



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Uitvoering elektronische detentie

Inspectierapport

Themaonderzoek

Juli 2007
Kenmerk

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Reikwijdte	11
1.3 Onderzoeksopzet	12
1.3.1 Toetsingskader	12
1.3.2 Methode	13
1.3.3 Tijdpad	14
1.4 Objectbeschrijving	14
1.4.1 Het elektronisch detentieproces op hoofdlijnen	14
1.4.2 Organisatie	16
1.4.3 Kengetallen	17
1.5 Eerder onderzoek	18
1.6 Het potentiële recidiverisico van elektronisch gedetineerden	19
2 Bevindingen	20
2.1 Selectie van elektronisch gedetineerden	20
2.1.1 Centrale voorselectie	21
2.1.2 Lokale screening	22
2.2 Risicomanagement	26
2.2.1 Elektronische signalering onregelmatigheden	27
2.2.2 Controle thuis en op het werk	28
2.2.3 Controle op alcohol en druggebruik	31
2.2.4 Disciplinair beleid en beëindiging ED	31
2.3 Sociale uitkeringen	32
2.4 Organisatorische aspecten	35
2.4.1 Communicatie en informatievoorziening binnen het team	35
2.4.2 Lokale monitoring en sturing	35
2.4.3 "Checks and balances"	36
2.4.4 Samenwerking met de politie	37
2.4.5 Landelijke monitoring en sturing	37

3	Conclusies	39
3.1	Algemeen	39
3.2	Selectie van elektronisch gedetineerden	40
3.3	Risicomanagement	42
3.4	Sociale uitkeringen	44
3.5	Organisatorische aspecten	45
4	Aanbevelingen	47
4.1	Aanbevelingen gericht aan de staatssecretaris van Justitie	47
4.2	Aanbevelingen gericht aan de DJI	47
	Bijlage 1: Afkortingen	49
	Bijlage 2: Toetsingskader	50
	Bijlage 3: Het recidivegevaar van elektronisch gedetineerden (WODC)	54

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een themaonderzoek verricht naar de uitvoering van elektronische detentie.

Elektronische detentie (ED) is in 2003 bij wijze van experiment ingevoerd als executiemodaliteit voor veroordeelden tot een korte vrijheidsstraf. Naar verwachting zal de minister van Justitie binnenkort met een wetsvoorstel komen waarin ED wordt getransformeerd tot de sanctiemodaliteit huisarrest.

Als aanvulling op dit themaonderzoek heeft de ISt het WODC gevraagd een onderzoek te doen naar de criminele en justitiële voorgeschiedenis van elektronisch gedetineerden. Uit die studie blijkt dat betrokkenen doorgaans tot een middelzware categorie delinquenten behoren met een substantieel risico op het plegen van nieuwe delicten. Niettemin constateert de Inspectie dat de feitelijke recidive tijdens de ED-periode gering is. ED lijkt daarmee een effectief alternatief voor een korte detentie in een penitentiaire inrichting.

De ISt heeft wel de nodige kanttekeningen bij de wijze waarop ED thans wordt uitgevoerd. Er is weinig centrale sturing geweest op de implementatie en de uitvoering. Daardoor zijn er grote verschillen in de uitvoering en is er geen garantie dat elektronisch gedetineerden in alle delen van het land gelijk worden behandeld. Zeker nu ED zich heeft ontwikkeld tot een volwaardig alternatief voor de korte vrijheidsstraf, acht de ISt dit niet verantwoord. De sturing in de lijn van de DJI-organisatie op de toepassing van ED dient volgens haar dan ook te worden versterkt.

De Inspectie sluit het rapport af met een aantal concrete aanbevelingen. Enkele daarvan zijn aandachtspunten waarmee rekening kan worden gehouden bij de realisatie van de wettelijk te verankeren sanctiemodaliteit huisarrest. Andere aanbevelingen die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk, kunnen nu al worden geëffectueerd.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

Aanleiding en karakter van het inspectieonderzoek

Sinds 2003 past de Dienst Justitiële Inrichtingen elektronische detentie (ED) toe als executiemodaliteit ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden. Het is een alternatief voor gedetineerden die zich anders voor het ondergaan van een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf hadden moeten melden bij een beperkt beveiligde penitentiaire inrichting. Elektronische detentie wordt uitgevoerd zonder inhoudelijk programma en is niet gericht op gedragsbeïnvloeding. ED is destijds bij wijze van pilot ingevoerd als onderdeel van het programma Modernisering Sanctietoepassing van het vorige kabinet. De minister van Justitie heeft het voornemen om ED te transformeren tot de sanctiemodaliteit huisarrest. In de toekomst zou dan niet langer het gevangeniswezen, maar de rechter beslissen over de toepassing ervan. De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een onderzoek ingesteld naar de uitvoering van ED. Het onderzoek is bedoeld om de risico's te identificeren die zich daarbij voordoen.

Bevindingen

Veroordeelden met een langere detentieduur dan 3 maanden en veroordeelden zonder geldig verblijfstitel of verblijfadres worden uitgesloten van elektronische detentie. Hetzelfde geldt voor zedendelinquenten en voor veroordeelden die het Openbaar Ministerie ongeschikt acht. Er zijn ook subjectieve criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een veroordeelde geschikt is. Deze screening vindt plaats door één van de vijf regionale Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA's) die zijn belast met de uitvoering van elektronische detentie. Daarbij wordt de identiteit van kandidaten voor ED vastgesteld, wordt achterhaald of er sprake is van mogelijke contra-indicaties op grond van psychische en/of verslavingsproblemen en wordt beoordeeld of de woning geschikt is voor de toepassing van elektronische detentie. De veroordeelde moet schriftelijk instemmen met de voorwaarden van de elektronische detentie. De landelijke voorschriften geven aan dat zo'n instemming ook moet worden verkregen van alle volwassen huisgenoten. In de praktijk gebeurt dat laatste niet in alle gevallen. Een omvangrijke en ernstige criminele en justitiële voorgeschiedenis van een veroordeelde blijkt geen contra-indicatie te zijn voor een ED-plaatsing en evenmin te leiden tot het stellen van extra voorwaarden of tot een bijzonder toezichtsarrangement tijdens de elektronische detentie. In de praktijk blijkt een gebrek aan motivatie de belangrijkste reden te zijn om kandidaten af te wijzen voor plaatsing in ED. Afwijzing op grond van de verwachting dat iemand zich niet aan de voorwaarden zal houden, komt veel minder vaak voor.

Gedetineerden die minimaal twee maanden voorafgaande aan de detentie werk hadden, mogen

tijdens de elektronische detentie in beginsel blijven werken. De feitelijke aanwezigheid op het werk kan met mobiele peilapparatuur elektronisch worden vastgesteld. De betrouwbaarheid van de werkgever wordt vooraf niet geverifieerd.

Elektronische controle van de aanwezigheid op het verblijfadres is het wezenlijke kenmerk van ED. Zodra een elektronisch gedetineerde zich ongeoorloofd buiten bereik van de thuis geplaatste ontvangapparatuur beweegt, vindt er een alarmmelding plaats. Die elektronische apparatuur is aan vervanging toe. Er zijn relatief veel apparaten buiten gebruik en het komt regelmatig voor dat onterechte alarmmeldingen plaatsvinden.

Voorzover de ISt heeft kunnen vaststellen wordt na een alarmmelding direct telefonisch contact opgenomen met de gedetineerde. Er zijn echter geen dienstinstructies in welke gevallen alarmmeldingen door middel van een thuisbezoek dienen te worden opgevolgd.

Een belangrijk onderdeel van het toezicht op elektronisch gedetineerden is dat ook door middel van thuisbezoeken en aanwezigheidspeilingen op het werk het goede verloop van de detentie wordt vastgesteld. Het landelijke beleidskader ED van de DJI gaat ervan uit dat elektronisch gedetineerden tenminste eenmaal thuis worden bezocht. Dit is echter niet vastgelegd in dienstinstructies; noch landelijk, noch lokaal. In de praktijk blijkt dat lang niet alle elektronisch gedetineerden thuis worden bezocht. Evenmin wordt in alle gevallen de aanwezigheid op het werk vastgesteld. Hier wordt in een aantal PIA's ook niet actief op gestuurd. Evenmin worden deze controles in alle PIA's afdoende geregistreerd.

Thuisbezoeken beperken zich veelal tot de woonkamer. De woning wordt niet actief gecontroleerd op aanwijzingen voor niet-toegestane activiteiten. De ED-medewerkers beschikken ook niet over bijzondere opsporingsbevoegdheden. De ISt heeft vastgesteld dat tijdens de thuisbezoeken sprake is van een vriendelijke, respectvolle bejegening met persoonlijke aandacht voor de elektronisch gedetineerde.

In de circulaire van de DJI met uitvoeringsrichtlijnen voor de toepassing van ED wordt gestipuleerd dat bij of naar aanleiding van thuisbezoeken urinecontroles op mogelijk druggebruik kunnen worden afgenomen. Ook alcoholcontroles zijn mogelijk. Slechts één PIA doet dit soort controles ook, zij het weinig frequent.

In alle PIA's wordt een disciplinair rapport opgemaakt als er sprake is van serieuze overtredingen van de voorwaarden. In dat geval wordt de elektronisch gedetineerde zo mogelijk al de volgende dag opgeroepen om zich te verantwoorden bij de directiefunctionaris die bevoegd is om een disciplinaire maatregel te treffen.

In slechts een zeer beperkt aantal gevallen is de betrokkene na een mislukte elektronische detentie in het opsporingsregister geplaatst. In alle andere gevallen is de detentie succesvol beëindigd, of heeft de betrokkene zijn of haar straf aansluitend in een penitentiaire inrichting vervolgd.

Elektronisch gedetineerden hebben geen recht op een sociale uitkering. In plaats daarvan wordt een dagvergoeding van €7,50 uitgekeerd. De uitkeringsinstanties worden sinds januari 2005 door middel van een koppeling van informatiesystemen automatisch geïnformeerd als justitiabelen elektronisch worden gedetineerd. Desondanks komt het nog steeds voor dat elektronisch gedetineerden hun uitkering behouden. Vooral het beleid van de gemeentelijke sociale diensten verschilt onderling heel sterk. Sommige gemeenten zetten een bijstandsuitkering radicaal stop; andere blijven de sociale uitkering volledig doorbetalen.

Ook de PIA's verschillen in de manier waarop dagvergoedingen worden toegekend. In drie van de vijf PIA's wordt bij toekenning van de dagvergoeding niet geverifieerd of de sociale uitkering daadwerkelijk is stopgezet. De andere twee doen dat wel en voorkomen zo dat gedetineerden zowel een uitkering blijven ontvangen als de dagvergoeding.

Voor een goede uitvoering van ED en vooral voor een goede borging van de uitvoeringspraktijk, is een aantal organisatorische randvoorwaarden van belang.

Er is een goede onderlinge communicatie binnen de teams van ED-medewerkers; de communicatielijnen zijn heel kort.

Er bestaat bij de ED-medewerkers wel behoefte aan een volwaardig ED-volgsysteem waarmee je de dagelijkse werkprocessen met betrekking tot elektronisch gedetineerden kunt plannen en de voortgang daarvan kunt bewaken.

De leiding van het ED-team en het hoofd van de PIA sturen de werkprocessen van de medewerkers vooral op casuïstische basis aan.

De mate van sturing door de leidinggevende verschilt sterk van de ene tot de andere PIA. In sommige PIA's is sprake van een grote mate van zelfsturing door de medewerkers. Die bepalen daar grotendeels zelf hoe zij het werk indelen. In een aantal PIA's heeft de leiding de grote mate van zelfsturing door de ED-medewerkers beperkt door de werkwijze anders te organiseren en daarin "checks and balances" te realiseren. Daarmee wordt ook het risico van integriteitsschendingen beperkt.

Het is in alle PIA's standaardpraktijk dat de politie wordt geïnformeerd als veroordeelden elektronisch worden gedetineerd. De kwaliteit van de samenwerking met de politie is wisselend. In sommige grote steden verloopt die uiterst moeizaam; op het platteland verloopt de samenwerking doorgaans soepeler.

Er bestaat een grote behoefte aan een meer eenduidige, landelijke uitvoeringspraktijk van ED. Om dat te realiseren is het volgens veel gesprekspartners van de ISt noodzakelijk om één landelijke penitentiaire directeur eindverantwoordelijk te maken voor de verschillende PIA's. Alleen op die manier zou meer uniformiteit in de uitvoeringspraktijk kunnen worden bewerkstelligd.

Conclusies

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft op verzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing een onderzoek ingesteld naar de criminele en justitiële voorgeschiedenis van elektronisch gedetineerden. Uit de WODC-studie blijkt dat elektronisch gedetineerden qua omvang en ernst van hun antecedenten en op basis van het risico van herhaald delictgedrag, doorgaans tot de middelzware categorie behoren. Met andere woorden, in veel gevallen is er een substantieel potentieel risico op het plegen van nieuwe delicten. Desondanks is de feitelijke recidive tijdens de elektronische detentieperiode gering. In circa 93% van de gevallen wordt ED succesvol afgesloten. Bovendien is van de mislukte elektronische detenties, slechts een gedeelte het gevolg van een volledige onttrekking aan het elektronisch toezicht of van een aanhouding wegens een nieuw strafbaar feit. Hoewel niet helemaal kan worden uitgesloten dat sommige strafbare feiten onopgemerkt blijven, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ED voor wat betreft het maatschappelijk veiligheidsrisico dat wordt gelopen, een effectief alternatief is voor een korte detentie in een penitentiaire inrichting.

Daar staat tegenover dat bij de manier waarop ED thans wordt uitgevoerd, de nodige kritische kanttekeningen zijn te plaatsen. Er is binnen het gevangeniswezen weinig centrale sturing geweest op de implementatie en de uitvoering. Het inspectieonderzoek laat dan ook zien dat de vijf regionale Penitentiaire Inrichtingen Administratief, waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor ED is belegd, elk hun eigen werkwijze hebben ontwikkeld. Er is geen garantie dat elektronisch gedetineerden in alle PIA's gelijk worden behandeld.

Naast deze algemene conclusies signaleert de ISt een aantal specifieke verbeterpunten. Zo lijkt het haar van belang dat ED-medewerkers ten tijde van het intakegesprek met een kandidaat voor ED beschikken over informatie met betrekking tot het delict waarvoor deze is veroordeeld, en over diens criminele en justitiële antecedenten. Immers, met behulp van dergelijke informatie is een betere risico-inschatting en een gericht toezicht mogelijk.

Verder is het noodzakelijk dat alle volwassen huisgenoten expliciet schriftelijk akkoord gaan met de elektronische detentie. Het tegen de zin van huisgenoten thuis detineren van veroordeelden brengt een te groot risico met zich mee.

Het heeft de ISt verder verbaasd dat elektronisch gedetineerden weliswaar een schriftelijke akkoordverklaring tekenen met de ED-voorwaarden, maar dat zij geen schriftelijke informatie krijgen over de verdere gang van zaken en de spelregels tijdens de elektronische detentie. Het is wenselijk om hierin te voorzien.

Elektronisch gedetineerden die minimaal twee maanden tevoren werk hadden, mogen tijdens hun ED blijven doorwerken. De ISt is van mening dat voorkomen moet worden dat elektronisch gedetineerden in dienst van malafide werkgevers direct of indirect aan mogelijke strafbare feiten meewerken. Daarom meent de ISt dat op indicatie een nadere check van de werkgever op zijn plaats is.

