



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Vrijheid aan banden

Onderzoek naar de kwaliteit van elektronische monitoring door de
reclassering

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksaanpak.....	13
1.4 Leeswijzer	16
2. De kaders van elektronische monitoring	18
2.1 Wet- en regelgeving.....	18
2.2 De kwaliteitsstandaarden	19
3. Het proces van elektronische monitoring	21
3.1 De toepassing van elektronische monitoring op hoofdlijnen	21
3.2 De adviestaak (deeladvies)	22
3.3 De toezichtstaak.....	24
4. De uitvoering van elektronische monitoring	28
4.1 De adviestaak	28
4.2 De toezichtstaak.....	32
4.3 Overige thema's in de uitvoering van elektronische monitoring	40
5. Knelpunten en <i>best practices</i> in de uitvoering van elektronische monitoring	43
5.1 Knelpunten	43
5.2 <i>Best practices</i>	46
6. Conclusie en aanbevelingen	48
6.1 Eindconclusie	48
6.2 Aanbevelingen.....	48
7. Bijlagen	50

Voorwoord

De meeste mensen hebben wel een beeld bij de enkelband, maar wat gaat er schuil achter het proces van elektronische monitoring? In 2024 droegen in Nederland ruim 2.700 volwassenen op enig moment een enkelband. Een groot deel van hen droeg een enkelband in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Een enkelband wordt in deze gevallen ingezet om bijvoorbeeld in de gaten te houden of iemand zich op de afgesproken tijd op de afgesproken plaats bevindt (zoals thuis of op werk) of juist bij een bepaalde plaats wegblijft (zoals een slachtoffer of uitgaansgebied). In al deze gevallen maakt de enkelband het mogelijk dat iemand niet in een huis van bewaring of gevangenis hoeft te verblijven.

De drie reclasseringsorganisaties en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) houden zich 24 uur per dag en zeven dagen per week bezig met elektronische monitoring. De reclassering adviseert de rechter over de haalbaarheid van elektronische monitoring en voert, indien de rechter daartoe besluit, het toezicht uit. De DV&O is verantwoordelijk voor de hardware en software van de enkelband. Ook monitort DV&O de meldingen van de enkelband en overtredingen en handelt deze conform protocol af.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) houdt toezicht op de wijze waarop de reclassering haar taken uitvoert. Dit rapport beschrijft het inspectieonderzoek naar de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering. Hiervoor kreeg de Inspectie JenV een kijkje in de keuken bij de reclassering en de DV&O. De Inspectie JenV sprak met medewerkers betrokken bij elektronische monitoring en dook in de dossiers van dragers van een enkelband.

Op basis van het onderzoek concludeert de Inspectie JenV dat de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering over het algemeen goed is en dat de wijze waarop de reclassering elektronische monitoring uitvoert in grote lijnen voldoet. De reclassering heeft een duidelijke werkwijze voor elektronische monitoring. Uit het onderzoek blijkt ook dat medewerkers betrokkenheid tonen bij cliënten en de ruimte krijgen om hun expertise uit te breiden. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie JenV een aantal knelpunten, zoals het in beeld krijgen en houden van cliënten bij wie de enkelband van meerwaarde zou kunnen zijn en het tijdig verkrijgen van politie-informatie. Het succesvol kunnen oppakken van deze knelpunten zal mede afhankelijk zijn van medewerking van ketenpartners en beleidsmatige en politieke sturing daarop.

Liesbeth Huijzer

Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

De reclassering¹ heeft drie hoofdtaken: het adviseren over welke interventies nodig zijn om herhaling van crimineel gedrag te voorkomen, het begeleiden van cliënten bij het uitvoeren van een werkstraf en het toezicht houden op de naleving van bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd aan cliënten. Elektronische monitoring kan worden ingezet om een (of meerdere) bijzondere voorwaarde(n) te controleren, zoals een locatiegebod² of een locatieverbod³. Elektronische monitoring is de verzamelnaam voor elektronische instrumenten die ingezet kunnen worden om het reclasseringstoezicht te ondersteunen. Doordat cliënten een enkelband dragen, kan de reclassering de locatie van cliënten zien en zodoende de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden controleren.

