen adviseren.

Afgezien van de ervaren punitiviteit, staat of valt ED als straf met het toezicht op de naleving van de regels door de deelnemers. Bijna de helft (43 procent) van de respondenten voelt zich daadwerkelijk gecontroleerd tijdens de ED periode. Uit antwoorden van respondenten blijkt dat naarmate men langer aan ED deelneemt het dragen van de enkelband went en men zich niet meer zo gecontroleerd voelt. Bovendien ervaart men

geen tralies voor de ramen, afgesloten deuren en bewakingspersoneel om zich heen. Daadwerkelijke, fysieke controle heeft bij 22 procent van de deelnemers plaatsgevonden in de zin dat er een medewerker ED tijdens de ED periode op bezoek is geweest.

Tabel 4.10 – Ervaren punitiviteit van ED, in procenten (n=66)

	oneens	niet eens/ oneens	eens
ik voel mij gecontroleerd tijdens de periode van ED	50	8	43
ik voel me in het algemeen belemmerd in mijn doen en laten door ED	21	11	68
ik ervaar ED in het algemeen als een straf	11	6	83
als ik van te voren had geweten hoe het is om aan ED deel te nemen, dan had ik voor de gevangenis gekozen	85	8	8
als ik van anderen zou horen dat zij kunnen kiezen voor ED, dan zou ik dat hen zeker aanraden	5	12	83
ik vind het erg moeilijk om mezelf in te houden en niet naar buiten te gaan	62	9	29
ED lijkt me in de winter een stuk makkelijker dan in de zomer	11	9	80
in de vakantieperiode is de ED extra moeilijk	15	19	66

Ofschoon een groot deel van de ED deelnemers zich niet daadwerkelijk gecontroleerd voelt, houdt men zich over het algemeen nauwkeurig aan de regels. Doet men dat niet, dan ervaart men dat er wel degelijk gecontroleerd wordt. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of zij de regels wel eens hadden overtreden door niet op de vastgelegde tijden in huis aanwezig te zijn. Dertien Respondenten was dit wel eens overkomen waarvan er vijf de regels bewust hadden overtreden om te zien hoe accuraat de controle was. De overige acht hadden, volgens eigen zeggen, buiten hun schuld de regels overtreden omdat ze langer onderweg naar huis waren geweest dan voorzien.

Met twaalf van deze dertien respondenten is door medewerkers ED contact opgenomen naar aanleiding van het feit dat zij niet op de vastgelegde tijden in huis waren. Zes respondenten hebben een officiële waarschuwing gekregen voor dit feit. Dat betekent dat bij een volgende overtreding hun deelname aan ED wordt beëindigd en zij in een gevangenis worden ingesloten.

Een mogelijkheid om de regelgeving te ontduiken voor respondenten die een baan hebben, is om vrij te nemen van hun werk maar dat niet door te geven aan het bureau ED. Deelnemers ED kunnen op hun werkplek worden gecontroleerd door middel van het peilen van de enkelband of door hen op de werkplek te bellen of te bezoeken. Het gaat daarbij echter om steekproefsgewijze controles en de aanwezigheid kan niet constant worden gecontroleerd zoals dat in huis het geval is. Slechts één respondent

geeft toe dat meer keren gedaan te hebben. Volgens zijn zeggen was dat echter vanwege een noodgeval.

Uit de gesprekken met deelnemers ED kwam naar voren dat zij vooral de strikte tijdregistratie als bijzonder knellend ervaren. Tijdens de vrije uren dat zij naar buiten mogen voelen zij constant de druk van op tijd weer thuis te moeten zijn en elke situatie die dat zou kunnen verhinderen wordt als zeer stressvol ervaren. Een lange rij bij de kassa van de supermarkt, een bus die niet op tijd rijdt of een lekke band op de fiets zijn voor hen reden tot paniek.

Voor wat het fysieke ongemak van het dragen van de enkelband betreft heeft meer dan de helft (58 procent) van de respondenten daar geen moeite mee. Een derde geeft aan dat de enkelband wel hinderlijk is omdat hij knelt, soms pijnlijk is of zweterig aanvoelt. Slechts één respondent geeft aan zich te schamen voor de enkelband en bang te zijn dat iemand het ziet. Hoewel de meeste respondenten wel een kledingstuk dragen dat de enkelband bedekt en er niet mee koop lopen, zeggen de meesten zich er niet voor te schamen als iemand de enkelband te zien krijgt.

4.5.4 General Health Questionnaire

Aan respondenten is een gestandaardiseerd meetinstrument voorgelegd die de geestelijke gezondheid meet. Deze General Health Questionnaire (GHQ) is bedoeld om personen met niet psychotische psychiatrische aandoeningen op te sporen, met name emotionele stoornissen als angst en depressie. De items in de vragenlijst hebben vier antwoordcategorieën en de totale score van de vragenlijst loopt van nul tot twaalf. Hoe hoger de score op de lijst, hoe groter de kans dat de respondent een psychiatrische problematiek heeft. De grens tussen een mogelijk psychiatrische en een niet-psychiatrische respondent ligt bij twee⁵⁵. De uitslagen van de GHQ voor de respondenten zijn in onderstaande tabel weergegeven

⁵⁵ H. van Lindert, et.al., *Tweede nationale studie naar ziekten en verrichtingen in de huisartspraktijk. Een kwestie van verschil: verschillen in zelfgerapporteerde leefstijl, gezondheid en zorggebruik.* NIVEL/RIVM (Utrecht/Bilthoven) 2004.

Tabel 4.11 – GHQ-12 score van respondenten

GHQ-score	aantal respondenten	percentage
0	24	36
1	13	20
2	13	20
3	4	6
4	6	9
5	3	4
6	1	2
7	1	2
8	1	2
totaal	66	100

Uit de scores op de GHQ blijkt dat één op de vier (24 procent) deelnemers aan ED te maken heeft met een verhoogde kans op psychiatrische problematiek.

In de vorige paragraaf is ingegaan op de ervaren punitiviteit van ED. Er blijkt een samenhang te bestaan tussen de score op de GHQ en de mate waarin de deelnemers zich gecontroleerd voelen of belemmerd in hun doen en laten ($p < .01$). Met andere woorden: des te hoger de GHQ score, dus hoe groter de kans op psychiatrische problematiek, hoe meer de deelnemers zich gecontroleerd of belemmerd voelen.

