

# *Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontstoppingsmiddel*

KRISTEL BEYENS\*,  
RALF BAS\*\* EN  
DAN KAMINSKI\*\*\*

## **ABSTRACT**

In 1998 wordt in België het elektronisch toezicht (ET) ingevoerd als een lokaal experiment. Vanaf 2000 wordt de toepassing uitgebreid over gans België. Zowel op internationaal vlak als in België is het ET ondertussen uitgegroeid tot een gevestigde bestaanspraktijk, die echter nog heel wat vragen doet rijzen.

Dit artikel start met een beschrijving en analyse van de toepassing van het ET in België tussen 2000 en midden 2006. De volgende punten komen aan bod: de politieke context van de invoering, het reglementair kader, de institutionele context, de kenmerken van de ET-maatregel en het juridisch en sociaal statuut van de onder elektronisch toezicht gestelde.

De overbevolking in de gevangenissen heeft de invoering en ontwikkeling van het ET sterk gestructureerd. Het tweede deel van deze bijdrage focust op een aantal penologische kwesties. Besloten wordt dat het Belgische ET een ambivalent compromis vormt van vroegere en hedendaagse bestraffingspraktijken en beheerslogica's.

**Kernwoorden:** elektronisch toezicht – penologie – bestraffingssociologie - gemeenschapsgerichte straffen – strafuitvoering

## **1. INLEIDING<sup>1</sup>**

In 1998 wordt in België het elektronisch toezicht (ET) ingevoerd op experimentele basis. Vanaf 2000 wordt de toepassing uitgebreid over gans België. 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<sup>2</sup>. Op deze wijze wordt het mogelijk voor een veroordeelde om zijn gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk buiten de gevangenis uit te boeten. Een dag onder elektronisch toezicht wordt gelijkgesteld aan een dag gevangenisstraf.

Dit artikel geeft een beschrijving en kritische analyse van de toepassing van deze wijze van strafuitvoering tussen 2000 en de zomer van 2006. In deze periode heeft er zich een relatieve stabilisering van de toepassingspraktijk ontwikkeld, die gekenmerkt wordt

\* Professor, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel. Contactgegevens: Kristel.Beyens@vub.ac.be

\*\* Voormalig directeur van het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht. Sinds 1 januari 2007 directeur van de gevangenis van Leuven Centraal.

\*\*\* Professor, Département de Droit Pénal et de Criminologie van de Université Catholique de Louvain – La-Neuve.

1 Dank aan de anonieme reviewers voor het meticuleuze naleeswerk van dit artikel.

2 In België is gekozen voor een systeem waarbij de betrokkene op de momenten dat hij zich in zijn woning bevindt continu wordt gecontroleerd. Via de telefoonlijn en een box in de woning wordt er contact gemaakt met een centraal computersysteem.

door een streven naar evenwicht tussen technische en humane controle, gecombineerd met sociale begeleiding. Sinds de zomer van 2006 wordt er echter grondig gesleuteld aan dit model, althans voor een belangrijke groep van personen die onder elektronisch toezicht worden gesteld, de zogenaamde 'zelfaanboden' (zie *infra*). De voorbereiding van de toekenning van elektronisch toezicht wordt voor deze groep gewijzigd en de mate van sociale begeleiding wordt teruggedroefd. Ook de afschaffing van het Nationaal Centrum voor Elektronisch toezicht wordt dan aangekondigd. Bovendien wordt beslist om de beslissingsbevoegdheid tot toekenning van ET door de penitentiaire administratie vanaf februari 2007 gedeeltelijk over te hevelen naar de strafuitvoeringsrechtbanken<sup>3</sup>. Aan de vooravond van deze reglementaire, institutionele en inhoudelijke wijzigingen, die wellicht een ingrijpende transformatie van de toepassingspraktijk zullen betekenen, blikken we terug op deze eerste relatief stabiele periode van toepassing. Deze zal immers een interessante vergelijkingbasis vormen om de toekomstige toepassingspraktijk aan af te wegen en te evalueren.

Dit artikel beperkt zich tot een analyse van de erg complexe Belgische toepassingspraktijk, zoals het reglementair kader, het juridisch en sociaal statuut van de onder elektronisch toezicht gestelde, de institutionele context en de beschrijving van de groep onder elektronisch toezicht gestelden zoals ze zich ontwikkelde tot medio 2006<sup>4</sup>. We eindigen met een aantal theoretische penologische reflecties en een blik op de toekomst.

## **2. DE INVOERING VAN ELEKTRONISCH TOEZICHT: EEN GESCHIEDENIS VAN POLITIEK OPBOD**

Op 1 april 1998 start in België een experiment met elektronisch toezicht (ET) vanuit de gevangenis van St. Gillis. Dit experiment wordt aanvankelijk gepland voor een jaar. In 2000 wordt het licht op groen gezet voor een nationale implementatie en wordt in de schoot van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (NCET) opgericht. Sinds dan kent de populatie onder elektronisch toezicht gestelden een trage maar gestage toename en worden de toepassingsmogelijkheden versoepeld door elkaar snel opeenvolgende omzendbrieven. In april 2006 bedraagt de dagpopulatie onder elektronisch toezicht gestelden 350.

Op 9 mei 2006 wordt minister van Justitie Onkelinx geïnterpelleerd in het parlement en in de kamercommissie Justitie over de overbevolking in de gevangenissen<sup>5</sup>. Net zoals in het verleden wordt een verhoging van het aantal onder elektronisch toezicht

3 Wet van 17 mei 2006 betreffen 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 straftotaal tot drie jaar, pas in werking "in de loop van het jaar 2008. (Van den Berge, 2006).

4 Het betreft de toepassingspraktijk zoals ze beschreven staat in de M.O. nr. 1746 van 9 augustus 2002.

5 *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).

gestelden vooropgesteld als remedie voor dit lang aanslepend probleem. Amper drie weken later, op 30 mei 2006 is de ET-populatie al met een derde toegenomen tot 449<sup>6</sup>. Op 30 juni 2006 worden 502 onder elektronisch toezichten geteld en op 12 oktober 2006 wordt de vooropgestelde kaap van 600 gedetineerden op dagbasis onder ET bereikt. Dit betekent dat op enkele maanden de ET-populatie haast verdubbelt, wat redelijk spectaculair te noemen is binnen de gegeven context. Deze beweging past echter volledig in de uitvoering van de plannen van de regering Verhofstadt II 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<sup>7</sup>.

Duidelijk is dat de invoering en ontwikkeling van het ET in België niet los kan gezien worden van een niet aflatende zoektocht naar oplossingen voor een ondertussen decennialang aanslepend penitentiair probleem, nl. de overbevolking in de gevangenissen. Anno 2006 scheert de gevangenispopulatie – alweer - ongekende hoogtes. Op 19 december 2006 zitten er 9.854 gedetineerden in de gevangenis, voor een capaciteit van 8.311 plaatsen<sup>8</sup>. Tel daar de 600 gedetineerden onder elektronisch toezicht bij en de kaap van 10.000 gedetineerden<sup>9</sup> wordt ruim overschreden, wat betekent dat België een detentieratio van haast 100 gedetineerden per 100.000 inwoners telt.

Bovenop de plannen om het bestaande ET-systeem verder uit te breiden en steeds meer ET-kandidaten te rekruteren uit de gevangenispopulatie, is er het – tot nog toe niet gerealiseerde - voorstel van de Belgische regeringstop van 30 en 31 maart 2004 om ET in te voeren als autonome strafoptie op het niveau van de vonnisrechter, bij zaken die anders zouden kunnen leiden tot een effectieve gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar. In de nota Onkelinx 'Voor een grotere samenhang', die opgesteld werd naar aanleiding van die top, worden een aantal – cumulatieve – voorwaarden gekoppeld aan de invoering van ET als autonome straf. Eén van die voorwaarden is het opstellen van een hetzij positieve hetzij negatieve lijst van strafrechtelijke inbreuken waarvoor momenteel effectieve gevangenisstraffen van zes maanden tot drie jaar kunnen worden opgelegd en waarvoor ET wel of niet zou kunnen worden uitgesproken. De afdeling criminologie van het N.I.C.C. kreeg de opdracht om een dergelijke lijst uit te werken. Het eindrapport werd afgerond in augustus 2005 (Goossens, Vanneste, Maes & Deltre, 2005; Goossens, 2006). Uit dit onderzoek blijkt alvast dat de magistratuur niet onmiddellijk vragende partij is om het ET in te voeren als bijkomende strafmodaliteit op het niveau van de straftoemeting.