De reclassering heeft een adviserende taak en een toezichtstaak in de uitvoering van elektronische monitoring. De reclassering ontvangt een opdracht van het Openbaar Ministerie (OM), de rechtspraak of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) om een advies uit te brengen over de vraag of de enkelband ingezet kan worden in een specifieke casus. Om deze vraag te kunnen beantwoorden voert de reclassering een haalbaarheidsonderzoek uit. In dit onderzoek beoordeelt de reclassering of de cliënt met de enkelband kan omgaan, maar ook of het verblijfsadres van de cliënt voldoet aan de verschillende eisen om elektronische monitoring toe te passen. Daarnaast kan de reclassering informatie bij de politie inwinnen om uit te sluiten dat er sprake is van criminele activiteiten op het voorgenomen verblijfsadres of andere bevindingen die de uitvoering van de enkelband onwenselijk maken. De conclusies van dit haalbaarheidsonderzoek worden opgeschreven in een deeladvies. Als de rechter, het OM of de DJI⁴ besluit dat de cliënt een enkelband krijgt, dan start de reclassering met elektronische monitoring. Tijdens het reclasseringstoezicht handelt de reclassering wanneer een overtreding van de voorwaarden wordt geconstateerd, bijvoorbeeld door de cliënt te bellen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie JenV) houdt toezicht op de reclassering en de wijze waarop zij haar taken uitvoert. Een adequate uitvoering van elektronische monitoring biedt cliënten een kans om hun gedrag te veranderen en herhaling van delictgedrag te voorkomen. Zodoende kan de uitvoering van elektronische monitoring bijdragen aan de veiligheid in de samenleving.

¹ In Nederland zijn drie reclasseringsorganisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van elektronische monitoring: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering.

² Een locatiegebod houdt in dat iemand op bepaalde tijden op een vooraf bepaalde plaats aanwezig moet zijn, meestal thuis of op een andere vaste verblijfplaats.

³ Een locatieverbod houdt in dat iemand niet meer op een specifieke locatie mag komen, zoals een straat, wijk of stad.

⁴ Afhankelijk van het moment in het strafproces van de cliënt, besluit het Openbaar Ministerie, de rechtspraak of het gevangeniswezen over de inzet van elektronische monitoring. Zie <https://www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/elektronische-monitoring>. Zie ook Kamerstukken II, 2016/17, 28 684, nr. 497.

Doel- en vraagstelling

De Inspectie JenV beoogt met dit onderzoek zicht te krijgen op hoe het proces van elektronische monitoring door de reclassering is ingericht en op welke wijze elektronische monitoring in de praktijk wordt uitgevoerd. Verder beoogt de Inspectie JenV zicht te krijgen op de knelpunten en *best practices* in de uitvoering van elektronische monitoring.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering?

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, heeft de Inspectie JenV documenten opgevraagd en bestudeerd, interviews afgenomen en dossiers geanalyseerd. De Inspectie JenV heeft documenten opgevraagd om meer zicht te krijgen op de kwaliteitsstandaarden, de processen en de werkwijzen die de reclassering hanteert. Daarnaast heeft de Inspectie JenV gesproken met 37 medewerkers van de verschillende reclasseringsorganisaties. Dit waren reclasseringswerkers die gespecialiseerd zijn in elektronische monitoring (EM-specialisten), coördinatoren, managers, directeuren en kwaliteitsfunctionarissen. Ook heeft de Inspectie JenV gesproken met ketenpartners die met de reclassering samenwerken, namelijk medewerkers van de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) en de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), en met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ten slotte heeft de Inspectie JenV 34 dossiers van cliënten onderzocht.

Definitie kwaliteit

Om de kwaliteit van elektronische monitoring te beoordelen, heeft de Inspectie JenV allereerst de kwaliteitsstandaarden van de reclassering gevolgd. Daarin is onder meer opgenomen dat het deeladvies dat voorafgaat aan de inzet van elektronische monitoring is gebaseerd op eigen onderzoek, dat de reclassering het deeladvies bespreekt met de cliënt en dat het reclasseringstoezicht met elektronische monitoring tijdig start. Aanvullend heeft de Inspectie JenV ook relevante wet- en regelgeving ten aanzien van elektronische monitoring betrokken in dit onderzoek, zoals wetgeving rondom de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.).

