

Over het 'eigen'aardige karakter van het elektronisch toezicht in België

Kristel Beyens¹, Marie-Sophie Devresse²,
Dan Kaminski³ en Heidi Luypaert⁴ *

Tussen oktober 2005 en september 2006 deed een ploeg van criminologen van de Vrije Universiteit Brussel en de Université Catholique de Louvain onderzoek naar de toepassing van het elektronisch toezicht in België. Dit onderzoek gebeurde in opdracht van minister van Justitie Laurette Onkelinx, die de reglementering, de besluitvorming en het verloop van het elektronisch toezicht wilde laten doorlichten. Eind september 2006 werd het eindrapport van dit onderzoek ingediend bij de opdrachtgever. Deze heeft echter niet gewacht op de resultaten om reeds vanaf mei 2006 enkele fundamentele wijzigingen door te voeren, die de voorbode waren voor het realiseren van een stijgend aantal plaatsingen onder elektronisch toezicht. Later bleek dat deze wijzigingen de overgang inluidden van de overheveling van de uitvoering van het elektronisch toezicht door het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (NCET) naar het op 1 januari 2007 opgerichte Directoraat-generaal Justitiehuizen. Deze wijziging in de toepassingspraktijk, die zich dus zowel op organisatorisch vlak als op het vlak van toekenning en opvolging van het elektronisch toezicht afspeelt, is anno 2007 een feit geworden, die evenwel niet zonder slag of stoot plaatsgegrepen heeft. Ondertussen zijn we meer dan een jaar na de afsluiting van het onderzoek en stellen we vast dat de toepassingspraktijk nog steeds niet gestabiliseerd is en geconfronteerd wordt met vele onduidelijkheden.

Het onderzoek waarvan hierboven sprake, bestudeerde de relatief stabiele toestand van het elektronisch toezicht, zoals ontwikkeld tussen 2002 en 2006. De omzendbrief van 9 augustus 2002⁵ vormde tijdens deze periode de 'basistekst' waarmee de verschillende actoren betrokken bij het elektronisch toezicht werkten

en op teunden. In dit artikel synthetiseren we de belangrijkste bevindingen en conclusies. Alle wijzigingen die zich sinds de zomer van 2006 afspeelden worden hier en daar aangegeven, voor zover we er zelf zicht op hebben. Aangezien ze buiten de periode van het onderzoek vallen, verwijzen we naar huidige praktijken zonder evenwel een doorgedreven vergelijking of analyse te kunnen maken.

2. Over de wisselwerking tussen onderzoek en beleid

In tegenstelling tot andere penitentiaire praktijken heeft de Belgische beleidsmaker, van bij haar invoering, een bijzondere interesse vertoond voor het elektronisch toezicht. Dit uit zich in de eerste plaats in het promoten van het elektronisch toezicht door de overheid, die regelmatig een uitbreiding van het aantal onder toezichtstellingen voorstelt.⁶ Dit opbod kadert in de context van de strijd tegen de overbevolking van de gevangenen, die men wil ontlasten door veroordeelden naar huis te sturen met een enkelband. Een ander teken van deze beleidsinteresse zien we in de snelle openvolging van onderzoeken over het elektronisch toezicht die gefinancierd zijn door verschillende ministers van Justitie. Van bij de prille ontstaansgedachte werd er reeds een studie besteld door minister van Justitie De Clerck bij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, die de voor- en nadelen van het elektronisch toezicht in kaart moest brengen.⁷ Toen het elektronisch toezicht werd ingevoerd bij wijze van experiment werd een onderzoek uitbesteed aan de afdeling criminologie van de KULeuven om de effecten van het elektronisch toezicht op de betrokkenen in kaart te brengen.⁸ Met de oprichting van het Nationaal Centrum voor Elek-

* We danken Pierre Reynaert voor de constructieve commentaren bij de eindredactie van de tekst.

1 Kristel Beyens is hoofddocent, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

2 Marie-Sophie Devresse was ten tijde van het onderzoek verbonden aan het Département de Criminologie et de Droit Pénal van de Université Catholique de Louvain. Sinds 1 september 2007 is zij post-doctoraal onderzoekster aan het NICC.

3 Dan Kaminski is professor, Département de Criminologie et de Droit Pénal van de Université Catholique de Louvain.

4 Heidi Luypaert is onderzoekster, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

5 M.O. nr. 1746 van 9 augustus 2002, Regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van strafuitvoering.

6 Zo stelt bijvoorbeeld de regering Verhofstadt II voor om het aantal personen onder elektronisch toezicht op te trekken tot 600 tegen eind 2006 en te gaan naar 1.000 gedetineerden onder elektronisch toezicht tegen eind 2007. Zoals het er nu uitziet, en we schrijven begin december 2007, zal deze doelstelling waarschijnlijk niet gehaald worden.

7 DEBUCK, K. & D'HAENENS, K. (1996). Electronic monitoring. Brussel: NICC.

8 STASSAERT, E., PETERS, T. & PARMENTIER, S. (2000). Elektronisch toezicht. Een belevingsonderzoek bij de eerste groep van deelnemers. Eindrapport. Onuitg. Ministerie van Justitie - Katholieke Universiteit Leuven.

tronisch Toezicht in 2000 werd de toepassing ervan uitgebreid over het ganse land.⁹ De interesse vanwege de beleidsmaker hield aan. Naar aanleiding van een beslissing op de speciale regeringstop op 30 en 31 maart 2004 om het elektronisch toezicht in te voeren als autonome strafoptie bestelde minster Onkelinx bij het NICC een onderzoek dat de mogelijkheden met betrekking tot de toepassing van het elektronisch toezicht als autonome straf op het niveau van de vonnisrechter moest onderzoeken bij zaken die anders zouden kunnen leiden tot een effectieve gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar.¹⁰ Een laatste onderzoek in de rij greep plaats tussen oktober 2005 en september 2006 door Devresse, Luypaert, Kaminski & Beyens.¹¹ Gezien de opeenvolgende ministers van Justitie nooit geneigd zijn geweest om zoveel te investeren in wetenschappelijk onderzoek naar andere penale praktijken is het des te opmerkelijker dat deze vier onderzoeken hebben kunnen gebeuren. Maar wat is er met de onderzoeksresultaten gebeurd?

In ons eigen onderzoek hebben we vastgesteld dat de timing van beleidsmakers en van wetenschappelijk onderzoek niet altijd gelijk spoort. Ten eerste heeft de beleidsmaker de resultaten van het onderzoek niet afgewacht en zijn er in volle uitvoering van het onderzoek reeds hervormingen gestart. Dit is merkwaardig, gezien het doel van het onderzoek was de toepassingspraktijk te evalueren. Ten tweede gaan de hervormingen, die vanaf mei – juni 2006 zijn ingezet, op bepaalde vlakken lijnrecht in tegen de conclusies en aanbevelingen die in het onderzoek van Devresse *et al.*¹² zijn geformuleerd (*infra*). Misschien is dat ook wel de reden waarom de onderzoeksresultaten niet zijn gevaloriseerd door de opdrachtgever. Buiten een beperkte oprisping in de kamercommissie Justitie, waar de resultaten onverwachts door de oppositie werden opgepikt in een politieke strijd tegen minister van Justitie Onkelinx, en die in bepaalde kranten vervolgens een kleine rimpeling veroorzaakten, werd er verder geen enkele ruchtbaarheid gegeven aan de bevindingen van het onderzoek.