4.5.5 Gebruik van stimulerende of verdovende middelen tijdens ED

Deelnemers aan ED die de hele dag thuiszitten zouden daar mogelijk psychisch nadelige gevolgen van kunnen ondervinden. Dit zou zich kunnen uiten in een toename van stimulerende, kalmerende of verdovende middelen, ook als middel om verveling te verdrijven. Uit tabel 4.13 blijkt echter dat geen van de respondenten meer alcohol of drugs is gaan gebruiken tijdens de ED periode. Er schijnt zelfs een tegengesteld effect te zijn: een kwart zegt minder gebruik van deze middelen te zijn gaan maken tijdens ED en twaalf procent van de respondenten zegt gestopt te zijn met het gebruik van alcohol. Er is alleen een kleine toename van het gebruik van kalmerende middelen en de psychische en lichamelijke klachten zijn bij enkele respondenten toegenomen. Er is geen relatie tussen het gebruik van deze middelen met de lengte van de straf of dat men al dan niet een betaalde baan heeft.

Tabel 4.12 – Gebruik van stimulerende en/of verdovende middelen tijdens ED, in procenten (n=62)

	meer	gelijk/ niet	minder	gestopt
bent u meer of minder alcohol gaan gebruiken sinds u aan het ED deelneemt?	-	63	27	11
bent u meer of minder drugs gaan gebruiken sinds u aan ED deelneemt?	-	77	23	-
bent u meer of minder slaap- of kalmerende middelen gaan gebruiken tegen een depressie gaan gebruiken?	4	96	-	-
heeft u meer of minder lichamelijke klachten dan van te voren?	13	86	-	-
heeft u meer of minder psychische klachten dan te voren?	10	89	1	-

Mogelijk dat deze uitkomsten samenhangen met de eerdere constatering dat de meeste respondenten zich niet vervelen en geen moeite hebben om de dag door te komen. De meest gehoorde klacht van deelnemers is dat zij gedurende de ED periode in gewicht zijn toegenomen. Dit geldt voor 43 procent van de respondenten.

4.5.6 Volhouden ED

Ondanks de ongemakken die ED met zich meebrengt denkt veruit het grootste deel van de deelnemers dat zij hun ED periode vol zullen kunnen houden: 91 procent zegt ED uit te kunnen zitten, zeven procent weet het nog niet en drie procent geeft aan dat het niet vol te houden is.

Gevraagd naar de reden waarom respondenten denken het vol te kunnen houden is het meest gegeven antwoord dat er geen alternatief is en dat het nu eenmaal moet. Daarna wordt het meest genoemd het voordeel dat men bij de familie, het gezin en de kinderen kan blijven en niet van contact met hen verstoken is gedurende een periode in een gevangenis. Belangrijk is vooral dat men het contact kan onderhouden gedurende de hele dag, op momenten die men zelf kiest en niet tijdens vastgelegde bezoektijden. Verder vindt men dat het om een beperkte periode gaat en dat thuiszitten altijd beter is dan opgesloten te worden in een gevangenis. Daarna wordt als reden genoemd dat men kan blijven werken naast de thuis detentie en dat deze afwisseling ED zeer draaglijk maakt. Tenslotte wordt door twee respondenten de reden aangevoerd dat ED voor hen de laatste straf is die ze uit moeten zitten om daarna met een schone lei te beginnen.

Degenen die vinden dat ED niet vol te houden is voelen zich respectievelijk teveel in huis opgesloten, vervelen zich of voelen zich teveel gecontroleerd. Zij geven aan de

voorkeur te geven aan opsluiting in een gevangenis en zijn van plan ED vrijwillig te beëindigen.

4.6 Partners van respondenten

Deelname aan ED treft niet alleen degenen die een delict hebben gepleegd waarvoor ze veroordeeld zijn. Als de deelnemer ED met meer personen in een huis woont worden ook de huisgenoten direct geconfronteerd met de gevolgen van deelname. Vandaar dat de direct betrokkene, de partner van de deelnemer, toestemming moet geven voor deelname aan ED. Om na te gaan wat de gevolgen voor de huisgenoten zijn, is aan partners van deelnemers ED gevraagd of zij ook aan een interview wilden meewerken. In totaal waren er 16 partners bereid om de vragen uit de vragenlijst te beantwoorden. Vanwege het geringe aantal partners worden in deze paragraaf alleen de absolute aantallen gepresenteerd en geen percentages. Voordat de deelnemer aan ED begint is er met alle partners overleg geweest, bij sommigen echter wat uitgebreider dan bij anderen. Acht partners vertellen dat er nauwelijks of een beetje is overlegd, nog eens acht partners geven aan dat er duidelijk tot uitgebreid overleg heeft plaatsgevonden.

Persoonlijke kenmerken

Tien van de zestien partners zijn in Nederland geboren, de overig zes zijn afkomstig uit Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen. Zes partners hebben een betaalde baan, in uren variërend van vijf tot vijftig per week.

Veranderingen in activiteiten buitenshuis

Voor aanvang van het onderzoek veronderstelden wij dat de continue aanwezigheid van een persoon met ED in huis invloed zou hebben op de activiteiten die de partner buitenshuis zou ontplooiën. Gezelligheid omdat er iemand in huis is, medelijden met de partner met ED en daarom zelf het huis maar niet uitgaan of geen toestemming om het huis uit te gaan, zouden redenen kunnen zijn waardoor de partner ook minder buiten de deur komt. Aan de partners is daarom dezelfde vraag voorgelegd als aan de deelnemers, namelijk welke activiteiten buitenshuis meer, minder of helemaal niet meer worden gedaan. In de meeste gevallen betreft het activiteiten die de partner voorheen ook niet deed of activiteiten die men nog steeds met dezelfde frequentie doet. Alleen op bezoek gaan bij familie/vrienden/kennissen doen vijf respondenten minder of helemaal niet meer. Op bezoek gaan is een typisch sociaal gebeuren dat stellen meestal met zijn tweeën doen. Als één niet meegaat, gaat de partner blijkbaar ook niet. Daartegenover staat echter dat acht partners meer of evenveel op bezoek gaan.

Tabel 4.13 – *Vaker thuis of uit huis, partners*

	ja	nee
bent u, sinds uw partner meedoet aan ED, over het algemeen vaker thuis dan voorheen?	4	12
bent u, sinds uw partner meedoet aan ED, over het algemeen vaker uit huis dan voorheen?	2	14

Van de zestien partners zijn er vier die vaker thuis zijn sinds hun huisgenoot aan ED deelneemt. De redenen die zij daarvoor geven zijn dat zij het gezellig vinden dat hun huisgenoot thuis (2) en omdat zij het sneu voor hun huisgenoot vinden als zij de deur uitgaan. Twee partners geven aan vaker het huis uit te zijn dan voorheen. De reden daarvoor is dat zij nu in de mogelijkheid zijn vaker de deur uit te gaan omdat ze, als het ware, een permanente oppas voor de kinderen hebben. De overgrote meerderheid van de partners (14) zegt dan ook zich niet in hun vrijheid beperkt te voelen sinds hun huisgenoot deelneemt aan ED. Eén partner geeft aan zich erg in haar vrijheid beperkt te voelen. Dit stemt overeen met de resultaten uit tabel 4.12 waaruit blijkt dat de invloed van de deelnemer ED op het uitgaansgedrag van hun partners gering is.