Conclusie

In het kader op de volgende pagina staan de conclusie, de knelpunten en de aandachtspunten op hoofdlijnen. Vervolgens beschrijft de Inspectie JenV de onderbouwing van de conclusie en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

De Inspectie JenV concludeert dat de wijze waarop de reclassering elektronische monitoring uitvoert duidelijk is vastgelegd en in grote lijnen voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen. Medewerkers van de reclassering letten op de voorgeschreven, relevante aspecten tijdens het haalbaarheidsonderzoek en rapporteren over hun bevindingen op een navolgbare, duidelijke wijze. Ook is de inzet van elektronische monitoring toegespitst op de persoonlijke omstandigheden van de cliënt met aandacht voor maatschappelijke en persoonlijke risico's. Medewerkers overleggen vaak met ketenpartners en reageren adequaat op overtredingen.

Tegelijkertijd signaleert de Inspectie JenV een drietal knelpunten die een risico (kunnen) vormen voor de kwaliteit van elektronische monitoring. Ten eerste constateert de Inspectie JenV dat cliënten waarbij elektronische monitoring van meerwaarde zou kunnen zijn niet altijd in beeld zijn bij opdrachtgevers en adviseurs van de reclassering. Ten tweede ziet de Inspectie JenV dat de reclassering niet altijd beschikt over relevante politie-informatie ten behoeve van het deeladvies. Ten derde constateert de Inspectie JenV dat de opdracht voor elektronische monitoring bij een schorsing voorlopige hechtenis niet altijd tijdig doorkomt bij de reclassering, waardoor de enkelband te laat wordt aangesloten.

De Inspectie JenV ziet daarnaast een aantal aandachtspunten als het gaat over de uitvoering van elektronische monitoring. De reclasseringsorganisaties hanteren verschillende termijnen voor de schriftelijke evaluatie van de inzet van elektronische monitoring. Daarnaast behoeft de registratie en de autorisatie van medewerkers in het systeem aandacht, omdat het onjuist registreren of het (tijdelijk) wijzigen van de instellingen van de enkelband kan leiden tot ongewenste situaties. Tot slot vraagt de wettelijke grondslag voor de duur en wijze van uitvoering van elektronische monitoring om verbetering.

Door deze knelpunten en aandachtspunten bij elkaar bestaat het risico dat de kwaliteit van elektronische monitoring onder druk komt te staan, wat veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen. Om de kwaliteit van het deeladvies en het reclasseringstoezicht met elektronische monitoring te verbeteren, moeten bovenstaande knelpunten worden opgepakt.

Onderbouwing conclusie

De adviestaak

Het opstellen van een deeladvies elektronische monitoring (EM) start met de opdracht van het OM, de rechtspraak of de DJI om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van elektronische monitoring te onderzoeken. De Inspectie JenV stelt op basis van haar onderzoek vast dat er veelal sprake is van een tijdige aanvraag van het deeladvies EM door de opdrachtgever via het loket elektronische monitoring (Loket EM).

Na de opdrachtverlening volgt het opstellen van het deeladvies EM. De EM-specialist voert een haalbaarheidsonderzoek uit.

De Inspectie JenV stelt vast dat de reclassering oog heeft voor de motivatie van de cliënt tijdens het haalbaarheidsonderzoek, dat het deeladvies is gebaseerd op een haalbaarheidsonderzoek en dat de werkwijze voor EM-specialisten duidelijk is beschreven. Deze werkwijze is vastgelegd in een werkinstructie. Bovendien blijkt uit gesprekken met medewerkers dat men let op de voorgeschreven inhoudelijke en technische aspecten. Tegelijkertijd constateert de Inspectie JenV dat het in veel gevallen niet lukt om mogelijk relevante politie-informatie tijdig te verkrijgen, voorafgaand aan het versturen van het deeladvies. De Inspectie JenV gaat onder 'Knelpunten' nader in op deze bevinding. Ten slotte constateert de Inspectie JenV dat de reclassering het deeladvies EM over het algemeen tijdig aanlevert bij de opdrachtgever.