3. Definitie en beschrijving van het elektronisch toezicht

Elektronisch toezicht houdt in dat door middel van elektronische middelen (een enkelband met een zender, een telefoontoestel met een ontvanger en een centrale computer) de aan- en afwezigheid van personen in de eigen woning kan worden gecontroleerd.¹³ Pas met de Wet op de externe rechtspositie van de veroordeelden van 17 mei 2006 krijgt het ET een wettelijke basis. Artikel 22 geeft de volgende definitie: "Het elektronisch toezicht is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde het geheel of een gedeelte van zijn vrijheidsstraf buiten de gevangenis ondergaat volgens een bepaald uitvoeringsplan, waarvan de naleving onder meer door elektronische middelen wordt gecontroleerd". Het elektronisch toezicht is dus een uitvoeringsmodaliteit van een gevangenisstraf. Maar in de praktijk zien we dat de onder elektronisch toezicht gestelde een dubbelzinnig statuut krijgt: op bepaalde vlakken behoudt de betrokkene het statuut van gedetineerde (bv. het OCMW betaalt geen leefloon uit), terwijl hij op andere vlakken gelijkgesteld wordt met de vrije burger (bv. de betrokkene heeft recht op een werkloosheidsuitkering). De ambivalente positie van 'gedetineerde' te zijn in de vrije samenleving, is één van de fundamentele aspecten van deze straf, die heel wat gevolgen heeft voor de betrokken professionelen, de gedetineerde en zijn huisgenoten. Dit aspect vormt, wat we later zullen omschrijven als, een essentiële dimensie van het elektronisch toezicht.

Het Belgische model

Tot midden 2006 gold voor alle onder elektronisch toezicht gestelden het zogenaamde Belgische model dat binnen het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht is uitgewerkt. Dit model wordt gekenmerkt door aandacht voor een activerende invulling en een sterke individualisering van de maatregel, waarbij de betrokkene intensief wordt opgevolgd. Via het elektronisch toezicht wil men de betrokkene aanzetten om zich zoveel mogelijk te integreren in de maatschappij, om mogelijke problemen in diverse levensdomeinen aan te pakken of – bij zwaardere dossiers – om de reclassering via het elektronisch toezicht verder uit te

⁹ Voorheen gebeurde de toepassing enkel vanuit de gevangenis van Sint-Gillis.

¹⁰ GOOSSENS, F., MAES, E., DELTENRE, S. & VANNESTE, C. (2005). Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf Eindrapport. Onuitg. Brussel: NICC. Zie ook: MAES, E., GOOSSENS, F., & BAS, R. (2006). Elektronisch toezicht. Enkele cijfergegevens over de actuele Belgische praktijk, mede in het licht van zijn eventuele invoering als autonome straf. *Fatik*, 110, 4-14.

¹¹ DEVRESSE, M.-S., LUYPAERT, H., KAMINSKI, D., & BEYENS, K. (2006). Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht. Eindrapport. Onuitg. Brussel: FOD Justitie - UCL - VUB.

¹² DEVRESSE, M.-S., LUYPAERT, H., KAMINSKI, D., & BEYENS, K. (2006). Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht. Eindrapport. Onuitg. Brussel: FOD Justitie - UCL - VUB.

¹³ In België is gekozen voor een systeem waarbij de betrokkene op de momenten dat hij zich in zijn woning bevindt continu wordt gecontroleerd. Via radiofrequentie staat de enkelband continu in contact met een box of ontvangstenheid in de woning en wordt er via de telefoonlijn of het GSM-netwerk contact gemaakt met een centraal computersysteem bij het NCET.

werken. Het gaat dus niet om een louter huisarrest, hetgeen in andere landen soms het geval is.

De doelgroep van het elektronisch toezicht vormt een heel diverse populatie, niet alleen wat de veroordelingen of te volgen procedures betreft (*infra*), maar voornamelijk op vlak van leefomstandigheden, professionele en sociale activiteiten, financiële situatie, enz. Deze factoren bepalen dan ook de omstandigheden waarin het elektronisch toezicht opgestart wordt. Onder het regime van de omzendbrief van 2002 krijgt elke onder toezicht gestelde een eigen uurrooster, afgestemd op zijn of haar situatie en dagbesteding. Het dagschema van de veroordeelde is samengesteld uit één of meer tijdsblokken, met name (1) 'thuis zijn'; (2) 'arbeid en/of (beroeps)opleiding'; (3) 'psychosociale activiteiten' en (4) 'vrije tijd buitenshuis'. In functie van de dagbesteding wordt een bewakingsschema opgesteld dat wordt ingevoerd in het centrale computersysteem. Hierbij maakt men een onderscheid tussen de weekdays en het weekend. Onder toezicht gestelden die beschikken over een vaste dagbesteding – namelijk een tewerkstelling of opleiding – krijgen hiervoor de nodige uren waarbij ook de verplaatsingstijd in rekening wordt genomen. Tijdens deze uren moet de betrokkene buitenshuis zijn. Onder toezicht gestelden die geen dagbesteding hebben, krijgen per dag twee uren toegekend, op te nemen tussen 9u en 18u. Deze uren zijn voorzien om op zoek te gaan naar een nuttige dagbesteding, deze voor te bereiden of om allerlei administratieve zaken in orde te brengen (bijvoorbeeld langsgaan bij het OCMW). De betrokkene moet via attesten aantonen dat hij of zij deze uren hier effectief voor gebruikt heeft. Tijdens het weekend krijgen de onder elektronisch toezicht gestelden 'vrije uren' toegekend, waarbij men volkomen vrij is om de woning (meermaals) te verlaten en te betreden, zolang men op tijd terug thuis is. De toekenning van het aantal vrije uren tijdens het weekend kent een progressief verloop.

Aangezien het elektronisch toezicht een strafuitvoering in de vrije samenleving inhoudt, wordt men regelmatig geconfronteerd met onvoorziene omstandigheden of vragen van de onder toezicht gestelde om het uurrooster beter af te stemmen op zijn of haar 'dagelijkse leven'. Indien de onder toezicht gestelde wegens omstandigheden zich niet kan houden aan het uurrooster (en bijvoorbeeld later of vroeger vertrekt of vroeger of later thuis is), dan moet dit steeds voorafgaand gemeld worden aan het NCET. Aanpassingen aan het uurrooster moeten vooraf aangevraagd en door de directie (of attaché) van het NCET goedgekeurd worden. Sinds 2006 is het regime versoepeld. Personen zonder dagbesteding hebben nu recht op vier 'vrije' uren, op te nemen tussen 8u en 18u. Men moet niet meer bewij-

zen dat deze vier uren gebruikt worden om een nuttige dagbesteding te zoeken of waar te maken. Indien er voorwaarden werden opgelegd, moeten die voorwaarden evenwel tijdens deze uren verwezenlijkt en de naleving ervan bewezen worden (bv. via attesten).

In het algemeen is de maatschappelijk assistent voor de onder toezicht gestelde het eerste aanspreekpunt. Aanpassingen van het uurrooster moeten voldoende gemotiveerd zijn. Zelfs de meest eenvoudige situaties of vragen tot wijzigingen van uurroosters vragen immers een hele organisatie: het NCET moet gecontacteerd worden, er is steeds toestemming vereist van een directielid of attaché, de *monitoring*¹⁴ moet deze aanpassingen in het systeem invoeren, enz. Voortdurende wijzigingen zouden gezien het relatief groot aantal lopende toezichten en de noodzaak om alle uurroosters adequaat te coderen in het centraal monitoring-systeem niet werkbaar zijn voor de monitoring. In het algemeen zijn er slechts een paar omstandigheden die een verandering van het uurrooster mogelijk maken, namelijk medische en professionele redenen, zoals een sollicitatiegesprek of een onverwachte tewerkstelling.

