

MARIJKE ROOSEN^a

Controle vanop afstand: Resultaten van een empirisch onderzoek naar het werk van de monitoring agent



Panopticon, 42 (2), 116-128
© 2021 Maklu | ISSN 0771-1409 | Maart 2021

^a Postdoctoraal onderzoeker, LTMS, Tilburg Law School, Tilburg University (corresp.: m.roosen@tilburguniversity.edu)

MONITORING AT-A-DISTANCE. FINDINGS FROM AN EMPIRICAL STUDY ON THE WORK OF THE ELECTRONIC MONITORING OFFICER

Electronic monitoring (EM) has been applied for over two decades in Belgium and its use and importance have only increased. What makes EM special, is the prominent role played by digital technology for monitoring and communicating with individuals under EM. Consequently, a form of monitoring at-a-distance is created, where face-to-face interactions are no longer required. Based on an ethnographic study, combining participant observations with semi-structured interviews with monitoring officers, it becomes apparent that the lack of face-to-face interactions has consequences for monitoring officers' work, the way they interact with individuals under EM and how they perceive them. Monitoring officers dispose of limited discretion, they hold negative perceptions of individuals under EM and their understanding of the concept of reintegration is limited.

Keywords: Electronic monitoring – monitoring at-a-distance – monitoring officer

Kernwoorden: Elektronisch toezicht – controle vanop afstand – monitoring agent

1. INLEIDING

Digitale technologie is niet meer weg te denken uit ons huidige bestaan. Niet zelden wordt de introductie van digitale technologie gezien als een oplossing voor uiteenlopende problemen, in welk geval we spreken over *techno solutionism* (MOROZOV, 2011). In het domein van het bestraffen is dat niet anders. Digitale technologie geraakt ook hier steeds meer ingebed. Het meest opvallende voorbeeld is het elektronisch toezicht (ET), waarbij verdachten of veroordeelden hun voorhechtenis resp. straf thuis uitzitten, met behulp van een enkelband (soms aangevuld met GPS-tracking), een instrument dat het mogelijk maakt om te controleren of de personen onder ET de plaats- en tijdsvoorwaarden naleven.¹ De controle op personen onder ET gebeurt vanop afstand en face-to-face contact tussen controleur en

¹ Internationaal gezien is ET een verzamelnaam voor verschillende technieken om personen te controleren, zoals radiofrequentie (de klassieke enkelband), GPS-tracking, stemherkenning en meer geavanceerde technieken, zoals *remote alcohol monitoring (RAM)*. Een sanctie of maatregel die gebruik maakt van ET kan erin bestaan dat een persoon gedurende bepaalde uren van een dag op een bepaalde locatie moet blijven, of er kan gewerkt worden met exclusiezones, waarbij iemand bepaalde locaties net niet mag betreden. ET kan toegepast worden in verschillende fasen van de strafrechtelijke procedure: de voorlopige hechtenis, de straftoemeting, de strafuitvoering of als een voorwaarde van de voorwaardelijke invrijheidstelling (NELLIS,

gecontroleerde is niet langer vereist. Als gevolg verlopen interacties ‘voice-to-voice’. Dat dit een invloed heeft op diverse aspecten van de uitvoering en beleving van de straf, spreekt voor zich.

Bij het opvolgen van de uitvoering van het ET speelt het Vlaams Centrum voor Elektronisch Toezicht (VCET) een cruciale rol.² Het VCET is verantwoordelijk voor de technische opvolging van het ET, met name de controle op de naleving van de plaats- en tijdsvoorwaarden verbonden aan het ET. Dat gebeurt door de dienst monitoring, waar monitoring agenten in Brussel voortdurend gegevens over de personen onder ET binnenkrijgen. Technici van de mobiele equipe van het VCET gaan ter plaatse om het materiaal te installeren. In 2017 werd bijkomend de functie van dossierbeheerder gecreëerd. Dossierbeheerders beschikken over een professionele bachelor diploma, doorgaans uit een sociale richting, en zijn verantwoordelijk voor de opvolging, contacten en rapportage naar opdrachtgevers (DEPARTEMENT WVG, 2018).

In deze bijdrage focussen we op het werk van de monitoring agenten. Concreet kijken we daarbij naar de discretionaire ruimte die monitoring agenten hebben en de wijze waarop zij betekenis geven aan die discretionaire ruimte. Voor dit laatste gaan we in op hun percepties van het ET in het algemeen en de personen onder ET in het bijzonder. Op die manier gaan we na welke waarden zij hanteren om te beslissen hoe te handelen in concrete situaties.

De gegevens die gebruikt werden voor de bevindingen beschreven in deze bijdrage, kaderen binnen een ruimer doctoraatsonderzoek dat liep van 2013 tot 2018 aan de Vrije Universiteit Brussel. Het verzamelen van empirische data bleef beperkt tot België. Het ET kent in België verschillende toepassingsvormen, afhankelijk van de fase van de strafrechtelijke procedure en de duur van de straf die werd opgelegd. Het ET kan immers worden opgelegd in de fase van de voorlopige hechtenis, als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen tot en met drie jaar, als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen van meer dan drie jaar, als autonome straf en als maatregel voor geïnterneerden. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de toepassingsgebieden van het ET en zijn evolutie, verwijs ik naar andere publicaties die in detail hierop ingaan (BEYENS, 1996; BEYENS, 2000; BEYENS et al., 2007; DAEMS et al., 2009; BEYENS & DEVRESSE, 2009; BEYENS & KAMINSKI, 2013; BEYENS & ROOSEN, 2013; VANDER BEKEN, 2013; BEYENS & ROOSEN, 2016; BEYENS & ROOSEN, 2017; DAEMS, 2012; BEYENS & ROOSEN, 2019; DAEMS, 2020). Voor de beschrijving van de resultaten van het empirisch onderzoek is dit onderscheid echter minder relevant. De bevindingen die hieronder worden beschreven, zijn immers relevant ongeacht de concrete toepassing van het ET.