De toezichtstaak

De kern van het reclasseringstoezicht is het toezien op de naleving van de bijzondere voorwaarden en het begeleiden van de cliënt hierbij. De Inspectie JenV constateert dat de reclassering overeenstemming zoekt met de cliënt over de doelen tijdens het reclasseringstoezicht en dat de doelen zijn gericht op zowel risicofactoren als beschermende factoren.

De Inspectie JenV stelt vast dat de reclassering de regie naar zich toetrekt tijdens een reclasseringstoezicht met elektronische monitoring en actief afstemming zoekt met relevante ketenpartners, zoals een begeleid wonen instelling of een behandelaar.

Een kenmerkend aspect van elektronische monitoring is dat de enkelband de locatie van de cliënt kan laten zien. De opgelegde bijzondere voorwaarden waar de enkelband aan is verbonden, bepalen de techniek die de reclassering inzet. Bij een locatiegebod wordt RFID-technologie (*Radio Frequency Identification*) gebruikt, waarbij de enkelband contact maakt met het basisstation dat op het verblijfsadres is geplaatst. De enkelband met RFID-technologie controleert of de cliënt in de nabijheid is van het basisstation op het adres waar hij of zij moet verblijven. Bij een locatiegebod dient de cliënt binnen afgesproken tijdstippen thuis te zijn. Op het moment dat de cliënt niet aanwezig is in de woning binnen de afgesproken tijden, zendt het basisstation een melding naar het monitoringcentrum van de DV&O.

Bij een locatieverbod, een combinatie tussen een locatiegebod en locatieverbod of een contactverbod⁵, wordt GPS-technologie (*Global Positioning System*) gebruikt. Hiermee kan de actuele locatie van de cliënt op ieder moment van de dag worden ingezien. De Inspectie JenV constateert dat er van oudsher verschillende opvattingen zijn over het raadplegen van locatiegegevens door EM-specialisten.

⁵ De enkelband kan een contactverbod controleren waarbij de reclassering op basis van signalen kan controleren of de drager van de enkelband het contactverbod met het slachtoffer overtreedt. Een andere mogelijkheid om een contactverbod met elektronische monitoring te controleren is de inzet van een slachtofferdevice, waarbij de cliënt een enkelband draagt en het slachtoffer over een device beschikt. Om een contactverbod tussen twee cliënten te controleren, moeten beide cliënten een enkelband dragen.

Tegelijkertijd ziet de Inspectie JenV dat de reclasseringsorganisaties de verschillen in opvatting tussen organisaties erkennen en concrete acties ondernemen om deze te verkleinen, zoals het actief informeren van EM-specialisten over de wettelijke (on-)mogelijkheden om de locatiegegevens te raadplegen.

Het evalueren van de inzet van elektronische monitoring is onderdeel van het bredere reclasseringstoezicht. EM-specialisten evalueren hun toezichten meer impliciet dan expliciet. Dat wil zeggen dat zij een casus wel evalueren, maar hiervan geen schriftelijk verslag opstellen. De Inspectie JenV vraagt aandacht voor het schriftelijk vastleggen van evaluaties. Daarnaast vraagt de Inspectie JenV aandacht voor de verschillen tussen reclasseringsorganisaties in de termijnen waarbinnen een evaluatie moet plaatsvinden. Hierdoor ontstaat het risico dat de periode waarna geëvalueerd wordt tussen EM-specialisten teveel gaat verschillen. Het gelijktrekken van de periodieke evaluatie bevordert de uniformiteit in de werkwijze en verkleint verschillen tussen EM-specialisten.

Bij het reageren op overtredingen werkt de reclassering samen met de DV&O. Het monitoringcentrum van de DV&O ziet een melding binnenkomen en handelt deze vervolgens af conform het opvolgingsprotocol. De Inspectie JenV stelt vast dat de werkwijze voor het afhandelen van overtredingen duidelijk is beschreven, dat de DV&O en de reclassering adequaat reageren op overtredingen en dat de reclassering oog heeft voor de balans tussen uniformiteit en maatwerk in het afhandelen van overtredingen.