Dit model¹⁵ hecht dus een groot belang aan de sociale begeleiding én controle. Elke persoon onder elektronisch toezicht wordt min of meer intensief gevolgd door een maatschappelijk assistent van het NCET, die ook toeziet op de naleving van de voorwaarden. Naast het strikt naleven van het dagschema moeten de veroordeelden vaak immers nog één of meerdere bijkomende voorwaarden naleven, zoals bijvoorbeeld het zoeken van werk indien werkloos; het afbetalen van de penale boetes, schulden of burgerlijke partij; geen drugs gebruiken; het contact met andere onder elektronisch toezicht gestelden vermijden; enz. Na een eerste huisbezoek, dat plaatsgrijpt binnen de 48 uur na activatie van de enkelband, brengt de maatschappelijk assistent ongeveer tweewekelijks een bezoek gedurende de eerste maand. Daarna verlaagt de bezoekfrequentie. Bij het eerste huisbezoek worden de voorwaarden met de onder elektronisch toezicht gestelden besproken en wordt het dagschema overlopen. De maatschappelijk assistent vertaalt eveneens de voorwaarden die aan het ET zijn verbonden in een concreet traject. De latere bezoeken van de maatschappelijk assistenten grijpen plaats met het oog op verschaffing van ondersteuning bij de beleving van het elektronisch toezicht door de betrokkene en zijn huisgenoten, alsook met oog op het naleven van de gestelde voorwaarden.

Het systeem van het elektronisch toezicht in ons land maakt dat de bewegingen van de betrokkene controleerbaar moeten zijn en deze moeten kun-

¹⁴ Dit is de centrale waar alle alarmen binnen komen en de telefonische contacten met de onder toezicht gestelden gebeuren.

¹⁵ Dit model werd toegepast ten tijde van het NCET. Het is onduidelijk in welke mate dit regime nu nog steeds geldt en of het nog voor alle categorieën geldt.

nen aangetoond worden via bewijzen zoals attesten, enzovoort. Het bewakingsschema vormt als het ware de draaischijf van het elektronisch toezicht, waar alles rond georganiseerd wordt. Een goede informatiedoorstroom is dan ook cruciaal om deze schijf draaiende te houden. Het centrale monitoring systeem kan meer dan 100 verschillende soorten alarmen of meldingen weergeven. Deze alarmen kunnen te wijten zijn aan de onder toezicht gestelde of het kan gaan om alarmen van technische aard. Alarmen kunnen bovendien geïsoleerd of in combinatie voorkomen. Er is dan ook veel ervaring en inzicht nodig om deze verschillende alarmen te begrijpen en te weten welke scenario's hier de oorzaak van kunnen zijn. Dit vraagt een goede samenwerking en goede onderlinge contacten tussen onder meer de betrokkene, de maatschappelijk assistent en de dienst *monitoring*.

Om een inzicht te krijgen in wie er in principe in aanmerking komt voor een elektronisch toezicht geven we hieronder de belangrijkste beslissingsprocedures weer en geven we aan waar en in welke mate deze gewijzigd zijn in 2006. Ook andere opvallende wijzigingen sinds 2006 worden kort aangeraakt. We doen dat op basis van de regelgeving en losse contacten met verantwoordelijken in de uitvoeringspraktijk. We herhalen dat deze kennis onvoldoende is om te kunnen spreken van een echte evaluatie van de recente uitvoeringspraktijk.

4. De uitvoeringspraktijk sinds de zomer van 2006

Met de invoering van de omzendbrief van 10 juli 2006¹⁶, die voorafgegaan werd door de instructies van 4 mei 2006, werden een aantal wijzigingen doorgevoerd, waarvan we er hieronder enkele aanhalen.

Wijzigingen in de beslissingsprocedures

De omzendbrief van 10 juli 2006 wijzigt de indeling in categorieën van veroordeelden die in aanmerking komen voor elektronisch toezicht en voegt er bovendien een aantal toe. De complexe toepassingsstructuur volgens vier procedures – zoals uitgewerkt in de omzendbrief van 9 augustus 2002 – wordt in de omzendbrief van 10 juli 2006 verder opgedeeld naar zes procedures naargelang:

1. de veroordeelde effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal maximum één jaar bedraagt,

2. de veroordeelde effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal tussen één jaar en maximum drie jaar bedraagt en zich voor de strafuitvoering heeft aangeboden,

3. de veroordeelde effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal maximum drie jaar bedraagt voor feiten van seksueel misbruik of mensenhandel;

- de veroordeelde, die zich niet voor strafuitvoering heeft aangeboden, effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal tussen één en maximum drie jaar bedraagt;

- ten aanzien van de veroordeelde met effectieve hoofdgevangenisstraffen tot drie jaar een beslissing tot weigering van het elektronisch toezicht werd genomen,

4. de veroordeelde effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal drie jaar overstijgt,

5. de veroordeelde effectieve hoofdgevangenisstraffen ondergaat waarvan het totaal drie jaar overstijgt en zich op zes maanden voor het einde van de hoofdgevangenisstraf(fen) bevindt,

6. de veroordeelde na afloop van zijn hoofdgevangenisstraf(fen) ter beschikking van de regering werd gesteld.

Inzake de indeling in categorieën en beslissingsprocedures wordt ten eerste de vroegere categorie zelfaanbod voortaan opgesplitst in twee aparte procedures (procedure 1 en 2). Ten tweede worden veroordeelden voor seksueel misbruik met minderjarige slachtoffers en mensenhandel vanaf 10 juli 2006 niet langer automatisch uitgesloten van elektronisch toezicht, maar worden ze expliciet vermeld onder procedure 3. Deze beslissing past in een versoepelingsbeleid wegens de druk om steeds meer gedetineerden onder elektronisch toezicht te zetten. Ook de mogelijkheid om ter beschikking gestelden van de regering onder ET te plaatsen (procedure 6) is nieuw.

Binnen de zes procedures worden *verschillende beslissingstrajecten* uitgewerkt, die grosso modo kunnen onderverdeeld worden in twee grote groepen: procedures 1 en 2 enerzijds en procedures 3 tot 6 anderzijds. In de procedures 1 en 2, die ondertussen de grootste groep onder elektronisch toezicht gestelden vormen¹⁷, beslist de gevangenisdirectie, of een persoon door hem hiertoe aangewezen, over de toekenning van het ET. Deze groep veroordeelden mag zijn volledige gevangenisstraf onder elektronisch toezicht uitboe-

¹⁶ M.O. nr. 1784 van 10 juli 2006, *Regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van strafuitvoering*.

¹⁷ Tijdens de laatste week van 2006 waren er 357 zelfaanboden (62%) op een totaal van 575 elektronisch toezichten. We beschikken momenteel niet over recentere cijfers over de samenstelling van de ET-populatie.

ten.¹⁸ Tijdens de periode waarin wordt nagegaan of de persoon die zich aanbiedt aan de gevangenis in aanmerking kan komen voor elektronisch toezicht (de zgn. onderzoeksfase) wordt een strafonderbreking toegekend van maximum negentig dagen indien de veroordeelde akkoord gaat dat zijn dossier wordt onderzocht voor een eventuele toekenning van het elektronisch toezicht. Ondertussen is er geen maximumtermijn meer op de periode van strafonderbreking. Bij de overige procedures beslist de Dienst Individuele Gevallen (DIG) over de omzetting in elektronisch toezicht, terwijl de veroordeelde wacht op de beslissing in de gevangenis. Deze situatie zal echter slechts tijdelijk zijn omdat er ook beslist is om de beslissingsbevoegdheid tot toekenning van ET door de penitentiaire administratie vanaf februari 2007 gedeeltelijk over te hevelen naar de strafuitvoeringsrechtbanken.¹⁹

In afwachting van de volledige overheveling naar de strafuitvoeringsrechter beslissen de gevangenisdirecties over alle straffen tot 3 jaar, dus niet enkel over de zelfaanboden zoals vroeger het geval was.²⁰ De Dienst Individuele Gevallen houdt zich enkel bezig met de straffen tot 3 jaar met onmiddellijke aanhouding, voor daders van seksueel misbruik of mensenhandel en voor vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel. Deze laatste categorieën worden dus niet langer automatisch geweigerd, maar dus individueel bekeken door de Dienst Individuele Gevallen.