Vandaag klinkt in het Belgische politieke discours geen twijfel meer over het feit dat het ET een vaste plaats moet krijgen in de bestrafing. De totstandkoming en de snelle ontwikkeling van het ET getuigen van een haast politieke gulzigheid. Het ET wordt door de Belgische overheid gepromoot als een instant oplossing en als een voor de hand liggend (politiek) wondermiddel om het tij van de overbevolking te keren of om stakende cipiers te sussen<sup>10</sup>.

6 Op 9 mei 2006 is de populatie nog 345.

7 Het regeerakkoord 'Verhofstadt II' spreekt in juli 2003 van 1000 extra plaatsen voor gedetineerden onder ET op dagbasis, wat in totaal 1300 plaatsen zou betekenen (Verhofstadt, 2003: 10).

8 Dit betekent een overbevolking van meer dan 18%.

9 Zie ook Bas (2003b).

10 Cf. de beslissing tot uitbreiding van het ET in april 2003.

Vanuit penologisch oogpunt betekent de invoering van deze nieuwe bestraffingstechniek een wezenlijke ingreep in het penale landschap. Deze strafvorm is echter haast geruisloos ingevoerd, zonder een fundamenteel debat in het parlement over de noodzaak, doelstelling, inhoudelijke invulling of plaats van het elektronisch toezicht in de bestraffing in het algemeen<sup>11</sup>. Deze, op het eerste gezicht neutrale, technologische penale innovatie heeft echter niet alleen een eigen strafkarakter – het virtuele controle-aspect is totaal nieuw – maar introduceert ook een eigen selectiemechanisme en toepassingsstelsel met een eigen organisatie, het NCET. De plaats van het NCET binnen de globale organisatie van de strafuitvoering is lang onduidelijk geweest. In juli 2006 beslist de minister van Justitie vervolgens dat deze virtuele gevangenis tegen 1 september 2007 dient te worden ontmanteld en integraal overgeheveld naar het Directoraat-generaal Justitiehuisen dat op 1 januari 2007 wordt opgericht.

### 3. HET REGLEMENTAIR KADER

#### 3.1. Juridisch statuut en plaats van het ET binnen de Belgische bestraffing

Hoewel er sinds 2004 sprake is om het ET in te voeren als autonome straf, wordt het tot op heden in België enkel toegepast als modaliteit van uitvoering van gevangenisstraf. Sinds einde 1997 worden de uitvoeringsmodaliteiten van het ET geregeld door onder tusschen achttien opeenvolgende ministeriële omzendbrieven, waarbij die van 9 augustus 2002<sup>12</sup> de belangrijkste is voor de toepassingspraktijk zoals ontwikkeld tot medio 2006<sup>13</sup>. Hierin wordt uitgebreid beschreven wie in aanmerking komt voor ET en hoe de selectie- en toekenningsprocedure verloopt. Een definitie van het ET vinden we op p. 1 van deze omzendbrief: “*onder elektronisch toezicht, als vorm van tenuitvoerlegging van een vrijheidsberovende straf (onze onderstreping), wordt een vorm van controle verstaan waarbij gebruik wordt gemaakt van elektronische middelen om gedurende een bepaalde termijn de aanwezigheid van de veroordeelde op vooraf met hem overeengekomen plaatsen en tijdstippen na te gaan.*” Met de Wet op de externe rechtspositie van de veroordeelden van 17 mei 2006 krijgt het ET ook een wettelijke basis. In art. 22 wordt de volgende definitie gegeven: “*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.*” Gemeenschappelijk aan deze definities is dat ze beide verwijzen naar het feit dat het gaat om de uitvoering van een gevangenisstraf. Dit betekent dat de onder elektronisch toezicht gestelde het statuut van gedetineerde krijgt of behoudt. Dit heeft heel wat gevolgen voor zijn sociaal statuut (zie *infra*, 6.3.).

Tot de inwerkingtreding van de strafuitvoeringsrechtbanken op 1 februari 2007 werd in België de uitvoering van gevangenisstraffen geregeld bij ministeriële omzendbrief en

11 Het ET duikt wel regelmatig op in beleidsnota's en vragen en antwoorden in de Kamer, maar steeds naar aanleiding van problemen in de gevangenis of meer recentelijk naar aanleiding van de aangekondigde wijzigingen in de uitvoeringspraktijk. De eerste wettelijke basis voor het ET vinden we terug in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden, zeven jaar na haar invoering.

12 *M.O.* nr. 1746 van 9 augustus 2002, Regelgeving inzake ET als modaliteit van strafuitvoering.

13 De laatste ministeriële omzendbrief dateert van 10 juli 2006 (*M.O.* nr. 1784. Regelgeving inzake elektronisch toezicht als modaliteit van strafuitvoering).

werden, met uitzondering van de voorwaardelijke invrijheidstelling, beslissingen omtrent het regime van strafuitvoering genomen door de minister van Justitie of de penitentiaire administratie. Vanaf februari 2007 wordt de beslissing tot toekenning van ET genomen door de strafuitvoeringsrechtbank voor straffen van meer dan drie jaar<sup>14</sup>. Door deze *post hoc* verwettelijking is het ET als het ware 'binnengesmokkeld' in het Belgische straflandschap via een systeem van ministeriële omzendbrieven, waardoor er nooit een democratische discussie heeft plaatsgegrepen over de aanvankelijk fundamentele vraag naar de wenselijkheid van het ET<sup>15</sup>.

### 3.2. Toepassingsvormen en selectieprocedures

Sinds haar invoering is de toepassingsruimte van het ET systematisch uitgebreid. De omzendbrief van 9 augustus 2002 werkt een complexe toepassingsstructuur uit volgens vier procedures, die verder opgedeeld worden naar zes procedures in de omzendbrief van 10 juli 2006, 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.

<sup>14</sup> *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. Zie ook Bas & Pletincx (2005) voor een eerste uitvoerige kritische bespreking. Zie ook *supra* voetnoot 5.

<sup>15</sup> Dit geldt trouwens ook voor alle andere modaliteiten van strafuitvoering zoals penitentiair verloop, beperkte hechtenis, halve vrijheid en uitgaanspersmissies. Met de wetten van 17 mei 2006 zijn deze kwesties wel gepasseerd in het parlement, doch zonder dat er over de essentie is gediscussieerd.

De belangrijkste vernieuwingen t.o.v. de omzendbrief van 9 augustus 2002 zijn, ten eerste, dat de vroegere categorie zelfaanbod<sup>16</sup> voortaan opgesplitst wordt in twee aparte procedures (procedure 1 en 2). Aangezien het inderdaad gaat om twee verschillende categorieën is dit een logische beslissing. 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 'versoepelings' beleid en 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 er verschillende beslissingsparcoursen uitgewerkt, die grosso modo kunnen onderverdeeld worden in twee grote groepen : procedures 1 en 2 enerzijds en procedure 3 tot 6 anderzijds. In procedure 1 en 2, die ondertussen de grootste groep van onder elektronisch toezicht gestelden uitmaakt<sup>17</sup> 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 uitboeten<sup>18</sup>. Tijdens de 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. Bij de overige procedures beslist de Dienst Individuele Gevallen (DIG) over de omzetting in ET terwijl de veroordeelde wacht op de beslissing in de gevangenis.