Invloed van ED op de relatie

De deelnemer en zijn partner hebben te maken met een opgelegde situatie waarbij ze elkaar waarschijnlijk meer zien dan gewoonlijk. Zo'n situatie oefent natuurlijk invloed uit op de relatie, in positieve of negatieve zin. Aan de partners is gevraagd of, en zo ja welke, hun relatie veranderd is aan de hand van een aantal stellingen. Met de stellingen die een negatieve invloed op de relatie suggereren zijn de partners het voor het grootste deel oneens. Toch zeggen maar vier partners dat hun relatie verbeterd is sinds de deelname aan ED. Naar aanleiding van de gegevens in tabel 4.14 kan worden geconcludeerd dat de invloed van ED op de relatie vrij gering is. Met name het grote aantal partners dat geen spijt heeft van het geven van toestemming voor deelname geeft aan dat ook partners over het geheel tevreden zijn met ED.

Tabel 4.14 – Invloed van ED op de relatie

	oneens	niet eens, niet oneens	eens
ik heb vaker ruzie met mijn partner	10	4	2
over het algemeen is de relatie met mijn partner verslechterd	12	3	1
de relatie met mijn partner is verbeterd	4	9	3
als ik dit van te voren had geweten, had ik nooit toestemming voor ED gegeven	15	1	-
mijn partner heeft meer kritiek op de manier waarop ik het huishouden doe sinds hij/zij aan ED deelneemt.	11	3	2
mijn partner wil teveel doen in het huishouden	14	1	1
mijn partner loopt me voor de voeten sinds hij/zij aan ED deelneemt.	10	2	4
mijn partner weet niet hoe hij/zij de tijd moet doorkomen.	9	2	5
mijn partner wil niet dat ik zonder hem/haar uitga	12	2	2

Er zijn ook geen partners die hun huisgenoot liever een volgende keer in de gevangenis zouden zien: alle zestien geven aan een volgende keer weer voor ED te zullen kiezen.

Voor- en nadelen van ED

De geïnterviewde partners zien eigenlijk helemaal geen nadelen die verbonden zijn aan deelname aan ED. Er wordt slechts één nadeel genoemd en dat is dat men minder samen buitenshuis kan ondernemen.

Daartegenover staan wel een groot aantal voordelen waarbij het meest genoemd wordt dat de partner gewoon thuis kan blijven en de kinderen niet één van de ouders hoeven te missen voor een bepaalde periode. Eén respondent merkte op dat ED het haar mogelijk maakte haar partner beter te controleren.

4.7 Samenvatting

Op basis van interviews met 66 deelnemers en 16 partners is in beeld gebracht wat de effecten van ED op hen en hun sociale omgeving zijn. Waar mogelijk is onderzocht of variabelen met achtergrondkenmerken samenhangen. Er zijn echter geen significante verbanden gevonden, ook geen bijna significante.

ED en sociale omgeving

De invloed van ED op de relatie van de deelnemer met zijn partner blijkt gering te zijn. Aan de hand van stellingen die aan respondenten zijn voorgelegd is onderzocht in hoeverre de relatie negatief beïnvloed werd. De negatief geformuleerde stellingen

werden echter grotendeels ontkennend beantwoord. In een aantal gevallen lijkt er van ED zelfs een positieve invloed op de relatie uit te gaan.

De meeste deelnemers blijken er ook geen moeite mee te hebben dat anderen weten dat ze aan ED deelnemen. Vooral degenen waarmee men het meest contact onderhoudt, zoals familie, vrienden en collega's, zijn voor het grootste deel op de hoogte van deelname. Contacten die wat minder persoonlijk zijn, zoals mensen uit de buurt, zijn voor het grootste deel niet op de hoogte van deelname.

Dagbesteding

Opmerkelijk veel respondenten hebben geen of weinig moeite om de dag door te komen: 79 procent. Vrijwel eenzelfde percentage heeft ook geen moeite om dingen te bedenken om de dag mee door te komen: 81 procent.

Er vinden wel veranderingen in het patroon van dagbesteding binnenshuis plaats, maar deze veranderingen zijn klein en worden door respondenten over het algemeen niet negatief beoordeeld, behalve het feit dat men vaker luiert of niets doet sinds men deelneemt aan ED. Ook komt men, uiteraard, niet meer toe aan een aantal activiteiten buitenshuis. Ook deze veranderingen zijn klein maar worden door de meeste respondenten wel als negatief ervaren. Met name sportbeoefening wordt gemist. Wellicht vormt dit de verklaring voor de meest gehoorde klacht, namelijk dat men in gewicht is toegenomen.

Rondkomen

Deelnemers ED die geen betaalde baan hebben krijgen een vergoeding van €7,50 per dag. Dit bedrag is erop gebaseerd dat zij geen gebruik maken van voorzieningen in de gevangenis, zoals maaltijden en sportfaciliteiten. Ruim een kwart van de deelnemers was niet op de hoogte van deze dagvergoeding.

Deelnemers verliezen in beginsel het recht op een uitkering zodat vooral alleenstaanden in de financiële problemen kunnen komen omdat zij de vaste lasten niet kunnen betalen.

Beleving van ED

Respondenten die eerder al eens een gevangenisstraf hebben uitgezeten is gevraagd een vergelijking te maken met ED. In alle opzichten waarden zij ED beter dan een gevangenisstraf. Aan alle respondenten, ook degenen die nog nooit een gevangenisstraf hebben uitgezeten, is gevraagd om in een cijfer van 1 tot 10 uit te drukken hoe erg ED en hoe erg een gevangenisstraf volgens hen is. Daarbij stond een 1 voor heel erg en een 10 voor niet erg. De gevangenis krijgt gemiddeld een 3,3 terwijl ED een 6,6 krijgt. Ook de deelnemers die al eerder een gevangenisstraf hebben uitgezeten geven eenzelfde gemiddelde cijfer. Van de respondenten geeft dan ook 86 procent de voorkeur aan ED boven een gevangenisstraf.