De taak van de maatschappelijk assistent

Ook de informatietaak van de maatschappelijk assistent is met de omzendbrief van 2006 gewijzigd. Voor straffen tot 3 jaar is deze grotendeels overgenomen door de (nu reeds overbelast!) gevangenisdirecteur (of gedelegeerd persoon). Hij moet (1) tijdens een onderhoud de betrokkene informeren over het elektronisch toezicht, (2) het principiële akkoord met de maatregel vragen, (3) bij de veroordeelde alle praktische informatie inzamelen (o.a. omtrent verblijfplaats) gerelateerd aan het elektronisch toezicht en (4) zich verzekeren van het akkoord van de huisgenoten en dit via de snelst mogelijke weg (telefoon, onderhoud in de strafinrichting,...). Terwijl voorheen dus heel wat achtergrondgegevens werden verzameld via de verplichte voor-

afgaande externe enquête door de maatschappelijk assistent, is deze enquête niet langer verplicht voor de categorie zelfaanboden. Op basis van ons onderzoek hebben we vragen over de haalbaarheid van deze opdracht van de gevangenisdirecteur. In welke mate zal de beslissing nog voldoende overwogen en adequaat kunnen genomen worden? Ook de broodnodige informatiegaring over de maatschappelijke en familiale omstandigheden waarin het ET zal worden uitgevoerd, zal in vergelijking met de situatie onder de omzendbrief van 2002 aan kwaliteit verliezen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze informatie in een later stadium van de uitvoering van de maatregel van cruciaal belang kan zijn om problemen en incidenten juist te kunnen inschatten. Voor procedure 2 blijft wel de mogelijkheid bestaan om een externe enquête te vragen, maar enkel in uitzonderlijke gevallen, nl. bij ernstige twijfels over de toekenning van de maatregel. Het voorafgaandelijk maatschappelijk onderzoek blijft verplicht voor de overige procedures, nl. voor de gedetineerden die vanuit de gevangenis onder elektronisch toezicht worden gesteld. Daar de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden²¹ geen schriftelijk akkoord van de huisgenoten voorschrijft, werd dit afgeschaft voor alle categorieën van onder elektronisch toezicht gestelden. Tijdens de externe enquête in het opvangmilieu wordt dit wel besproken.

De aanleiding van de wijzigingen

Wat was de aanleiding voor deze wijzigingen, die hals over kop moesten worden doorgevoerd? We zien aanwijzingen hiervoor in de interpellaties van minister van Justitie Onkelinx op 9 mei 2006 in het parlement en in de kamercommissie Justitie over de overbevolking in de gevangenissen.²² De minister van Justitie wordt herinnerd aan het regeringsvoornemen om de capaciteit van het elektronisch toezicht op te drijven en de beloften worden in daden omgezet. Amper drie weken later, op 30 mei 2006 is de ET-populatie al met een derde toegenomen tot 449.²³ Op 30 juni 2006 worden 502 onder elektronisch toezicht geplaatsten geteld en op 12 oktober 2006 wordt de vooropgestelde kaap van 600 gedetineerden op dagbasis onder ET bereikt. Op enkele maanden is de ET-populatie haast verdubbeld. Deze beweging past volledig in de uitvoering van de

18 Althans tot hun voorlopige invrijheidstelling.

19 Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S. 15 juni 2006; Wet van 17 mei houdende oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken, B.S. 15 juni 2006. De federale regering heeft echter voor een graduele inwerkingtreding geopteerd. Volgens een instructie van 29 november 2006 van de Federale Overheidsdienst Justitie aan de gevangenisdirecties treden de wetsbepalingen, o.a. inzake het elektronisch toezicht voor veroordeelden met een straf totaal tot drie jaar, pas in werking "in de loop van het jaar 2008". (Van den Berge, 2006).

20 Cf. gesprek met Pierre Reynaert, die binnen het Directoraat – generaal Justitiehuisen, verantwoordelijk is voor het elektronisch toezicht.

21 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S. 15 juni 2006.

22 Vr. en Antw. Kamer 2005-2006, Commissie voor de Justitie, Vr. nr. 11386 van mevrouw Sabien Lahaye-Battheu over "de onhoudbare toestand in de overvolle gevangenissen"; Vr. nr. 11544 van de heer Tony Van Parys over "het historisch record" inzake de overbevolking van de gevangenissen, Integraal Verslag nr. 954, pp. 2-8 (9 mei 2006).

23 Op 9 mei 2006 is de populatie nog 345.

reeds vermelde plannen van de regering Verhofstadt II om het aantal personen onder elektronisch toezicht te verhogen. De overheveling van de maatschappelijk assistenten naar de Dienst Justitieuze huizen heeft echter een serieus personeelsverloop tot gevolg, waardoor er onvoldoende personeel was om de begeleidingen te voorzien en met andere woorden de maatregel op te starten. Dit leidde tot een wachtlijst voor elektronisch toezicht en dus een daling van het aantal ondertoezichtstellingen.

Het elektronisch toezicht zit momenteel dus duidelijk in een overgangsfase, die nog niet voorbij is, zeker indien we er rekening mee houden dat de beslissingsbevoegdheid omtrent heel wat aspecten overgeheveld is of zal worden naar de strafuitvoeringsrechter en strafuitvoeringsrechtbanken.

5. Het onderzoek van Devresse, Luypaert, Kaminski en Beyens (2006)

Devresse, Luypaert, Kaminski en Beyens²⁴ onderzochten de uitvoeringspraktijk van het elektronisch toezicht vanuit een etnografische benadering. Een Nederlandstalige en Franstalige onderzoekster brachten tijdens het onderzoek heel wat tijd door op het NCET en dit op alle mogelijke momenten van de week. We kregen toegang tot dossiers, interne documenten en kwantitatieve gegevens, observeerden de werking van de monitoring en de sociale dienst, gingen mee op huisbezoek met de maatschappelijk assistenten en de mobiele ploegen²⁵, namen talrijke half-open interviews af van de diverse geledingen binnen het NCET, gevangenisdirecteurs en leden van de Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidstelling en organiseerden aan het einde van het onderzoek focusgroepen ter validering van de onderzoeksresultaten. Het onderzoek documenteert met andere woorden op een zeer gedetailleerde en kwalitatieve wijze een ondertussen afgesloten periode van het elektronisch toezicht in België. Hoewel de periode van onderzoek een fase in de uitvoering van het elektronisch toezicht bestrijkt die ondertussen afgesloten is, kunnen de bevindingen nochtans erg nuttig zijn om het karakter van de huidige toepassingspraktijk en de toekomstige ontwikkelingen aan af te toetsen. Dit artikel beperkt zich tot een aantal belangrijke discussiepunten. Voor meer details verwijzen we naar het onderzoeksrapport van Devresse *et al.*²⁶

Zoals reeds vermeld, werd de toepassingspraktijk onderzocht zoals georganiseerd door het regime dat voorgeschreven is door de omzendbrief van 9 augustus 2002. Tussen 2000 en de zomer van 2006 heeft er zich een relatieve stabilisering van de toepassingspraktijk ontwikkeld, gekenmerkt door een streven naar evenwicht tussen technische en sociale controle, gecombineerd met sociale begeleiding.