2. ONDERZOEKSMETHODEN

Tijdens het onderzoek wilde ik mij volledig onderdompelen in het werk en de sfeer aan het VCET, dat nog het NCET was toen ik er mijn observaties begon.³ Mijn onderzoek kadert daarom binnen de etnografische traditie (LIEBLING, 2001; BREWER, 2002; HAMMERSLEY & ATKINSON, 2006). Om data te verzamelen voerde ik participerende observaties uit, die ik in verschillende fasen

2014; NELLIS, 2015). In België is ET echter geen voorwaarde voor de VI, maar gaat het eraan vooraf, zoals verder in deze bijdrage wordt beschreven.

- 2 Tot 2014 was dit centrum nationaal ingebed en heette het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (NCET), met een Vlaamse en Franstalige afdeling. Als gevolg van de zesde staatshervorming werden de bevoegdheden van de Justitiehuizen – waaronder het ET – overgeheveld naar de gemeenschappen. Sindsdien is er sprake van twee aparte instellingen, die verbonden blijven in een systeem van co-beheer.
- 3 Naast empirisch onderzoek bij het NCET/VCET, werden ook empirische gegevens verzameld bij de Justitiehuizen en werden beleidsmakers geïnterviewd. Aangezien de resultaten van deze fase van de dataverzameling geen onderdeel uitmaken van deze bijdrage, worden ze hier niet besproken.

combineerden met semi-gestructureerde interviews. Hoewel het niet mogelijk noch wenselijk was om zelf officiële taken van de monitoring agenten uit te voeren, trachtte ik zoveel mogelijk te participeren in het ritme en de rituelen van de dienst. Dat deed ik door mijn observaties af te stemmen op de shiften waarin gewerkt wordt (6u-14u; 14u-22u; 22u-6u), door deel te nemen aan begroetingsrituelen⁴, plaats te nemen tussen de monitoring agenten, samen te lunchen en aanwezig te zijn tijdens informele momenten buiten de werkuren.

In totaal observeerde ik de monitoring agenten gedurende 74 dagen, volgde ik een opleiding voor het gebruiken van de Siset4 software en nam ik 22 interviews met monitoring agenten af op verschillende momenten in de tijd⁵. Voor de data-analyse werd een combinatie van procedureel analyseren en creatief analyseren gebruikt (VAN STAA & EVERS, 2010; SCHEIRS, 2014). In het eerste geval worden de stappen van de kwalitatieve data-analyse (van open coderen naar selectief coderen, gebruik makend van de software MAXQDA) gevolgd, om in de tweede fase als het ware over de data te gaan hangen en vanuit een helicoptervisie inzichten te verfijnen.

3. CONTROLE IN EEN GEDIGITALISEERDE CONTEXT

De controle vanop afstand wordt mogelijk gemaakt door een combinatie van hardware (enkelbanden (en GPS-toestellen) en *receiver boxen*) en software (EMS⁶, Siset4⁷). Aan de hand van tactiele gegevens (contact met de huid rond de enkel) registreert de enkelband of het materiaal adequaat is aangebracht en zal de enkelband vervolgens een signaal uitzenden naar de *receiver box*, die geplaatst wordt op een centrale plaats in de woning. Bevindt de betrokkene zich buiten een vooraf bepaalde perimeter, zal de *receiver box* niet langer een signaal opvangen van de enkelband en wordt automatisch een alarm gegenereerd in het EMS⁸ software systeem. Om alarmen te genereren, hanteert de software een reeks met codes waarin bepaalde overtredingen gevat worden. Een voorbeeld is *LDC*, een afkorting die staat voor *left during curfew*, wat erop wijst dat de betrokkene de woning heeft verlaten wanneer deze binnen hoorde te zijn.⁹ De monitoring agent kan dit alarm waarnemen op zijn of haar computerscherm en gaat er vervolgens mee aan de slag. Draagt de betrokkene daarbij nog een GPS, zal het GPS-toestel in verbinding staan met Google Maps en volgt de monitoring agent *in real time* het traject van de betrokkene, aangegeven door een stippellijn.

Het software systeem werkt als een filter tussen de personen met een enkelband en het VCET. Het systeem registreert niet alle gegevens, maar enkel de gegevens waarvan vooraf werd beslist dat ze relevant zijn in het kader van het uitvoeren van het ET. Daarnaast ordent de software de gegevens: niet alle gegevens worden geprojecteerd op het beginscherm van

- 4 Bij de start van de shift doen de medewerkers van het VCET een ronde waarbij elke collega individueel wordt begroet. Tussen medewerkers van hetzelfde niveau gebeurt dat met een kus op de wang, terwijl er in geval van een hiërarchisch verschil een hand wordt gedrukt. Om duidelijk te maken dat ik “aan de kant van de monitoring agent” stond, begroette ik monitoring agenten, technici van de mobiele equipe en medewerkers van de dienst administratie met een kus op de wang, terwijl directieleden een handdruk kregen.
- 5 Een aantal monitoring agenten werd geïnterviewd op het ogenblik zij in dienst traden. Dit gaf het voordeel dat ik naar de verwachtingen met betrekking tot de functie kon peilen.
- 6 EMS is de software die gebruikt wordt door de dienst Monitoring en waar alarmen worden geregistreerd.
- 7 Siset4 is de software die gedeeld wordt door Justitieassistenten en het VCET en waar de gegevens van de personen onder ET samen met de uurroosters in worden geregistreerd. Siset4 stuurt gegevens door naar EMS.
- 8 *Electronic Monitoring Systems*
- 9 Andere alarmen registreren onder meer dat de betrokkene thuis is wanneer hij/zij buiten hoort te zijn (*present must be out*), dat hij/zij vertrokken is maar vroeger dan voorzien terugkeerde (*left early*), een (poging tot) manipulatie van het materiaal (*strap tamper*).