Een ander verbeterpunt betreft de opvolging van elektronische alarmmeldingen. Er zijn in geen van de PIA's dienstinstructies die aangeven in welke gevallen alarmmeldingen per se door een middel van een thuisbezoek moeten worden opgevolgd en wanneer dat wordt overgelaten aan de beoordeling van de dienstdoende ED-medewerker. Daarin zou wel moeten worden voorzien. Het is dringend noodzakelijk is om nadere normen te definiëren voor de frequentie waarmee thuisbezoeken moeten worden afgelegd en waarmee de feitelijke aanwezigheid op het werk wordt vastgesteld. Deze controles dienen bovendien beter te worden geregistreerd dan nu het geval is. Vervolgens is een actievere monitoring nodig of de controles voldoende frequent plaatsvinden. De IST is positief over de grondhouding van de ED-medewerkers ten opzichte van de elektronisch gedetineerden. Hoewel de nadruk ligt op controle, is er ook persoonlijke aandacht voor de gedetineerden. Wel is het van belang om nader te definiëren wat precies van medewerkers ED wordt verwacht bij het signaleren van verdachte omstandigheden in de woning van elektronisch gedetineerden die een aanwijzing kunnen vormen voor criminele activiteiten. Controles op het gebruik van alcohol en drugs door elektronisch gedetineerden vinden niet of nauwelijks plaats. De Inspectie vindt het van belang dat er een duidelijk protocol komt waarin wordt vastgelegd in welke gevallen op drugs en/of alcohol wordt gecontroleerd. In zo'n protocol zullen ook duidelijkere grenzen moeten worden getrokken met betrekking tot het verbieden van (overmatig) alcohol en (soft)druggebruik. Voorzover de IST dat heeft kunnen vaststellen wordt passend gereageerd op overtredingen van de voorwaarden waaraan elektronisch gedetineerden zich hebben te houden. Om slagvaardig te kunnen reageren op overtredingen, is het wel van belang dat elektronisch gedetineerden na het mislukken van de elektronische detentie snel in een penitentiaire inrichting kunnen worden ondergebracht. Een deel van de elektronisch gedetineerden blijft tijdens de detentie in strijd met het afgesproken beleid een sociale uitkering ontvangen. Deze problematiek is al veel langer onderwerp van overleg tussen de ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de totstandkoming en implementatie van de nieuwe wettelijke regeling van het huisarrest zal hiervoor een bevredigende oplossing gevonden moeten worden. Intussen zou wel het beleid van de PIA's met betrekking tot het al dan niet verstrekken van een dagvergoeding aan elektronisch gedetineerden kunnen worden gestroomlijnd. De IST geeft in overweging om als landelijke beleidslijn vast te stellen dat PIA's de dagvergoeding uitsluitend uitkeren als de gedetineerde schriftelijk kan aantonen dat de uitkering is stopgezet.

Met een aantal ED-medewerkers waarmee is gesproken, meent de Inspectie dat er dringend behoefte is aan een volwaardig landelijk volgsysteem ED. Als de registratie van ED-activiteiten op orde is, kan ook de noodzakelijke monitoring op de uitvoering door lokale en centrale leidinggevendenden beter uit de verf komen.

In een aantal PIA's kan naar de mening van de ISt actiever door de leidinggevendenden worden gestuurd. De autonomie van de ED-medewerkers om invulling te geven aan de eigen functie is daar soms wel erg groot.

In een aantal PIA's is de grote mate van zelfsturing door de ED-medewerkers beperkt door de werkwijze anders te organiseren. De ISt meent dat te overwegen valt om de daar gekozen gedifferentieerde werkwijze met "checks and balances" landelijk in te voeren. Ook het risico van persoonlijke integriteitschendingen wordt daardoor verminderd.

De in sommige regio's moeizaam verlopende samenwerking met de politie kan wellicht worden verbeterd met een hernieuwde voorlichtingscampagne.

Aanbevelingen

De meeste aanbevelingen voor verbetering van de uitvoeringspraktijk kunnen nu al worden geëffectueerd. De eerste twee zijn aandachtspunten waarmee rekening kan worden gehouden bij de vormgeving en implementatie van de nieuwe wettelijk te verankeren sanctiemodaliteit huisarrest.

- Overweeg om in het kader van de nieuwe wettelijk te verankeren sanctiemodaliteit huisarrest de omvang en de aard van de criminele en justitiële voorgeschiedenis te betrekken bij de invulling van het toezicht op de veroordeelde.
- Tref in het kader van de nieuwe wettelijke regeling van het huisarrest een afdoende financiële regeling voor veroordeelden waarvan de uitkering vervalt.
- Versterk de centrale sturing op de uitvoering van elektronische detentie door de operationele, landelijke eindverantwoordelijkheid eenduidig in de lijnorganisatie van de DJI te beleggen.
- Ontwikkel een set van landelijke uitvoeringsinstructies, bijvoorbeeld in de vorm van een handboek ED, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de onderstaande aanbevelingen van de ISt.
- Overweeg om het maken van een digitale foto bij de intake van kandidaten voor elektronische detentie standaard in alle PIA's in te voeren.
- Verplicht de PIA's om de plaatsingsadviezen met betrekking tot ED beter te motiveren of breid de checklist uit die bij dit plaatsingsadvies wordt gevoegd.
- Definieer in nadere werkinstructies precies wat van medewerkers ED wordt verwacht bij het signaleren van verdachte omstandigheden in de woning van elektronisch gedetineerden die een aanwijzing kunnen vormen voor criminele activiteiten.
- Stel zeker dat in alle gevallen alle volwassen huisgenoten schriftelijk instemmen met de elektronische detentie.
- Overweeg om elektronisch gedetineerden niet alleen een verklaring met voorwaarden te laten ondertekenen, maar om hen ook standaard schriftelijk te informeren over de (lokale) procedures en voorschriften rond ED.
- Check op indicatie de betrouwbaarheid van werkgevers van elektronisch gedetineerden.

- Definieer nadere normen voor de frequentie waarmee elektronisch gedetineerden thuis dienen te worden bezocht en waarmee hun aanwezigheid op het werk wordt gecontroleerd. Zorg ervoor dat deze controles worden geregistreerd en dat er wordt toegezien op de uitvoering.
- Definieer de grenzen met betrekking tot het verbieden van (overmatig) alcohol en (soft)druggebruik en ontwikkel een protocol - incl. praktische voorzieningen- voor de controle op gebruik van alcohol en/of drugs door elektronisch gedetineerden.
- Bezie de praktische mogelijkheid om elektronisch gedetineerden van de PIA Groningen die de voorwaarden ernstig overtreden, direct te kunnen detineren.
- Voer landelijk in dat de dagvergoeding van €7,50 aan elektronisch gedetineerden alleen wordt uitgekeerd als een gedetineerde schriftelijk kan aantonen dat zijn sociale uitkering is stopgezet.
- Overweeg om de werkwijze van een aantal PIA's waarbij intakegesprek, elektronische aansluiting en thuisbezoeken niet door steeds dezelfde medewerker geschieden, landelijk in te voeren.
- Ontwikkel nader integriteitsbeleid en overweeg om ter beperking van mogelijke integriteitsrisico's landelijk te bepalen dat solo-bezoeken thuis alleen plaatsvinden indien de medewerker van hetzelfde geslacht is als de elektronisch gedetineerde.
- Overweeg een (hernieuwde) voorlichtingscampagne voor de politiediensten in de regio's waar de samenwerking nu niet optimaal verloopt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Sinds 2003 past de Dienst Justitiële Inrichtingen elektronische detentie (ED) toe als executiemodaliteit ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden. Het is een alternatief voor gedetineerden die zich anders voor het ondergaan van hun straf hadden moeten melden bij een beperkt beveiligde penitentiaire inrichting. Elektronische detentie wordt uitgevoerd zonder inhoudelijk programma en is niet gericht op gedragsbeïnvloeding.

ED is destijds bij wijze van pilot ingevoerd als onderdeel van het programma Modernisering Sanctietoepassing van het vorige kabinet. De introductie was ingegeven door het toen aanwezige gebrek aan celcapaciteit. Verder werd verwacht dat deze executiemodaliteit minder schadelijk zou zijn voor de gedetineerde dan vrijheidsbeneming in een penitentiaire inrichting. ED is (nog) niet verankerd in de Penitentiaire beginselenwet.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een onderzoek ingesteld naar de toepassing van ED. Het onderzoek is bedoeld om de risico's te identificeren die zich tijdens de uitvoering voordoen.

1.2 Reikwijdte

De toepassing van ED is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) geëvalueerd. Het onderzoeksrapport is in april 2005 uitgebracht^[1]. De hoofdvragen van het onderzoek waren:

- wordt elektronische detentie in de praktijk uitgevoerd zoals beoogd?
- hoe wordt elektronische detentie beleefd door betrokkenen en de omgeving?

Mede op basis van de positieve ervaringen met de pilot ED heeft de Minister van Justitie in een brief van 25-8-2006 aan de Tweede Kamer^[2] aangekondigd om ED wettelijk te gaan regelen. Zijn voornemen is om ED te transformeren tot de sanctiemodaliteit huisarrest. In de toekomst zou dan niet langer het gevangeniswezen, maar de rechter beslissen over de toepassing ervan. De verwachting is dat het wetsvoorstel in de loop van 2007 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend. Afhankelijk van de parlementaire behandeling zou het vervolgens in de tweede helft van

[1] Post, B., L. Tielemans, C. Woldringh; Geboeid door de enkelband; evaluatie pilot elektronische detentie . Nijmegen, 2005

[2] TK 2004-2005, 29800 VI, nr. 167

2008 in werking kunnen treden.

Gelet op de vrij recente evaluatie van ED, is een breed inspectie-onderzoek naar de toepassing van ED niet noodzakelijk. Daar komt bij dat de toepassing van ED in de loop van volgend jaar op onderdelen anders zal worden ingericht. Dan zal ED immers bij wijze van het wettelijk te verankeren huisarrest door de rechter gaan worden opgelegd.

Om deze redenen heeft het ISt-onderzoek zich beperkt tot de belangrijkste risico's van onregelmatigheden bij de toepassing van ED.

In dat verband zijn de volgende vragen beantwoord:

- Worden bij de besluitvorming om veroordeelden in aanmerking te laten komen voor ED de risico's op voortgezet (ernstig) crimineel gedrag tijdens de elektronische detentieperiode voldoende afgewogen?
- Idem, voor wat betreft de risico's voor het fysiek en geestelijk welzijn van huisgenoten.
- Wordt tijdens de elektronische detentie afdoende toezicht gehouden op de elektronisch gedetineerden, zowel thuis als op het werk?
- Wordt bij onregelmatigheden tijdens de tenuitvoerlegging adequaat gereageerd?
- In hoeverre blijven eventuele sociale uitkeringen tijdens de elektronische detentie doorlopen en welke problemen levert dit op?

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Toetsingskader

Zoals te doen gebruikelijk ontwerpt de ISt voorafgaande aan een onderzoek, een toetsingskader. In zo'n toetsingskader geeft de Inspectie aan welke normen zij hanteert bij de beoordeling van de uitvoeringspraktijk. Deze normen zijn onder andere gebaseerd op het beleidskader Elektronische Detentie en op de uitvoeringscirculaire elektronische detentie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)^[3]. Het toetsingskader is als bijlage 2 in dit rapport opgenomen.

Dat voorafgaande aan een inspectie een normatief toetsingskader wordt ontwikkeld, sluit niet uit dat in de loop van een onderzoek constatering worden gedaan die om een nader oordeel vragen. Waar dat het geval is geweest, zal dat worden aangegeven.

[3] - Elektronische Detentie (ED); een nieuwe detentiemodaliteit van de Sectordirectie Gevangeniswezen, Dienst Justitiële Inrichtingen: Uitgangspunten, kaders en operationalisering; oktober 2003.
- Circulaire d.d. 7 maart 2005 aan de algemeen directeuren van de penitentiaire inrichtingen met uitvoeringsvoorschriften ED.

1.3.2 Methode

Als eerste stap in het inspectieonderzoek heeft de IST de bestaande beleidsdocumenten en landelijke instructies met betrekking tot de uitvoering van ED bestudeerd. In deze fase is ook statistische informatie verkregen over de toepassing van ED in de afgelopen jaren.

De kern van het onderzoek bestond uit het afleggen van bezoeken aan de vijf regionale Penitentiaire Inrichtingen Administratief (PIA), die zijn belast met de uitvoering van ED: PIA Arnhem, PIA Groningen, PIA Haarlem, PIA Roermond en PIA Rotterdam. Tijdens deze bezoeken zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke locatie- en/of unitdirecteur en het hoofd van de betreffende PIA. Daarnaast hebben groepsinterviews plaatsgevonden met zoveel mogelijk inrichtingsmedewerkers die zijn belast met de uitvoering van ED en hun coördinatoren. De concept interviewverslagen zijn steeds voor correctie van eventuele feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betreffende hoofden PIA.

Daarnaast zijn op elke locatie steekproefsgewijze dossiers geanalyseerd om (voorzover mogelijk) vast te stellen:

- om welke redenen kandidaten worden afgewezen voor ED
- hoe vaak elektronisch gedetineerden thuis worden bezocht
- hoe vaak de aanwezigheid van elektronisch gedetineerden op het werk wordt gecontroleerd
- om welke redenen elektronisch gedetineerden naar aanleiding van onregelmatigheden een strafrapport wordt aangezegd en welke sanctie daarop volgt
- welk percentage gedetineerden tijdens de elektronische detentie werkt en welk deel ten tijde van de intake een sociale uitkering geniet.

De twee inspecteurs die het themaonderzoek hebben uitgevoerd, hebben ieder een dag meegereden met een medewerker ED om vast te kunnen stellen hoe de aan- en afsluitingen van elektronisch gedetineerden verlopen en wat het karakter is van de tussentijdse thuisbezoeken en van de controles op aanwezigheid tijdens het werk. Deze participerende observaties hebben plaatsgevonden in resp. de PIA-regio's Arnhem en Rotterdam.

Aanvullend heeft de IST gesproken met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en met het bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (BCL) van de DJI. Deze instanties spelen een centrale rol bij de voorselectie van kandidaten voor elektronische detentie en bij de definitieve beslissing over de plaatsing in elektronische detentie.

Afsluitend is gesproken met de landelijk projectleider ED bij de DJI en met de voorzitter van het categoriale overleg van de hoofden PIA. Dat categoriale overleg is onder meer bedoeld om het uitvoeringsbeleid met betrekking tot ED landelijk af te stemmen.

Om een scherper beeld te krijgen van het potentiële risico op voortgezet crimineel gedrag is het

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie gevraagd om een nader onderzoek in te stellen naar de criminele en justitiële voorgeschiedenis van alle in 2006 elektronisch gedetineerden. Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van gegevens uit de onderzoeks- en beleidsdatabase justitiële data (OBJD). Dat is een geanonimiseerde versie van het justitiële documentatiesysteem (JDS); het wettelijke registratiesysteem dat informatie bevat over de opeenvolgende justitiecontacten van alle personen die in Nederland zijn vervolgd.

1.3.3 Tijden

Het themaonderzoek is op 13 maart 2007 schriftelijk aangekondigd aan onder meer de hoofdinspecteur van de DJI en aan de vijf voor de uitvoering van elektronische detentie verantwoordelijke locatiedirecteuren gevangeniswezen.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de maanden april en mei 2007.

Op 14 juni 2007 is het conceptrapport voor wederhoor voorgelegd aan de hoofdinspecteur van de DJI. Deze heeft op 4 juli 2007 gereageerd.