Om de werking van het elektronisch toezicht juist te kunnen inschatten, begrijpen en evalueren, maken we een onderscheid tussen de essentiële en optionele dimensies van het elektronisch toezicht. De *essentiële of intrinsieke dimensie* van het elektronisch toezicht verwijst naar het elektronisch toezicht als *principe*, onafhankelijk van historisch gegroeide gebruiken of toepassingsmodaliteiten. Elektronisch toezicht produceert effecten die haar 'eigen' zijn en die haar onderscheiden van elke andere penale maatregel met een probatoir karakter. Bepaalde problemen die we vastgesteld hebben, kunnen dus beschouwd worden als inherent aan het elektronisch toezicht. Andere aspecten van het elektronisch toezicht hebben te maken met specifieke keuzes die gemaakt zijn in België met betrekking tot de toepassing en die de organisatie en de toepassingspraktijk beïnvloeden. Zij zijn dus kenmerkend voor België en verwijzen naar wat we de optionele dimensie van het elektronisch toezicht noemen. Hoewel bepaalde elementen sterk verweven kunnen zijn, kunnen de belangrijkste onderzoeksresultaten weergegeven en besproken worden aan de hand van beide dimensies.

Misschien wel de belangrijkste vaststelling is het uiterst complexe karakter van de maatregel, die heel wat vragen en dilemma's opwerpt. De complexiteit situeert zich op diverse fronten: de toekenningsprocedures, de beslissingspatronen, de interacties tussen mensen en machines, de integratie van diverse professionele logica's, het statuut van de gedetineerden in de samenleving, het verbonden karakter van de elektronische 'monitoring' en de sociale begeleiding, de paradox van de vrijheid onder controle, het tegelijkertijd nastreven van re-integratie en vergelding, ... Het is duidelijk dat het omdoen van een enkelband geen simpele en technische aangelegenheid is, die de controle van een individu mogelijk maakt. Meer dan een variant te zijn op het penale traject van een gedetineerde, draagt deze operatie bij aan een herconfiguratie van het strafuitvoeringstraject. Ze vraagt dan ook om een goed doordachte en gedocumenteerde reglementering, om een aangepaste organisatie en gespecialiseerd personeel.

24 DEVRESSE, M.-S., LUYPAERT, H., KAMINSKI, D., & BEYENS, K. (2006). Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht. Eindrapport. Onuitg. Brussel: FOD Justitie - UCL - VUB.

25 Deze zijn verantwoordelijk voor het aanbrengen van de enkelbanden in de gevangenis en het plaatsen van de boxen in de woning van de onder elektronisch toezicht gestelden.

26 DEVRESSE, M.-S., LUYPAERT, H., KAMINSKI, D., & BEYENS, K. (2006). Onderzoek betreffende de evaluatie van de reglementering, van de besluitvorming en van het verloop van het elektronisch toezicht. Eindrapport. Onuitg. Brussel: FOD Justitie - UCL - VUB.

Om al deze redenen is er in dit onderzoek voor gekozen om via de etnografische methode aandacht te besteden aan de dagelijkse routinepraktijken, die gegroeid zijn in een uiterst volatiel veld, dat constant in evolutie was²⁷ en blijft. We hebben de uitvoeringspraktijk van het elektronisch toezicht bestudeerd als het resultaat van recurrente beslissingen en acties van diverse actoren, die op elkaar anticiperen en de regelgeving in praktijk brengen binnen beperkingen van werklast, conflicterende doelstellingen enz. Vanuit deze onderzoeksbenadering is het elektronisch toezicht dus veel meer dan een pure 'toepassing van de regelgeving'.

6. De essentiële dimensies van het elektronisch toezicht

Bepaalde problemen die we vastgesteld hebben, zijn inherent aan het elektronisch toezicht, ongeacht de manier waarop het wordt toegepast. Deze problemen verwijzen dus naar de essentie van het elektronisch toezicht.

De beperkte meerwaarde van de techniek

Het gebruik van een gesofisticeerd technologisch systeem en de mogelijkheden hiervan onderscheiden het elektronisch toezicht van alle andere probatoire maatregelen die we vandaag kennen. De vraag rijst dan ook wat de meerwaarde is van de techniek. Wat brengt het virtuele vrijheidsberovende aspect bij en wat kost dit aan de gedetineerde die zich in deze virtuele gevangenis bevindt, aan zijn omgeving en aan het penale systeem?

Een 'meerwaarde' is een voordeel dat een significante winst op penologisch vlak betekent. De vraag die zich hier stelt is welke *zin* het elektronisch toezicht toevoegt aan het straffen. We hebben vastgesteld dat de techniek *op zich* geen penologische meerwaarde biedt. Natuurlijk laat het gebruik van de techniek toe om te weten wie er '*in*' of '*out*' is, of de persoon zich bevindt op de plaats waar hij zich zou moeten bevinden. Maar het elektronisch toezicht op zich wapent de gedetineerde niet tegen de wens om zich te onttrekken aan de controle, om het uurrooster niet te respecteren of om zich te ontdoen van de enkelband. De belangrijkste inbreng van het elektronisch toezicht is afhankelijk van de menselijke begeleiding (cf. optionele dimensie).

Uit het onderzoek blijkt dan weer hoezeer een rigide technologische dwang degenen die eraan onderworpen worden, in moeilijke en zelfs absurde situaties kan

brengen en hoe het principe van een rigide technische controle het vervullen van bepaalde doelstellingen van het elektronisch toezicht, zoals het herstel en de re-integratie, zelfs in de weg kan staan. We verwijzen hier naar situaties waar de veroordeelde steeds opnieuw bepaalde onvoorziene omstandigheden of incidenten moet bewijzen en legitimeren in verband met bijvoorbeeld het werk (men komt te laat terug thuis van het werk omdat men moest overwerken of omdat men in de file stond, men moet de inkopen laten liggen aan de kassa van de supermarkt omdat de wachtrij te lang is en men anders niet tijdig terug thuis is, enz.). Het technologische dispositief veronderstelt de integratie van de veroordeelde in een vrije wereld, maar dan wel in een irreële vrije wereld, waar de treinen geen vertraging hebben, waar er geen files zijn, waar alles absoluut voorspelbaar is. Men zou kunnen stellen dat met het elektronisch toezicht de veroordeelde zich niet zozeer in een virtuele gevangenis bevindt, maar eerder in een virtuele vrije wereld.

Een belangrijk deel van het werk van de leden van het NCET bestaat dan ook uit het zoeken naar oplossingen om deze rigiditeit van de technologische controle te versoepelen, om de absurditeiten te ondervangen die het produceert. Als de enkelband kan beschouwd worden als een middel tot 'disciplineren' van de veroordeelde (de permanente herinnering aan de orde verzekert een technologisch 'panoptisme' en de dwingende vereisten om elke afwijking te moeten legitimeren zijn hiervoor emblematisch), hebben we ook kunnen observeren dat het personeel van het NCET een grote wil aan de dag legt om deze technologische dwang te integreren in een re-integratief dispositief.

Hieruit concluderen we dat de techniek op zich geen tastbare effecten produceert en dat ze noch autonoom, noch voldoende is. Alleen de menselijke begeleiding, die we beschouwen als een optionele dimensie, kan zorgen voor een coherente, rationele en doeltreffende toepassing van het elektronisch toezicht.

Wat de zingeving betreft van het elektronisch toezicht draagt het elektronisch toezicht vooral een retributieve en disciplinerende dimensie in zich. De meerwaarde die er geboden wordt bestaat uit het markeren van en het herinneren aan – niet virtueel maar fysiek – de straf. Het is o.a. om deze reden dat we vinden dat de Belgische toepassing van het elektronisch toezicht als modaliteit van uitvoering van een gevangenisstraf een goede keuze is. Deze keuze kan een dam werpen tegen de *net widening*, een risico waarop steeds moet worden geanticipeerd indien er nieuwe penale maatregelen worden ingevoerd.

²⁷ Cf. De zich in sneltempo opvolgende ministeriële omzendbrieven die de uitvoeringspraktijk regelen.