de monitoring agent, maar een aantal kan wel worden teruggevonden in andere velden.¹⁰ Vervolgens hanteert de software een systeem van kleurcodes, waarmee het de urgentie van alarmen die wel op het beginscherm worden geprojecteerd, aangeeft. Op deze manier structureert de software het werk van de monitoring agent: het beslist wat de monitoring agent te zien krijgt en hoe. Deze zal vervolgens zijn acties hierop afstemmen.¹¹

In de afwezigheid van face-to-face interacties genereert de digitale technologie een construct van de persoon waarover beslissingen dienen te worden genomen. In de surveillance literatuur spreken we in dit verband over een *data double*: een stroom van gegevens die een representatie weergeeft van de betrokkenen, waarbij de gegevens kunnen geanalyseerd en vergeleken worden en vervolgens gebruikt om interventies op af te stemmen (HAGGERTY & ERICSON, 2000; KREISSL et al., 2015). In het geval van het ET bestaat de *data double* uit gegevens over tijd en locatie, die noodzakelijk zijn om de betrokkene te kunnen opvolgen.

Die *data double* is *gedecontextualiseerd* (HAGGERTY & ERICSON, 2000). De informatie die binnenkomt in het VCET is gestandaardiseerd, waarbij de context en motivatie van de betrokkene voor het stellen van bepaald gedrag, net zoals de concrete details van dat gedrag, niet kan worden meegenomen. We kunnen stellen dat hier sprake is van *deconstructie van subjectiviteit* (AAS, 2004). Een veelheid aan menselijk gedrag wordt gevat in een beperkt aantal codes, waarbij een softwaresysteem automatisch genereert welk alarm van toepassing is op de concrete situatie. Naar aanleiding van deze alarmen, per definitie standaard en beperkt in vorm en inhoud, neemt de monitoring agent telefonisch contact op met de betrokkene, om te peilen naar de omstandigheden waarin het alarm tot stand kwam. Het wegvallen van face-to-face contact betekent dus niet het volledig wegvallen van menselijke interacties. In zekere mate wordt de subjectiviteit op dit ogenblik gereconstrueerd. Face-to-face interacties worden vervangen door *voice-to-voice* contact. Belangrijk om hierbij aan te halen is echter dat deze *voice-to-voice* interacties beperkt zijn wat inhoud en duur betreft. In die zin is het *voice-to-voice* contact een uitbreiding van de *data double*; behalve ruwe gegevens over tijd en plaats voegt het nog gegevens toe over de context. Deze gegevens zijn echter vrij beperkt. Een voorbeeld: iemand is een half uur te laat. Het systeem geeft een code aan die erop wijst dat iemand te laat is thuisgekomen. Het telefoongesprek is dan gericht op het achterhalen van de reden, zoals bv. overwerk of vertraging met het openbaar vervoer. In die gevallen zal de betrokkene een attest moeten voorleggen om dit verhaal te staven. Al deze informatie wordt vervolgens door de directie van het VCET gebruikt om een beslissing te nemen over de legitimiteit van de afwijking en dus de noodzaak van een eventuele sanctie.

4. SCREEN-LEVEL DISCRETION

Op basis van de beschrijving van de werkwijze van de EMS software wordt al meteen duidelijk dat deze een belangrijke sturende rol speelt in de wijze waarop monitoring agenten hun taken uitvoeren. De eerste vraag die we in deze bijdrage zullen beantwoorden, is of monitoring agenten beschikken over discretionaire ruimte en waar die zich situeert.

Monitoring agenten zijn ambtenaren die in rechtstreeks contact staan met burgers en vallen om die reden onder de definitie van wat in de literatuur *street-level bureaucrats* worden genoemd (PROTTAS, 1978; WEATHERLY & LIPSKY, 1977; LIPSKY, 1980; HUPE & HILL, 2007). In het uit-

10 Zo kan er bijvoorbeeld worden teruggevonden wanneer de *receiver box* het signaal van een andere enkelband dan van de betrokkene in wiens woning de *receiver box* staat, opvangt.

11 Rode alarmen krijgen voorrang over roze alarmen en worden bijgevolg sneller behandeld.

oefenen van hun functie beschikken *street-level bureaucrats* over een brede discretionaire ruimte; de bevoegdheid om, wanneer zij regels toepassen in de praktijk, deze in te vullen volgens hun eigen inzichten (zie o.a. LIPSKY, 1980).

Doordat contacten tussen burgers en monitoring agenten gemedieerd worden door digitale technologie, is het echter relevant om het meer accurate concept *screen-level bureaucrats* (BOVENS & ZOURIDIS, 2002; LANDSBERGEN, 2004) te gebruiken om hen te beschrijven. Waar de brede discretionaire ruimte een cruciaal onderdeel is van het werk van de *street-level bureaucrats*, is de literatuur nog onduidelijk hoe het zit met de discretionaire ruimte van *screen-level bureaucrats*. Wanneer ik hier tijdens de semi-gestructureerde interviews naar peilde, viel op dat zij zelf aangeven hier niet over te beschikken. Ze zien zichzelf als boodschapper en profileren zich ook op deze manier naar de personen onder ET.