Op 23 juli 2007 is het rapport door de hoofdinspecteur vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

1.4 Objectbeschrijving

1.4.1 Het elektronisch detentieproces op hoofdlijnen

Elektronische detentie is bestemd voor veroordeelden met een lopend vonnis die in aanmerking komen voor de zg. zelfmeldprocedure. Een zelfmelder is een veroordeelde met een onherroepelijk onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich na een daartoe ontvangen oproep, zelf dient te melden voor het ondergaan van die vrijheidsstraf.

Het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stuurt de kandidaten voor de zelfmeldprocedure een brief waarin de mogelijkheid wordt geboden om de opgelegde straf in een beperkt beveiligde inrichting uit te zitten of om die straf door middel van elektronische detentie op het huisadres te ondergaan. Dat laatste kan alleen als het totaal aantal dagen van de veroordelingen 90 dagen of minder bedraagt. Als niet wordt gereageerd op de brief van het CJIB, dan wordt er een arrestatiebevel uitgevaardigd.

De gegevens van de veroordeelden die wel reageren op de uitnodiging van het CJIB en die in aanmerking wensen te komen voor elektronische detentie, worden doorgegeven aan het bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (BCL) van de DJI. Dit bureau zendt deze gegevens na een beperkte administratieve check door naar de Penitentiaire Inrichting Administratief (PIA) die gelet op de woonplaats van de veroordeelde in aanmerking komt voor de tenuitvoerlegging van de elektronische detentie.

De PIA nodigt de kandidaat voor ED vervolgens uit voor een intakegesprek. In dat gesprek wordt

uitgelegd wat de voorwaarden zijn die gelden voor elektronische detentie en wordt aan de hand van een aantal landelijk vastgestelde criteria vastgesteld of de kandidaat daarvoor in aanmerking komt.

Afhankelijk van de uitkomst van het intakegesprek, brengt de PIA een positief of negatief plaatsingsadvies uit aan het BCL. Dat bureau beslist vervolgens definitief of een kandidaat elektronisch wordt gedetineerd. Bij een negatieve beslissing wordt de kandidaat alsnog opgeroepen om de vrijheidsstraf in een beperkt beveiligde inrichting te ondergaan. Beslist het BCL positief, dan bereidt de betreffende PIA vervolgens de daadwerkelijke aansluiting van de kandidaat voor.

Degenen die elektronisch worden gedetineerd krijgen tevoren bericht op welke dag zij zullen worden aangesloten. Een ED-medewerker van de PIA bezoekt op die dag de veroordeelde thuis en sluit een elektronische enkelband aan die is voorzien van een kleine radiozender. Ook plaatst hij de ontvangst- en zendapparatuur die het signaal van de enkelband registreert, en stelt hij het bereik in waarbinnen de elektronisch gedetineerde zich thuis mag bewegen.

Gedetineerden mogen zich tijdens de periode van elektronische detentie uitsluitend binnen dat tevoren ingestelde bereik bewegen. Doen zij dat niet dan wordt dat door middel van de geplaatste apparatuur via een GSM-verbinding gesignaleerd bij de particuliere beveiligingsorganisatie ADT Security Services. Dat bedrijf is belast met de elektronische signalering van ongeoorloofde afwezigheidsmeldingen. De landelijke meldkamer van ADT geeft de afwezigheidsmelding vervolgens door aan de dienstdoende ED-medewerker, die op zijn beurt achterhaalt wat de reden is voor de melding.

Elektronisch gedetineerden die door middel van een arbeidsovereenkomst kunnen aantonen dat zij minimaal twee maanden voorafgaande aan de elektronische detentie betaalde arbeid verrichtten, mogen die arbeid gedurende de ED-periode voortzetten. Daarbij moet wel aan een aantal nadere voorwaarden worden voldaan. Of de betrokkene daadwerkelijk op de afgesproken tijden op de werkplek aanwezig is kan door middel van mobiele peilapparatuur door een ED-medewerker worden vastgesteld. De tijden dat iemand geacht wordt in verband met het werk niet op het verblijfadres aanwezig te zijn, worden vastgelegd in het geautomatiseerde meldingsregistratiesysteem van ADT.

Gedetineerden die niet werken mogen tweemaal per dag de woning voor een korte periode verlaten (bij elkaar per dag maximaal 2 uur). De tijdstippen worden eveneens in het geautomatiseerde meldingsregistratiesysteem van ADT vastgelegd.

Behalve de elektronische aanwezigheidscontrole thuis kan een ED-medewerker de gedetineerde onverwacht op het verblijfadres bezoeken. Het beleidskader Elektronische Detentie^[4] gaat ervan uit dat iedere gedetineerde onder ED gemiddeld eenmaal onverwacht wordt bezocht. Bij vermoeden van drugsgebruik kan bij die gelegenheid een urinecontrole worden afgenomen.

Elektronisch gedetineerden dienen een overeenkomst te ondertekenen waarin de voorwaarden zijn aangegeven waaraan zij zich dienen te houden. Ook volwassen huisgenoten dienen een akkoordverklaring te tekenen.

Overtreding van de voorwaarden kan leiden tot een waarschuwing, eventueel gecombineerd met aanvullende voorwaarden, of tot de beëindiging van de elektronische detentie en plaatsing in een penitentiaire inrichting.

Elektronisch gedetineerden dragen in beginsel zelf de kosten van levensonderhoud. Gedetineerden die afhankelijk zijn van een sociale uitkering, verliezen hun recht daarop tijdens de detentieperiode.

De PIA verstrekt een bijdrage van €7,50 per dag, als tengevolge van de elektronische detentie geen sociale uitkering meer wordt ontvangen of als iemand zijn betaalde baan niet kan voortzetten.

1.4.2 Organisatie

De beslissing over het al dan niet elektronisch ten uitvoer leggen van een korte vrijheidsstraf, berust bij het bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek van de DJI. De feitelijke tenuitvoerlegging is in handen van een Penitentiaire Inrichting Administratief. Bij zo'n PIA, die soms wordt aangeduid als Penitentiair Trajecten Centrum, is niet alleen de uitvoering van elektronische detentie ondergebracht, maar ook die van penitentiaire programma's. Binnen een PIA zijn de uitvoering van een penitentiair programma en die van elektronische detentie strikt gescheiden.

De feitelijke uitvoering van ED gebeurt door medewerkers elektronische detentie; doorgaans zijn dat voormalige penitentiair inrichtingswerkers. De caseload is 10-12 elektronisch gedetineerden per fulltime ED-medewerker. De ED-medewerkers worden aangestuurd door een coördinator ED. Het hoofd PIA is op zijn beurt hiërarchisch verantwoordelijk aan een unitdirecteur of aan de locatiedirecteur van een nabijgelegen penitentiaire inrichting.

De hoofden PIA hebben onderling periodiek afstemmingsoverleg. Dit categoriale overleg werd ten tijde van het inspectieonderzoek geleid door een waarnemend algemeen gevangenisdirecteur. Daarnaast plegen ook de vijf ressortelijke coördinatoren ED regelmatig afstemmingsoverleg.

^[4] Elektronische Detentie (ED); een nieuwe detentiemodaliteit van de Sectordirectie Gevangeniswezen, Dienst Justitiële Inrichtingen: Uitgangspunten, kaders en operationalisering; oktober 2003.

De afspraken die in beide afstemmingsoverleggen worden gemaakt, zijn niet bindend.

1.4.3 Kengetallen

Zoals eerder is aangegeven, is elektronische detentie bestemd voor veroordeelden met een lopend vonnis die in aanmerking komen voor de zg. zelfmeldprocedure. Het CJIB stuurt deze potentiële zelfmelders een vooraankondiging.

In de tweede helft van 2006 zijn in totaal 3342 vooraankondigingen verstuurd door het CJIB. In 1928 gevallen werd daarop een reactie terugontvangen. Hiervan voldeden vervolgens 1444 veroordeelden aan de eerste vereisten om in aanmerking te komen voor ED; t.w. een strafduur van maximaal 90 dagen en een getekende bereidverklaring. In dezelfde periode zijn 1116 personen daadwerkelijk elektronisch gedetineerd.

Deze cijfers laten zien dat elektronische detentie een belangrijk alternatief is geworden voor de vrijheidsbeneming van veroordeelden die in aanmerking komen voor de zelfmeldprocedure. Eenderde van de oorspronkelijke kandidaten voor de zelfmeldprocedure wordt uiteindelijk elektronisch gedetineerd.

Over de toepassing van elektronische detentie in 2006 zijn door de DJI nadere statistische gegevens verstrekt: zie tabel 1 en tabel 2.

Tabel 1:

Landelijke kengetallen ED 2006	
Aantal aansluitingen	2277
Succesvol afgerond	2201
Percentage mislukkingen	6,5%
Gemiddelde dagbezetting	197

Bovenstaande tabel laat zien dat het misluktingspercentage van elektronische detentie beperkt is. In circa 93% van de gevallen wordt ED succesvol afgesloten.

Tabel 2:

Gemiddeld aantal elektronisch gedetineerden per PIA in 2006	
Arnhem	29
Groningen	16
Haarlem	41
Roermond	47
Rotterdam	64

De tabel laat zien dat er grote verschillen zijn in het gemiddeld aantal elektronisch gedetineerden per PIA. Rotterdam heeft verreweg het grootste aantal onder ED geplaatsten; Groningen het kleinste.

Overigens is er in de periode 2005 t/m 2006 sprake geweest van een daling van het aantal elektronisch gedetineerden. In 2005 was de gemiddelde landelijke dagbezetting nog 219; in 2006 is die gedaald tot 197. Deze daling loopt parallel met de daling van de gedetineerdenbevolking die zich ook in penitentiaire inrichtingen heeft voltrokken.

1.5 Eerder onderzoek

De toepassing van ED is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) geëvalueerd. Het onderzoeksrapport is in april 2005 uitgebracht[5].

De onderzoekers concludeerden dat ED als een vorm van thuisdetentie zonder begeleiding of reïntegratiedoelstelling wordt uitgevoerd zoals beoogd. De doelstelling om tenminste 200 ED plaatsen te realiseren is destijds ruim gehaald. ED heeft slechts beperkte negatieve effecten op de elektronisch gedetineerden en hun huisgenoten

Hoewel de ED-pilot positief werd beoordeeld, wijzen de onderzoekers wel op enkele risico's:

- De besluitvorming is complex georganiseerd.
- De deelnemers hebben bij onvoldoende controle op naleving van de voorwaarden mogelijkheden om de regels te ontduiken en om sommige strafbare feiten thuis voort te zetten.
- Ook wordt in het onderzoek gewezen op de verschillende manier waarop uitkeringsinstanties omgaan met uitkeringsgerechtigde deelnemers. De meeste elektronisch gedetineerden behielden destijds hun uitkering; soms werd de dagvergoeding die DJI uitkeert dan verrekend met die uitkering.

[5] Post, B., L. Tielemans, C. Woldringh; Geboeid door de enkelband; evaluatie pilot elektronische detentie . Nijmegen, 2005

1.6 Het potentiële recidiverisico van elektronisch gedetineerden

Het onderhavige inspectieonderzoek is gericht op het identificeren van mogelijke risico's bij de toepassing van elektronische detentie. Vooral het risico van voortgezet (ernstig) crimineel gedrag tijdens de elektronische detentieperiode is daarbij van belang. Hoe groot dat risico feitelijk is, kan onder meer worden afgeleid uit het aantal mislukkingen van elektronische detenties. Zoals eerder is vastgesteld, is dat mislukkingspercentage beperkt.

Een andere invalshoek om het *potentiële* recidiverisico vast te stellen, is na te gaan welke criminele en justitiële voorgeschiedenis elektronisch gedetineerden hebben. Zijn het doorgaans veroordeelden met een beperkt strafblad en een gering risico op recidive, of zijn het veroordeelden die in termen van hun criminele antecedenten weinig verschillen van doorsnee-gedetineerden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op verzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing het recidiverisico becijferd van degenen die in 2006 elektronisch gedetineerd zijn geweest. Van in totaal 2.231 elektronisch gedetineerden konden de benodigde gegevens aan het Justitiële Documentatiesysteem worden onttrokken. Ter vergelijking is het recidiverisico berekend van de 20.629 gedetineerden die in 2003 uit een gevangenis of huis van bewaring zijn ontslagen. Het recidiverisico is becijferd met behulp van een door het WODC ontwikkelde recidiveschaal. Deze schaal, Statrec, voorspelt op basis van een aantal statische achtergrondkenmerken de kans op herhaald crimineel gedrag binnen een periode van 4 jaar. Het onderzoeksverslag is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd.

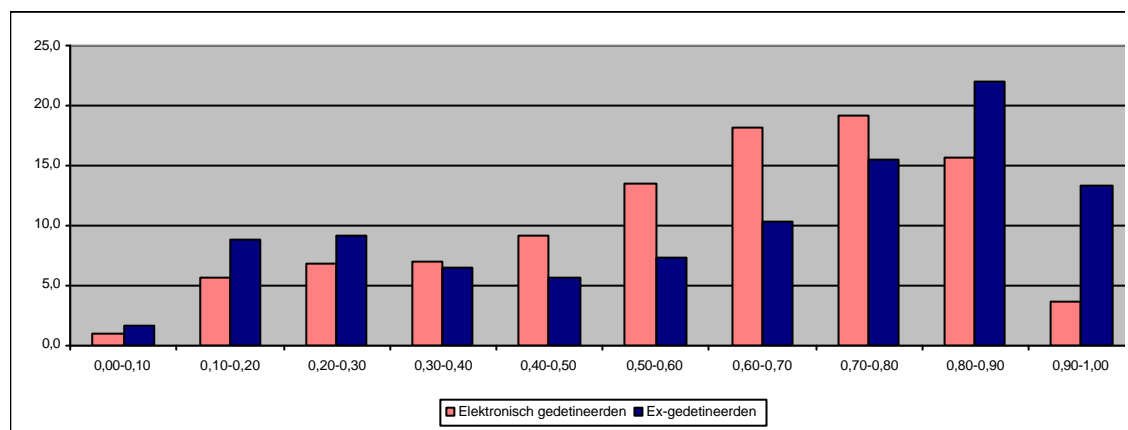
De meest opvallende bevindingen van het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- Onder elektronisch gedetineerden ligt het percentage vrouwelijke daders, de gemiddelde leeftijd en het percentage personen geboren in Nederland hoger dan onder ex-gedetineerden. Dit is van belang omdat het recidiverisico in deze subgroepen over het algemeen wat lager ligt.
- Gedetineerden die uit een penitentiaire inrichting met ontslag zijn gegaan, blijken vaker ofwel first-offender te zijn ofwel veelpleger. Elektronisch gedetineerden zijn qua omvang van de criminele carrière oververtegenwoordigd in de middelzware categorie; 42% had 5 tot 19 eerdere justitiecontacten.
- Een zelfde patroon doet zich voor als de ernst van de eerder gepleegde delicten wordt gezien. Lichte en middelzware contacten komen relatief vaak voor; 28% had 5 tot 19 eerdere lichte contacten en 30% had 5 tot 19 eerdere middelzware contacten. Het aantal zware contacten is bij de elektronisch gedetineerden echter geringer.
- Het actuele delict waarvoor elektronisch gedetineerden zijn veroordeeld, is bij elektronisch gedetineerden over het algemeen minder ernstig dan bij de vergelijkingsgroep van reguliere ex-gedetineerden. Gelet op de korte straf waarvoor men elektronisch kan worden gedetineerd, is

dat niet verwonderlijk. Dat neemt niet weg dat in circa 15% van de gevallen sprake was van een agressief delict. Een enkele keer ging het om een zedendelict.

Als uiteindelijk het potentiële recidiverisico van elektronisch gedetineerden wordt berekend, dan blijkt dat elektronisch gedetineerden vooral in de (hogere) middencategorieën scoren (recidiverisico van 40% tot 80%): zie figuur 1.