Aan de hand van een aantal stellingen die respondenten is voorgelegd blijkt dat ruim twee derde van de respondenten zich in hun doen en laten belemmerd voelt en dat 84 procent ED als een straf ervaart. Daartegenover staat dat ruim meer dan de helft aangeeft geen moeite te hebben om de zelfdiscipline op te brengen om niet naar buiten te gaan. Uit de voorgelegde general health questionnaire blijkt dat bij 24 procent van de respondenten een grote kans bestaat dat zij een psychiatrische problematiek hebben. Er blijkt een sterke samenhang te zijn tussen de ervaren punitiviteit en de score op de general health questionnaire: naarmate de kans op psychiatrische problematiek groter wordt, wordt ED als punitiever ervaren.

Gevraagd naar hun verwachting of ze ED zullen kunnen uitzitten beantwoordt 90 procent van de respondenten deze vraag positief. Zeven procent weet het nog niet en drie procent geeft aan het niet vol te kunnen houden.

Deelname aan ED leidt niet tot meer drank- of drugsgebruik. Het leidt ook nauwelijks tot meer gebruik van slaap- of kalmerende middelen of anti-depressiva. Een klein aantal respondenten heeft wel iets meer last van lichamelijke en psychische klachten.

Partners

In het onderzoek zijn ook partners van deelnemers geïnterviewd. Partners van deelnemers moeten namelijk toestemming geven voor deelname aan ED. Uit het onderzoek onder deelnemers kwam al naar voren dat de relatie nauwelijks werd beïnvloed door deelname aan ED en deze constatering wordt bevestigd door het onderzoek onder partners. Partners voelen zich niet of nauwelijks beperkt in hun doen en laten doordat de deelnemer constant thuis is. Alle geïnterviewde partners geven dan ook aan een eventuele volgende keer weer voor ED te willen kiezen.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Vraagstelling en uitvoering van het onderzoek

Vraagstelling

Het Wetenschappelijke Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft het ITS opdracht gegeven de pilot Elektronische Detentie (ED) te evalueren. De probleemstelling van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

Wat zijn de ideeën die ten grondslag liggen aan elektronische detentie, wordt elektronische detentie in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd en hoe wordt elektronische detentie beleefd door de betrokkenen en hun omgeving?

Uitvoering van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek past in de onderdelen die binnen evaluatieonderzoek worden onderscheiden. Deze onderdelen en de wijze waarop ze werden uitgevoerd zijn:

- Planevaluatie: wat zijn de ideeën die ten grondslag liggen aan elektronische detentie? Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van een literatuurstudie en de bestudering van ander relevant documentatiemateriaal, zoals verslagen, nota's, rapporten, en dergelijke.
- Procesevaluatie: op welke wijze wordt het project of programma uitgevoerd en wat zijn de problemen die men daarbij tegenkomt? Deze vraagstelling is onderzocht door middel van interviews met betrokkenen op het niveau van beleid en uitvoering en de bestudering van relevante documentatie.
- Productevaluatie: wat is het bereik van de maatregel? Dit deel van het onderzoek heeft vooral betrekking op de kengetallen betreffende het aantal deelnemers, aantal succesvol afgesloten detenties, en dergelijke. Voor de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van de administratieve gegevens die voor het project elektronische detentie worden bijgehouden.
- Effectevaluatie: wat is het effect van de maatregel? Voor deze pilot is met name onderzocht wat de gevolgen zijn voor sociale relaties, dagbesteding en psychisch welzijn. Daarvoor zijn deelnemers ED mondeling geïnterviewd.

Knelpunten bij de uitvoering

Bij de opzet van het onderzoek was het de bedoeling in totaal 200 interviews met deelnemers, partners van deelnemers en deelnemers bij wie ED gedwongen werd

beëindigd af te nemen. Dit aantal interviews is niet gerealiseerd als gevolg van de volgende omstandigheden:

- Het aantal weigeringen om aan een interview deel te nemen was veel hoger dan verwacht.
- Er is besloten deelnemers te interviewen die al enige ervaring met ED hadden. Daarom zijn alleen deelnemers geselecteerd die meer dan drie weken in ED zitten. Het aantal deelnemers met een korte straf, dus korter dan drie weken, bleek echter groter dan verwacht.
- Het aantal vaste partners van deelnemers die geïnterviewd wilden worden bleek erg laag te zijn.
- Het aantal gedwongen beëindigingen is laag en deelnemers bij wie ED gedwongen werd beëindigd, waren niet bereid aan een interview mee te werken.

5.2 Literatuurstudie

Elektronische detentie, zoals die in Nederland wordt toegepast, vinden we nergens in het buitenland. In het buitenland is altijd sprake van begeleiding en een reïntegratiedoelstelling, waardoor beter van elektronisch toezicht gesproken kan worden⁵⁶. De ervaringen met elektronisch toezicht blijken in verschillende landen veel overeenkomsten te vertonen. Toch zijn er ook belangrijke verschillen te constateren. In het algemeen kan worden gesteld dat de ervaringen met elektronisch toezicht overwegend positief te noemen zijn.

Aanleiding

De Verenigde Staten zijn het eerste land waar ervaringen met elektronisch toezicht werden opgedaan. De belangrijkste aanleiding om een programma met elektronisch toezicht op te zetten vormde de overbevolking van de penitentiaire instellingen. De druk op de celcapaciteit moest verminderd worden. Opvallend is dat dit argument bij vrijwel alle beschreven landen genoemd wordt. Veel landen blijken te kampen met een toenemende druk op de celcapaciteit en zoekt men naar alternatieve maatregelen om die druk te verminderen.

Kostenbesparend

Een ander argument om een programma met elektronisch toezicht op te zetten dat uit de literatuur naar voren komt, vormt het kostenbesparende aspect. De kosten van een straf met elektronisch toezicht zijn beduidend lager dan de kosten voor gevangenisstraf. Het literatuuronderzoek levert echter geen gegevens op waaruit blijkt dat elektronisch toezicht op nationaal niveau daadwerkelijk kostenbesparend werkt.

56 Voor een gedetailleerde beschrijving van de verschillen tussen ED en ET, zie hoofdstuk 3.3.1

Detentieschade

Een van de belangrijkste ideeën achter programma's met elektronisch toezicht vormt de veronderstelling dat elektronisch toezicht minder schade voor de veroordeelde oplevert. Het desocialiserende effect zou bij elektronisch toezicht kleiner zijn omdat de veroordeelde in de maatschappij blijft.