Dit wil echter niet zeggen dat monitoring agenten geen invloed zouden kunnen uitoefenen op de wijze waarop de personen onder ET worden gecontroleerd. Zij staan namelijk rechtstreeks in contact met de personen onder ET en hebben daarnaast een belangrijke filterfunctie. Er zijn verschillende manieren waarop monitoring agenten een invloed kunnen uitoefenen.

Ten eerste beslissen zij welke informatie zij overbrengen naar de personen onder ET en hoe ze dat doen. Voor straffen tot en met drie jaar zijn de monitoring agenten namelijk het belangrijkste contactpunt voor de personen onder ET. Op deze manier is het mogelijk om de beleving van de personen onder ET te beïnvloeden. Een monitoring agent kan bv. iemand aanmoedigen om bepaalde aanvragen in te dienen en zal in sommige gevallen zelfs meteen communiceren dat een verzoek niet wordt goedgekeurd.

Ten tweede zal de monitoring agent informatie doorgeven aan de directie van het VCET. In deze stap speelt de filterfunctie van de monitoring agent volop. De monitoring agent herformuleert de informatie die bekomen werd op basis van het telefonisch gesprek met de betrokkene naar aanleiding van een alarm en geeft deze door aan de directie van het VCET. Die directie neemt dan in een latere fase een beslissing.

We kunnen stellen dat, hoewel de monitoring agenten geen finale beslissingen nemen, zij op verschillende ogenblikken een impact hebben op zowel de informatie die terecht komt bij de personen onder ET als de informatie die naar de directie van het VCET gaat. Niettemin wordt hun werk in sterke mate bepaald en gestructureerd door de digitale technologie, die al een eerste filter toepast op de gegevens die binnenkomen en ze ook ordent. Dat de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de directie van het VCET, vergroot de afstand tussen de personen die het gedrag stellen en degenen die beslissingen hierover nemen.

De wijze waarop de communicatie met burgers wordt ervaren door monitoring agenten, wordt medebepaald door het gebruik van digitale technologie. Een respondent geeft aan dat de afwezigheid van *face-to-face* contact hem in staat stelt om strikter te communiceren ten aanzien van de personen onder ET. De afwezigheid van *een gezicht* zorgt hiervoor. De respondent stelt het als volgt:

“Wanneer ik die mensen niet zie, kan ik veel strenger zijn, ik kan veel strikter zijn. Wanneer ik voor iemand sta, vind ik dat veel moeilijker. Je kan hen dan beter aflezen, dat is wel. Ik zou veel sneller opmerken of ze liegen of niet. Maar ik verkies toch om hen via de

telefoon te spreken, zodat ik kan zeggen: kijk, dat zijn de regels, deal with it” (interview monitoring agent 9)

Een andere respondent gaf tijdens een interview aan dat hij het telefonisch contact kon appreciëren vanuit veiligheidsoverwegingen. Hij maakte hierbij de vergelijking met justitieassistenten.

“Ik denk dat mijn positie comfortabeler is. Ik zou geen justitieassistent willen zijn omdat ik het te confronterend zou vinden om rechtstreeks contact te hebben met de mensen onder ET. [...] Nu weten die mensen niet wie ik ben. Maar als je voor hen moet zitten en je moet zeggen “je krijgt geen vrije uren, je moet de hele dag thuisblijven” en je komt hen een paar weken later tegen op straat, dat zou ik heel akelig vinden” (interview monitoring agent 6)

5. ‘DAMAGED SUBJECTIVITY’

Hoewel monitoring agenten over slechts een beperkte discretionaire ruimte beschikken, is het niettemin belangrijk om stil te staan bij de wijze waarop zij beslissingen nemen. Om beslissingen te nemen, laten zij zich begeleiden door gedeelde waarden. Om dat concreet te maken, bekijken we hun perceptie van de personen onder ET en het ET in het algemeen. De perceptie van monitoring agenten over personen onder ET laat zich best beschrijven aan de hand van het concept *damaged subjectivity*, dat verwijst naar interpretaties van menselijk gedrag en het sociale leven gebaseerd op negatieve interacties met individuen (SMITH, 2012). Mijn empirisch onderzoek toont aan dat de monitoring agenten eerder negatief naar de personen onder ET kijken. Monitoring agenten beschrijven personen onder ET als individuen die de grenzen van hun sanctie willen aftasten en ‘*lopen te floreren*’ wanneer ze daarin slagen. Deze negatieve perceptie van personen onder ET is mogelijk het gevolg van de eenzijdige interacties, die dikwijls – zij het niet altijd¹² – het gevolg zijn van gegenereerde alarmen en dus het overtreden van de tijdsvoorwaarden. Positieve ervaringen en normconform gedrag komen bijgevolg minder aan het licht of krijgen minder aandacht. Dit komt overeen met de bevindingen uit het onderzoek van HUCKLESBY (2011), die een achterdochtige houding ten aanzien van de personen onder ET waarnam.

We zien deze argwanende houding ook terugkomen wanneer tijdens de interviews gevraagd wordt naar de vaardigheden van een goede monitoring agent. Het achterhalen van onwaarheden wordt daarbij regelmatig naar voor gebracht als een belangrijke vaardigheid. Hoewel sommige monitoring agenten aangeven dat ze bepaalde signalen trachten op te vangen om de waarachtigheid van een verhaal te verifiëren, geven anderen aan dat dit eerder een subtiel vermogen is dat zich ontwikkelt met het opdoen van ervaring.