De afstand en haar verplichte compensaties

Het elektronisch toezicht is een maatregel die in essentie 'virtueel' is, en die reëel wordt in de technologische contacten (alarm, telefonische contacten) en de sociale begeleiding. Een ander wezenlijk kenmerk van het ET is dat de communicatie en de organisatie van de strafuitvoering van op afstand gebeurt. Dit betekent dat er onafgebroken moet gepland en georganiseerd worden, dat de activiteiten en bewegingen van een afwezige²⁸ persoon – die zich thuis of elders bevindt – moeten gecheckt worden. Paradoxaal genoeg zijn de veroordeelden zeer sterk aanwezig op het NCET: men praat over hen, men beheert en evalueert continu de informatie die op hen betrekking heeft, het personeel kent de details van hun persoonlijk leven en hun activiteiten. Dit kenmerk heeft op zijn beurt diverse effecten. Langs de ene kant kan de afstand toelaten aan de veroordeelde om zich niet permanent onder druk gezet te voelen en vrij te evolveren, keuzes te maken en niet constant het gevoel te hebben dat hij effectief een gevangenisstraf aan het uitzitten is. Anderzijds wordt de veroordeelde geïntegreerd in een dwangstelsel waarbij de afstand bijdraagt tot het feit dat de veroordeelde mee betrokken wordt in een constructie van representaties die ontdaan zijn van een contextualiteit die onmiddellijke nabijheid wel toelaat.

Deze afstand maakt van de telefoon een onmisbaar instrument in de uitvoering van de straf. Zowel de personeelsleden van de *monitoring* als de sociale assistenten zijn constant in verbinding met de veroordeelden, die ook zelf bellen om allerlei uiteenlopende redenen. Het is belangrijk om te begrijpen hoe moeilijk, specifiek en soms reductionistisch telefonische 'relaties' zijn. Ook autoritaire verhoudingen ontwikkelen zich anders via een relatie op afstand dan *face-to-face*. We stellen eveneens vast dat het risico op depersonalisering groot is, zeker voor de personeelsleden van de monitoring, die de veroordeelden nooit persoonlijk ontmoeten. Vooral voor veroordeelden die minder mondig zijn compliceert en denatureert de puur telefonische relatie de situatie.

In dit verband dient het belang van het werk van de maatschappelijk assistenten van de sociale diensten onderstreept te worden. Zij personaliseren tijdens de uitvoering van de straf het instituut van het NCET en moeten alle mogelijke misverstanden in de communicatie oplossen. Ook al wordt er regelmatig getelefoneerd en verlopen deze telefonische contacten op zich goed, toch zijn de persoonlijke, *face-to-face* contacten tussen de veroordeelden en de maatschappelijk assistenten cruciaal voor een zingevende en humane strafuitvoering.

Goede communicatie op regelmatige basis is dus onontbeerlijk bij dergelijke virtuele vorm van strafuitvoering. Ze laat de uitvoerders toe op de hoogte te blijven van het verloop van het elektronisch toezicht, om een realistische inschatting te maken van de problematiek, om via dialoog samen te zoeken naar een aanvaardbare oplossing en om adequaat en tijdig in te grijpen bij eventuele problemen. Door een goede communicatie en informatiedoorstroom kunnen incidenten immers beter gecontextualiseerd en geïnterpreteerd worden. Regelmatige *face-to-face* contacten zijn ook cruciaal voor de bevordering van het opbouwen van een vertrouwensrelatie en een goede werkrelatie tussen de betrokkene en de verschillende actoren binnen de strafuitvoering. Dergelijke relatie is noodzakelijk zowel vanuit sociaal-re-integratief als vanuit preventief en dus beveiligingsoogpunt.

Met de omzendbrief van 10 juli 2006 en bijhorende instructies is de werkrelatie van de maatschappelijk assistenten met de categorie zelfaanbod voornamelijk beperkt tot telefonische contacten (bijvoorbeeld voor het bepalen van uurroosters). Deze manier van werken vergroot de afstand met de betrokkene, die veel meer een 'onbekende' blijft, waardoor het veel moeilijker wordt om een accurate inschatting te maken van het verloop van het elektronisch toezicht en van eventuele incidenten. Door de recente overheveling van het elektronisch toezicht naar het Directoraat-generaal Justitiehuisen wordt er gewerkt met de werkingsprincipes van de Dienst Justitiehuisen. Er wordt afgestapt van de zeer beperkte opvolging van de zogenaamde zelfaanbod-dossiers en – zoals bij de andere categorieën – geopteerd voor een begeleiding afgestemd op de noden van de betrokkene.

Het elektronisch toezicht als bijkomende modaliteit van strafuitvoering in een progressief regime

Dit laatste essentiële kenmerk van het elektronisch toezicht is totaal onafhankelijk van haar technische dimensie. Het is verbonden met het feit dat het elektronisch toezicht een bijkomende maatregel vertegenwoordigt in het penale arsenaal en dat het aangewend wordt als een bijkomend onderdeel in het penale traject van de gedetineerde. Het elektronisch toezicht heeft een plaats verworven binnen een 'progressief' regime, en voor een groep gedetineerden wordt het elektronisch toezicht beschouwd als een fase die men doorloopt voor men voorwaardelijk vrijgesteld kan worden. De gedetineerde moet zich dus van de ene modaliteit naar de andere kunnen bewegen en vanuit deze filosofie wordt het elektronisch toezicht een soort van toegangspoort voor een voorwaardelijke invrijheidstelling en dus van een uiteindelijke invrijheidstelling. Het elektronisch toezicht beschouwen

²⁸ Iemand die zich niet op het NCET zelf bevindt.

als een soort van 'testperiode' of evaluatieperiode vooraleer men iemand voorwaardelijk vrij laat draagt echter een aantal mogelijke gevaren in zich. Ten eerste draagt dit het risico tot *net widening* in zich indien de neiging ontstaat om de 'test'periode te verlengen vooraleer men iemand voorwaardelijk vrij laat, omdat men op deze manier het risico op mislukking van de VI wil voorkomen. De veroordeelden blijven in dit geval langer onder elektronisch toezicht, en worden later in vrijheid gesteld. Een tweede reserve tegen deze praktijk van testperiode heeft te maken met het feit dat het zich plooiën naar de vereisten van een elektronisch toezicht specifieke competenties vereist (bv. zich aan specifieke uurroosters kunnen houden), die kunnen verschillen van de competenties die men nodig heeft om een succesvolle voorwaardelijke invrijheidstelling te verzekeren. Het kan perfect mogelijk zijn dat iemand klaar is voor een voorwaardelijke invrijheidstelling, maar problemen heeft om zich te onderwerpen aan de dwang of de specifieke vereisten van een elektronisch toezicht. Indien dit laatste het geval is, is het risico op *net widening* reëel.

Een meer positieve kant van het elektronisch toezicht als testperiode voor een voorwaardelijke invrijheidstelling kan echter ook zijn dat men een voorwaardelijke invrijheidstelling kan bekomen dank zij de mogelijkheid van een succesvolle testperiode met elektronisch toezicht.

Met dit punt willen we vooral benadrukken dat het elektronisch toezicht een 'eigen'aardige maatregel is, met haar eigen karakteristieken en *constraints*, die ook op haar eigen merites moet beoordeeld worden en dat het integreren ervan in een progressief regime perverse effecten kan sorteren.

7. De optionele dimensie van het elektronisch toezicht

De optionele dimensies van het elektronisch toezicht hangen samen met de historische en lokale concretisering van het elektronisch toezicht. In dat opzicht kan er gesproken worden van een 'Belgisch model', dat zich onderscheidt door haar complexiteit via de constructie van een progressief regime van sociale begeleiding gericht op de activatie van de onder toezicht gestelde.