Tegelijkertijd vraagt de Inspectie JenV aandacht voor de registratie en autorisatie van medewerkers in het systeem. Medewerkers registreren en stellen 'regels' in in het systeem. Een 'regel' is een instelling waar de enkelband meldingen voor moet doorsturen aan het monitoringcentrum, zoals een bijna lege batterij of de tijden waarop cliënten op het verblijfsadres moeten zijn. Er is echter geen standaardcontrole door een collega of coördinator om na te gaan of alle benodigde regels, op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden, zijn ingevoerd.

Daarnaast zijn medewerkers geautoriseerd om bepaalde regels te wijzigen. Er zijn situaties denkbaar waarin medewerkers de regels in het systeem (tijdelijk) moeten kunnen onderdrukken⁶, bijvoorbeeld wanneer een cliënt wordt opgepakt en ingesloten. De EM-specialisten zijn geautoriseerd om regels in te zien, te wijzigen en te verwijderen voor alle cliënten van de eigen reclasseringsorganisatie. Er is echter geen sprake van een vier-ogen principe, waarbij bijvoorbeeld een collega of coördinator een melding ontvangt dat een regel tijdelijk wordt opgeschort, onderdrukt of zelfs geheel verwijderd.⁷

Ten slotte blijkt dat er een beperkte wettelijke basis is voor de uitvoering van elektronische monitoring. De wettelijke regeling is summier. Er ontbreekt

⁶ In de werkinstructie staat duidelijk vermeld dat een EM-specialist eerst met de coördinator in overleg moet treden, voordat een EM-specialist overgaat tot het onderdrukken van regels.

⁷ In het systeem blijven aangemaakte wijzigingen in het tijdelijk opschorten, onderdrukken of verwijderen van regels wel zichtbaar.

bijvoorbeeld een concretisering van de duur⁸ en de wijze van uitvoering, zoals de gebruikte techniek. Daarnaast voorziet de wet- en regelgeving niet in een insluitingsgrond voor het geval zich een langdurige verstoring in de techniek voordoet. Een verstoring kan ertoe leiden dat er geen direct zicht is op cliënten met een enkelband. Hoewel er wel protocollen bestaan voor dergelijke verstoringen, ontbreekt een wettelijke grondslag voor het kunnen insluiten van cliënten zonder dat een overtreding is begaan.

Knelpunten

In dit onderzoek stelt de Inspectie JenV drie knelpunten vast die een risico (kunnen) vormen voor de kwaliteit van elektronische monitoring. Ten eerste blijkt dat niet in alle zaken waarin elektronische monitoring een optie zou kunnen zijn, hier ook aan wordt gedacht door de adviseur van de reclassering. Voor de meeste verdenkingen of veroordelingen genereert het systeem geen automatische melding om aan de enkelband te denken en hoeft de adviseur de keuze om geen enkelband te adviseren, niet te motiveren. De Inspectie JenV constateert een afname in de instroom van cliënten met een enkelband en ziet het als knelpunt dat de inzet van elektronische monitoring niet altijd wordt overwogen door de adviseurs van de reclassering. Cliënten voor wie elektronische monitoring van meerwaarde zou kunnen zijn, blijven zodoende buiten beeld.

Ten tweede ontvangt de reclassering in veel gevallen geen informatie van de politie voorafgaand aan het uitbrengen van het deeladvies EM. De politie kan waardevolle informatie leveren over criminele antecedenten van de bewoner(s) van een verblijfsadres of andere meldingen over een verblijfsadres. De Inspectie JenV stelt vast dat het risico bestaat dat relevante informatie niet bekend is bij de reclassering met mogelijke gevolgen voor de veiligheid van medewerkers en de uitvoerbaarheid van elektronische monitoring.

Ten derde is er een knelpunt ten aanzien van de opdrachtverstrekking bij een schorsing van de voorlopige hechtenis. Een reclasseringstoezicht begint wanneer de opdrachtgever – de rechter, het OM of de DJI – bijzondere voorwaarden oplegt. De toezichtopdracht wordt via het OM en het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (onderdeel van het Centraal Justitieel Incassobureau; CJIB) verstuurd aan de reclassering, die vervolgens een afspraak maakt met de cliënt om de enkelband te laten aansluiten. In het geval van een schorsing voorlopige hechtenis komt deze opdracht niet altijd op tijd bij de reclassering binnen. De reclassering heeft alternatieve werkwijzen bedacht om zicht te houden op mogelijke schorsingstoezichten, bijvoorbeeld het bijhouden van schaduwlijsten. De Inspectie JenV stelt vast dat het niet tijdig ontvangen van de toezichtopdracht op gespannen voet staat met het tijdig aansluiten van een enkelband in het kader van een schorsingstoezicht. Dit vormt een veiligheidsrisico in de tussenliggende periode en een risico voor de kwaliteit van elektronische monitoring.