Met de invoering van de omzendbrief van 10 juli 2006 worden vooral belangrijke wijzigingen toegebracht aan de selectie- en beslissingsprocedure in de eerste twee procedures. Ten eerste wordt de informatietaak van de maatschappelijk assistent grotendeels overgenomen door de (nu reeds overbelaste) 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 verzamelen (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 heel wat achtergrondgegevens werden verzameld via de verplichte voorafgaande externe enquête door de maatschappelijk assistent, moet dit voor de zelfaanboden dus voortaan door de gevangenisdirectie zelf gebeuren. Men kan zich vragen stellen over de haalbaarheid van deze opdracht. 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. Dit valt te betreuren. Deze informatie kan immers in een later stadium van de uitvoering van de maatregel van cruciaal belang 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

16 Zelfaanbod betekent dat de definitief veroordeelde zich na de oproeping door het parket spontaan aanbiedt in de gevangenis ter uitvoering van zijn straf. (Rombaut, 2006; Van den Berge, 2006).

17 Tijdens de laatste week van 2006 waren er gemiddeld 357 zelfaanboden (62%) op een van totaal 575 elektronisch toezichten.

18 Althans tot hun voorlopige invrijheidstelling.

ernstige twijfels over de toekenning van de maatregel. Het voorafgaandelijk maatschappelijk onderzoek, gekoppeld aan een huisbezoek en schriftelijk akkoord van de huisgenoten blijven wel verplicht voor de overige procedures.

De vigerende regelgeving sluit, ongeacht de lengte van de opgelegde gevangenisstraf, veroordeelden die het voorwerp uitmaken van een verzoek tot uitlevering en veroordeelden van vreemde nationaliteit die niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel, uit van ET. Naast deze beperkingen worden nog een aantal *algemene voorwaarden* verbonden aan het ET. De veroordeelden en hun meerderjarige huisgenoten moeten voorafgaandelijk hun toestemming geven tot het ondergaan van ET in dezelfde woning. Met de invoering van de M.O. van 10 juli 2006 moet voor de twee eerste procedures (zelfaanboden) dit akkoord niet langer vooraf ter plaatse door de maatschappelijk assistent gevraagd en besproken worden, maar gebeurt dit door de gevangenisdirectie. Ter bevordering van hun reïntegratie moeten de onder elektronisch toezicht gestelden een nuttige dagbesteding uitwerken. Dit kunnen onder andere zijn: het verrichten van arbeid, huishoudelijke taken, het volgen van vorming, therapie, of de voorbereiding op die activiteiten. Onder elektronisch toezicht gestelden moeten over een vaste verblijfplaats in België beschikken. Positief is dat sinds maart 2005 ook GSM-gestuurde ontvangsteenheden gebruikt worden voor gedetineerden die niet over een vaste telefoonlijn beschikken, wat de installatiekosten van een 'landlijn' vermijdt. Alle communicatiekosten in het kader van ET worden door de FOD Justitie betaald. Bij de start van elk individueel ET wordt een waarborg van 124€ gevraagd aan de gedetineerde. Zij die dit bedrag absoluut niet kunnen betalen, kunnen een vrijstelling van betaling bekomen (Rombaut, 2006).

De M.O. van 9 augustus 2002 (p. 3) vermeldt nog een aantal contra-indicaties voor de toekenning van het ET, die betrekking kunnen hebben op de volgende elementen: de mogelijkheid tot reclassering van de veroordeelde, zijn persoonlijkheid, zijn gedrag tijdens de detentie, het risico op het plegen van nieuwe strafbare feiten, het risico op de bedreiging van de fysieke integriteit van derden, de onverenigbaarheid van de familiale context met de maatregel van ET, de onverenigbaarheid van de aard van de gepleegde feiten waarvoor de veroordeelde een straf ondergaat met de maatregel van ET (bv. georganiseerde en uitsluitend uit winstbejag gevoerde handel in verdovende middelen) en de houding van de onder elektronisch toezicht gestelde tegenover zijn slachtoffer(s).

In de praktijk blijken er aanzienlijke verschillen te bestaan tussen de strafinrichtingen inzake de selectie van het aantal onder elektronisch toezicht gestelden: bepaalde gevangnissen selecteren weinig kandidaten, andere dan weer veel. Uit de cijfers blijkt dat op 1 maart 2006 bijvoorbeeld zes gevangenssen op de 32 verantwoordelijk zijn voor zestig procent van de doorverwijzingen. De vraag stelt zich in welke mate lokale selectiemechanismen in de gevangenis de gelijkheid tussen de gedetineerden om in aanmerking te komen voor elektronisch toezicht in het gedrang brengt.

#### **4. DE ORGANISATIONELE CONTEXT EN HET VERLOOP VAN ET**

Tot de officiële overheveling van de integrale bevoegdheid voor ET naar het Directoraat-generaal Justitiehuisen, ten laatste op 1 september 2007 dus, gebeurt de uitvoering van het ET door het Nationaal Centrum voor Elektronisch toezicht en dus onder de ver-



antwoordelijkheid van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. De oprichting van dit centrum in 2000 kan moeilijk los gezien worden van de toen heersende conflicten tussen de betrokken actoren in opvattingen over de begeleiding en controle van de onder elektronisch toezicht gestelden. Het NCET was toen het antwoord op de patstelling die er gegroeid was naar aanleiding van de uiteenlopende visies op de taak en de rol van de justitieassistent bij het ET. Het conflict draaide in essentie om de visie op de relatie tussen sociale begeleiding en controle. De justitieassistenten weigerden bijvoorbeeld om ingeschakeld te worden voor een snel controlerend optreden ter plaatse bij overtreding van het tijdschema door de onder elektronisch toezicht gestelde<sup>19</sup>. Er werd bijgevolg een aparte structuur opgezet waardoor voortaan de begeleiding van de onder elektronisch toezicht gestelden waargenomen wordt door 'maatschappelijk' assistenten van het NCET<sup>20</sup>, die niet onder de Dienst Justitiehuisen ressorteerden. Met de oprichting van een apart Directoraat-generaal voor de Justitiehuisen zal vanaf 2007 terug een omgekeerde beweging gemaakt worden en zullen de maatschappelijke assistenten voor het ET ondergebracht worden bij de Dienst Justitiehuisen, de organisatie waaraan ze oorspronkelijk onttrokken werden. Deze beweging past in een bredere reorganisatie van de werking van de Dienst Justitiehuisen.

De *maatschappelijk assistenten* van het NCET worden zowel in de selectie- als in de uitvoeringsfase ingeschakeld. In de selectiefase hebben ze een dubbele informatieopdracht : (1) het verstrekken van de juiste informatie omtrent het ET aan de ET-kandidaten en hun huisgenoten, opdat zij goed geïnformeerd vooraf hun akkoord voor de maatregel zouden kunnen geven en (2) de nodige informatie verzamelen over de veroordeelde, zijn omgeving en het reclasseringsvoorstel en dit alles bundelen in een externe maatschappelijke enquête, opdat de bevoegde instanties met kennis van zaken de toekenningsbeslissing kunnen nemen. Zoals reeds vermeld valt met de omzendbrief van 10 juli 2006 deze informatieopdracht voor de categorie zelfaanbod weg.

Wanneer het licht op groen wordt gezet voor ET wordt de enkelband in de gevangenis bevestigd door penitentiaire beambten van de *mobiele equipe* van het NCET. Deze enkelband staat via radiofrequentietechnologie in contact met een ontvangsteenheid in de woning van de onder elektronisch toezicht gestelde. Het is dezelfde mobiele equipe die ter plaatse gaat om de box in de woning te installeren en die eveneens intervineert bij technische problemen. Het ET voorziet in een passieve vorm van controle. Dit betekent dat, van zodra de gecontroleerde zich met de enkelband buiten een individueel ingestelde perimeter begeeft, de ontvangsteenheid via het klassieke telefoonnet de centrale computer van het NCET alarmeert. Er wordt ook een alarm gegenereerd wanneer de gedetineerde zich in de woning bevindt op momenten dat hij volgens het uurrooster niet aanwezig mag zijn of bij ongeoorloofde manipulaties van de controleapparatuur. In de huidige configuratie kan het Belgische controlesysteem meer dan 150 verschillende (alarm)meldingen genereren. Wanneer deze alarmen op ernstige problemen wijzen, wordt de politie door de directie van het NCET via 'een bevel tot opsporing en signalement' verzocht om ter plaatse tussen te komen en desnoods over te gaan tot de (tijdelijke) heropsluiting in de dichtstbijzijnde gevangenis, om later getransfereerd te worden naar de moedergevangenis.