“We worden geconfronteerd met, drie-vierde van de informatie die we binnen krijgen, zijn leugens. En je moet kunnen uitmaken wat waar is en wat onzin is” (interview monitoring agent 11)

[Op de vraag wat een goede monitoring agent is] “Iemand die kan aanvoelen wat waar is en wat niet. Iemand met ervaring. Na een tijdje begin je jouw kornuiten te kennen,

¹² Telefonische contacten kunnen ook het gevolg zijn van vragen om informatie of verzoeken voor het wijzigen van het uurrooster, wat heel regelmatig gebeurt.

he. Je weet, wanneer die belt, dan is de kans groot dat hij iets zegt dat niet klopt" (interview monitoring agent 6)

6. BEPERKTE INVULLING VAN RE-INTEGRATIE EN HET BELANG VAN REGELS

Naast percepties met betrekking tot de personen onder ET, hebben monitoring agenten ook opvattingen over het ET in het algemeen en hoe het ET idealiter in de praktijk wordt uitgevoerd. Monitoring agenten vinden het ET een waardevolle sanctie.¹³ Zelf erkennen ze daarbij het belang van re-integratie. Wanneer tijdens de semi-gestructureerde interviews gepeild werd naar de betekenis hiervan, zien we echter dat die re-integratie vaak op een zeer beperkte wijze wordt ingevuld, als het leren naleven van regels. Nochtans kan re-integratie als iets veel ruimer worden gezien, waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van werk en/of het volgen van opleidingen of het werken aan een dieperliggende problematiek, om op die manier de context te creëren om niet alleen de voorwaarden van het ET na te leven *tijdens* het uitvoeren van de sanctie, maar ook om recidivebeperkend en welzijnsbevorderend te werken op lange termijn.

"I: wat betekent dat voor jou, aangepast zijn aan het dagelijks leven?"

"R: hier zijn regels die ze moeten naleven. Ze moeten hun uurrooster naleven, hun administratie moet in orde zijn. Bijvoorbeeld, ze moeten hun bijlage 5¹⁴ invullen en ervoor zorgen dat zij hun arbeidsovereenkomst ontvangen. Als ze dat niet in orde hebben, als ze hun uurrooster niet naleven, worden ze gesanctioneerd. Dat is hoe je hen opnieuw leert functioneren in de samenleving. Op het werk moeten ze ook doen wat van hen gevraagd wordt" (interview monitoring agent 16)

Monitoring agenten laten een sterk verlangen naar het naleven van regels zien, zoals eerder ook al werd aangetoond in het onderzoek van PATERSON (2009). Als gevolg van het geloof in regels, ontstaat weerstand tegen flexibiliteit en de discretionaire ruimte op het niveau van de directie. Monitoring agenten geven zelf aan zich niet te laten leiden door emoties bij het uitoefenen van hun taken. Daarnaast stellen ze niet kritisch na te denken over de wenselijkheid van de regels, aangezien dit niet binnen hun takenpakket valt. Bijgevolg ontstaat een grote nood aan heldere werkinstructies.

"Ik kom vaak in een conflict terecht omdat ik echt wil vasthouden aan het principe dat de regels moeten worden nageleefd. Ik heb het niet graag wanneer ze iets beslissen voor de ene persoon en iets anders voor de ander. Iedereen met op dezelfde manier behandeld worden. Iemand die bijvoorbeeld mentaal zwak is moet op een andere manier benaderd worden, maar iedereen moet aan dezelfde voorwaarden voldoen. Het is niet omdat de ene persoon het goed kan uitleggen aan de telefoon of omdat hun verhaal plausibel klinkt dat ze meer zouden mogen. Nee, de regels zijn de regels" (interview monitoring agent 8)

13 De toepassing van het ET als strafuitvoeringsmodaliteit bij gevangenisstraffen van tot en met drie jaar, wordt echter veelvuldig bekritiseerd. In dit geval is er, in tegenstelling tot het ET als strafuitvoeringsmodaliteit bij gevangenisstraffen van meer dan drie jaar, geen justitieassistent aanwezig, aangezien er geen geïndividualiseerde voorwaarden worden opgelegd.

14 De bijlage 5 behoort tot een reeks documenten die de personen onder ET meekrijgen wanneer zij zich aanmelden bij de gevangenis (voor gevangenisstraffen tot en met drie jaar) of wanneer zij de gevangenis verlaten (voor gevangenisstraffen van meer dan drie jaar) en waarmee de personen onder ET een wijziging van hun uurrooster kunnen aanvragen.

Op basis van de participerende observaties en de semi-gestructureerde interviews, stelde ik vast dat er verschillende redenen zijn waarom monitoring agenten wensen vast te houden aan de regels. Deze regels zijn vaak impliciet en maken deel uit van het gedeeld waardenkader van monitoring agenten.

Ten eerste is het strikt naleven van de regels een onderdeel van de monitoring agenten hun visie op re-integratie, waarin het aanleren hoe personen onder ET regels dienen na te leven, centraal staat. Ten tweede kunnen zij hierdoor verantwoordelijkheid vermijden. Monitoring agenten zijn zich bewust van de beperkte mogelijkheden van technische controle om adequaat het gedrag van individuen onder ET op te volgen en om toekomstig afwijkend gedrag te voorkomen. Daarom ‘verstoppen’ ze zich achter de regels en de beslissingen die genomen worden door de directie van het VCET. Ten derde is het een manier om om te gaan met weerstand. Monitoring agenten worden regelmatig geconfronteerd met weerstand door personen onder ET, bv. in de vorm van verbale agressie. Daarbij hanteren zij een “*don’t shoot the messenger*” strategie, waarbij zij zich positioneren als een loutere boodschapper van negatief nieuws. Ten vierde zien monitoring agenten hier een manier in om een humane uitvoering van het ET te verzekeren. Een humane uitvoering van het ET wordt door hen gelinkt aan een gelijke behandeling, wat gezien wordt als een noodzakelijke voorwaarde hiervoor. Ten vijfde kan een strikte toepassing van de regels bijdragen aan het punitieve karakter van ET. Het beperken van de vrijheid van de personen onder ET door het opleggen van strikte uurroosters draagt bij aan het punitieve karakter van het ET. Om die reden staan monitoring agenten dikwijls ongunstig tegenover het flexibel omspringen met het verlenen van vrije uren en zijn zij sterk gericht op het beperken hiervan.