De constructie van een complex model

We wezen er reeds op dat de Belgische organisatie van het elektronisch toezicht (ten tijde van het NCET) zeer complex is. Dit uit zich in de eerste plaats in de betrokkenheid van het grote aantal actoren op de diverse niveaus van de uitvoering van de maatregel: de gevangenisdirecties, de Dienst Individuele gevallen,

het NCET en op een meer indirecte manier de Commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (nu de strafuitvoeringsrechtbanken), de technische firma die de enkelbanden voorziet en de telefoonbedrijven (die de telefoonlijnen afsluiten indien er niet tijdig wordt betaald door de veroordeelden). Binnen het NCET waren de taken van de personeelsleden van de *monitoring* en de sociale assistenten (waarvan het merendeel verspreid was over de verschillende gevangenissen) erg aan elkaar gelinkt en soms aan elkaar verwant. De beslissingen van de attachés en de directie van het NCET, die genomen werden in de verschillende fasen van de uitvoering (bijvoorbeeld met betrekking tot de invulling en wijziging van de voorwaarden, de toekenning van het aantal vrije uren, eventuele tuchtbeslissingen) waren voor de veroordeelden daarom niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Het feit dat er verschillende procedures waren, en zijn (*supra*), met ieder hun aparte toekenningscriteria maakt het geheel nog ingewikkelder. De rol van de verschillende intervenanten kan dus ook nog verschillen naargelang de procedure waarin men terecht komt.

We observeerden een hyper-geïndividualiseerde strafmodaliteit die gepaard ging met een loodzwaar administratief systeem en bureaucratische relaties met de externe diensten (een veelvoud aan formulieren, attesten, rapporten, legitimatiebewijzen, enz.). Deze complexiteit weegt niet alleen op het personeel, maar ook op de onder toezicht gestelden.

Een intensieve sociale begeleiding in het kader van de activering van de onder toezicht gestelde

Het oorspronkelijke Belgische model koos voor een duale conceptualisering van het elektronisch toezicht, door een strikte technologische 'surveillance' te combineren met een ondersteunende sociale begeleiding in het kader van de re-integratie. Zoals aangehaald, is de sociale begeleiding vooral gericht op het activeren van de veroordeelden via het aanmoedigen van arbeid, werk zoeken of opleiding volgen enerzijds en het opvolgen van de bijkomende voorwaarden anderzijds. Ze vraagt een aanzienlijke input aan mensen en middelen en draagt bovendien een grote dosis ambivalentie in zich.

We stellen vast dat er een specifieke invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke begeleiding, die zich afspeelt rond het afnemen van externe enquêtes ter voorbereiding van de toekenning van de maatregel, telefonische contacten en regelmatige huisbezoeken. De combinatie van het moeten voldoen aan de beperkingen en de vereisten van het technologische dispositief, gecombineerd met een ondersteunende en begeleidende missie onderscheidt het werk van de maatschappelijk assistent van het NCET van dat van

andere maatschappelijk werkers in justitiële context (cf. justitieassistent).²⁹ Dwang en controle zijn alom aanwezig, ook al is de veroordeelde in vrijheid. Alles draait rond de opstelling van de wekelijkse uurroosters, de precieze programmering van de professionele of vormingsactiviteiten en de rigoureuze opvolging van de gepersonaliseerde voorwaarden, allemaal aspecten die zo kenmerkend zijn voor het op activatie gerichte Belgische model. Activatie is evenwel niet altijd even evident in de gegeven context van werk te moeten zoeken met een gerechtelijk verleden, en geconfronteerd met de beperkingen door de elektronische controle. Werken met flexibele uren, overwerk en lange verplaatsingen gaan bijvoorbeeld in tegen het rigide systeem van elektronische controle op vooraf vastgelegde momenten op een dag. Maar de activatie-idee is zowel ingeburgerd in de dagelijkse praktijk als in de visie op elektronisch toezicht die we terugvinden in de omzendbrief, nl. dat het een reïntegrerende doelstelling dient na te streven.

Het belang van persoonlijke en directe vormen van communicatie en informatieverwerking

We wijzen op het belang van de externe enquête, voor alle categorieën ET.³⁰ Via dit eerste contactmoment krijgt de maatschappelijk assistent immers een eerste beeld van de betrokkene en eventuele huisgenoten, zodat er reeds een eerste inschatting kan gemaakt worden van diens motivatie, hoe hij/zij en de huisgenoten tegenover de maatregel staan en van mogelijke werkpunten of elementen die in het verdere verloop van het elektronisch toezicht tot problemen kunnen leiden. Minstens even belangrijk is de informatieve rol die de maatschappelijk assistenten tijdens de externe enquête vervullen. De veroordeelden en hun huisgenoten worden zodoende vóór de start van het elektronisch toezicht op de hoogte gesteld van de regels, inhoud en mogelijke impact van deze maatregel op hun leven. Men vermijdt aldus zoveel mogelijk³¹ verkeerde verwachtingen en misverstanden (zie ook *supra*).

Ook het schriftelijk akkoord van de huisgenoten dat gegeven wordt voorafgaand aan de start van het elektronisch toezicht lijkt ons essentieel. De huisgenoten moeten de mogelijkheid krijgen om hun visie en bedenkingen kenbaar te maken alvorens beslist wordt tot de uitvoer van de maatregel. De externe enquête is een aangewezen moment om dit akkoord met de huisgenoten te bespreken. Het vragen van het akkoord alvorens tot een elektronisch toezicht beslist wordt, heeft bovendien een psychologisch effect dat anders is dan het puur 'pro forma' vragen van het akkoord na

de start van het elektronisch toezicht, zoals dat nu vaak het geval is. Het is ontegensprekelijk zo dat de uitvoering van het elektronisch toezicht ook heel wat consequenties heeft voor de huisgenoten. Zij delen elke dag als het ware mee in de straf. We denken hier bijvoorbeeld aan de beperkingen die het leven met de strakke uurroosters met zich meebrengt, de telefoon die niet bezet mag blijven, enz. Uit respect voor de vrijheid van de huisgenoten lijkt het ons noodzakelijk dat zij vooraf een geïnformeerde instemming mogen geven.

Vanuit systemisch oogpunt (*infra*) lijkt het afschaffen van de externe enquête en het beperken van het aantal huisbezoeken in zelfaangebodsdossiers op het eerste gezicht een logische beleidskeuze. De enquêtes van deze grote groep onder toezicht gestelden vragen veel tijd, energie én bijgevolg kosten, terwijl het elektronisch toezicht voor deze categorie in de praktijk nauwelijks geweigerd wordt en de duur van de maatregel vaak (doch niet in de regel!) van relatief korte tot zeer korte duur is. De keerzijde van de medaille is echter dat door het achterwege laten van een externe enquête en het beperken van de huisbezoeken, de situatie van de betrokkene met oog op de toekenning van de maatregel onvoldoende kan ingeschat worden, de maatschappelijk assistent de betrokkene nauwelijks of zelfs niet leert kennen en er geen vertrouwensrelatie kan ontstaan. De begeleidende taak van de maatschappelijk assistent wordt op deze manier uitgehold en beperkt zich hoofdzakelijk tot het beheer van uurroosters en administratieve aangelegenheden. Ook mogelijke risico's en problemen kunnen nog moeilijk ingeschat worden, waardoor men minder gemakkelijk preventief kan optreden. De vrees bestaat dat men tengevolge van onvoldoende kennis van de context sneller zal vervallen in een reactief en repressief optreden, wat uiteindelijk heel wat sociale én penale kosten met zich meebrengt.