19 Voor een uitgebreidere bespreking van deze kwestie, zie Beyens (2000) en Daems (2000).

20 Die dus geen 'justitie' assistenten zijn/waren.



De centrale bewakingscomputers van het NCET detecteren 24u/24u alle alarmen die door de onder elektronisch toezicht gestelden gegenereerd worden. Al deze alarmen worden door het personeel van de *dienst monitoring* van het NCET dagelijks tussen 06u en 22u verwerkt<sup>21</sup>. Deze dienst, die bevolkt wordt door administratieve assistenten, onderhoudt telefonische contacten met de onder elektronisch toezicht gestelden ingeval van alarm of andere vragen m.b.t. het respecteren van de uurroosters. Hier wordt eveneens gecontroleerd of de gedetineerden bereikbaar zijn gedurende de vastgelegde periodes in de uurroosters.

Het Belgische ET-model tot midden 2006 hecht een groot belang aan de sociale begeleiding van de onder elektronisch toezicht gestelden. Onder dit regime houdt de ET-maatregel meer in dan het louter opvolgen van alarmmeldingen via computerschermen. Naast het strikt volgen van een dagschema moeten de onder elektronisch gestelden eveneens een aantal 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, etc.. Elke gedetineerde onder ET wordt min of meer intensief gevolgd door een maatschappelijk assistent van het NCET, die toeziet op de naleving van de voorwaarden. Na een eerste huisbezoek, dat plaatsgrijpt binnen de 48 uur na activatie van de enkelband, brengt de maatschappelijk assistent ongeveer tweewekelijks een bezoek aan de onder elektronisch toezicht gestelde gedurende de eerste maand. Daarna verlaagt de bezoekfrequentie. Bij langlopende, probleemloze dossiers wordt deze soms zelfs verminderd tot maandelijks bezoeken. 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 ET door de gedetineerde en zijn huisgenoten. Met de invoering van de omzendbrief van 10 juli 2006 wordt de begeleiding van de categorie zelfaanbod echter drastisch teruggedroefd.

De ET-periode wordt beëindigd op het moment dat de betrokkene voorlopig vrij komt (straffen tot drie jaar), voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld (straffen vanaf drie jaar) of bij strafeinde. Indien er zich disciplinaire problemen voordoen, indien er nieuwe veroordelingen bij komen of in geval van medische problemen zal de maatregel vroegtijdig een einde nemen. De onder elektronisch toezicht gestelde wordt heropgesloten in de gevangenis en er wordt voorlopig of definitief een einde gesteld aan de ET-maatregel.

## 5. ENKELE CIJFERS

De gemiddelde dagpopulatie onder elektronisch toezicht gestelden schommelt tussen juni 2002 en april 2006 tussen 250 en 350 gedetineerden. Vanaf mei 2006 zet er zich een gestage toename in, die tegen einde 2006 resulteert in 600 ET-ers op dagbasis. Stijgingen hangen samen met de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de invoering van de categorie 'zelfaanbod', dalingen kunnen worden veroor-

<sup>21</sup> Tussen 22u en 06u wordt er dus niet onmiddellijk gereageerd op een alarm.

zaakt door een maatregel van collectieve invrijheidstelling<sup>22</sup> of syndicale acties van de maatschappelijk assistenten<sup>23</sup>. De samenstelling en de omvang van de ET-populatie hangt dus sterk samen met beleidsbeslissingen en elementen van organisatorische aard, eerder dan met een reëel aanbod.

Wat geslacht betreft is de verdeling erg scheef, net zoals in de gevangnissen trouwens<sup>24</sup> : in 2005 is slechts drie percent van de populatie van het vrouwelijk geslacht.

### *Samenstelling van de ET-populatie in 2005*

TABEL 1: VERHOUDING NAAR PROCEDURE VOOR ALLE IN 2005 ACTIEVE ET-DOSSIERS

Procedure	Vlaanderen		Wallonië		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Zelfaanbod*	634	76%	294	44%	928	62%
Algemene procedure**	113	14%	93	14%	206	14%
Procedure VI***	77	9%	256	38%	333	22%
Strafeinde****	8	1%	26	4%	34	2%
Totaal	832	100%	669	100%	1501	100%

\* Cf. procedure 1 en 2 uit de omzendbrief van 10 juli 2006

\*\* Cf. procedure 3 uit de omzendbrief van 10 juli 2006, maar zonder de zedendelinquenten en mensenhandelaars.

\*\*\* Cf. procedure 4 uit de omzendbrief van 10 juli 2006

\*\*\*\* Cf. procedure 5 uit de omzendbrief van 10 juli 2006

Meer dan de helft (62%) van de totale ET-populatie in 2005 zijn gedetineerden die onder de procedure zelfaanbod onder ET worden geplaatst, wat betekent dat de meerderheid van de ET-populatie bestaat uit gestraften tot drie jaar. In Vlaanderen (76%) ligt het aantal zelfaanboden aanzienlijk hoger dan in Wallonië (44%), waar het percentage onder elektronisch toezicht gestelden in afwachting van een VI-procedure met 38 percent dan weer significant hoger ligt dan in Vlaanderen (9%). Hier rijst de vraag of de verschillen te maken hebben met regionale verschillen in de samenstelling van de gevangenispopulatie en het aanbod waaruit geput moet worden (meer langer gestraften in Wallonië dan in Vlaanderen) dan eerder met verschillende lokale en persoonlijke voorkeuren in de besluitvorming.

22 Bijvoorbeeld de maatregel van 18 maart 2003 naar aanleiding van de aanhoudende stakingen van het gevangenispersoneel.

23 Deze acties werden gevoerd eind 2004 – begin 2005 naar aanleiding van het laattijdig uitbetalen van de verplaatsingskosten.

24 De verhouding man – vrouw in de gevangenispopulatie is vrij stabiel, nl. 95 tot 96 percent mannelijke versus 5 à 4 percent vrouwelijke gedetineerden.

### *Gemiddelde verblijfsduur onder ET*

TABEL 2: GEMIDDELTE VERBLIJFSDUUR ONDER ET IN 2005 IN AANTAL DAGEN

Procedure	Aantal dagen
Zelfaanbod	88
Algemene procedure	88
VI	127
Strafeinde	92
Totaal	102

In 2005 bedraagt de gemiddelde verblijfsduur onder ET 102 dagen, of tussen de drie en vier maanden. Een ET-periode moet minimum vijftien dagen duren. Enkel voor veroordeelden met een totaal aan effectieve hoofdgevangenisstraffen van maximum één jaar, of maximum drie jaar ingeval van zelfaanbod, wordt een kortere termijn toegestaan. Over het algemeen is de verblijfsduur onder ET het langst voor de gedetineerden die onder ET zitten in afwachting van hun VI.

### *Dagbesteding*

Gedetineerden onder ET worden verondersteld een dagbesteding te hebben die zinvol is in functie van hun reïntegratie. De nuttige dagbesteding vormt tot in mei 2006 de kern van het Belgische ET-model en vertaalt zich in een dwingend uurrooster of bewakingsschema. Het aantal uren dat men per dag buiten de woning mag doorbrengen en wanneer wordt berekend op basis van de 'nuttige' activiteiten die buitenshuis verricht worden. Het aantal vrije uren wordt in de loop van de ET-periode opgetrokken. Indien het uurrooster niet gerespecteerd wordt is het intrekken van het aantal vrije uren voor de directie van het NCET een middel om de onder elektronisch toezicht gestelde te sanctioneren. Op die manier wordt er, net als in de gevangenis, een gunstensysteem geïnstalleerd als mogelijke stok achter de deur om de onder elektronisch toezicht gestelde aan te zetten om zich te houden aan de strikte uren van het dagschema en aan de opgelegde voorwaarden. Net als in de gevangenis krijgt ook hier de directie of haar vertegenwoordiger een aanzienlijke beslissingsmacht in de bepaling van het ET-regime.