Figuur 1: Verdeling kans op recidive binnen 4 jaar voor elektronisch gedetineerden en ex-gedetineerden uitgestroomd in 2003



Bron: WODC-Recidivemonitor

2 Bevindingen

2.1 Selectie van elektronisch gedetineerden

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is ED een alternatieve executiemodaliteit die is bestemd voor kortgestraften (maximum detentieduur van 90 dagen) met een lopend vonnis die in aanmerking komen voor de zelfmeldprocedure.

Er zijn echter aanvullende criteria waaraan volgens de daarop betrekking hebbende circulaire van de DJI moet zijn voldaan^[6]:

- Instemming van betrokkene met ED en met de gestelde voorwaarden

[6] Zie DJI-circulaire d.d. 7 maart 2005 aan de algemeen directeuren van de penitentiaire inrichtingen met uitvoeringsvoorschriften ED.

- Aanvaardbaar woonadres
- Schriftelijk instemming van volwassen huisgenoten
- Voldoende beheersing van de Nederlandse of Engelse taal
- Geldige verblijfsstatus
- Geldig identiteitsbewijs

In dezelfde circulaire van de DJI worden categorieën gedetineerden genoemd die zijn uitgesloten van ED. In het kader van dit IS-onderzoek zijn daarvan de belangrijkste:

- Veroordeelden die een delict hebben gepleegd dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt
- Veroordeelden bij wie sprake is van (een ernstig vermoeden van) een psychosociale of psychiatrische stoornis, zodanig dat voor het mislukken van de elektronische detentie moet worden gevreesd
- Veroordeelden bij wie sprake is van (een ernstig vermoeden van) alcohol- of drugsproblematiek, zodanig dat voor het mislukken van de elektronische detentie moet worden gevreesd
- Veroordeelden bij wie het OM negatief heeft geadviseerd bij de plaatsing in elektronische detentie
- Zedendelinquenten.

De beoordeling of veroordeelden op grond van bovenstaande criteria en uitsluitingsgronden wel of niet in aanmerking komen voor ED, verloopt getrapt. Eerst vindt een centrale voorselectie plaats en vervolgens een locale screening.

2.1.1 Centrale voorselectie

Het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen (LCA) van het CJIB stelt vast of een veroordeelde met een lopend vonnis in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure. Er wordt gecontroleerd of de veroordeelde over een geldig verblijfadres en over een geldige verblijfsstatus beschikt. Verder wordt geverifieerd of het OM eventueel een negatief advies heeft gegeven met betrekking tot de plaatsing in elektronische detentie.

Het CJIB beoordeelt niet of een kandidaat op basis van zijn criminele voorgeschiedenis wellicht minder geschikt is voor ED. Het verloop van de tenuitvoerlegging van eerdere straffen wordt in zoverre meegewogen dat een veroordeelde wordt uitgesloten van de zelfmeldprocedure, als "in de laatste 12 maanden een nog openstaand arrestatiebevel is uitgevaardigd tegen de veroordeelde of de veroordeelde is aangehouden in verband met de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, lijfsdwang of gijzeling"^[7].

Kandidaten voor de zelfmeldprocedure worden door het CJIB uitgenodigd om door middel van een retourformulier aan te geven of zij in aanmerking willen komen voor elektronische detentie.

[7] Zie Beleidsregels – Executie, Openbaar Ministerie d.d. 11-12-2006. In deze beleidsregels zijn de voorschriften m.b.t. de zelfmeldprocedure opgenomen.

De straf- en persoonsgegevens van de kandidaat-zelfmelders die gebruik willen maken van de mogelijkheid tot elektronische detentie, worden vervolgens door het CJIB doorgegeven aan het bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek van de DJI. Het BCL verifieert uitsluitend of de totale strafduur de maximumtermijn van 90 dagen niet overschrijdt. Een inhoudelijke beoordeling van de (on)geschiktheid op basis van de criminele voorgeschiedenis en het verloop van de tenuitvoerlegging van eerdere straffen is niet mogelijk, omdat het BCL niet direct over deze gegevens beschikt.

Zedendelinquenten zijn volgens de voorschriften uitgesloten van plaatsing in ED. Het CJIB indiceert in zijn opgave aan het BCL of de betrokkene is veroordeeld wegens een zedendelict. Ten tijde van het inspectieonderzoek was dit systeem echter nog niet waterdicht. Inmiddels zijn er volgens het BCL nadere afspraken gemaakt met het CJIB om te voorkomen dat zedendelinquenten af en toe toch voor elektronische detentie in aanmerking worden gebracht.

2.1.2 Lokale screening

Algemeen

Het BCL stuurt de vonnis- en persoonsgegevens van ED-kandidaten toe aan de Penitentiaire Inrichting Administratief(PIA) van de woonregio. De PIA nodigt een kandidaat vervolgens uit voor een intakegesprek, dat plaatsvindt op het PIA-kantoor. In alle PIA's voeren de medewerkers ED zo'n gesprek aan de hand van een landelijk ontwikkeld intakeformulier. Daarop worden persoons-, detentie- en administratieve gegevens vastgelegd. Bovendien wordt geregistreerd hoe men in het levensonderhoud voorziet, of er gezondheidsproblemen zijn, en of er sprake is van alcohol- drugs- of gokproblemen. Ook wordt nagegaan of er andere problemen zijn die een belemmering zouden kunnen vormen voor de toepassing van elektronische detentie.

Niet alle ED-medewerkers zijn speciaal getraind in het voeren van zo'n intakegesprek. Er zijn ook geen verder uitgewerkte werkinstructies hoe een intake dient plaats te vinden en welke tolerantiegrenzen gelden met betrekking tot de subjectieve selectiecriteria voor ED. Zoals veel ED-medewerkers aangaven, is het inschatten of een kandidaat geschikt is voor elektronische detentie, een kwestie van *fingerspitzengefühl*, veelal gebaseerd op eerdere ervaring als penitentiair inrichtingswerker in de omgang met justitiabelen. Het gegeven dat een plaatsingsadvies goedkeuring behoeft van het bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek, betekent overigens wel dat er tot op zekere hoogte een onafhankelijke check is op de geschiktheidsbeoordeling^[8].

[8] Het hoofd van het BCL heeft hierbij aangegeven dat de motivering van de plaatsingsadviezen soms erg summier is. Ook de ISt heeft dit vastgesteld. Volgens het hoofd BCL dient het advies beter te worden onderbouwd, bv. door de checklist die met het plaatsingsadvies wordt meegezonden uit te breiden.

Identiteitscontrole

De Ist heeft zich ervan gewist dat in alle PIA's de identiteit van ED-kandidaten wordt geverifieerd. Kandidaten zonder geldig legitimatiebewijs worden geweigerd. De ED-medewerkers in alle PIA's zijn recent getraind in het vaststellen van de echtheid van identiteitsdocumenten en beschikken inmiddels ook over speciale detectieapparatuur om falsificaties op te sporen.

In sommige PIA's wordt standaard een foto genomen van de betrokkene. Die foto wordt dan aan het intakeformulier gehecht en bij de latere elektronische aansluiting gebruikt om de identiteit van de elektronisch gedetineerde opnieuw vast te stellen. Dit gebeurt echter niet in alle PIA's

Delictachtergrond

Voor welk delict een ED-kandidaat is veroordeeld, is tijdens de intake in de PIA doorgaans niet bekend. Er wordt in het intakegesprek ook niet standaard naar geïnformeerd. Het gepleegde delict is voor de PIA geen reden om negatief te adviseren over een ED-plaatsing. Er wordt vanuit gegaan dat uitsluiting op grond van het delict al in een eerder stadium door het BCL heeft plaatsgevonden. Volgens enkele gesprekspartners van de Ist is het wel voorgekomen dat veroordeelden wegens een zedendelict toch elektronisch gedetineerd zijn geweest, hoewel dit op grond van het landelijk vastgestelde beleid een uitsluitingscriterium is.

Criminele en justitiële voorgeschiedenis

ED-medewerkers beschikken ten tijde van de intake niet over gegevens met betrekking tot het criminele verleden van een kandidaat. Evenmin is er standaard informatie beschikbaar over het verloop van eventuele eerdere vrijheidsbenemende en -beperkende straffen. Sommige ED-medewerkers waarmee is gesproken, gaven aan wel behoefte te hebben aan dergelijke voorinformatie. Er wordt tijdens het intakegesprek wel geïnformeerd of iemand eerder gedetineerd is geweest, maar dat heeft geen consequenties voor het plaatsingsadvies. De (doorgaans onbekende) omvang en ernst van het criminele en justitiële verleden vormen geen contra-indicatie voor een ED-plaatsing en leiden evenmin tot het stellen van extra voorwaarden of tot een bijzonder toezichtsarrangement tijdens de elektronische detentie.

Psychische en verslavingsproblematiek

Hier wordt aan de hand van het intakeformulier bij de betrokkene naar geïnformeerd. Men gaat af op datgene wat de kandidaat hierover te melden heeft. De vraag of er bijzondere psychosociale of psychiatrische problemen zijn, wordt door de ED-medewerker subjectief ingeschat. Soms wordt dat afgeleid uit het medicijngebruik dat de kandidaat tijdens het intakegesprek moet opgeven.

Geschiktheid woning

Een harde eis is dat de woning geschikt is voor de elektronische aansluiting. Dat houdt in dat er elektriciteit is en dat de woning stabiel moet zijn, omdat bewegingen van de apparatuur foutmeldingen opleveren. De leefbaarheid van de woning wordt ook beoordeeld. Is er sprake van

sterk onhygiënische omstandigheden of van bv. een drugspand, dan wordt geadviseerd om niet tot plaatsing over te gaan. Bovendien speelt woonoppervlak een rol. Beschikt een kandidaat bijvoorbeeld uitsluitend over een kleine, kale kamer met alleen een bed dan wordt met hem besproken of de elektronische detentie wel succesvol zal kunnen worden volbracht.

In sommige gevallen beschikt de veroordeelde niet over een eigen woning, maar verblijft deze in een zorg- of opvanginstelling. Het hangt dan vooral van de medewerking van die instelling af of de elektronische detentie wordt geëffectueerd.

Vaak blijkt overigens niet tijdens het intakegesprek maar pas bij de latere elektronische aansluiting zelf dat een woning niet geschikt is voor ED. In dat geval wordt alsnog besloten om van de aansluiting af te zien.

De woning wordt niet standaard geïnspecteerd op verdachte omstandigheden die een aanwijzing zouden kunnen zijn voor criminele activiteiten. De ISt heeft slechts een enkele maal vernomen dat dat wel gebeurde. In één geval heeft dat toen geleid tot een politie-inval en tot het oprollen van een illegale wietplantage.

Instemming veroordeelde

De ISt heeft vastgesteld dat elektronisch gedetineerden in alle PIA's de landelijk voorgeschreven verklaring tekenen dat akkoord wordt gegaan met de voorwaarden voor de elektronische detentie. Gedetineerden in een penitentiaire inrichting worden standaard geïnformeerd over hun rechten en plichten; ook over de mogelijkheid om zich bij de Commissie van Toezicht van de inrichting te beklagen. Reguliere gedetineerden krijgen daartoe de beschikking over schriftelijk vastgelegde huisregels. Elektronisch gedetineerden tekenen weliswaar een schriftelijke akkoordverklaring waarin de voorwaarden van de elektronische detentie zijn vermeld, maar worden verder in geen van de PIA's schriftelijk geïnformeerd over de verschillende geldende procedures. Die worden doorgaans alleen mondeling tijdens het intakegesprek en bij de elektronische aansluiting gecommuniceerd.

Instemming huisgenoten

De DJI-circulaire die het uitvoeringsbeleid met betrekking tot ED regelt, schrijft voor dat alle volwassen huisgenoten schriftelijk instemmen met de elektronische detentie. Daarvoor is een standaardformulier beschikbaar. De ISt heeft vastgesteld dat die schriftelijke instemming niet in alle gevallen wordt gevraagd. Vaak wordt volstaan met een schriftelijk akkoord van uitsluitend de juridische hoofdbewoner van de woning, maar niet van andere volwassen medebewoners, zoals de partner van de veroordeelde. Doorgaans wordt dan wel mondelinge instemming gevraagd, maar soms blijft ook dat achterwege.

Werk

Alle PIA's passen de richtlijn toe dat een elektronisch gedetineerde mag blijven werken, mits hij kan aantonen dat hij minimaal 2-3 maanden voordien werk had. Dat moet blijken uit een werkgeversverklaring.

Om elektronisch te kunnen peilen of iemand daadwerkelijk op het werk aanwezig is, moet het om een vaste werkplek gaan. Mobiele functies, zoals taxichauffeur of steigerbouwer zijn uitgesloten, evenals werk dat niet overdag op doordeweekse dagen wordt verricht.

De betrouwbaarheid van de werkgever wordt niet vooraf geverifieerd. Hoewel dat nog niet is voorgekomen, kan het volgens ED-medewerkers waarmee de IST heeft gesproken, voorkomen dat een elektronisch gedetineerde in dienst is bij een malafide werkgever.

Overzicht van de redenen om niet in elektronische detentie te plaatsen

Steekproefsgewijze is nagegaan wat gedurende de eerste maand(en) van 2007 de redenen zijn geweest om kandidaten af te wijzen voor plaatsing in elektronische detentie^[9]. Tabel 3 geeft een indicatief inzicht:

In de meeste gevallen is het gebrek aan motivatie van de veroordeelde, dat o.a. blijkt uit niet verschijnen voor het intakegesprek of het afwezig zijn bij de afgesproken elektronische aansluiting de reden voor het niet doorgaan van de elektronische detentie. Afwijzing op grond van de verwachting dat iemand zich niet aan de voorwaarden zal houden, komt veel minder vaak voor.

Tabel 3

Reden afwijzing ED	Aantal
Niet verschenen voor intakegesprek	59
Alcohol en/of drugsproblematiek	13
Eigen verzoek/geen interesse meer	8
Geen geldig identiteitsbewijs	6
Gratie/opschorting t.u.l. door OM	5

[9] Deze analyse had v.w.b. de PIA's te Arnhem (n=17), Haarlem (n=46) en in Roermond (n=11) betrekking op de eerste maanden van 2007 tot aan het feitelijke inspectiebezoek. In de PIA Rotterdam zijn de in januari 2007 afgewezen kandidaten (n=31) geïnventariseerd. De PIA Groningen houdt geen registratie bij van de afwijzingen.

Niet aanwezig voor elektronische aansluiting	4
Geen (geschikt) woonadres	4
Onvoldoende beheersing Nederlandse/Engelse taal	2
Psychische problematiek	1
Ontbrekende instemming hoofdbewoner	1
Geweldsincident bij aansluiting	1
Ongeldige verblijfstitel	1
Totaal	105

2.2 Risicomanagement

In de circulaire van DJI waarin de uitvoeringsvoorschriften zijn opgenomen voor de toepassing van ED, zijn de volgende voorwaarden benoemd waaraan de elektronisch gedetineerde zich dient te houden:

- Het verblijfadres mag slechts worden verlaten overeenkomstig daarover met de PIA gemaakte afspraken.
- De elektronisch gedetineerde moet zich houden aan de aanwijzingen van de PIA-medewerker die is belast met het toezicht en hem alle verlangde inlichtingen verstrekken.
- De toezichthouder moet te allen tijde toegang worden verschaft tot het verblijfadres.
- Gedurende de elektronische detentie mogen geen strafbare feiten worden gepleegd.
- Het gebruik van drugs is verboden.
- Aan urinecontroles moet worden meegewerkt.