We kunnen hieruit besluiten dat monitoring agenten bij het uitoefenen van hun taken wensen terug te vallen op regels, die ze zeer strikt toepassen. Het zeer strikt naleven van regels leidt echter tot *regelfetisjisme*; het wordt een doel op zich. Daarbij wordt het belang van streven naar welzijn en recidivereductie uit het oog verloren. De vraag die hierbij verder gesteld kan worden, is of het streven naar een verregaande vorm van gelijke behandeling, los van de achtergrond en individuele context van de personen onder ET, wenselijk is. Bovendien staat het in de weg van het ontwikkelen van een holistische visie, waarbij men de hele context en persoonlijkheid van de persoon onder ET mee in rekening neemt om een wenselijke aanpak uit te werken. Dit toont het onvermijdelijke spanningsveld tussen individualisering en standaardisering aan. Onder impuls van het groot aantal personen onder ET werd op beleidsniveau gekozen voor het standaardiseren van belangrijke aspecten.

7. DISCUSSIE

7.1 De toekomst van het ET

In deze bijdrage hebben we stilgestaan bij de controle vanop afstand die geïnstalleerd wordt door het ET, en wat hiervan de gevolgen zijn voor het werk van de monitoring agent en diens percepties van het ET en de personen onder ET. Dergelijke controle vanop afstand is enkel mogelijk door het implementeren van digitale technologie en in die zin kunnen hier mogelijk nog verschuivingen plaatsvinden. NELLIS (2019) stelt dat het ET geen statische technologische toepassing is en daarom niet beperkt blijft tot de vorm zoals we die nu kennen, met voornamelijk klassieke radiofrequentie en GPS-tracking. Op vlak van de technologische toepassingen kan er met andere woorden nog heel wat bewegen en NELLIS (2019) voorspelt de ontwikkeling en toepassing van meer innovatieve technologieën in de toekomst. Hij haalt hierbij het gebruik van smartphones voor lage risicogroepen en het gebruik van ultra-

punitieve vormen van ET, zoals *technological incarceration* (TI) aan als eventuele mogelijkheden voor de toekomst. Het gebruik hiervan hangt af, zo vult Nellis aan, van de ontwikkelingen inzake artificiële intelligentie. Deze ontwikkelingen zullen een verdere invloed uitoefenen op de wijze waarop interacties tussen controleur en gecontroleerde verlopen. Enerzijds zal het gebruik van smartphones een nauwere controle en ondersteuning van de personen onder ET mogelijk maken. Denk bijvoorbeeld aan herinneringen die worden gestuurd door bepaalde apps om de personen onder ET te ondersteunen in het volgen van behandelingsprogramma's. Daartegenover staat dat digitale technologieën nog meer de ondersteuning van en interacties met menselijke actoren zullen overnemen. NELLIS (2019) vat het als volgt samen:

“For all its embeddedness in rehabilitative discourse, there is already a “better than human” trope associated with smartphone EM, in the suggestion that for busy, hard-pressed probation officers with large caseloads the semi-automated data it generates, the patterns and anomalies that algorithmic analysis reveals, and the real-time responsiveness they enable means that an officer “gets to know” more about a client than is possible in a traditional, face-to-face, trust-based supervisory relationship” (NELLIS, 2019: 6)

Daarnaast zal door dergelijke toepassingen een grote hoeveelheid data worden gegenereerd, die zich lenen tot data-analyses (NELLIS, 2019). Gezien de veelheid aan data die momenteel al wordt gegenereerd en die in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid nog zal toenemen, leidt het geen twijfel dat die data zullen gebruikt worden voor het uitvoeren van analyses allerhande. Een voorbeeld hiervan zou zijn om op basis van de gegevens algoritmische besluitvorming te ontwikkelen en personen onder ET in te passen in verschillende risicoprofielen. De start van het ET of een geleidelijke uitfasering ervan zou dan gelinkt kunnen worden aan het risicoprofiel waarin iemand wordt ingedeeld. Dit is echter niet zonder problemen. Dergelijke algoritmische besluitvorming is namelijk niet neutraal en het ethische gebruik van data dient voorop te staan.

Hoewel het gebruik van innovatieve technologieën en artificiële intelligentie in het bijzonder de noodzaak van menselijke interacties nog verder kan doen afnemen, zien we bij het VCET met de introductie van de dossierbeheerder echter een bereidheid om net in te zetten op meer persoonlijke communicatie. De mogelijkheid bestaat daardoor dat, naarmate de rol van het VCET toeneemt, ook het profiel van diens werknemers mee zal evolueren. Te denken valt aan het gradueel opwaarderen van de functie van de monitoring agent, naar hoger opgeleide werkrachten met een achtergrond in een sociale opleiding. Op die manier zal het werk van de monitoring agent geleidelijk toegroeien naar het profiel van de justitieassistent, zij het met een exclusieve focus op het ET.¹⁵

Ook de middelen die worden ingezet voor het communiceren met personen onder ET kunnen in de toekomst nog wijzigen. Zo valt te denken aan het toepassen van video conferencing, waarbij *voice-to-voice* communicatie wordt aangevuld met beeldbellen, een vorm van *face-to-face* contact die gemedieerd wordt door digitale technologie. De wijze waarop dit een invloed zal hebben op de interacties en beleving van zowel monitoring agenten als personen onder ET is relevant om nader op te volgen.