Onder het regime van de omzendbrief van 2002 worden alle gedetineerden tijdens hun ET-periode strikt opgevolgd in hun professionele activiteiten en in bijna alle gevallen (tenzij men niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, bv. invaliditeit) wordt het uitbouwen van een nuttige dagbesteding expliciet opgenomen in de individuele voorwaarden.

TABEL 3: DAGBESTEDING TIJDENS ET OP 21 MAART 2006

Dagbesteding	N	%
Tewerkstelling	139	39%
Vrijwilligerswerk	6	2%
Opleiding/Vorming	69	19%
Werkzoekend	98	28%
Ziekte/invaliditeit	32	9%
Pensioen	6	2%
Andere	4	1%
Totaal	354	100%

Van de 344 gedetineerden onder ET is op 21 maart 2006 iets meer dan 60 percent tewerkgesteld of een (beroeps)opleiding aan het volgen. Bijna 28 percent is actief op zoek naar werk.

#### *Beëindiging van ET*

Van de 1164 dossiers die in 2005 vanuit ET beëindigd worden, wordt zestien percent vroegtijdig beëindigd om disciplinaire redenen (heropsluiting). Twee percent van de onder elektronisch toezicht gestelden onttrekt zich aan de uitvoering van de straf. Veruit de meeste van de 21 ontvluchtingen gebeuren tijdens de politie-interventie na beslissing tot stopzetting van ET. Deze cijfers geven geen inhoudelijke informatie over het al dan niet positieve verloop van de ET maatregel. Rekening houdend met de ruime doelgroep van veroordeelden die toegelaten wordt tot ET, kan men echter stellen dat het aantal mislukkingen relatief laag is.

TABEL 4: REDEN VAN BEËINDIGING ET IN 2005

Reden beëindiging	N	%
voorlopige invrijheidstelling	698	60%
Voorwaardelijke invrijheidstelling	210	18%
Strafeinde	36	3%
Heropsluiting	191	16%
Ontvluchting	21	2%
Vrij op verzet	7	1%
Overlijden	1	0%
Totaal	1164	100%

Gezien de grote groep zelfaanboden is het logisch dat de meerderheid van de ET-maatregelen eindigen in een voorlopige invrijheidstelling

## **6. DISCUSSIE**

Op internationaal vlak wordt het ET voor het eerst in de jaren tachtig ingevoerd in de VS. Europa volgt in de jaren negentig. In de eerste criminologische publicaties worden er nog hevige ethische discussies gevoerd over het mogelijke 'big brother' – effect van het ET. Dit ethisch debat, evenals de mogelijke nefaste gevolgen van inmenging van private, commerciële belangen in de strafuitvoering wordt heden ten dage steeds min-

der expliciet aan de orde gesteld. Het ET wordt zowel op politiek als op academisch vlak meer en meer aanvaard als een 'gevestigde' penale praktijk. De huidige discussie richt zich dan ook steeds meer op penologische voor – en nadelen van de diverse toepassingsmogelijkheden.

### 6.1. ET als penologisch compromis

Het ET is een typisch voorbeeld van wat Morris en Tony (1990) omschreven als een *intermediaire straf*, die zich bevindt tussen de op rehabilitatie gerichte alternatieven van de eerste generatie en de gevangenisstraf. Het onderscheidt zich van de eerste groep door de striktere controle mogelijkheden en biedt een antwoord op de kritiek dat de alternatieven van de eerste generatie te weinig controlerend en te soft zouden zijn (Beyens, 2001). De bijkomende technische controle mogelijkheid verhoogt het strafkarakter van deze straf *extra muros* en bijgevolg ook haar legitimiteit, zowel bij de bevolking als bij de penale actoren. De potentieel veelzijdige penologische doelstellingen waaraan het ET zou kunnen tegemoet komen, zoals reïntegratie, vergelding, afschrikking, neutralisering en herstel, maakt deze straf bovendien aantrekkelijk voor verschillende actoren, zowel in het penale systeem als in de samenleving.

Ook vanuit socio-historisch oogpunt is het ET te beschouwen als intermediair, als een soort van compromis tussen twee sociale beheerslogica's. De eerste logica weerspiegelt het gedachtegoed van de (activerende) verzorgingsstaat, waar de doelstelling van sociale reïntegratie hoog in het vaandel wordt gedragen. Met betrekking tot het Belgische ET vertaalt deze logica zich in het gebruik van een voorafgaande sociale enquête, de eis tot het streven naar een zinvolle dagbesteding en het belang dat gehecht wordt aan sociale begeleiding tijdens de ET-periode. De *'homo criminalis'* van de modernistische, positivistische criminologie of zogenaamde *old penology* (Simon & Feely, 1992) vormt het uitgangspunt van deze penale praktijk. De visie op de dader is hier ingebed in een inclusief project, dat gedragen wordt door het geloof in de maakbaarheid en veranderbaarheid van de mens (Hudson, 1996).

Daarnaast wordt de ET-praktijk ook beheerst door een beheerslogica, gestuurd door administratieve en organisationele bekommernissen. Deze zijn 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. Deze tweede, eerder *actuariële* (Feeley & Simon, 1994) *systemische* 'bedrijfslogica', die streeft naar het 'opvullen' van vooropgestelde plaatsen van de virtuele gevangenis, betekent een radicale koerswijziging in de Belgische penitentiaire politiek.

De vereniging van deze twee logica's, nl. de reïntegratieve en de systemische logica, maakt van het ET een ambivalent compromis. Enerzijds treffen we een historisch resistent maar fragiel en steeds meer onder vuur liggend streven aan naar sociale integratie, 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 ET is zo een modern en multifunctioneel vehikel om modernistische doelstellingen of illusies te reactiveren binnen een laatmoderne, manageriële context. De fusie gebeurt bovendien op een ambivalente wijze, want het ET is zeker geen zuivere vertegenwoor-

diger van het resocialiseringsideaal dat in de jaren zestig zo hoog in het vaandel werd gedragen. Dit ideaal wordt binnen het ET-regime getransformeerd in een vorm van reïntegratie 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.

## 6.2. ET vanuit reductionistisch perspectief

De systemische argumenten, nl. de lagere kost van een virtuele vrijheidsberoving t.o.v. een reële detentie en het reducerend effect van de toepassing van ET op de gevangenispopulatie, zijn erg dominant in het ET-debat. Het besparingsargument kan *stricto sensu* niet tegengesproken worden: een dag ET kost minder dan de helft dan een dag gevangenisstraf (37€ versus 90€).<sup>25</sup> Het argument van de reductie van de gevangenispopulatie wordt door de gevangenispopulatiecijfers echter wél ontkracht, waardoor de kostenbesparing vervolgens ook in vraag kan gesteld worden. Er wordt dus geen netto-besparing gerealiseerd, anderzijds laat het ET wel toe om meer veroordeelden een gevangenisstraf te laten uitboeten.