In de circulaire zijn geen voorwaarden opgenomen met betrekking tot het gebruik of misbruik van alcohol. In het beleidskader Elektronische Detentie van DJI uit 2003 wordt daarover opgemerkt: "Indien er indicaties zijn voor mogelijk alcohol *misbruik* kan ook het gebruik van alcohol worden verboden"^[10].

De bovengenoemde circulaire van de DJI gaat ook in op het disciplinaire beleid bij overtreding van de voorwaarden. Als een elektronisch gedetineerde zich niet aan de voorwaarden houdt, dan behoort de medewerker elektronische detentie daarover schriftelijk verslag uit te brengen aan de directeur van de PIA. Die roept de betrokkene vervolgens op. Na hem of haar te hebben gehoord, kan de directeur beslissen tot het geven van een formele waarschuwing of tot het adviseren aan de selectiefunctionaris om de elektronische detentie te beëindigen en betrokkene in een penitentiaire inrichting te plaatsen. Als een elektronisch gedetineerde niet voldoet aan de oproep om zich te melden of als deze zich anderszins aan de elektronische detentie onttrekt, dan behoort betrokkene volgens de circulaire terstond in het opsporingsregister te worden geplaatst.

[10] O.c. blz. 20

In het beleidskader Elektronische Detentie wordt de procedure beschreven hoe bij elektronische alarmmeldingen dient te worden gehandeld.

Bovendien wordt gestipuleerd dat de PIA-medewerker het verblijfadres onverwacht kan bezoeken: "Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat iedere gedetineerde onder ED gemiddeld één maal onverwacht wordt bezocht"^[11]. In dat verband wordt ook nog vermeld dat bij of naar aanleiding van zo'n bezoek een urinecontrole kan worden verricht.

In het beleidskader wordt tenslotte nog aangegeven dat "de verschillende momenten van controle in de voorbereidingsfase zullen worden uitgewerkt in de vorm van protocollen en dienstinstructies". Kennelijk is dit niet gebeurd. De wijze waarop toezicht gehouden dient te worden, is noch landelijk, noch lokaal verder geoperationaliseerd in concrete schriftelijke dienstinstructies.

Hieronder zal worden beschreven hoe de verschillende PIA's het toezicht op de elektronisch gedetineerden in de praktijk uitoefenen.

2.2.1 Elektronische signalering onregelmatigheden

Elektronische controle van de aanwezigheid op het verblijfadres is het wezenlijke kenmerk van ED. Zodra een elektronisch gedetineerde zich ongeoorloofd buiten bereik van de thuis geplaatste ontvangapparatuur beweegt, vindt er een alarmmelding plaats aan de meldkamer van de beveiligingsorganisatie ADT Security Services. Hetzelfde gebeurt als de apparatuur wordt bewogen of verplaatst, of als de elektronische enkelband wordt "gesaboteerd". De meldkamer neemt bij zo'n melding telefonisch contact op met de PIA die toezicht houdt op de gedetineerde. Buiten kantooruren is hiervoor altijd een ED-medewerker geconsigneerd. Van verschillende kanten heeft de ISt klachten gehoord over de afnemende kwaliteit van de elektronische apparatuur. Deze apparatuur is aan vervanging toe. Er zijn relatief veel apparaten buiten gebruik en het komt regelmatig voor dat onterechte alarmmeldingen plaatsvinden. Ook zijn niet alle ED-medewerkers te spreken over de tijdigheid en de precisie van de ADT-meldingen buiten kantooruren. Inmiddels is er op landelijk niveau overleg met ADT gestart om deze problemen op te lossen.

Zodra een elektronische alarmmelding wordt ontvangen, neemt de betrokken ED-medewerker telefonisch contact op met de gedetineerde om te achterhalen wat de oorzaak is van de melding. Daarbij wordt soms een paar minuten gewacht om te zien of er wellicht een aanvullende melding komt van ADT dat de betrokkene zich weer binnen het bereik van de ontvanger bevindt. Om beveiligingsrisico's te voorkomen, is het essentieel dat snel actie wordt genomen op een alarmmelding. Voorzover de ISt heeft kunnen vaststellen wordt niet te lang gewacht met het opnemen van telefonisch contact met de elektronisch gedetineerde.

[11] O.c. blz. 20

De vraag is echter wat er vervolgens gebeurt. Medewerkers van één van de PIA's gaan bij meldingen van bewogen ontvangers of van storingen aan de enkelband altijd langs bij de betrokkene. De mogelijkheid van sabotage wordt daar te groot geacht om te kunnen volstaan met uitsluitend een telefonisch contact met de elektronisch gedetineerde. Niet duidelijk is geworden of een dergelijke vervolgactie ook in andere PIA's zo stelselmatig gebeurt of dat de dienstdoende ED-medewerker hierin discretionaire ruimte heeft. Er zijn in ieder geval geen dienstinstructies in welke gevallen alarmmeldingen door middel van een thuisbezoek stelselmatig dienen te worden opgevolgd.

Als er in de nachtelijke uren (23:00-06:00) een alarmmelding binnenkomt bij de dienstdoende ED-medewerker, dan worden elektronisch gedetineerden uit veiligheidsoverwegingen in beginsel niet thuis bezocht, behalve als er sprake is van een ernstige calamiteit. Normaal gesproken vindt een eventueel thuisbezoek dan de volgende dag plaats.

In drie van de vijf PIA's beschikken de ED-medewerkers die buiten kantooruren zijn geconsigneerd, over een beveiligde laptop waarmee toegang kan worden verkregen tot het geautomatiseerde informatiesysteem van ADT waarin bijzonderheden met betrekking tot elektronisch gedetineerden worden vastgelegd. In de andere PIA's heeft de geconsigneerde medewerker uitsluitend de beschikking over schriftelijke informatie met betrekking tot de elektronisch gedetineerden. In de praktijk blijkt de beschikbaarheid van relevante informatie om ook buiten kantooruren adequaat op alarmmeldingen te kunnen reageren, geen probleem te zijn.

2.2.2 Controle thuis en op het werk

Een belangrijk onderdeel van het toezicht op elektronisch gedetineerden is dat ook door middel van thuisbezoeken en aanwezigheidspeilingen op het werk het goede verloop van de detentie wordt vastgesteld. Zoals eerder is aangegeven, gaat het landelijke beleidskader ED uit 2003 ervan uit dat elektronisch gedetineerden tenminste eenmaal thuis worden bezocht. Dit is echter niet vastgelegd in dienstinstructies; noch landelijk, noch lokaal. De praktijk verschilt dan ook van PIA tot PIA.

Thuisbezoeken kunnen onverwacht plaatsvinden, naar aanleiding van een elektronische alarmmelding of worden gecombineerd met het aan de betrokkene uitreiken van bij de PIA binnengekomen gerechtelijke stukken. Een aantal PIA's zegt ernaar te streven om alle elektronisch gedetineerden tenminste eenmaal thuis te bezoeken of op het werk te controleren. Sommige streven er bovendien naar om langergestrafte elektronisch gedetineerden vaker te bezoeken. Daar staat echter een enkele PIA tegenover waarvan de ED-medewerkers überhaupt niet standaard thuisbezoeken afleggen, maar dat alleen op indicatie-bijvoorbeeld naar aanleiding van een alarmmelding- doen.

In een aantal PIA's wordt niet actief gestuurd op het afleggen van thuisbezoeken of het doen van aanwezigheidspeilingen op het werk. Het wordt dan aan de ED-medewerkers zelf overgelaten of en wanneer zij dat doen. In andere PIA's is - soms sinds kort- de planning van thuisbezoeken of werkcontroles ondergebracht bij een afzonderlijke functionaris binnen het team van ED-medewerkers.

De systematische registratie van controles thuis of op het werk is in enkele PIA's (sinds kort) op orde gebracht. In een aantal andere PIA's worden de controles nog niet afdoende geregistreerd. Dat bemoeilijkt de monitoring door de leiding van de PIA en door de coördinator van het ED-team.

De gebrekkige registratie maakte het ook voor de ISt lastig om vast te stellen hoe vaak elektronisch gedetineerden nu daadwerkelijk thuis worden bezocht of worden gecontroleerd op aanwezigheid op het werk. Indirect is daarvan toch wel een indicatie verkregen: zie schema 1.

Er blijken er behoorlijke verschillen te zijn tussen de PIA's in de mate waarin gedetineerden thuis worden bezocht of op het werk worden gecontroleerd. Met redelijke zekerheid kan worden geconcludeerd dat lang niet alle elektronisch gedetineerden überhaupt thuis worden bezocht.

In vier PIA's worden de thuisbezoeken standaard door één medewerker per auto afgelegd. Alleen als er aanwijzingen zijn dat er mogelijke problemen kunnen ontstaan, gaan twee ED-medewerkers op bezoek. Dat is bv. het geval als er elektronisch onregelmatigheden zijn geconstateerd. In één PIA worden de thuisbezoeken stevast door twee ED-medewerkers afgelegd. Deze werkwijze is ingevoerd naar aanleiding van enkele gewelddadige incidenten.

De ISt heeft de ED-medewerkers die zijn geïnterviewd gevraagd, in hoeverre zij hun taak als een louter controlerende zagen of dat zij bij de thuisbezoeken ook ruimte namen voor persoonlijke aandacht gedetineerden en soms zelfs enige begeleiding. Hoewel er nuanceverschillen zijn, menen alle medewerkers waarmee is gesproken, dat controle weliswaar het belangrijkste is, maar dat daarnaast ruimte moet zijn voor enige persoonlijke aandacht. Sommige medewerkers vergeleken hun functie met die van piw'er in een penitentiaire inrichting. In beide functies moet je volgens hen scherpe grenzen stellen, maar maak je ook af en toe een praatje, biedt je ondersteuning of verwijst je zonodig door naar andere instanties. Zoals eerder is aangegeven, hebben de inspecteurs van de ISt beiden een dag een ED-medewerker bij thuisbezoeken vergezeld. Ook tijdens die bezoeken bleek sprake te zijn van een vriendelijke, respectvolle bejegening met persoonlijke aandacht voor de elektronisch gedetineerde. Er wordt tijdens die bezoeken meestal een praatje gemaakt.

Doorgaans beperkt het thuisbezoek zich tot de woonkamer. De woning wordt niet actief gecontroleerd op aanwijzingen voor niet-toegestane activiteiten. Zoals een aantal geïnterviewde medewerkers aangaf, heeft men ook geen bijzondere opsporingsbevoegdheid.

Schema 1:

PIA Roermond:					
In deze PIA is begin 2007 een intensief controlebeleid (op het werk en thuis) ingevoerd. Nagegaan is in hoeverre de in januari 2007 aangesloten elektronisch gedetineerden tot de datum van het inspectiebezoek al dan niet thuis of door middel van peilapparatuur op het werk zijn bezocht:					
Duur ED	0 controle	1 controle	2 controle	3 controle	4 controle
0-13 dagen	6				
14 - 20 dagen	17	5			
21- 27 dagen	4	1			
28 - 34 dagen	1	2	1		
35 - 60 dagen	3		2		
61 – 90 dagen			2	1	1
Conclusie: - kortgedetineerden (< 4 weken) worden niet of slechts eenmaal bezocht - langgedetineerden (≥ 4 weken) worden soms vaker, maar soms ook helemaal niet bezocht					
PIA Arnhem:					
In de eerste 3 maanden van 2007 hebben 69 aan- en 57 elektronische afsluitingen plaatsgevonden. In totaal hebben in dezelfde periode 40 geplande thuisbezoeken of controles op het werk plaatsgevonden. Ergo, niet alle elektronisch gedetineerden worden planmatig thuis bezocht of op het werk gecontroleerd.					
PIA Haarlem:					
In de maanden februari t/m april hebben hier 105 elektronische aansluitingen plaatsgevonden en 95 afsluitingen. Via de dagagenda kon worden vastgesteld dat in deze periode 15 thuisbezoeken of aanwezigheidspeilingen op het werk hadden plaatsgevonden. Lang niet iedereen wordt dus thuis bezocht. Wel heeft de ISt kunnen vaststellen dat de weinige al wat langer aangesloten elektronisch gedetineerden met werk allemaal tijdens de arbeid waren gecontroleerd.					
PIA Rotterdam:					
In deze PIA zijn in 2006 in totaal 788 deelnemers aangesloten. Het aantal geplande thuisbezoeken of werkpeilingen bedroeg in dat jaar 156. In de maanden januari en februari van 2007 ging het om resp. 121 aansluitingen en 45 planmatige controles. Ook hier worden dus niet alle elektronisch gedetineerden thuis of op het werk gecontroleerd.					
PIA Groningen:					
In deze PIA was het onmogelijk te achterhalen in hoeverre thuisbezoeken of peilingen op het werk hadden plaatsgevonden.					

De aanwezigheidscontrole op het werk vindt plaats met mobiele peilapparatuur. Die apparatuur vangt het signaal van de elektronische enkelband op. Als geen signaal wordt ontvangen, wordt getracht de gedetineerde telefonisch op het werk te bereiken. In het uiterste geval wordt de werkplek betreden om de gedetineerde op te sporen. Voorzover de ISt heeft kunnen waarnemen, gebeurt de aanwezigheidscontrole consciëntieus.

2.2.3 Controle op alcohol en druggebruik

In de eerder genoemde circulaire van DJI wordt gestipuleerd dat bij of naar aanleiding van thuisbezoeken urinecontroles op mogelijk druggebruik kunnen worden afgenomen.

Slechts één PIA doet dit ook, zij het weinig frequent. De controles vinden dan op het PIA-kantoor plaats. Hoewel de afname van urinecontroles daar niet wordt geregistreerd, zou zo'n controle volgens de geïnterviewde medewerkers ongeveer eenmaal per kwartaal plaatsvinden.

Medewerkers van dezelfde PIA hebben bij thuisbezoeken de beschikking over blaasapparatuur waarmee alcoholgebruik kan worden geconstateerd. Naar schatting ongeveer eens per maand wordt hier zo'n blaastest daadwerkelijk afgenomen.

Geen van de andere PIA's controleert op deze wijze het gebruik van alcohol of drugs. Men gaat af op wat men tijdens huisbezoeken waarneemt en neemt op basis daarvan actie. Veel medewerkers waarmee is gesproken, gaven aan dat het afnemen van urinecontroles in de praktijk moeilijk valt te organiseren.

Verder meent een aantal van de geïnterviewde ED-medewerkers dat er geen duidelijke grenzen zijn met betrekking tot het verbieden of gedogen van (matig) alcohol- en softdruggebruik. De IST heeft kunnen constateren dat de opvattingen waar deze grenzen getrokken zouden moeten worden, uiteenlopen.

2.2.4 Disciplinair beleid en beëindiging ED

In alle PIA's wordt volgens de ED-medewerkers een disciplinair rapport opgemaakt als er sprake is van serieuze overtredingen van de voorwaarden. In dat geval wordt de elektronisch gedetineerde zo mogelijk al de volgende dag opgeroepen om zich te verantwoorden bij de directiefunctionaris die bevoegd is om een disciplinaire maatregel te treffen.

In de praktijk worden beide sancties toegepast die ook in de DJI-circulaire met uitvoeringsvoorschriften worden genoemd, nl. een officiële waarschuwing of beëindiging van de elektronische detentie door plaatsing in een reguliere penitentiaire inrichting. Ook andere sancties komen echter voor, zoals het intrekken van vrije tijd of het verbieden om nog langer te werken.

De uiteindelijke beslissing om een elektronisch gedetineerde over te plaatsen naar een penitentiaire inrichting wordt niet genomen door de inrichtingsdirecteur maar door de selectiefunctaris gevangeniswezen. In de meeste gevallen wordt de elektronisch gedetineerde dan, vooruitlopend op die selectiebeslissing, alvast ondergebracht in het nabijgelegen huis van bewaring.