Selectiecriteria

In alle geraadpleegde bronnen komt naar voren dat deelnemers voor programma's met elektronisch toezicht van tevoren streng worden geselecteerd om hiervoor in aanmerking te komen. In alle landen moeten deelnemers beschikken over een vaste woon- en verblijfplaats. Meestal moeten zij daarbij kunnen aantonen dat ze een zinvolle dagbesteding (werk of opleiding) hebben. Deelnemers moeten altijd zelf toestemming geven en meestal ook aanwijsbaar gemotiveerd zijn voor het programma. Huisgenoten en partners van deelnemers moeten ook toestemming geven voor elektronisch toezicht. Door de strenge selectiecriteria komt uiteindelijk maar een beperkte groep van veroordeelden in aanmerking voor elektronisch toezicht. Dit zou het hoge percentage deelnemers dat het programma succesvol afrondt kunnen verklaren.

Delicten

De delicten waarvoor deelnemers van elektronisch toezicht zijn veroordeeld lopen sterk uiteen. Een veelvoorkomend delict is een verkeersovertreding, en dan vooral het rijden onder invloed van alcohol. Verder komt veel voor: diefstal, fraude, afpersing en inbraak. Zwaardere delicten zoals mishandeling, poging tot doodslag en moord zijn minder voorkomende delicten.

Typering deelnemers

In Nederland, maar ook in het buitenland, zijn deelnemers aan programma's met elektronisch toezicht over het algemeen relatief jonge mannen. Een groot deel is gehuwd of samenwonend. Voorafgaand aan de arrestatie heeft iets minder dan de helft betaald werk. Over het algemeen kan gesteld worden dat vrijwel alle deelnemers beschikken over een redelijk stabiele thuissituatie.

Beleving deelnemers en huisgenoten

Uit de literatuur blijkt dat elektronisch toezicht door deelnemers als een echte straf wordt ervaren, ondanks dat men in de eigen thuissituatie verkeert. Gevoelens van relatieve deprivatie zorgen ervoor dat men in sterkere mate dan in de gevangenis geconfronteerd wordt met de beperking van vrijheid. Ook op de zelfdiscipline wordt een groot beroep gedaan. Ook voor partners of huisgenoten blijkt elektronisch toezicht een opoffering te zijn. Men schaamt zich voor zijn/haar partner en probeert het elektronisch toezicht voor de omgeving verborgen te houden. Sociale relaties worden

uit de weg gegaan. Het voortdurend thuis zijn van de partner kan spanning en stress opleveren.

Toch noemen deelnemers ook voordelen van elektronisch toezicht. Sommigen krijgen meer waardering voor het gezinsleven en nemen zich voor ook na het elektronisch toezicht vaker thuis te zijn. Er zijn dan ook maar weinig deelnemers die de straf liever in de gevangenis hadden uitgezeten. Het grote voordeel is ook dat men in de gelegenheid wordt gesteld te werken en op zoek te gaan naar werk. Een nadeel is wel dat door alle regels het soms juist moeilijk is een baan te vinden.

Reclassering

Veel studies onderschrijven het belang van de rol van de reclassering bij elektronisch toezicht. Doordat de deelnemers bijna constant thuis zijn ontstaan er vaak irritaties en stress. De begeleiding van de reclasseringsambtenaar wordt vrijwel altijd als positief ervaren, niet alleen door de deelnemers, maar ook door de partners of huisgenoten. Opvallend is dat bij alle programma's met elektronisch toezicht in de verschillende landen er een rol is weggelegd voor de reclassering. Er zijn nauwelijks ervaringen beschreven met programma's waarbij elektronisch toezicht puur als doel huisarrest had. Vrijwel alle programma's hebben als doel resocialisatie, waarbij deelnemers meestal door de reclassering worden begeleid.

5.3 Organisatie en uitvoering ED

Aanleiding voor de pilot ED

In november 2003 wordt ED als pilot in Nederland ingevoerd. De belangrijkste redenen om tot invoering over te gaan waren het terugdringen van het cellentekort en financiële overwegingen.

Elektronische detentie

Elektronische detentie is een vorm van huisarrest, uitsluitend gericht op vrijheidsbeneming en zonder reïntegratiedoelstelling. Omdat ED op basis van vrijwilligheid plaatsvindt, spreekt men over deelnemers in plaats van gevangenen. De categorie potentiële deelnemers bestaat uit zelfmelders die een straf van korter dan drie maanden moeten uitzitten. Zij worden uitgenodigd om deel te nemen aan de selectieprocedure voor ED en door middel van een intake wordt beoordeeld of zij kunnen deelnemen. Criteria voor deelname zijn, onder andere, dat het om zelfmelders gaat die een straf van maximaal 90 dagen opgelegd hebben gekregen, dat huisgenoten toestemming moeten geven, dat de deelnemer een vaste woon- of verblijfplaats moet hebben, over een geldige verblijfsvergunning of identiteitsbewijs beschikt en de Engelse of Nederlandse taal machtig is.

Organisatie

Elektronische detentie wordt uitgevoerd door de bureaus Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA). Er zijn in totaal vijf PIA's, één in elk hofressort. De PIA's zijn eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van de extramurale, penitentiaire programma's. Vanwege de ervaring met extramurale programma's is de uitvoering van ED bij de PIA's ondergebracht. Het hoofd PIA is in principe verantwoordelijk voor de uitvoering van ED.

PIA's zijn ondergebracht bij een penitentiaire inrichting. De directeur van de betreffende inrichting, de locatiedirecteur, is tevens verantwoordelijk voor de PIA, en daarmee ook indirect voor ED. De locatiedirecteur legt op zijn beurt verantwoording af aan een algemeen directeur die de verantwoording heeft over de penitentiaire inrichtingen in een bepaald district. In totaal zijn er 20 algemeen directeuren die onder leiding staan van de sectordirecteur gevangeniswezen.

De complexe organisatie heeft in het verleden problemen opgeleverd met betrekking tot de snelheid waarmee beslissingen genomen konden worden en heeft ertoe geleid dat in enkele gevallen financiële middelen die voor ED bestemd waren, werden gebruikt voor de dekking van andere begrotingsposten op de locaties. De middelen voor ED zijn namelijk niet geoormerkt.

Naast de complexe structuur hebben de hoofden PIA ook te maken met de projectororganisatie ED waarin ook beslissingen worden genomen ten aanzien van de uitvoering en organisatie van ED

Uitvoering

Deelnemers krijgen een beveiligde band om de enkel die als zender fungeert. In de woning van de deelnemer wordt een ontvanger geplaatst die continu meet of de deelnemer aanwezig is. De deelnemer moet, als hij geen betaald werk heeft, 22 uur per dag binnenshuis blijven. Alleen op vooraf, in overleg met de medewerkers ED, bepaalde tijdstippen mag hij twee uur per dag naar buiten. Als een deelnemer zich buiten de toegestane tijdstippen buiten het bereik van de ontvanger bevindt, wordt een alarmsignaal geactiveerd en doorgegeven aan het bureau ED. Een medewerker van het bureau ED neemt contact op met de deelnemer om de reden van afwezigheid te achterhalen. Het beleid ten aanzien van overtredingen is in principe stringent: bij één overtreding volgt een waarschuwing, bij een tweede overtreding onmiddellijke beëindiging van ED en insluiting in een gevangenis. Per PIA en per medewerker kunnen echter verschillen optreden vanwege de discretionaire ruimte bij de uitvoering.