We wezen er reeds op dat anno 2006 de gevangenispopulatie ongekend hoge toppen scheert. Indien we de populatie op 21 maart 2006 van 10.245 gedetineerden (d.i. inclusief personen onder ET en diegenen die thuis in strafonderbreking zitten in afwachting van de plaatsing van de enkelband) vergelijken met de gevangenispopulatie in 1997 bijvoorbeeld, waar de gemiddelde dagpopulatie 8.522 gedetineerden bedraagt (Beyens & Tubex, 2002 : 142), berekenen we een brutostijging van de (potentiële) gevangenisbevolking met 20% op minder dan tien jaar tijd. Ook indien we enkel de netto gevangenispopulatie zouden opnemen in de berekening, komen we tot een stijging van 14%<sup>26</sup>. Hieruit kan besloten worden dat ten opzichte van de periode voordat ET werd ingevoerd er zich een netto stijging van de penale controle voordoet. Ondanks alle lippen-dienst van de opeenvolgende ministers van Justitie aan een reductionistisch beleid en de stelling dat de gevangenisstraf het ultieme bestraffingsmiddel moet zijn, is het ET in België een instrument om, bedoeld of onbedoeld, een expansionistische bestraffings-politiek te voeren.

We wezen reeds op een opmerkelijke verandering in logica en discours : door de beleidsverantwoordelijken wordt gesteld dat er dagelijks een bepaald 'quotum' onder elektronisch toezicht gestelden moet 'gehaald worden' en er wordt een bepaalde capaciteit gecreëerd die dient opgevuld te worden. Deze capaciteit wordt meer en meer aangewend om de gestraften tot één en tot drie jaar uit de gevangenis te houden. Een steeds maar toenemende groep in de gevangenis zijn echter de gestraften vanaf drie jaar en langer, die via voorwaardelijke invrijheidstelling vrij komen. Deze gedetineerden kunnen een deel van hun gevangenisstraf onder ET uitboeten van zodra ze een positief advies voor een voorwaardelijke invrijheidstelling krijgen. Uit bovenstaande cijfers blijkt dat, indien men in ET gaat voorafgaandelijk aan de voorwaardelijke invrij-

<sup>25</sup> Op basis van de geraamde budgetten voor de organisatie van 600 toezichten op dagbasis zoals voorzien in de begroting voor het werkjaar 2007 (voor 1000 toezichten op dagbasis) wordt de dag-prijs zelfs slechts begroot op 30€.

<sup>26</sup> Stijgingspercentage berekend op basis van de aantallen gedetineerden die zich effectief in de gevangenis bevinden.

heidstelling, dit voor een gemiddelde periode van drie à vier maanden is. Harde cijfers zijn er niet, maar er zijn wel aanwijzingen dat de VI-commissies de ET-periode als een proefperiode beschouwen (Devresse, Luybaert, Kaminski & Beyens, 2006), wat tot een verlating van de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan leiden en dus tot een (bijkomende) verlenging van de effectieve detentieperiode.

Er dient echter opgemerkt te worden dat alle vormen van straf toenemen in België. Niet alleen de gevangenispopulatie stijgt onafgebroken, ook de niet-vrijheidsberovende straffen zitten in de lift. Volgens de veroordelingsstatistieken zijn in 2002 9.889 opschortingen uitgesproken ten opzichte van 6.142 in 1994, wat een stijging betekent van 61%. (De Pauw *e.a.*, 2006). Ook het aantal probatieopdrachten blijft stijgen, hoewel minder sterk (1999 : N = 7.414; 2004 : N = 9.394, toename van 26%) (FOD Justitie, 2005). In 2002 wordt de autonome werkstraf wettelijk ingevoerd. Ook deze straf neemt op korte tijd een hoge vlucht. In 2005 zijn reeds 9.096 dossiers in behandeling door de justitie-assistenten. (Dominicus, 2006) en alles wijst erop dat 2006 afstevent op 11.000 werkgestrafte. De stijging van de penale populatie, *intra* en *extra* muros, doet uiteraard, en op termijn steeds meer, de vraag rijzen naar de beheersing van deze steeds stijgende populaties en de controle ervan op een zo efficiënt mogelijke manier, wat leidt tot een verhoging van de legitimiteit van het systemische discours in de strafrechtsbedeling.

### **6.3. Het sociaal statuut van de onder elektronisch toezicht gestelde : een moeilijke bevaling**

Sinds de invoering van ET als modaliteit van strafuitvoering wordt de sociale (re)integratie voorop gesteld als belangrijke doelstelling. Indien de samenleving de idee van reïntegratie ernstig neemt, moet de onder toezicht gestelde als een volwaardig burger behandeld worden, met alle rechten en plichten die ook aan de vrije burger worden toegekend. Veroordeelden onder elektronisch toezicht, die (een deel van) hun gevangenisstraf uitboeten in de samenleving, behouden echter principieel het statuut van gedetineerde. Dit gemengde statuut van 'onvrije, gedetineerde burger in de samenleving' leidt in de praktijk tot ambivalentie.

Een voorwaarde die hoort bij elektronisch toezicht is dat gedetineerden hun plaats en verantwoordelijkheid opnemen ten aanzien van de samenleving. Een logisch gevolg zou dan ook moeten zijn dat dezelfde samenleving deze personen werkelijk opneemt en dezelfde rechten verleent als de 'vrije' burger. Er blijven echter drempels bestaan en het sociale vangnet, dat in de samenleving aanwezig is, is niet of slecht voorbereid op de komst van deze nieuwe 'onvrije' burger. Alle regelgeving m.b.t. de sociale zekerheid gaat immers uit van het principe dat elke 'gedetineerde' zijn straf uitzit binnen de gevangensmuren en dat de zorg voor deze gedetineerden een zaak is voor justitie. Het binnen brengen van deze gedetineerde in de samenleving brengt de discussie op gang over bevoegdheidsverdelingen en verantwoordelijkheid voor het betalen van uitkeringen inzake werkloosheid, ziekteverzekering en leefloon.

Een aantal instanties heeft ondertussen haar standpunt herzien. Vandaag komen gedetineerden onder ET in aanmerking voor de terugbetaling van geneeskundige verzorging en kunnen ze genieten van een werkloosheidsuitkering. Ze worden echter nog steeds uitgesloten van het leefloon dat door het OCMW wordt uitgekeerd, met als gevolg dat de FOD Justitie een uitkering betaalt. De bedragen van een leefloon liggen



sinds 1 augustus 2005 op 417,07€ per maand voor samenwonenden en op 625,60€ voor alleenstaanden. Het leefloon wordt beschouwd als een absoluut minimum om menswaardig te kunnen leven. Toch stellen we vast dat de financiële tegemoetkoming vanuit Justitie nog beduidend lager ligt, nl. respectievelijk 373,50€ en 522€ per maand<sup>27</sup>. Momenteel moet de FOD Justitie dus de financiële tegemoetkoming verzekeren opdat onder elektronisch toezicht gestelden zonder middelen in staat zouden zijn om deel te nemen aan het maatschappelijk leven. De OCMW's sluiten dus een maatschappelijk kwetsbare groep als gedetineerden uit van een vangnet, dat voor iedere andere burger moet worden voorzien. Rombaut, Pletincx en Bas (2003) wijzen er dan ook terecht op dat het gedetineerdenstatuut van de onder elektronisch toezicht gestelden een zekere mate van perversie in zich draagt : het ontnemt hen bepaalde sociale rechten en versterkt hun marginale positie binnen onze Belgische verzorgingsstaat.

#### 6.4. Controle en begeleiding : een ambivalente verhouding

Tot medio 2006 wordt het Belgische ET-regime gekenmerkt door bijzondere aandacht voor sociale begeleiding in een context van technologische en (versterkte) sociale controle. Rehabilitatief werken met punitief accent resulteert echter in een professioneel breekpunt en leidt tot de oprichting van een apart centrum voor elektronisch toezicht met eigen maatschappelijke assistenten, met een aangepaste visie op de relatie tussen begeleiding en controle.