15 Justitieassistenten volgen nog andere gemeenschapsgerichte sancties en maatregelen op naast het ET.

Vanuit politieke hoek zien we dat de ambities omtrent het ET onverminderd blijven bestaan. Vlaams Minister van Justitie en Handhaving Zuhair Demir maakt in haar beleidsnota (2019) duidelijk dat ze onder meer wilt inzetten op het optimaliseren van het functioneren van het VCET. Daarbij geeft ze aan te willen werken aan *evidence-based* praktijken. Het ontwikkelen van *evidence-based* praktijken kan ertoe bijdragen dat de sanctie in de toekomst meer aangepast kan worden aan de noden en behoeften van de personen onder ET. Hoewel het ET grote populariteit kent in zowel België als het buitenland, is de empirische en theoretische kennis over deze straf nog relatief gering. Het is interessant om te weten wat werkt en in het bijzonder waarom iets werkt. Meta-analyses van RENZEMA en MAYO-WILSON (2005), en recent van BELUR et al. (2020) tonen gunstige resultaten van het ET wat recidive betreft. Voor België werden dezelfde gunstige resultaten gevonden in onderzoek van BLOKLAND et al. (2015). Het is interessant om verder te gaan kijken welke werkbare bestanddelen maken dat het ET een invloed heeft op recidive en wat het profiel is van degenen voor wie het ET minder succesvol verloopt.

7.2 beperkte focus van deze bijdrage

Voor deze bijdrage heb ik ervoor gekozen om de focus te beperken tot de monitoring agent. Het is namelijk interessant om aan de hand van een studie van het werk van de monitoring agent in kaart te brengen hoe controle vanop afstand, als gevolg van de implementatie van digitale technologie, in de praktijk vorm krijgt. Uiteraard handelen monitoring agenten niet in een vacuüm. Voor het uitvoeren van hun taken staan zij voortdurend in contact met andere professionele actoren, zoals technici van de mobiele equipe, directieleden van het VCET en justitieassistenten. Deze laatste spelen echter niet in elke toepassing van het ET een even belangrijke rol, waardoor de monitoring agent voor veel personen onder ET het belangrijkste en mogelijk zelfs enige aanspreekpunt is voor de personen onder ET.

7.3 Mogelijkheden voor verder onderzoek

De politieke ambities voor het verder uitbouwen van het ET vereisen dat wetenschappelijk onderzoek een inhaalbeweging maakt. Het zou interessant zijn om dieper in te gaan op de betekenis die monitoring agenten kunnen hebben voor het naleven van de plaats- en tijdsvoorwaarden van het ET. Een van de aspecten van het ET die vooralsnog onuitgeklard is, is de impact van de *voice-to-voice* interacties met monitoring agenten voor personen onder ET. Hoewel de ervaringen van het dragen van een enkelband op zich reeds werd onderzocht (VANHAELEMEESCH, 2015), werd er niet dieper ingegaan op de betekenis van de communicatie met het VCET. Heeft deze communicatie een invloed op de bereidheid om de voorwaarden van het ET na te leven? Heeft deze communicatie een invloed op andere aspecten van de beleving van het ET? Daaraan gekoppeld zou het interessant zijn om de ervaringen met het worden blootgesteld aan surveillance technieken als dusdanig nader te onderzoeken, om na te gaan in hoeverre het 'bekeken worden' als iets punitief wordt ervaren.

8. CONCLUSIE

Het ET geniet al enkele decennia grote belangstelling vanuit politieke hoek. Theoretische kennis en empirische gegevens over deze relatief nieuwe sanctie zijn tot op heden nog beperkt. Via mijn doctoraatsonderzoek wilde ik een bijdrage leveren door onder andere te focussen op de wijze waarop digitale technologie het werk van de monitoring agent mee invulling geeft en de interacties met en percepties van de personen onder ET hierdoor gekleurd worden. Op basis van een etnografisch onderzoek kan ik concluderen dat het werk

van deze *screen-level bureaucrats* in sterke mate wordt gestructureerd door het software systeem dat wordt gebruikt en dat de discretionaire ruimte grotendeels verschuift naar hogere niveaus, hoewel de afstand tussen het niveau van de directie en de personen onder ET best groot is. Dat wil niet zeggen dat monitoring agenten niet op verschillende momenten en op diverse wijzen een invloed uitoefenen op beslissingen die worden genomen. De waarden die zij hanteren om om te gaan met deze (enigszins beperkte) discretionaire ruimte worden ingegeven door een negatieve perceptie over personen onder ET, een streven naar het strikt toepassen van regels en een eenzijdige invulling van de betekenis van re-integratie.