Niet werkenden krijgen een dagvergoeding van €7,50, gebaseerd op het feit dat men geen gebruik maakt van de voorzieningen in de gevangenis. Daartegenover staat echter dat uitkeringsgerechtigden hun recht op uitkering verliezen.

Deelnemers met een betaalde baan kunnen door blijven werken, mits het een baan op een vaste locatie en met voorspelbare werktijden is. Werkenden kunnen op aanwezigheid op de werkplek worden gecontroleerd door middel van fysieke of telefonische

controles. Ook heeft elk bureau ED de beschikking over een peilwagen waarmee de aanwezigheid kan worden gecontroleerd door het uitpeilen van de enkelband. Werkenden hebben op werkdagen geen vrije uren en ontvangen geen dagvergoeding.

Aantal deelnemers

Het aantal beschikbare ED plaatsen is toegenomen van 200 in november 2003 tot 300 in 2005. In totaal zijn er in deze periode 2.145 aansluitingen van deelnemers geweest. Van deze deelnemers hebben er 1.998 de ED periode succesvol afgesloten. Het percentage gedwongen beëindigingen is zeven procent.

Kosten

Vóór invoering van ED is, op grond van een aantal aannames, een raming gemaakt van de kosten van ED per plaats. In dit onderzoek is, door middel van een tijdschrijfsysteem, nagegaan in hoeverre de voor ED relevante aannames accuraat waren. Op de onderdelen aansluiting, afsluiting en controles bleken de aannames ruimer dan de praktijk, waardoor de kostprijs ED lager uitvalt dan begroot, namelijk €40,40 in plaats van €43,36. In deze berekening zijn echter de kosten voor bereikbaarheidsdiensten en de lease- en brandstofkosten voor de auto's niet meegenomen. In vergelijking de kosten van circa €120 voor insluiting in een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) is ED daarmee een goedkope executiemodaliteit.

5.4 Deelnemers ED

Op basis van interviews met 66 deelnemers en 16 partners is in beeld gebracht wat de effecten van ED op hen en hun sociale omgeving zijn. Waar mogelijk is onderzocht of variabelen met achtergrondkenmerken samenhangen. Er zijn echter geen significante verbanden gevonden.

ED en sociale omgeving

De invloed van ED op de relatie van de deelnemer met zijn partner blijkt gering te zijn. Aan de hand van stellingen die aan respondenten zijn voorgelegd is onderzocht in hoeverre de relatie negatief beïnvloed werd. De negatief geformuleerde stellingen werden echter grotendeels ontkennend beantwoord. In een aantal gevallen lijkt er van ED zelfs een positieve invloed op de relatie uit te gaan.

De meeste deelnemers blijken er ook geen moeite mee te hebben dat anderen weten dat ze aan ED deelnemen. Vooral degenen waarmee men het meest contact onderhoudt, zoals familie, vrienden en collega's, zijn voor het grootste deel op de hoogte van deelname. Contacten die wat minder persoonlijk zijn, zoals mensen uit de buurt, zijn voor het grootste deel niet op de hoogte van deelname.

Dagbesteding

Opmerkelijk veel respondenten hebben geen of weinig moeite om de dag door te komen: 79 procent. Vrijwel eenzelfde percentage heeft ook geen moeite om dingen te bedenken om de dag mee door te komen: 81 procent.

Er vinden wel veranderingen in het patroon van dagbesteding binnenshuis plaats, maar deze veranderingen zijn klein en worden door respondenten over het algemeen niet negatief beoordeeld, behalve het feit dat men vaker luiert of niets doet sinds men deelneemt aan ED. Ook komt men, uiteraard, niet meer toe aan een aantal activiteiten buitenshuis. Ook deze veranderingen zijn klein maar worden door de meeste respondenten wel als negatief ervaren. Met name sportbeoefening wordt gemist. Wellicht vormt dit de verklaring voor de meest gehoorde klacht, namelijk dat men in gewicht is toegenomen.

Rondkomen

Deelnemers ED die geen betaalde baan hebben krijgen een vergoeding van €7,50 per dag. Dit bedrag is erop gebaseerd dat zij geen gebruik maken van voorzieningen in de gevangenis, zoals maaltijden en sportfaciliteiten. Ruim een kwart van de deelnemers was niet op de hoogte van deze dagvergoeding.

Deelnemers verliezen het recht op een uitkering. Toch laat bijna twee derde (65 procent) van de deelnemers die een uitkering had, de uitkering gewoon doorlopen. Respondenten verklaren dit uit het feit dat de dagvergoeding bij lange na niet toereikend is om in het levensonderhoud te voorzien en de vaste lasten te betalen. Sedert 1 januari 2005 worden gegevens van gedetineerden door justitie aan het Inlichtingen Bureau van de Nederlandse Gemeenten doorgegeven.

Beleving van ED

Respondenten die eerder al eens een gevangenisstraf hebben uitgezeten is gevraagd een vergelijking te maken met ED. In alle opzichten waarden zij ED beter dan een gevangenisstraf. Aan alle respondenten, ook degenen die nog nooit een gevangenisstraf hebben uitgezeten, is gevraagd om in een cijfer van 1 tot 10 uit te drukken hoe erg ED en hoe erg een gevangenisstraf volgens hen is. Daarbij stond een 1 voor heel erg en een 10 voor niet erg. De gevangenis krijgt gemiddeld een 3,3 terwijl ED een 6,6 krijgt. Ook de deelnemers die al eerder een gevangenisstraf hebben uitgezeten geven eenzelfde gemiddelde cijfer. Van de respondenten geeft dan ook 86 procent de voorkeur aan ED boven een gevangenisstraf.

Aan de hand van een aantal stellingen die respondenten is voorgelegd blijkt dat ruim twee derde van de respondenten zich in hun doen en laten belemmerd voelt en dat 84 procent ED als een straf ervaart. Daartegenover staat dat ruim meer dan de helft aan geeft geen moeite te hebben om de zelfdiscipline op te brengen om niet naar buiten te gaan.

Uit de vragen over ervaren punitiviteit en de general health questionnaire blijkt een sterk verband te bestaan tussen geestelijke gezondheid en ervaren punitiviteit. Naarmate de kans op een psychiatrische stoornis groter is, wordt ED als meer punitief ervaren.