In de PIA Groningen bestaat die laatste mogelijkheid niet langer, omdat het betreffende huis van bewaring is gesloten. Als de elektronische detentie daar wordt beëindigd, dan wordt de veroordeelde heengezonden. Hij wordt dan (soms veel) later opnieuw opgeroepen om zijn verdere straf in een beperkt beveiligde inrichting te ondergaan. De betreffende ED-medewerkers betreuren

deze gang van zaken, omdat lik-op-stuk beleid bij ernstige overtredingen van de voorwaarden nu niet meer mogelijk is.

De Ist heeft steekproefsgewijs nagegaan welke feiten aanleiding zijn geweest tot het aanzeggen van een strafrapport. In verreweg de meeste gevallen gaat het om ongeoorloofde afwezigheid thuis. Andere, minder vaak voorkomende redenen voor het aanzeggen van een strafrapport en het eventueel daarna beëindigen van de elektronische detentie zijn o.a. het vermoedelijke of gebleken gebruik van alcohol of drugs, sabotage met de enkelband, of aanhouding door de politie op verdenking van een nieuw strafbaar feit.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in 2006 opgelegde strafrapporten waarop een sanctie is gevolgd in de vijf PIA's :

Tabel 4:

Wijze van afdoening strafrapport	Aantal
Aantal formele waarschuwingen	89
Aantal beëindigingen door overplaatsing naar een penitentiaire inrichting	87
Aantal beëindigingen door plaatsing in het opsporingsregister	52
Totaal aantal strafrapporten dat heeft geresulteerd in een sanctie	228

De in de tabel opgenomen aantallen strafrapporten moeten worden afgezet tegen de 2277 elektronische aansluitingen in 2006. De tabel laat onder andere zien dat de elektronische detentie slechts in een zeer beperkt aantal gevallen (52 van 2277 aansluitingen) heeft geleid tot plaatsing in het opsporingsregister. In alle andere gevallen is de detentie succesvol beëindigd, of heeft de betrokkene zijn of haar straf aansluitend in een penitentiaire inrichting vervolgd.

2.3 Sociale uitkeringen

Zoals eerder in dit rapport is gemeld, is de toepassing van ED eerder door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) geëvalueerd. Hoewel tijdens de elektronische detentie het recht op een sociale uitkering vervalt, stelden de onderzoekers vast dat de uitkering in 65% van de gevallen gewoon door bleef lopen. Twee mogelijke verklaringen werden daarvoor aangegeven: 1) gedetineerden melden het feit van hun detentie niet bij de uitkeringsinstantie, of 2) uitkeringsinstanties zetten de uitkering niet stop vanwege de administratieve rompslomp die daarmee gemoeid is. De onderzoekers van het ITS signaleren verder dat de dagvergoeding van €7,50 waarop gedetineerden bij het stopzetten van de uitkering recht hebben, "wellicht toereikend

is om te voorzien in de dagelijkse levensbehoeften, maar de woonlasten en dergelijke kunnen er niet van betaald worden”^[12]

De Ist is nagegaan of deze problematiek inmiddels is opgelost. Dat bleek slechts zeer ten dele het geval te zijn. De uitkeringsinstanties worden sinds januari 2005 door middel van een koppeling van informatiesystemen automatisch geïnformeerd als justitiabelen al dan niet elektronisch worden gedetineerd. De informatievoorziening aan de gemeentelijke sociale diensten verloopt via het Inlichtingenbureau van de Nederlandse Gemeenten.

Aanvullend daarop worden de elektronisch gedetineerden in alle PIA's tijdens het intakegesprek gewezen op de eigen verantwoordelijkheid om hun detentie bij de uitkeringsinstantie te melden. Desondanks komt het nog steeds voor dat elektronisch gedetineerden hun uitkering behouden. Volgens de ED-medewerkers en de hoofden PIA waarmee is gesproken, verschilt vooral het beleid van de gemeentelijke sociale diensten onderling heel sterk. Sommige gemeenten zetten een bijstandsuitkering radicaal stop, zelfs als het om een heel kortdurende elektronische detentie gaat; andere sociale diensten blijven de sociale uitkering volledig doorbetalen; en nog weer andere diensten brengen op de bijstanduitkering eerst de door Justitie uit te keren dagvergoeding in mindering. Een duidelijk patroon valt in deze gemeentelijke verschillen niet te ontdekken. Ze blijken bijvoorbeeld niet afhankelijk te zijn van de omvang van de gemeente.

Echter, niet alleen het gemeentelijk uitkeringsbeleid varieert sterk, ook de PIA's verschillen in de manier waarop dagvergoedingen worden toegekend. In alle PIA's moet de gedetineerde tijdens de intake kunnen aantonen dat hij een sociale uitkering geniet. Is dat het geval, dan wordt vervolgens in drie van de vijf PIA's de dagvergoeding zonder meer uitgekeerd. Twee PIA's gaan verder en kennen pas een dagvergoeding toe als de elektronisch gedetineerde schriftelijk kan aantonen dat de sociale uitkering is stopgezet. Daarmee wordt voorkomen dat gedetineerden zowel een uitkering blijven ontvangen als de dagvergoeding.

Aan de ED-medewerkers is gevraagd of zij hebben geconstateerd dat elektronisch gedetineerden die alleen een dagvergoeding van €7,50 ontvangen, daardoor in financiële problemen komen. Dat werd beaamd. Zoals ook het ITS-onderzoek heeft aangegeven, is de dagvergoeding ontoereikend om in de vaste woonlasten te voorzien. Die financiële problematiek wordt nog versterkt doordat de dagvergoeding in beginsel pas na afloop van de elektronische detentie wordt overgemaakt. Om dat laatste probleem te verzachten, wordt soms ook tussentijds uitgekeerd.

De Ist heeft niet kunnen vaststellen hoe groot de omvang van de bovengenoemde problematiek is en van hoeveel gedetineerden de uitkering daadwerkelijk wordt gestopt. Wel heeft zij

[12] Post, B., L. Tielemans, C. Woldringh; *Geboeid door de enkelband; evaluatie pilot elektronische detentie*. Nijmegen, 2005, blz. 62.

steekproefsgewijze in de dossiers van 133 elektronisch gedetineerden kunnen nagaan hoeveel van hen tijdens de elektronische detentie werk hadden, hoever tevoren een sociale uitkering genoten, en hoever anderszins in hun levensonderhoud moesten voorzien:

Tabel 5

Bron van inkomsten van elektronisch gedetineerden (n=133)	%
Werk	34%
Sociale uitkering*	50%
Geen van beide	16%

* Slechts in drie PIA's was het mogelijk om in de dossiers ook het soort sociale uitkering te achterhalen. In meer dan de helft van de gevallen betrof het daar een gemeentelijke bijstandsuitkering.

2.4 Organisatorische aspecten

In het voorgaande zijn de bevindingen van de ISt gepresenteerd met betrekking tot de wijze waarop elektronische detentie in de praktijk wordt toegepast. Voor een goede uitvoering van ED en vooral voor een goede borging van de uitvoeringspraktijk, is een aantal organisatorische randvoorwaarden van belang.

2.4.1 Communicatie en informatievoorziening binnen het team

De teams van ED-medewerkers zijn klein. In alle PIA's zijn zij ofwel op dezelfde kamer ofwel op naast elkaar gelegen kamers gehuisvest. Dit maakt een soepel onderling contact mogelijk. De communicatielijnen zijn heel kort. Daarnaast houden alle teams 's-morgens een korte briefing waar bijzonderheden van de dag tevoren en van de consignatiedienst na kantoortijd worden uitgewisseld. Deze briefing staat los van het formele teamoverleg al dan niet onder leiding van het hoofd van de PIA.

De kwaliteit van de digitale informatievoorziening wisselt sterk van de ene tot de andere PIA. Er is weliswaar een landelijk ontwikkeld PIA-registratiesysteem, maar dit voorziet lang niet in alle dagelijkse informatiebehoeften. Er is bij de ED-medewerkers behoefte aan een volwaardig ED-volgsysteem waarmee je de dagelijkse werkprocessen met betrekking tot elektronisch gedetineerden kunt plannen en de voortgang daarvan kunt bewaken. Omdat de ontwikkeling van een dergelijk volgsysteem niet centraal werd gefaciliteerd, hebben de verschillende PIA's los van elkaar hun eigen lokale informatiesysteem ontwikkeld. Soms gaat het om een betrekkelijk simpel systeem, waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten van een digitale agenda. Maar er zijn ook uitgebreidere informatiesystemen gebouwd, die veel verschillende onderdelen van het werkproces digitaal ondersteunen.

2.4.2 Lokale monitoring en sturing

De leiding van het ED-team en het hoofd van de PIA sturen de werkprocessen van de medewerkers vooral op casuïstische basis aan. Bilateraal of in teamverband wordt dan besproken

hoe met bepaalde bijzondere situaties dient te worden omgegaan.

Afhankelijk van de knelpunten die zich in de praktijk voordoen en van de oplossingen die daarvoor worden gevonden, hebben alle PIA's geleidelijk hun eigen aanpak ontwikkeld. Stelselmatige periodieke evaluaties van de werkwijze aan de hand van (bijvoorbeeld statistische) analyses van de werkprocessen vinden in de PIA's niet of nauwelijks plaats. Door middel van het eerder genoemde landelijke PIA-registratiesysteem wordt slechts een beperkt aantal kengetallen gemonitord.

De mate van sturing door de leidinggevende verschilt sterk van de ene tot de andere PIA. In sommige PIA's is sprake van een grote mate van zelfsturing door de medewerkers. Die bepalen daar grotendeels zelf hoe zij het werk indelen, wie thuis of op het werk wordt gecontroleerd en welke vrijheidsgraden aan elektronisch gedetineerden worden toegekend. In andere PIA's is de autonomie van de medewerkers om het eigen werk in te richten minder groot.

2.4.3 "Checks and balances"

In een aantal PIA's heeft de leiding de grote mate van zelfsturing door de ED-medewerkers beperkt door de werkwijze anders te organiseren. Voorheen had daar iedere ED-medewerker zijn eigen caseload. Vanaf het intakegesprek tot en met de uiteindelijke elektronische afsluiting van een gedetineerde werden alle handelingen door dezelfde medewerker verricht. Het risico dat verschillende ED-medewerkers hun eigen uitvoeringsbeleid ontwikkelden was volgens de betreffende leidinggevendenden dermate groot, dat de werkwijze anders werd ingericht. Intakegesprek, elektronische aansluiting en thuisbezoeken worden daar nu niet langer door steeds dezelfde medewerker verricht. Omdat een elektronisch gedetineerde nu met verschillende medewerkers te maken heeft, ontstaat er volgens de leidinggevendenden in die PIA's ook meer intercollegiale eenduidigheid in de werkwijze en in de afspraken die met gedetineerden worden gemaakt. Kortom, er zijn daar nu meer "checks and balances". Deze keuze is niet in alle PIA's gemaakt. In één PIA is heel bewust gekozen voor een werkwijze waarbij elektronisch gedetineerden stevast met dezelfde ED-medewerker te maken hebben.

In het aanvankelijke toetsingskader van de IST lag niet besloten om bijzondere aandacht te besteden aan het risico van persoonlijke integriteitsschendingen. Tijdens het inspectieonderzoek is echter gebleken dat dit risico reëel is en serieuze aandacht behoeft. Het gaat daarbij in het bijzonder om het gevaar dat medewerkers sommige gedetineerden bijzondere gunsten verlenen. Het is mede om dit soort integriteitsschendingen te helpen voorkomen dat in een aantal PIA's de hierboven genoemde gedifferentieerde werkwijze met "checks and balances" is ingevoerd. Een bijzonder integriteitsrisico ontstaat als mannelijke medewerkers solo vrouwelijke gedetineerden thuis elektronisch aansluiten of controleren, of omgekeerd. De meeste PIA's hebben dan ook het beleid dat solo-bezoeken alleen plaatsvinden indien de medewerker van

hetzelfde geslacht is als de elektronisch gedetineerde. Dit gebeurt echter niet in alle PIA's.

2.4.4 Samenwerking met de politie

In het beleidskader Elektronische Detentie van de DJI uit 2003 is opgenomen dat de politie standaard wordt geïnformeerd bij plaatsing in ED. De intentie daarvan is dat de politie eventuele geconstateerde onregelmatigheden doorgeeft aan de PIA en, omgekeerd, inspringt als de ED-medewerker acuut ingrijpen in de thuissituatie noodzakelijk acht. Hoewel deze procedure niet is overgenomen in de circulaire met uitvoeringsvoorschriften van de DJI uit 2005, is het wel in alle PIA's standaardpraktijk dat de politie wordt geïnformeerd. Meestal gebeurt dat per fax, maar soms ook bij brief.

De kwaliteit van de samenwerking met de politie is wisselend. In sommige grote steden verloopt die uiterst moeizaam; op het platteland verloopt de samenwerking doorgaans soepeler. Als een elektronisch gedetineerde op verdenking van een nieuw strafbaar feit wordt aangehouden, wordt dat door sommige politiediensten doorgegeven aan de PIA, door andere niet. Ook verschilt de bereidheid om in te springen bij calamiteiten in de thuissituatie van elektronisch gedetineerden sterk.

De bekendheid met ED binnen de politieorganisatie is ook niet overal even groot. Een aantal PIA's heeft in het verleden wel voorlichtingen verzorgd voor politiediensten, maar deze informatie is niet overal beklijfd.

2.4.5 Landelijke monitoring en sturing

Dat grote behoefte bestaat aan een meer eenduidige uitvoeringspraktijk heeft de ISt in veel gesprekken geconstateerd. Aan de hand van de verslagen van het overleg van de hoofden PIA in 2006 heeft zij echter kunnen vaststellen dat dit tot voor kort ook geen majeur gespreksonderwerp is geweest in dit overleg. Pas zeer recent heeft de huidige voorzitter van het PIA-overleg het initiatief genomen om de wenselijke stroomlijning van het uitvoeringsbeleid ED prominenter te agenderen.

Alle leidinggevendenden waarmee in de loop van het inspectieonderzoek is gesproken, alsmede de voorzitter van het categoriale overleg van de hoofden PIA, zijn ontevreden over de organisatorische inbedding van de PIA's en over de manier waarop de lijnverantwoordelijkheid voor elektronische detentie thans is belegd. Er is weliswaar sprake van landelijke afstemming tussen de hoofden PIA en tussen de coördinatoren van ED-teams, maar de daar gemaakte afspraken zijn niet bindend. Zoals één van gesprekspartners het verwoordde: "Je ziet dat verschillende locaties ondanks gemaakte afspraken toch weer verschillend handelen.....Het probleem is dat kwesties in het PIA-overleg niet worden bekrachtigd in de lijn". Vrij algemeen is de wens om de PIA's niet langer onder de lijnverantwoordelijkheid te brengen van de locatiedirecteur

van een nabijgelegen penitentiaire inrichting, maar om één landelijke penitentiaire directeur eindverantwoordelijk te maken voor de verschillende PIA's. Alleen op die manier zou meer uniformiteit in de uitvoeringspraktijk kunnen worden bewerkstelligd.