Hoewel het belang van een adequate sociale begeleiding moet onderstreept worden, moet er ook gewaarschuwd worden voor het gevaar van een te grote intrusiviteit en ongewenste inmenging van de sociaal assistent in het privéleven van de betrokkene. Dit kan het strafkarakter van de maatregel aanzienlijk verhogen. De maatschappelijk assistent heeft veel macht om het leven van de betrokkene te bevragen, ook over domeinen die in se niets met de strafuitvoering te maken hebben. De inmenging van de maatschappelijk assistent en de strikte controle op het dagschema kan zelfs zware gevolgen hebben, zoals bv. het verlies van werk. Niet elke onder toezicht gestelde heeft trouwens even veel nood of behoefte aan sociale begeleiding.

²⁹ De maatschappelijk assistenten zijn sinds september 2007 eveneens justitieassistenten geworden en moeten werken volgens de werkinstructies van de Dienst Justitiehuisen. Hier wordt het model van de BPR (Business Project Reengineering) gevolgd, dat een gedetailleerde beschrijving geeft van alle procedures. Er is ondertussen een werkgroep opgericht die werkt rond het elektronisch toezicht en de BPR.

³⁰ We herinneren eraan dat de externe enquête is afgeschaft voor de categorie zelfaangebod in de omzendbrief van 10 juli 2006.

³¹ Uit het onderzoek blijkt dat het zelfs mét een externe enquête nog altijd niet evident is om de ware draagwijdte van de maatregel voldoende in te schatten.

Ook dit moet dossier per dossier kunnen ingeschat worden. Spaarzaamheid, maar dan op basis van de mogelijkheid van individuele afweging lijkt ons dus aangewezen.

8. Conflicterende *stated* en *real* goals³² van het elektronisch toezicht

Het elektronisch toezicht is een maatregel waarvan gezegd wordt dat ze tegemoet kan komen aan verschillende penale doelstellingen, die al dan niet beantwoorden aan de verzuchtingen van het slachtoffer, de maatschappij en de beleidsmaker. In de praktijk stellen we vast dat het nastreven van re-integratie binnen een context van strikte technologische controle kan leiden tot incoherenties.

Globaal stellen we vast dat er zich twee officiële perspectieven ontwikkeld hebben, een 'systemisch' en een 'sociaal'.

Het *systemische*, beheersgerichte perspectief staat voor een rationalisering van de kosten en van het personeel, standaardisering, vereenvoudiging, regulering en een streven naar een kwantitatieve uitbreiding van de toepassing van het ET. Deze beheerslogica, gestuurd door administratieve en organisationele bekommernissen is o.a. af te leiden uit de nagestreefde doelstellingen zoals kostenreductie en het vooropstellen van steeds hogere kwantitatieve quota, oplopend van 300 tot 450, 600 en tot 1000 onder toezicht stellingen op dagbasis. Het gevaar bestaat dat hier een inhoudsloze, kale invulling van het elektronisch toezicht mee gepaard gaat. Het streeft naar een beheer van een in- en uitstroom en ziet het elektronisch toezicht eerder als een snelle en goedkope manier om de overbevolkte gevangenissen te ontlasten. Dit perspectief is niet onvereenigbaar met een reductionistische politiek,³³ maar heeft geen of weinig oog voor zingeving of een betekenisvolle invulling van het elektronisch toezicht.

Het sociale perspectief staat voor individualisering, aandacht voor re-integratie in de vorm van activering en responsabilisering, heeft aandacht voor de (sociale) noden van de onder toezicht gestelde én de huisgenoten. Dit impliceert een verhoging van de complexiteit van de toekenning en de uitvoering, staat voor een kwalitatieve benadering en een elektronisch toezicht waar plaats is voor inhoud en zingeving. Deze visie heeft oog voor de toekomst van de justitiabele, voor

een geïndividualiseerde vorm van interventie, die rekening houdt met de behoeften van de justitiabelen en hun sociale omgeving. Dit perspectief beschikt over meer 'ziel', maar draagt het gevaar in zich dat ze erg intrusief kan zijn, hoge kosten impliceert en leidt tot een vermenigvuldiging van de beslissingsprocessen.

Het Belgische model trok tot mei 2006 de kaart van het sociale perspectief. De omzendbrieven vermeldde systematisch dat de re-integratie van de betrokkene moest bevorderd worden en dat de detentieschade moest beperkt blijven. Maar tegelijkertijd leidden we uit beleidsverklaringen af dat het elektronisch toezicht een 'oplossing' moest bieden voor de overbevolking in de gevangenissen en de hoge kosten van het gevangensysteem. Het succes van deze maatregel kan m.a.w. niet los gezien worden van deze uiteenlopende en conflicterende doelstellingen. Het onvoldoende uitleggen van deze doelstellingen en perspectieven en het gebrek aan een duidelijke stellingname hieromtrent heeft geleid tot een ambivalent beleid.

Conclusie

Het trachten te verenigen van deze twee logica's, nl. de re-integratieve en de systemische, maakt van het elektronisch toezicht een ambivalent compromis. Enerzijds treffen we een historisch resistent, maar fragiel en steeds meer onder vuur liggend streven naar sociale integratie aan, dat gebaseerd is op een 'warm' regime van vertrouwen, individualisering en begeleiding (*old penology*). Anderzijds is de opmars van de actuariële tendens onmiskenbaar in de vorm van een 'koud' regime van technische controle, gebaseerd op objectieve technologieën en modaliteiten van nieuw management (*new penology*). Het elektronisch toezicht is zo een modern en multifunctioneel middel om modernistische doelstellingen of illusies te reactiveren binnen een laatmoderne, manageriële context. De fusie gebeurt bovendien op een ambivalente wijze, want het elektronisch toezicht is zeker geen zuivere vertegenwoordiger van het resocialiseringsideaal dat in de jaren zestig zo hoog in het vaandel werd gedragen. Dit ideaal wordt binnen het elektronisch toezicht-regime getransformeerd in een vorm van re-integratie, die ondersteund wordt door technische controle en gebaseerd is op een disciplinerende van de dader via het strikt naleven van een uurrooster. Het achterliggende daderbeeld is dat van de rationele mens, die zich moet onderwerpen en aanpassen aan verhoogde vormen van technologische en sociale controle.

³² De concepten 'stated' en 'real' goals ontleen we aan Denkers (1976), die erop wees dat een penale praktijk vaak uiteenlopende en zelfs conflicterende officiële en reële doelstellingen kunnen verenigen.

³³ Hiermee bedoelen we een politiek die een vermindering van het beroep op het penale systeem beoogt, of het beroep op minder controlerende of stigmatiserende maatregelen dan de vrijheidsberoving nastreeft.

Met de wijzigingen sinds juli 2006 stellen we vast dat het systemische reguleringsperspectief meer de overhand begint te krijgen. Kostenbesparing en ontlasting van de overbevolkte gevangenissen waren en blijven doorslaggevende argumenten pro uitbreiding van de toepassing van het elektronisch toezicht. Met de overheveling van de maatschappelijk assistenten naar het Directoraat-generaal Justitiehuisen wordt een nieuw begeleidingsregime geïntroduceerd, dat aansluit bij de werkingsprincipes van de Dienst Justitiehuisen en dat gericht is op het responsabiliseren van de veroordeelde. Er zal o.a. minder kort op de bal worden gespeeld bij overtredingen, wat voor- en nadelen heeft. Maar misschien evolueert het elektronisch toezicht hierdoor wel minder in de richting van een echte vervanging van een gevangenisstraf en meer in de richting van een alternatief voor gestraften met minder zware feiten. Ook de overheveling van heel wat beslissingen naar de strafuitvoeringsrechtbanken, zowel op het vlak van toekenningen als het dagelijkse beheer van het elektronisch toezicht (cf. beslissingen over herroeping of opschorting van de maatregel) zal haar gevolgen hebben voor de dagelijkse praktijk. Het elektronisch toezicht in België is met andere woorden een bestrafingspraktijk die heden ten dage meer vragen oproept dan ooit.