Gevraagd naar hun verwachting of ze ED zullen kunnen uitzitten beantwoord 90 procent van de respondenten deze vraag positief. Zeven procent weet het nog niet en drie procent geeft aan het niet vol te kunnen houden.

Deelname aan ED leidt niet tot meer drank- of drugsgebruik. Het leidt ook nauwelijks tot meer gebruik van slaap- of kalmerende middelen of anti-depressiva. Een klein aantal respondenten heeft wel iets meer last van lichamelijke en psychische klachten.

Partners

In het onderzoek zijn ook partners van deelnemers geïnterviewd. Partners van deelnemers moeten namelijk toestemming geven voor deelname aan ED. Uit het onderzoek onder deelnemers kwam al naar voren dat de relatie nauwelijks werd beïnvloed door deelname aan ED en deze constatering wordt bevestigd door het onderzoek onder partners. Partners voelen zich niet of nauwelijks beperkt in hun doen en laten doordat de deelnemer constant thuis is. Alle geïnterviewde partners geven dan ook aan een eventuele volgende keer weer voor ED te willen kiezen.

5.5 Conclusies

Op grond van de resultaten dit onderzoek kunnen de vier hoofdvragen die aan het begin zijn gesteld, worden beantwoord.

Wat zijn de ideeën die ten grondslag liggen aan elektronische detentie?

Elektronische detentie is hoofdzakelijk ingevoerd vanwege het terugdringen van het cellentekort en omdat het als executiemodaliteit goedkoper is dan insluiting in een penitentiaire inrichting. De afweging tussen punitiviteit en beperking van de detentieschade heeft in de aanloop naar en na invoering van elektronische detentie vrijwel geen rol gespeeld.

Elektronische detentie zoals dat momenteel als pilot in Nederland wordt uitgevoerd, is, voorzover bekend uit de literatuur, uniek in de wereld. In alle landen waar één of andere vorm van thuisdetentie wordt gehanteerd is sprake van elektronisch toezicht, in de zin dat er begeleiding plaatsvindt en dat de thuisdetentie een reïntegratiedoelstelling heeft.

Wordt elektronische detentie in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd?

Als een vorm van thuisdetentie zonder begeleiding of reïntegratiedoelstelling wordt ED uitgevoerd zoals beoogd. De doelstelling van het project om tenminste 200 ED

plaatsen te realiseren is ruim gehaald. Momenteel is er een capaciteit van 300 plaatsen. Ook de doelstelling om ED laagdrempelig te houden is gehaald: 75 procent van degenen die een intakegesprek hebben gehad komen in aanmerking voor ED. De gehanteerde selectiecriteria blijken goed te voldoen want niet meer dan zeven procent van de deelnemers valt uit.

De wijze waarop de uitvoering is vormgegeven brengt echter wel een aantal risico's met zich mee:

- De uitvoering is complex georganiseerd. In een aantal gevallen werkt dit vertragend in de besluitvorming.
- Elektronische detentie staat of valt met controle op naleving. Met name de werkende deelnemers hebben een mogelijkheid om de regels te ontduiken. Als dit door middel van intensieve controle niet wordt verhinderd zal dit spoedig breder bekend worden en gaan, naar verwachting, meer deelnemers de hiaten in de controlemogelijkheden gebruiken.
- Sommige strafbare feiten, zoals dealen of helen, kunnen, zonder intensieve controle, vanuit huis worden voortgezet. Uit het onderzoek blijkt dat bij slechts 22 procent van de respondenten daadwerkelijk gecontroleerd is, dat wil zeggen door middel van een huisbezoek tussen aan- en afsluiting.
- Elektronische detentie ligt gevoelig in de publieke opinie. Mocht blijken dat deelnemers criminele activiteiten vanuit huis voortzetten dan zal dit het maatschappelijk draagvlak voor elektronische detentie doen afnemen.
- De controle op de naleving van ED heeft een zekere mate van discretionaire ruimte. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid in de uitvoering van ED.
- Er is een spanningsveld tussen de administratieve doelstelling om zoveel mogelijk ED deelnames succesvol af te sluiten en de punitiviteit van ED. Immers, naarmate de voorwaarden of restricties strenger worden zal, naar verwachting, het aantal uitvallers groter worden.

Hoe wordt elektronische detentie beleefd door betrokkenen en hun omgeving?

Er is slechts in geringe mate sprake van sociale of psychische detentieschade als gevolg van deelname aan ED:

- Er vinden weinig veranderingen in de activiteiten binnenshuis plaats en voorzover ze al plaats vinden worden ze overwegend positief beoordeeld. Ook qua activiteiten buitenshuis vinden weinig veranderingen plaats maar de meeste van deze veranderingen worden wel overwegend negatief beoordeeld. Als zich een keuze zou voordoen, zou de overgrote meerderheid van de deelnemers de voorkeur geven aan ED in plaats van opsluiting in een gevangenis. De overgrote meerderheid verwacht dan ook ED tot het einde vol te houden.
- De meeste personen in de directe omgeving van de respondenten zijn op de hoogte van de deelname aan ED. Naarmate personen echter verder van de deelnemer afstaan, zijn ze minder vaak op de hoogte. Respondenten zeggen zich niet te schamen

voor hun deelname aan ED. Drank- en druggebruik en het gebruik van kalmerende middelen nemen, volgens de respondenten zelf, niet toe en evenmin ervaart men meer lichamelijke of psychische klachten.

- De straf wordt als lichter ervaren dan een gevangenisstraf maar deelnemers ervaren ED wel degelijk als een straf doordat ze toch hun vrijheid kwijt zijn. De ervaren vrijheidsbeneming hangt echter wel samen met het jaargetijde: in de zomer wordt ED als moeilijker ervaren dan in de winter.

5.6 Tot besluit

Elektronische detentie is, gezien de gerealiseerde capaciteit, het aantal deelnemers en het lage percentage gedwongen beëindigingen tot nu toe succesvol verlopen. Anderzijds zijn er voor ED nog wel een aantal verbeterpunten qua organisatie en uitvoering. Voorlopig heeft elektronische detentie nog de status van pilot en voordat het een vaste plaats krijgt zijn er een aantal overwegingen die in de besluitvorming meegenomen zouden moeten worden.