3 Conclusies

3.1 Algemeen

Elektronische detentie is in 2003 bij wijze van experiment als executiemodaliteit ingevoerd. ED is bestemd voor veroordeelden met een lopend vonnis die in aanmerking komen voor de zg. zelfmeldprocedure. In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen gepresenteerd van het inspectieonderzoek naar de toepassing van elektronische detentie. In dit hoofdstuk volgen de conclusies van de ISt. Voordat wordt ingegaan op specifieke uitvoeringsaspecten van ED, zijn enkele algemene conclusies op zijn plaats.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft op verzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing een onderzoek ingesteld naar de criminele en justitiële voorgeschiedenis van elektronisch gedetineerden. Grotendeels op basis van die voorgeschiedenis heeft het WODC hun potentiële recidiverisico bepaald. Uit de WODC-studie blijkt dat elektronisch gedetineerden qua omvang en ernst van hun antecedenten en op basis van het risico van herhaald delictgedrag, doorgaans tot de middelzware categorie behoren. Met andere woorden, in veel gevallen is er een substantieel risico op het plegen van nieuwe delicten. Desondanks is de feitelijke recidive tijdens de elektronische detentieperiode gering. In circa 93% van de gevallen wordt ED succesvol afgesloten. Bovendien is van de mislukte elektronische detenties, slechts een gedeelte het gevolg van een volledige onttrekking aan het elektronisch toezicht of van een aanhouding wegens een nieuw strafbaar feit. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat sommige strafbare feiten onopgemerkt blijven, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ED voor wat betreft het maatschappelijk veiligheidsrisico dat wordt gelopen, een effectief alternatief is voor een korte detentie in een penitentiaire inrichting.

Daar staat tegenover dat bij de manier waarop ED thans wordt uitgevoerd, de nodige kritische kanttekeningen zijn te plaatsen. Behalve een beleidskader ED uit 2003 en een algemene circulaire met uitvoeringsinstructies uit 2005, is er binnen het gevangeniswezen weinig centrale sturing geweest op de implementatie en de uitvoering. Het inspectieonderzoek laat dan ook zien dat de vijf regionale Penitentiaire Inrichtingen Administratief, waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor ED is belegd, elk hun eigen werkwijze hebben ontwikkeld. Het uitvoeringsproces is daar op hoofdlijnen weliswaar gelijk, maar er zijn binnen die hoofdlijnen ook grote verschillen in de uitvoering. Er is geen garantie dat elektronisch gedetineerden in alle PIA's gelijk worden behandeld.

Er is weliswaar landelijk afstemmingsoverleg tussen de leidinggevendenden van de PIA's en van de regionale teams van ED-medewerkers, maar de daar gemaakte afspraken zijn niet bindend. De

operationele, landelijke eindverantwoordelijkheid voor elektronische detentie is niet eenduidig binnen de reguliere lijn van de DJI belegd. Het ontbreken van heldere operationele werkinstructies en van afdoende landelijk voorgeschreven registratiesystemen belemmeren een goede landelijke borging en monitoring van ED. Zeker nu ED zich heeft ontwikkeld tot een volwaardig alternatief voor de korte vrijheidsstraf, acht de Ist dit niet verantwoord. De sturing in de lijn van de DJI-organisatie op de toepassing van ED dient volgens haar dan ook te worden versterkt.

3.2 Selectie van elektronisch gedetineerden

Algemeen

Er zijn landelijk vastgestelde criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een kortgestrafte met een lopend vonnis in aanmerking komt voor ED. Ook zijn er heldere uitsluitingscriteria. Het Centraal Justitieel Incassobureau verifieert of een veroordeelde over een geldig verblijfadres en over een geldige verblijfstitel beschikt. Verder checkt het CJIB of het Openbaar Ministerie wellicht negatief heeft geadviseerd over de elektronische tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf en of er sprake is van een zedendelict. Zedendelinquenten zijn nl. uitgesloten van ED. De voorselectie bij het CJIB is vooral administratief van aard en verloopt grotendeels geautomatiseerd. Slechts af en toe is in de praktijk toch een zedendelinquent tot ED toegelaten, maar er zijn inmiddels nadere afspraken gemaakt tussen het CJIB en DJI om dat voortaan te voorkomen.

Het bureau Capaciteitsplanning en Logistiek (BCL) heeft de centrale regie over de verdere selectie- en plaatsingsprocedure bij de DJI. Dit bureau stuurt de persoons- en vonnisgegevens naar de PIA in de woonregio van de kandidaat voor elektronische detentie. Daar wordt aan de hand van een gestructureerd intake-interview bepaald of deze al dan niet wordt toegelaten tot ED. Zo'n gesprek vindt plaats door een ED-medewerker. De uitkomst van het gesprek wordt in de vorm van een beknopt plaatsingsadvies voorgelegd aan het BCL.

Identiteitscontrole

De verificatie van de identiteit van elektronisch gedetineerden vindt volgens de Ist afdoende plaats. Het personeel is recent getraind in het traceren van valse identiteitspapieren. Sommige PIA's nemen bij de intake een digitale foto van de kandidaat. Dit is een praktijk die ook in de andere PIA's zou kunnen worden geïntroduceerd. Zo'n actuele foto vergemakkelijkt namelijk een herhaalde identiteitscontrole bij de feitelijke elektronische aansluiting van de gedetineerde.

Delictachtergrond en criminele en justitiële voorgeschiedenis

De PIA beschikt veelal niet over nadere informatie met betrekking tot het delict waarvoor iemand is veroordeeld, noch over de criminele en justitiële antecedenten van een kandidaat. Een aantal ED-medewerkers heeft aangegeven ten tijde van het intakegesprek met een kandidaat wel over dit

soort achtergrondinformatie te willen beschikken. Ook de ISt lijkt dat van belang. Immers, met behulp van dergelijke informatie is een betere risico-inschatting en een gerichter toezicht mogelijk.

Psychomedische en verslavingsproblematiek

ED-medewerkers zijn vaak oud-piw'ers die de geschiktheid van veroordeelden voor ED vooral op basis van *fingerspitzengefühl* beoordelen. Dat geldt vooral waar subjectieve criteria, zoals psychomedische en verslavingsproblematiek in het geding zijn. Hoewel dat *fingerspitzengefühl* een belangrijke kwaliteit is, bestaat het risico dat de medewerkers bij hun plaatsingsadvies heel verschillende tolerantiegrenzen hanteren. Het landelijke bureau BCL dat de uiteindelijke beslissing neemt over de plaatsing in ED, zou de eenheid van plaatsingsbeleid moeten bewaken. Dan dienen de plaatsingsadviezen echter wel beter te worden onderbouwd dan nu vaak het geval is.

De geschiktheid van de woning

De manier waarop wordt vastgesteld of de woning geschikt is voor ED, is toereikend. Wel is meer duidelijkheid gewenst over de vraag in hoeverre de woning tijdens de aansluiting en tijdens latere thuisbezoeken mag worden geïnspecteerd op verdachte omstandigheden die een aanwijzing kunnen zijn voor criminele activiteiten. Enkele ED-medewerkers doen dat wel, anderen bewust niet met het argument dat zij niet over de geëigende opsporingsbevoegdheid beschikken. De ISt acht het van belang om in nadere werkinstructies heel scherp te definiëren wat in dit opzicht wel en niet van de ED-medewerkers wordt verwacht^[13].

Instemming veroordeelde en huisgenoten.

Landelijk is voorgeschreven dat een elektronisch gedetineerde zich schriftelijk akkoord verklaart met de ED-condities. De ISt heeft vastgesteld dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. Dat geldt echter niet voor de schriftelijke instemming van volwassen huisgenoten. De landelijke richtlijnen van de DJI schrijven voor dat alle volwassen huisgenoten expliciet schriftelijk akkoord dienen te gaan. Het tegen de zin van huisgenoten thuis detineren van veroordeelden brengt een te groot risico met zich mee. Het heeft de ISt overigens verbaasd dat elektronisch gedetineerden weliswaar een schriftelijke akkoordverklaring tekenen met de ED-voorwaarden, maar dat zij geen schriftelijke informatie krijgen over de verdere gang van zaken en de spelregels tijdens de elektronische detentie. Het is wenselijk om hierin te voorzien. In dit opzicht is er een analogie met gedetineerden in een penitentiaire inrichting die volgens de Penitentiaire beginselenwet schriftelijk moeten worden geïnformeerd over de geldende huisregels.

[13] Kennelijk verwacht ook de Minister van Justitie dat door middel van onverwachte huisbezoeken sommige strafbare feiten worden voorkomen. In zijn brief van 25 augustus 2005 aan de Tweede Kamer (TK 2004-2005, 29800 VI, NR. 167, blz. 4) geeft hij dat expliciet aan.

Werk

Elektronisch gedetineerden die minimaal twee maanden tevoren werk hadden, mogen tijdens hun ED blijven doorwerken. De betrouwbaarheid van de werkgever wordt niet geverifieerd. Om te voorkomen dat elektronisch gedetineerden in dienst van malafide werkgevers direct of indirect aan mogelijke strafbare feiten meewerken, is op indicatie een nadere check van de werkgever op zijn plaats.

3.3 Risicomanagement

Elektronische signalering onregelmatigheden

Elektronische controle van de aanwezigheid op het verblijfadres, is het wezenlijke kenmerk van ED. Zodra een elektronisch gedetineerde zich ongeoorloofd buiten bereik van de thuis geplaatste ontvangapparatuur beweegt, vindt er een alarmmelding plaats. Hetzelfde gebeurt als de apparatuur wordt bewogen of verplaatst, of als de elektronische enkelband wordt "gesaboteerd". Voorzover de ISt heeft kunnen vaststellen, reageren ED-medewerkers die een elektronische alarmmelding ontvangen, alert. Er wordt niet te lang gewacht met het opnemen van contact met de gedetineerde bij een alarmmelding.

Er zijn wel twee andere kritische opmerkingen te plaatsen.

In de eerste plaats heeft de ISt veel klachten gehoord over de afnemende kwaliteit van de elektronische apparatuur. Deze apparatuur is volgens nagenoeg alle respondenten aan vervanging toe. Daarnaast geeft de centrale meldkamer van ADT Security Services alarmmeldingen niet altijd even tijdig en precies door aan de ED-medewerkers. In overleg met ADT wordt inmiddels gewerkt aan oplossing van deze problemen.

Het tweede kritische punt betreft de opvolging van alarmmeldingen. Er zijn in geen van de PIA's dienstinstructies die aangeven in welke gevallen alarmmeldingen per se door een middel van een thuisbezoek moeten worden opgevolgd en wanneer dat wordt overgelaten aan de beoordeling van de dienstdoende ED-medewerker. Daarin zou wel moeten worden voorzien.

Controle thuis en op het werk

Hoewel dat niet in de DJI-circulaire met uitvoeringsinstructies is overgenomen, spreekt het beleidskader ED uit 2003 de verwachting uit dat elektronisch gedetineerden tenminste eenmaal onverwacht worden gecontroleerd door middel van een thuisbezoek of een aanwezigheidspelling op het werk. Een enkele uitzondering daargelaten, zeggen de meeste PIA's daar ook naar te streven.

De ISt heeft echter vastgesteld dat deze fysieke controles lang niet in alle gevallen daadwerkelijk plaatsvinden. Bovendien blijken er substantiële verschillen te zijn in het controlebeleid van de verschillende PIA's.

Het is dringend noodzakelijk is om nadere normen te definiëren voor het afleggen van thuisbezoeken^[14]. Omdat de aanwezigheid op het werk niet standaard elektronisch kan worden vastgesteld, zouden de aanwezigheidspeilingen op het werk wellicht nog iets vaker moeten plaatsvinden^[15].

Daarnaast dient het afleggen van thuisbezoeken en het verrichten van aanwezigheidspeilingen op het werk beter te worden geregistreerd dan nu het geval is. Actievere monitoring of de controles voldoende frequent plaatsvinden, is nodig.

De IST is positief over de grondhouding van de ED-medewerkers ten opzichte van de elektronisch gedetineerden. Hoewel de nadruk ligt op controle, is er ook persoonlijke aandacht voor de gedetineerden. De vergelijking die sommige geïnterviewde ED-medewerkers in dit opzicht trokken tussen hun functie en die van p.w'er in een penitentiaire inrichting, wordt onderschreven.

Wel is het van belang om nader te definiëren wat precies van medewerkers ED wordt verwacht bij het signaleren van verdachte omstandigheden in de woning van elektronisch gedetineerden die een aanwijzing kunnen vormen voor criminele activiteiten.

Controle op alcohol- en druggebruik

Hoewel de DJI-circulaire met uitvoeringsvoorschriften die mogelijkheid wel biedt, wordt slechts in één van de PIA's af en toe gecontroleerd op het gebruik van drugs en/of alcohol. Dit is niet voldoende.

De Inspectie vindt het een goede praktijk dat medewerkers van de PIA waar wel wordt gecontroleerd op alcoholgebruik bij thuisbezoeken, beschikken over blaasapparatuur. Los daarvan zouden gedetineerden in alle PIA's steekproefsgewijze of op indicatie kunnen worden opgeroepen of verwezen voor een urinecontrole op druggebruik.

Het is dan wel van belang dat er een duidelijk protocol komt waarin wordt vastgelegd in welke gevallen op drugs en/of alcohol wordt gecontroleerd. In zo'n protocol zullen ook duidelijkere grenzen moeten worden getrokken met betrekking tot het verbieden van (overmatig) alcohol en (soft)druggebruik.

Disciplinair beleid en beëindiging ED

Voorzover de IST dat heeft kunnen vaststellen wordt passend gereageerd op overtredingen van de voorwaarden waaraan elektronisch gedetineerden zich hebben te houden. Het motto van sommige ED-medewerkers: "grotere vrijheid betekent ook grotere eigen verantwoordelijkheid" wordt onderschreven.

[14] Die zouden er bijvoorbeeld op neer kunnen komen dat veroordeelden die langer dan 3-4 weken elektronisch gedetineerd zijn, minstens eenmaal thuis worden bezocht en dat vervolgbezoeken minimaal eenmaal per 4 weken plaatsvinden.

[15] Een strakker controlebeleid heeft consequenties voor de inzet van ED-medewerkers. Hoewel zij daar geen specifieke aandacht aan hebben besteed, hebben de inspecteurs wel de indruk gekregen dat het combineren van controles nog efficiënter kan gebeuren dan nu het geval is

Om slagvaardig te kunnen reageren op overtredingen, is het van belang dat elektronisch gedetineerden na het mislukken van de elektronische detentie snel in een penitentiaire inrichting kunnen worden ondergebracht. In de meeste PIA's bestaat die mogelijkheid en wordt de betrokkene zonodig direct teruggeplaatst in het nabijgelegen huis van bewaring.

Bezien zou moeten worden of een dergelijke constructie ook niet voor de PIA Groningen kan worden gerealiseerd^[16].

Verder is het snel kunnen plaatsen in een penitentiaire inrichting van gedetineerden die de voorwaarden ernstig overtreden, een belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving van het wettelijk te regelen huisarrest.

3.4 Sociale uitkeringen

In het evaluatieonderzoek door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen uit 2005 naar de toepassing van ED is gewezen op de complexe problematiek van elektronisch gedetineerden met een sociale uitkering. Op grond van de geldende richtlijnen zou zo'n uitkering moeten worden stopgezet. In de praktijk gebeurt dat lang niet altijd. Hoewel de informatievoorziening van het gevangeniswezen aan de verschillende uitkeringsinstanties inmiddels is verbeterd, komt het nog steeds voor dat de sociale uitkering aan elektronisch gedetineerden blijft doorlopen. Vooral het beleid van de gemeentelijke sociale diensten varieert in dit opzicht zeer sterk.

Daar komt bij dat, als uitkering wordt stopgezet, de dagvergoeding van €7,50 ontoereikend is om in de woonlasten en andere vaste lasten te voorzien.