De omzendbrief van 9 augustus 2002 bepaalt dat de uitvoering van het ET moet kaderen in een programma dat de reïntegratie zoveel mogelijk bevordert. De mogelijkheid om de straf te ondergaan in de samenleving wordt gecombineerd met de verplichting van het hebben of zoeken van een nuttige dagbesteding. In de praktijk leidt dit tot een combinatie en *cumulatie* van technische en sociale controle. De onder elektronisch toezicht gestelden moeten zich aan een strikt tijdschema houden, moeten zich verantwoorden over hun 'nuttige' activiteiten en moeten daar bovenop ook nog een aantal algemene voorwaarden naleven, zoals bv. niet in contact komen met andere gedetineerden, zich onthouden van druggebruik, bepaalde plaatsen vermijden, etc. De opvolging van de verplichtingen gebeurt zowel op een directe als indirecte wijze (zie ook Daems, 2000: 34). De elektronische middelen verzorgen de *directe, onmiddellijke* controle op de naleving van het tijdschema<sup>28</sup>: vanaf het moment dat de betrokkene zich niet in zijn huis bevindt als hij daar wél moet zijn, of andersom, indien de betrokkene thuis is op momenten dat hij verondersteld wordt daar niet aanwezig te zijn, wordt de dienst monitoring onmiddellijk gealarmeerd en moet de onder elektronisch toezicht gestelde zich telefonisch verantwoorden en indien nodig bewijsstukken inleveren die de afwijking van het tijdschema verantwoorden. De *indirecte* controle heeft eerder betrekking op het al dan niet naleven van de voorwaarden (vb. een nuttige dagbesteding zoeken of behouden). Deze controle gebeurt door middel van huisbezoeken en telefonische contacten met de maatschappelijk assistent, die elke maand een evaluatierapport schrijft. Mogelijke overtredingen kunnen zijn het niet respecteren van het uurrooster, het niet respecteren van de voorwaarden of het plegen van nieuwe strafbare feiten. Hieraan kunnen uiteenlopende gevolgen gegeven worden, gaande van het geven van een verwittiging, een sanctie die meestal vertaald wordt in een verminde-

27 Wat gelijk is aan 12,45€ versus 17,40€ per dag.

28 Althans tussen 6u 's morgens en 22u 's avonds.

ring van het aantal vrije uren, het verschijnen op tuchtrapport bij de directie van het NCET en in het ergste geval een onmiddellijke heropsluiting in de gevangenis. Hoe strikter de controle op de naleving van de voorwaarden en hoe meer restricties er opgelegd worden, hoe groter de kans op overtredingen en hoe groter de kans op mislukking van de maatregel. We stellen vast dat de puur formele, directe controle een vrij grote plaats inneemt bij de uitvoering van de ET-maatregel. Bij de categorie zelfaanbod is dat sinds de zomer van 2006 zelfs de dominante vorm van controle geworden. De contacten met de maatschappelijk assistenten hebben echter een belangrijk 'humaniserend' effect op het verloop van de ET-maatregel en geven een gezicht aan de onpersoonlijke 'big brother'-justitie, die van op afstand een oogje in het zeil houdt en alarm slaat op het moment dat om het even welke overtreding gebeurt of als er iets mis gaat met de apparatuur. Het vervangen (en combineren) van menselijke vormen van controle en begeleiding door technische, onpersoonlijke controle op afstand is niet zomaar een neutrale ingreep, maar leidt tot een transformatie van het regime van de straf, die een andere benadering van de delinquent impliceert: van een regime van vertrouwen in het individu naar een regime gebaseerd op vertrouwen in de techniek<sup>29</sup>. Bovendien leidt de doelstelling van reïntegratie d.m.v. ET tot een vorm van disciplinerende die zich inschrijft in de filosofie van de hedendaagse actieve welvaartstaat, waar de nadruk ligt op activering via arbeid en responsabilisering van de burger. We moeten echter de vraag blijven durven stellen of het elektronisch toezicht noodzakelijk is om deze doelstelling te realiseren.

### *6.5. ET als eigentijdse straf*

Wellicht de belangrijkste uitdaging en het meest punitieve aspect van het elektronisch toezicht is het zich moeten kunnen houden aan een strikt tijdschema, waarbij een strikte onmiddellijke controle wordt uitgeoefend op het komen en gaan van de persoon, die zich voor elke overtreding moet verantwoorden. Elke verandering van uurschema dient gerechtvaardigd te worden op een manier die controleerbaar is door derden. Dergelijk regime laat geen onverwachte wendingen toe in het leven, ook niet als men er niet zelf voor kiest. Het terecht komen in een file bijvoorbeeld – iets waar de werkende burger dagelijks mee geconfronteerd wordt - wordt opeens een groot probleem en kan heel wat bijkomende stress met zich meebrengen. Het zich moeten houden aan een strikt tijdbestedingsschema vraagt bijgevolg om een zeer grote zelfdiscipline, eist als het ware een interiorisering van de controle. Het ET kan hierdoor beschouwd worden als een typische 'geciviliseerde' strafvorm, in de Eliaasiaanse betekening van het woord en die verwijst naar een verhoogd niveau van psychische inhibitie. (Elias, 1982). Dit civilisatieproces brengt met zich mee dat de standaarden van beheersing die opgelegd worden aan het gedrag van mensen steeds veeleisender worden. De externe, vaak fysieke dwang die mensen op elkaar uitoefenen wordt omgezet in vormen van zelfdwang, innerlijke dwang. Deze zelfdwang verwacht men in verhoogde mate van de onder toezicht gestelden, met de enkelband als stok achter de deur. Vanuit Eliaasiaans perspectief is het ET een verderzetting van een evolutie in het straffen waarin het brute geweld van de gevangenisstraf of van de lijfstraf, vervangen wordt door een meer geciviliseerde, abstracte, onzichtbare, geniepige vorm van straf.

<sup>29</sup> Een techniek die, hoewel steeds beter ontwikkeld, nog steeds niet onfeilbaar is en kan leiden tot oneigenlijke alarmen.

Leed wordt toegebracht onder de vorm van dwang tot permanente zelfinhibitie en controle van het eigen gedrag.

De nauwe betrokkenheid van de huisgenoten is een ander belangrijk kenmerk van het elektronisch toezicht. In geen enkele andere straf worden de huisgenoten op een dergelijk intensieve manier betrokken bij de strafuitvoering. Eerst en vooral dienen zij toestemming te geven voor de uitvoering van het ET in hun woning, en is de potentiële onder toezicht gestelde afhankelijk van hun *good will*. De andere kant van de medaille is dat de huisgenoten onder druk kunnen komen te staan en een zekere verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld, niet alleen om toestemming te geven om het ET in de eigen woning toe te laten, maar ook tijdens de uitvoering van de straf. De huisgenoten ondergaan mee de neveneffecten van een elektronisch toezicht in hun woning, zoals bijvoorbeeld het feit dat de telefoon niet lang bezet mag blijven omdat de lijn open moet blijven voor controles vanuit het NCET. Het belevingsonderzoek naar de effecten en gevolgen van elektronisch toezicht staat nog in de kinderschoenen en beperkt zich momenteel nog tot een bevraging van een beperkt aantal betrokkenen<sup>30</sup>, zonder dat de huisgenoten zijn opgenomen in het onderzoek. Dit lijkt ons een belangrijke opdracht voor toekomstig onderzoek naar de toepassing van het ET.

## 7. DE TOEKOMST VAN ET

Alles wijst erop dat het ET een gevestigde plaats heeft verworven in de Belgische bestrafing. Een verdere uitbreiding ligt in de lijn van de verwachtingen. Op zich kan het ET in de verschillende fasen van de strafrechtsbedeling worden ingezet. Hoewel de mogelijkheid van de invoering van ET als autonome strafoptie door de regeringstop van 2004 wordt voorgesteld, wordt de toepassing tot op heden beperkt tot modaliteit van gevangenisstraf. Vooral vanuit de vrees voor *net widening* pleiten we ervoor dat dit zo zou blijven.