Terugdringen celtekort en kostenbesparing

Uit de literatuurstudie is gebleken dat er geen verband is aangetoond tussen het invoeren van elektronisch toezicht en de vermindering van de druk op de celcapaciteit. Tevens wordt aangenomen dat elektronisch toezicht een kostenbesparend effect heeft, maar dat verband is ook niet onderzocht. De kans is reëel dat de invoering van ED niet leidt tot kostenbesparing of vermindering van de druk op de celcapaciteit op nationaal niveau omdat het een aanzuigende werking kan hebben. Veroordeelden die anders niet tot een vrijheidsstraf zouden worden veroordeeld krijgen nu wellicht ED opgelegd, waardoor er meer gevangenen komen met extramurale detentie. Op deze wijze zou ED eerder kostenverhogend dan kostenbesparend werken.

Organisatie

Als ED een juridische basis krijgt en het zich een vaste plaats verwerft in het penitentiaire stelsel, ongeacht of het een sanctiemodaliteit of een executiemodaliteit is, dient te worden bezien of de huidige plaats van ED in de hiërarchie van DJI gehandhaafd moet blijven. Als ED bij de PIA's ondergebracht blijft, rijst de vraag of ook de plaats van de PIA's in de hiërarchie niet aan herziening toe is. De PIA's groeien namelijk dermate dat van een locatiedirecteur redelijkerwijs niet meer verwacht kan worden dat hij de verantwoording over de PIA's erbij neemt.

Uitkeringen

Voor de uitkeringsgerechtigde deelnemers is het absoluut noodzakelijk dat er een regeling komt met betrekking tot de dagvergoeding. Op dit moment is er sprake van

aanzienlijke verschillen in de manier waarop er met uitkeringsgerechtigde deelnemers wordt omgegaan door uitkeringsinstanties. Per deelnemer en per uitkeringsinstantie wordt er verschillend omgegaan met de voorschriften. De meeste deelnemers houden hun uitkering tijdens ED en bij sommigen van hen wordt de dagvergoeding verrekend met de uitkering. Anderen geven hun detentieperiode niet op en houden het volledige uitkeringsbedrag. Tenslotte zijn er ook deelnemers die wel hun uitkering kwijtraken en de hele periode ED zonder inkomen zitten. Er dient een uniforme, landelijke regeling te komen ten aanzien van de deelnemers elektronische detentie.

Controle

Elektronische detentie staat of valt met de controle. De elektronische controle op aanwezigheid is, hoewel virtueel, redelijk sluitend. Met 12 van de 13 respondenten die toegaven de aanwezigheidsregels bewust te hebben overtreden is onmiddellijk contact opgenomen door het bureau ED. De fysieke controle is echter beperkt: bij niet meer 22 procent van de respondenten heeft een controle plaatsgevonden tussen aan- en afsluiting. Het risico dat strafbare feiten vanuit de woning kunnen worden voortgezet is daarom reëel.

Werkenden hebben nog een andere mogelijkheid om de aanwezigheidsregels te ontduiken door op een hele of gedeeltelijke werkdag vrij te nemen van hun werk en dit niet door te geven aan het bureau ED. Bij een dermate kleine kans op fysieke controle nemen zij een gecaluleerd risico. Mogelijkheden om controles te ontlopen of hiaten in de uitvoeringspraktijk spreken zich snel rond en meer en meer deelnemers zullen er dan gebruik van maken. De middelen en mogelijkheden voor onverwachte, fysieke controles, thuis en op de werkplek, zouden derhalve uitgebreid moeten worden.

Literatuur

- Baas, N.J., Elektronisch toezicht in een aantal landen. Den Haag (WODC) 1995. Beleidsvisie ED/ET, DSRS, 18 maart 2004.
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S. et.al. Can electronic monitoring make a difference? An evaluation of three Canadian Programs. In: *Crime & Delinquency* 46, (2000) No.1, p. 61–76.
- Davis, E., en P.T. Lockman, An alternative to incarceration: juvenile home detention and electronic monitoring. In: *Free inquiry in creative sociology*, vol. XXIII, no. 2 (November 1995), p. 85-89.
- Dodgson, K. P. Goodwin, et.al., Electronic monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew scheme. Home Office Research, Development and Statistic Directorate, 2001.
- Elliot, J. Airs, C. Easton, R. Lewis. Electronically monitored curfew for 10 – 15-year olds – report of the pilot. London: The Research, Development and Statistic Directorate, 2000.
- Franke, H., Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland. Utrecht: Het Spectrum, 1990.
- Gestel, B. van, Tralies in je hoofd. Een onderzoek naar de gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelden en hun huisgenoten. Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, febr. 1998.
- Gibbs, A. en D. King, Home detention with electronic monitoring, the New Zealand experience. In: *Criminal Justice* 3 (2003), p. 199-211.
- Gibbs, A. en D. King, The electronic ball and chain? The operation and impact of home detention with electronic monitoring in New Zealand. In: *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* 36 (2003), p. 1-17.
- Hattum, W.F. van, Van insluiten naar elektronisch aanlijnen, het experiment met elektronisch toezicht. In: *Sancties*, no. 6 (1995), p. 318-336.
- Junger-Tas, J., Alternatives to prison sentences. Experiences and developments. Kugler Publications 1994.

- Kamphorst, P.A. en G.J. Terlouw, Van vast naar mobiel. Een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis. Den Haag (WODC) 2002.
- Laemers, M., Vegter, P. en Fiselier, J. Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel. Nijmegen: ITS, 2001.
- Mayer, M. Modellprojekt Elektronische Fussfessel -Zwischenbericht Mai 2002-Deutschland, Max Planck Institute, Freiburg, 2002.
- Ministerie van Justitie, Electronisch huisarrest: een boeiend alternatief. Rapport van de Commissie Electronisch Toezicht Delinquenten. Den Haag 1988.
- Mortimer, E., Electronic monitoring in practice: the second year of the trials of curfew orders. Londen 1997.
- Nijs, C., Elektronisch toezicht bekeken vanuit de invalshoek forensisch welzijnswerk. Paper Vrije Universiteit Brussel, 2001.
- Rackmill, S.J., An analysis of home confinement as a sanction. Federal Probation, jrg. 58, 1994, pp .45-52.
- Rooijen, M. van, Elektronisch toezicht. Body Device volgt TBS'er. In: PSY, nr. 8, 2004.
- Smith, D. Electronic monitoring of offenders: The Scottish experience. Criminal Justice 1:201-214, 2001.
- Somander, L., The first year of nation-wide intensive supervision with electronic monitoring. Swedish Prison and Probation Service. Client Operations Division 1997.
- Spaans, E.C. en C. Verwers, Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van het experiment. Den Haag (WODC) 1997.
- Wildeman, H., Elektronisch toezicht. De doelstellingen van elektronisch toezicht getoetst aan de praktijk van het strafproces. Doctoraalscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, jan 2004.