REFERENTIES

- AAS, K. F. (2004). From narrative to database. Technological change and penal culture. *Punishment & Society*, 6(4), 379-393.
- BELUR, J., THORNTON, L., THOMPSON, L., MANNING, M., SIDEBOTTOM, A., & BOWERS, K. (2020). A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders. *Journal of Criminal Justice*, 68, 101686.
- BEYENS, K. (1996). Elektronisch toezicht. Een oplossing voor de Belgische strafrechtsbedeling? *Panopticon*, 374-498.
- BEYENS, K. (2000). Toezien op elektronisch toezicht. *Orde van de dag*, 10, 23-32.
- BEYENS, K., & ROOSEN, M. (2013). Electronic monitoring in Belgium: a penological analysis of current and future orientations. *European Journal of Probation*, 5(3), 56-70.
- BEYENS, K., & ROOSEN, M. (2016). Electronic monitoring in Belgium. <http://28uzqb-445tcn4c24864ahmel.wpengine.netdna-cdn.com/files/2016/06/EMEUElectronic-monitoring-in-Belgium.pdf>
- BEYENS, K., & ROOSEN, M. (2017). Electronic monitoring and reintegration in Belgium. *European Journal of Probation*, 9(1), 11-27.
- BEYENS, K., & DEVRESSE, M.-S. (2009). Elektronisch toezicht in België tussen 2000 en 2005. Een terugblik op de toekomst? In T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT, & F. VERBRUGGEN (Eds.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?* (pp. 61-74). Universitaire Pers Leuven.
- BEYENS, K., & KAMINSKI, D. (2013). Is the sky the limit? Eagerness for electronic monitoring in Belgium. In M. NELLIS, K. BEYENS, & D. KAMINSKI (Eds.), *Electronically Monitored Punishment: International and Critical Perspectives* (pp. 174-199). Routledge.
- BEYENS, K., BAS, R., & KAMINSKI, D. (2007). Elektronisch toezicht in België. Een schijnbaar penitentiair ontstopingsmiddel. *Panopticon*, 28(3), 21-40.
- BREWER, J. D. (2002). *Ethnography*. Open University Press.
- BLOKLAND, A., WERMINK, H., ROBERT, L., & MAES, E. (2015). Wederopsluiting na elektronische detentie en reguliere detentie in België. *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(1), 31-58.
- BOVENS, M., & ZOURIDIS, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- DAEMS, T. (2012). De purperen pilletjes van justitie. *De Juristenkrant*, 260, 17.
- DAEMS, T. (2020). *Electronic Monitoring. Tagging offenders in a culture of surveillance*. Palgrave Macmillan.
- DAEMS, T., DE DECKER, S., ROBERT, L., & VERBRUGGEN, F. (2009). Epiloog. In T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT & F. VERBRUGGEN (2009). *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing?*. Universitaire Pers Leuven.

- DE DECKER, S. (2009), 'Woelig verleden, wollige toekomst?', In T. DAEMS, S. DE DECKER, L. ROBERT & F. VERBRUGGEN (Eds.), *Elektronisch toezicht. De virtuele oplossing als reële oplossing?* (pp. 85-110). Universitaire Pers Leuven.
- DEMIR, Z. (2019). *Beleidsnota ingediend door minister Zuhal Demir, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. Justitie en Handhaving 2019-2014.* <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1498312>
- DEPARTEMENT WELZIJN VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN. (2018). *Naar een slagkrachtig en performant Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht.* <https://www.departementwvg.be/nieuws/naar-een-slagkrachtig-en-performant-vlaams-centrum-elektronisch-toezicht>
- HAGGERTY, K.D., & ERICSON, R.V. (2000). The surveillant assemblage, *British Journal of Sociology*, 51(4), 605-622.
- HAMMERSLEY, M. & ATKINSON, P. (2006). *Ethnography: principes in practice* (2nd ed.). Routledge.
- HUCKLESBY, A. (2009). Understanding offender's compliance: a case study of electronically monitored curfew orders. *Journal of Law and Society*, 36(2), 248-271.
- HUCKLESBY, A. (2011). The working life of electronic monitoring officers. *Criminology & Criminal Justice*, 11(1), 59-76.
- HUCKLESBY, A., BEYENS, K., BOONE, M., DUNKEL, F., MCIVOR, G., & GRAHAM, H. (2016). *Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions.*
- HUPE, P. & HILL, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- KREISSL, R., NORRIS, C., KRILIC, M., GROVES, L., & AMICELLE, A. (2015). Surveillance: preventing and detecting crime and terrorism, In D. WRIGHT & R. KREISSL (Eds.), *Surveillance in Europe* (pp. 150-210). Routledge.
- LANDSBERGEN, D. (2004). Screen level bureaucracy: Databases as public records. *Government Information Quarterly*, 21, 24-50.
- LIEBLING, A. (2001). Whose side are we on? Theory, practice and allegiances in prison research. *British Journal of Criminology*, 41, 472-484.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in the public services.* Russell Sage Foundation.
- NELLIS, M. (2019). "Better than human?" Smartphones, artificial intelligence and ultra-punitive electronic monitoring. <https://www.challengingcarceration.org/wp-content/uploads/2019/01/TI-and-Smart-EM-Final-.pdf>
- NELLIS, M. (2015). *Standards and ethics in electronic monitoring. Handbook for professionals responsible for the establishment and use of electronic monitoring.* Council of Europe.
- NELLIS, M. (2014). Understanding the electronic monitoring of offenders in Europe: expansion, regulation and prospects. *Crime, Law and Social Change*, 62(4), 489-510.
- MOROZOV, E. (2011). *The Net Delusion.* Allen Lane.
- PATERSON, C. (2009). *Understanding the electronic monitoring of offenders: commercial criminal justice in England and Wales.* VDM Verlag.
- PROTTAS, J. (1978). The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. *Urban Affairs Quarterly*, 13(3), 285-312.
- RAES, A. & SNACKEN, S. (2004). The future of remand custody and its alternatives in Belgium. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 43(5), 506-517.
- SCHEIRS, V. (2014). *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk.* Maklu.
- SMITH, G.J.D. (2012). Surveillance work(ers). In K. BALL, K. HAGGERTY & D. LYON (Eds.), *Routledge Handbook of Surveillance Studies* (pp. 107-115). Routledge.
- VANDER BEKEN, T. (2013). Met de hulp van Spiderman. Op weg naar een koud elektronisch toezicht. *Panopticon*, 34(2), 73-79.
- VANHAELEMEESCH, D. (2015). *De beleving van het elektronisch toezicht in vergelijking met de gevangenis* [Onuitg. Doctoraal proefschrift]. Universiteit Gent.

- VAN STAA, A., & EVERS, J. (2010). "Thick analysis": Strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon*, 43(1), 5-12.
- WEATHERLY, R., & LIPSKY, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.