Deze problematiek is al veel langer onderwerp van overleg tussen de ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de totstandkoming en implementatie van de nieuwe wettelijke regeling van het huisarrest zal hiervoor een bevredigende oplossing gevonden moeten worden.

Intussen zou wel het beleid van de PIA's met betrekking tot het al dan niet verstrekken van een dagvergoeding aan elektronisch gedetineerden kunnen worden gestroomlijnd. In een aantal PIA's wordt deze dagvergoeding ook uitgekeerd als de sociale uitkering niet wordt stopgezet. De IST vindt dat onjuist en pleit ervoor om de werkwijze van een aantal andere PIA's landelijk in te voeren. Die PIA's keren de dagvergoeding uitsluitend uit als de gedetineerde schriftelijk kan aantonen dat de uitkering is stopgezet.

[16] De PIA Groningen kon vroeger een beroep doen op het HvB Groningen. Met het sluiten van deze inrichting is die mogelijkheid vervallen.

3.5 Organisatorische aspecten

Communicatie en informatievoorziening binnen het ED-team

De communicatielijnen tussen de ED-medewerkers en hun coördinator zijn heel kort. Vaak zitten de kleine teams op één kamer.

Minder positief is de ISt over de digitale informatievoorziening ter ondersteuning van het werkproces en over de manier waarop de ED-medewerkers hun activiteiten en eventuele bijzonderheden m.b.t. elektronisch gedetineerden registreren. Met een aantal ED-medewerkers waarmee is gesproken, meent de Inspectie dat er dringend behoefte is aan een volwaardig landelijk volgsysteem ED. Als de registratie van ED-activiteiten op orde is, kan ook de noodzakelijke monitoring op de uitvoering door lokale en centrale leidinggevendenden beter uit de verf komen.

Lokale monitoring en sturing

De sturing door coördinatoren van teams van ED-medewerkers en door hoofden PIA vindt vooral op casuïstisch niveau plaats. Concrete praktische knelpunten worden dan besproken. In een aantal PIA's kan naar de mening van de ISt actiever worden gestuurd. De autonomie van de ED-medewerkers om invulling te geven aan de eigen functie is daar soms wel erg groot. Stelselmatige periodieke evaluaties van de werkwijze aan de hand van (bijvoorbeeld statistische) analyses van de werkprocessen vinden in de PIA's onvoldoende plaats. Het aantal kengetallen aan de hand waarvan de uitvoeringspraktijk wordt gemonitord is nog te beperkt.

"Checks and balances"

De leiding van een aantal PIA's heeft de grote mate van zelfsturing door de ED-medewerkers beperkt door de werkwijze anders te organiseren. Voorheen had daar iedere ED-medewerker zijn eigen caseload. Vanaf het intakegesprek tot en met de uiteindelijke elektronische afsluiting van een gedetineerde werden alle handelingen door dezelfde medewerker verricht. Het risico dat verschillende ED-medewerkers hun eigen uitvoeringsbeleid gaan ontwikkelen was volgens de betreffende leidinggevendenden dermate groot, dat de werkwijze nu anders is ingericht. Intakegesprek, elektronische aansluiting en thuisbezoeken worden daar niet langer door steeds dezelfde medewerker verricht. Omdat een elektronisch gedetineerde nu met verschillende medewerkers te maken heeft, ontstaat er volgens de leidinggevendenden in die PIA's ook meer eenduidigheid in de werkwijze en in de afspraken die met gedetineerden worden gemaakt. Te overwegen valt om een dergelijke werkwijze landelijk in te voeren. Ook het risico van persoonlijke integriteitschendingen wordt daardoor verminderd.

Eveneens een praktijk waarvan de landelijke invoering zou kunnen worden overwogen, is dat solo-thuisbezoeken alleen plaatsvinden indien de medewerker van hetzelfde geslacht is als de elektronisch gedetineerde. Hoewel het risico van (beschuldigingen van) integriteitschendingen

hiermee niet valt uit te sluiten, wordt het daardoor wel beperkt.

Samenwerking met de politie

De landelijke uitvoeringsrichtlijnen schrijven voor dat de politie altijd wordt geïnformeerd over de elektronische detentie van individuele veroordeelden.

De ISt heeft vastgesteld dat dit in alle PIA's ook standaardpraktijk is. Overigens verloopt de samenwerking met de lokale politie sterk wisselend. Sommige politiediensten informeren de PIA onvoldoende bij aanhoudingen van ED-gestelden op verdenking wegens een nieuw strafbaar feit en zijn ook niet erg bereid om assistentie te verlenen bij eventuele calamiteiten in de thuissituatie van elektronisch gedetineerden. Wellicht dat een hernieuwde voorlichtingscampagne in die regio's waar de samenwerking moeizaam verloopt, tot betere samenwerking leidt.

Landelijke monitoring en sturing

Zoals ook al in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, is het van cruciaal belang dat de operationele, landelijke eindverantwoordelijkheid voor elektronische detentie eenduidig in de lijnorganisatie van de DJI wordt belegd.

Versterking van de centrale sturing is een noodzakelijke voorwaarde om een meer eenduidige uitvoeringspraktijk van elektronische detentie te bewerkstelligen.

4 Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Inspectie voor de Sanctietoepassing naar aanleiding van dit themaonderzoek naar de toepassing van elektronische detentie zijn van tweeërlei aard. Sommige aanbevelingen voor verbetering van de uitvoeringspraktijk kunnen nu al worden geëffectueerd. Andere aanbevelingen zijn aandachtspunten waarmee rekening kan worden gehouden bij de vormgeving en implementatie van de nieuwe wettelijk te verankeren sanctiemodaliteit huisarrest. Deze nieuwe sanctiemodaliteit wordt beoogd de huidige executiemodaliteit elektronische detentie te vervangen.

4.1 Aanbevelingen gericht aan de staatssecretaris van Justitie

1. Overweeg om in het kader van de nieuwe wettelijk te verankeren sanctiemodaliteit huisarrest de omvang en de aard van de criminele en justitiële voorgeschiedenis te betrekken bij de invulling van het toezicht op de veroordeelde.
2. Tref in het kader van de nieuwe wettelijke regeling van het huisarrest een afdoende financiële regeling voor veroordeelden waarvan de uitkering vervalt.

4.2 Aanbevelingen gericht aan de DJI

1. Versterk de centrale sturing op de uitvoering van elektronische detentie door de operationele, landelijke eindverantwoordelijkheid eenduidig in de lijnorganisatie van de DJI te beleggen.
2. Ontwikkel een set van landelijke uitvoeringsinstructies, bijvoorbeeld in de vorm van een handboek ED, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de onderstaande aanbevelingen van de ISt.
3. Overweeg om het maken van een digitale foto bij de intake van kandidaten voor elektronische detentie standaard in alle PIA's in te voeren.
4. Verplicht de PIA's om de plaatsingsadviezen met betrekking tot ED beter te motiveren of breid de checklist uit die bij dit plaatsingsadvies wordt gevoegd.
5. Definieer in nadere werkinstructies precies wat van medewerkers ED wordt verwacht bij het signaleren van verdachte omstandigheden in de woning van elektronisch gedetineerden die

een aanwijzing kunnen vormen voor criminele activiteiten.

6. Stel zeker dat in alle gevallen alle volwassen huisgenoten schriftelijk instemmen met de elektronische detentie.
7. Overweeg om elektronisch gedetineerden niet alleen een verklaring met voorwaarden te laten ondertekenen, maar om hen ook standaard schriftelijk te informeren over de (lokale) procedures en voorschriften rond ED.
8. Check op indicatie de betrouwbaarheid van werkgevers van elektronisch gedetineerden.
9. Definieer nadere normen voor de frequentie waarmee elektronisch gedetineerden thuis dienen te worden bezocht en waarmee hun aanwezigheid op het werk wordt gecontroleerd. Zorg ervoor dat deze controles worden geregistreerd en dat er wordt toegezien op de uitvoering.
10. Definieer de grenzen met betrekking tot het verbieden van (overmatig) alcohol en (soft)druggebruik en ontwikkel een protocol - incl. praktische voorzieningen- voor de controle op gebruik van alcohol en/of drugs door elektronisch gedetineerden.
11. Bezie de praktische mogelijkheid om elektronisch gedetineerden van de PIA Groningen die de voorwaarden ernstig overtreden, direct te kunnen detineren.
12. Voer landelijk in dat de dagvergoeding van €7,50 aan elektronisch gedetineerden alleen wordt uitgekeerd als een gedetineerde schriftelijk kan aantonen dat zijn sociale uitkering is stopgezet.
13. Overweeg om de werkwijze van een aantal PIA's waarbij intakegesprek, elektronische aansluiting en thuisbezoeken niet door steeds dezelfde medewerker geschieden, landelijk in te voeren.
14. Ontwikkel nader integriteitsbeleid en overweeg om ter beperking van mogelijke integriteitsrisico's landelijk te bepalen dat solo-bezoeken thuis alleen plaatsvinden indien de medewerker van hetzelfde geslacht is als de elektronisch gedetineerde.
15. Overweeg een (hernieuwde) voorlichtingscampagne voor de politiediensten in de regio's waar de samenwerking nu niet optimaal verloopt.

Bijlage 1: Afkortingen

BCL:	Bureau Capaciteitsbenutting en Logistiek (Dienst Justitiële Inrichtingen)
CJIB:	Centraal Justitieel Incassobureau
DJI:	Dienst Justitiële Inrichtingen
ED:	Elektronische detentie
ISt:	Inspectie voor de Sanctietoepassing
ITS:	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
LCA:	Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen
OM:	Openbaar Ministerie
PIA:	Penitentiaire Inrichting Administratief
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie

Bijlage 2: Toetsingskader

Toetsingscriterium	Toetsingsindicator
1. Bij de plaatsing in ED wordt het risico van mogelijke misdragingen voldoende afgewogen.	1.1. Er zijn vaste, al dan niet landelijk vastgestelde procedures en criteria m.b.t. de plaatsing van ED-kandidaten.
	1.2. De toepassing van deze procedures en criteria wordt gemonitord en op basis daarvan zonodig bijgesteld.
	1.3. Veroordeelden wegens een zedendelict en veroordeelden die uitgezet of uitgeleverd zullen worden, worden niet elektronisch gedetineerd. Hetzelfde geldt voor veroordeelden t.a.v. wie het OM negatief heeft geadviseerd. 1.4. De bij de plaatsingsbeslissing betrokken partijen (CJIB, BCL, PIA en/of SF) stellen vast of er op basis van de criminele voorgeschiedenis een verhoogd risico is op (ernstige) recidive tijdens de ED.
	1.5. De bij de plaatsingsbeslissing betrokken partijen (CJIB, BCL, PIA en/of SF) stellen vast of er op basis van het verloop van de t.u.l. van eerdere straffen (intramuraal en/of extramuraal) sprake is van een verhoogd misluktingsrisico van de ED.
	1.6. De PIA stelt vast of er sprake is van een verhoogd misluktingsrisico van de ED t.g.v. psychomedische problematiek (m.n. verslaving)
	1.7. De PIA stelt vast of mogelijke problemen in de thuissituatie een verhoogd misluktingsrisico van de ED opleveren; m.n. of er indicaties zijn van eerder huiselijk geweld.
	1.8. De PIA stelt vast of de woning geschikt is voor ED.

	1.9. Indien sprake is van bovenstaande risico's dan leidt dat tot het afzien van ED of tot een bijzonder toezichtsarrangement (risicomangement)
	1.10. De elektronisch gedetineerde wordt schriftelijk en mondeling geïnformeerd over de voorwaarden en beperkingen die voor hem gelden en stemt daarmee schriftelijk in.
2. Er wordt afdoende preventief toezicht gehouden op de thuissituatie van de elektronisch gedetineerden	2.1. Er is landelijk en/of lokaal uitvoeringsbeleid (werkinstructies) m.b.t. het preventief toezicht op de ED-gestelde en diens thuissituatie.
	2.2. De toepassing van dit beleid wordt lokaal en landelijk gemonitord en op basis daarvan zonodig bijgesteld.
	2.3. De identiteit van de elektronisch gedetineerde wordt zowel bij de intake als bij de ED-aansluiting geverifieerd.
	2.4. De juistheid van de administratieve inschrijving van elektronisch gedetineerden wordt steekproefsgewijze gecontroleerd door de inrichtingsdirectie
	2.5. Bij de ED-aansluiting en tijdens het verloop van de ED worden eventuele 'danger signs' van mogelijke misdragingen in de thuissituatie door middel van huisbezoeken vastgesteld.
	2.6. Indien dat tijdens de intake of tijdens het verloop van de ED is geïndiceerd, wordt gecontroleerd op drugsgebruik en/of alcoholmisbruik.
	2.7. Bij de ED-aansluiting wordt vastgesteld dat volwassen huisgenoten vrijwillig instemmen met de elektronische detentie.
	2.8. tijdens het verloop van de ED worden eventuele problemen m.b.t. het welzijn van de elektronisch gedetineerden en diens huisgenoten door middel van telefonische en/of face-to-face contacten gesignaleerd.
3. Er wordt afdoende preventief toezicht gehouden op de werksituatie van de elektronisch gedetineerden	3.1. Er is landelijk en/of lokaal uitvoeringsbeleid (werkinstructies) m.b.t. het preventief toezicht op de werksituatie van ED-gestelden.

	3.2. De realisatie hiervan wordt lokaal en landelijk gemonitord en het uitvoeringsbeleid wordt op basis daarvan zonodig bijgesteld.
	3.3. De stabiliteit en betrouwbaarheid van de werksituatie wordt vooraf geverifieerd.
	3.4. De verplichte aanwezigheid op het werk wordt periodiek gecontroleerd.
4. Er wordt slagvaardig gereageerd op onregelmatigheden tijdens het verloop van de elektronische detentie.	4.1. Er is landelijk en/of lokaal uitvoeringsbeleid (werkinstructies) m.b.t. de reactie op onregelmatigheden.
	4.2. De toepassing van dit beleid wordt landelijk en lokaal gemonitord en op basis daarvan zonodig bijgesteld.
	4.3. Bij elektronische signaleringen van onregelmatigheden neemt de PIA-medewerker onmiddellijk contact op met de elektronisch gedetineerde om de reden daarvan te achterhalen.
	4.4. Bij elektronisch vastgestelde ongeoorloofde afwezigheid en bij andere overtredingen van de voorwaarden, wordt door de PIA-medewerker altijd rapport opgemaakt.
	4.5. Bij ernstige of herhaalde onregelmatigheden adviseert de PIA altijd tot plaatsing in een penitentiaire inrichting.
	4.6. Gesignaleerde onregelmatigheden m.b.t. ED-gestelden worden geregistreerd en binnen het team van ED-medewerkers gecommuniceerd.
	4.7. Dienstdoende ED-medewerkers hebben steeds directe beschikking over relevante en actuele informatie m.b.t. de aan hen toevertrouwde elektronisch gedetineerden.
	4.8. Er wordt adequaat samengewerkt met de lokale opsporingsdiensten bij incidenten (o.a. wederzijdse informatie-uitwisseling).

5. DJI en PIA dragen vanuit hun verantwoordelijkheid bij aan het zoveel mogelijk beperken van oneigenlijk gebruik van sociale uitkeringen door elektronisch gedetineerden.	5.1. Er zijn landelijke procedures die oneigenlijk gebruik van sociale uitkeringen door ED-gestelden zoveel mogelijk helpen te voorkomen (o.a. informatieoverdracht uitkeringsinstantie)
	5.2. Elektronisch gedetineerden met een uitkering worden door de PIA gewezen op de eigen verantwoordelijkheid om de uitkeringsinstantie te informeren.

Bijlage 3: Het recidivegevaar van elektronisch gedetineerden
(WODC)