Sinds juli 2006 zijn wijzigingen in de selectie- en uitvoeringspraktijk doorgevoerd. Kostenbesparing en ontlasting van de overbevolkte gevangenissen waren en blijven doorslaggevende argumenten pro uitbreiding van de toepassing van het elektronisch toezicht. De kwantitatieve verhoging van het aantal onder elektronisch toezicht gestelden sinds mei 2006 gaat gepaard met een versoepeling van de selectiecriteria en een afkalving van de sociale begeleiding (o.a. beperking van het aantal huisbezoeken) voor de categorie zelfaanbod. De werkmethodes van de maatschappelijke assistenten, die overgeheveld worden naar het Directoraat-generaal Justitiehuisen, worden 'gerationaliseerd'<sup>31</sup>. De toekomst zal uitwijzen in welke mate dit een afbouw van de maatschappelijke begeleiding impliceert en welke gevolgen dit heeft voor de toekomstige toepassingspraktijk. Zeker is dat het licht op groen is gezet voor een fundamentele wijziging van het Belgische ET-model voor de grootste groep binnen de ET-populatie, nl. de zelfaanboden. De balans tussen sociale begeleiding en elektronische controle door de enkelband is voor deze groep duidelijk opgeschoven richting technische controle.

<sup>30</sup> Voor België, zie Stassaert (2000).

<sup>31</sup> *Vr. en Antw.*, Kamer, Commissie voor de Justitie (2005-2006), Vr. van de heer Tony Van Parys over "de strafuitvoering voor veroordeelden aan wie strafonderbreking werd toegekend", van 12 juli nr. CRIV 51 COM 1040, 2.

Uitbreiding van het ET is echter niet alleen denkbaar door de huidige vorm van ET op meer gedetineerden en op andere niveaus van de strafrechtbedeling toe te passen. Ook de techniek blijft in volle evolutie en het systeem van GPS<sup>32</sup> wordt ondertussen reeds in een aantal landen, waaronder de V.S., Engeland en Nederland toegepast. Of GPS in de toekomst een toepassing zal kennen in België is nog niet duidelijk. Voorlopig spreekt de minister van Justitie er zich nog niet positief over uit. Anderzijds kunnen we niet langer heen om een 'technology driven' bestraffing. Dat heeft de toepassing van het huidige ET alvast aangetoond.

We stellen vast dat, rekening houdend met de vele hervormingen, het penale landschap constant in beweging is. Het elektronisch toezicht is daar slechts een onderdeel van, maar is wellicht het meest volatiele veld. Er kunnen bovendien heel veel vragen gesteld worden bij de mate waarin al deze veranderingen vandaag nog tot een coherent en samenhangend bestraffingssysteem leiden (Beyens & Aertsen, 2006). Inzake het ET willen we echter, en binnen de huidige context meer dan ooit, de fundamentele vraag blijven opwerpen of de elektronische controle een absolute voorwaarde moet zijn om te bereiken wat men zegt te willen bereiken, nl. een op reïntegratie en herstel gerichte bestraffing. We kunnen ons afvragen, wanneer het elektronisch toezicht 'werkt' (vast te stellen aan de hand van doeltreffendheidscriteria), aan welke elementen van het systeem dat dan grotendeels te danken is : aan de sociale begeleiding of aan de gebruikte technologie of aan de combinatie van beide vormen van controle. Bij elke uitbreiding van het gebruik van het elektronisch toezicht moet daarom de volgende vraag steeds opnieuw worden gesteld : dient er geïnvesteerd te worden in bijkomende enkelbanden en ontvangers-transmitters of zou men niet eerder de sociale dienst beter bevolken om de veroordeelden te leren zich te handhaven in de samenleving? (Beyens, 1996; Kaminski, 1999; Kaminski, Lalande & Dallaire, 2003).

## 8. BIBLIOGRAFIE

- Bas, R. (1999) '20 maanden elektronisch toezicht in België: Een eerste kwantitatieve analyse', *Winket*, 4, 78-89.
- Bas, R. (2003a) 10.000?, *Fatik*, 97, 3-4.
- Bas, R. (2003b) Bump, bump, bump..., *Fatik*, 98, 3-5.
- Bas, R. & Damen, W. (2000) 'ET (we) phone (you at) home', *Orde van de dag*, 10, 3-18.
- Bas, R., & Pletincx, P. (2005). Vuil water blust ook vuur: naar een (rechts)positie voor elektronisch toezicht. *Orde van de Dag*, 32, 37-43.
- Beyens, K. (1996). Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling? *Panopticon*, 17(5), 473-499.
- Beyens, K. (2000). Toezien op elektronisch toezicht. *Orde van de dag*, 10, 23-32.
- Beyens, K. (2001). De alternatieven doen het nog steeds niet. *Orde van de dag*(Afl. 16), 9-28.
- Beyens, K. & Aertsen, I. (2006). De autonome werkstraf in België : hoe sterk het karakter? *Panopticon*, 27 (4), 1-6.
- Beyens, K., & Tubex, H. (2002). Gedetineerden geteld. In S. Snacken (Ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging* (pp. 139-177). Brussel: VUBPress.
- Daems, T. (2000). Wat met het rottweilergehalte van de gecontroleerde? Begeleiding én controle : rolonduidelijkheid in elektronisch toezicht. *Orde van de Dag*(10), 33-40.

<sup>32</sup> *Global Positioning System*.

- De Pauw, W., Deltenre, S., Hendricx, C., & Willems, M. (2006). De veroordelingsstatistiek. In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (Eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*. (pp. 257-282). Brussel: VUBPress.
- 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*. onuitg. Brussel: UCL - VUB - FOD Justitie.
- Elias, N. (1982). *Het civielproces. Sociologische en psychogenetische onderzoeken* (1 en 2). Utrecht, Antwerpen: Het Spectrum
- Dominicus, H. (2005). De werkstraf in België : eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen. *Panopticon*, 27(4), 34-62.
- FOD Justitie. (2005). *Justitie in cijfers 2005*. Brussel.
- Goossens, F., Vanneste, C., Maes, E., & Deltenre, S. (2005). Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf. Brussel: NICC, <http://nicc.fgov.be/index.aspx?SGREF=2947>, geraadpleegd op 14 juni 2006.
- Goossens, F. (2006) Elektronisch toezicht als autonome straf: de visie van de zetelende magistratuur. *Panopticon*, 27(5), 43-57.
- Feeley, M. M., & Simon, J. (1992). The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, 30(4), 449-474.
- Feeley, M., & Simon, J. (1994). Actuarial justice: the emerging new criminal law. In D. Nelken (Ed.), *The futures of criminology* (pp. 173-201). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hudson, B. J. (1996). *Understanding justice: An introduction to ideas, perspectives and controversies in modern penal theory*. Buckingham: Open University Press.
- Kaminski, D. (1999). L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre. *Revue de droit pénal et de criminologie*, 5, 626-653.
- Kaminski, D., Lalande, P., & Dallaire, J.-C. (2000). Actualités de la surveillance électronique des condamnés au Québec et en Belgique. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*(6), 560-574.
- Maes, E. (2004). Enkele cijfers over de werking van de justitiehuisen (1999-2002) naar aanleiding van het vijfjarig bestaan van de justitiehuisen. *Panopticon*, 24(6), 73-109.
- 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.
- Morris, N., & Tonry, M. (1990). *Between prison and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*. New York: Oxford University Press.
- Rombaut, K. (2006). Cijfers over elektronisch toezicht. In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (Eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België* (pp. 359-374). Brussel: VUBPress.
- Rombaut, K., Pletincx, P., & Bas, R. (2003). Elektronisch toezicht onder de hamer : 300, 450, 1000, 2000... wie biedt meer? *Fatik*, 21(99), 14-16.
- Stassaert, E. (2000). Kritische doorlichting van het elektronisch toezicht aan de hand van een belevingsonderzoek. *Orde van de Dag*(10), 45-52.
- Tubex, H., & Strypstein, J. (2006). Grasduinen in penitentiaire bronnen en statistieken. In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (Eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België* (pp. 321-358). Brussel: VUBPress.
- Van den Berge, Y. (2006). De uitvoering van vrijheidsstraffen: van nu en straks... met de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken, *Tijdschrift voor Strafrecht*, (5), 249-263.
- Verhofstadt, G. (2003) Beleidsverklaring van de eerste minister Guy Verhofstadt. Brussel, oktober.