⁸ De duur van elektronische monitoring wordt begrensd door de voorwaarden die door de rechter zijn opgelegd. Een beter uitgewerkte wettelijke regeling kan echter bijdragen aan meer handvatten voor de reclassering om de uitvoering van elektronische monitoring goed vorm te geven en aan de voorzienbaarheid voor de dragers van een enkelband.

Best practices

Naast de knelpunten constateert de Inspectie JenV een aantal factoren die bijdragen aan de kwaliteit van elektronische monitoring ('best practices'). De reclassering werkt nauw samen met de DV&O. De DV&O is verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het aan- en afsluiten van de enkelband en het functioneel beheer van de software. De Inspectie JenV stelt vast dat de samenwerking tussen de 3RO en de DV&O volgens betrokkenen naar tevredenheid verloopt. Daarnaast ziet de Inspectie JenV dat er een basistraining is voor reclasseringswerkers die zich willen specialiseren in elektronische monitoring. Tijdens deze training is er aandacht voor de hardware, de software en de juridische grondslag voor de inzet van elektronische monitoring. Naast de basistraining organiseert de reclassering een optionele vervolgtraining voor ervaren EM-specialisten waarin onder meer specialistische kennis wordt gedeeld over de software. De Inspectie JenV constateert dat de EM-trainingen bijdragen aan de kennis van de enkelband en tegelijkertijd uniformiteit bevorderen in de wijze waarop medewerkers van verschillende organisaties uitvoering geven aan elektronische monitoring. Ten slotte constateert de Inspectie JenV dat de reclassering bezig is met de doorontwikkeling van elektronische monitoring, waaronder het verminderen van verschillen in opvattingen of werkwijzen. In het verlengde van de huidige uitvoering van elektronische monitoring ziet de Inspectie JenV dat de reclassering actief bezig is met innovatie met betrekking tot elektronische monitoring, zoals het slachtofferdevice⁹.

Aanbevelingen

Aan de verantwoordelijk bewindspersoon:

- Analyseer samen met ketenpartners als de rechtspraak, het OM en het CJIB hoe schorsingen voorlopige hechtenis met elektronische monitoring sneller kunnen worden aangeleverd bij de reclassering, zodat de reclassering voldoende tijd heeft om de aansluiting van de enkelband te realiseren;
- Verbeter de wettelijke regeling voor verschillende strafmodaliteiten van elektronische monitoring. En overweeg een insluitingsgrond te creëren voor het geval zich een langdurige (ver)storing voordoet.

⁹ Het slachtofferdevice is een apparaatje dat de afstand tussen het slachtoffer en de justitiabele (d.w.z. de drager van een enkelband) signaleert en verbonden is met het monitoringcentrum. Het slachtofferdevice kan worden ingezet voor slachtoffers van (ernstige) stalking of huiselijk geweld en heeft als doel om slachtoffers rust te laten ervaren en veiligheid te bieden. Zie Kamerstukken II, 2020/21, 29 279, nr. 660.

Aan de reclasseringsorganisaties:

- Zorg dat opdrachtgevers en adviseurs van de reclassering voortdurend gevoed worden met informatie over elektronische monitoring en blijf laagdrempelig beschikbaar voor advies of vragen over de toepassing van de enkelband, zodat potentiële cliënten in beeld komen;
- Onderzoek of politie-informatie voor het deeladvies via een landelijk of regionaal knooppunt van de politie (tijdig) kan worden aangeleverd en maak afspraken met de politie over hoe dit in de praktijk vorm krijgt;
- Overweeg om een standaard termijn vast te leggen waarna de inzet (of meerwaarde) van elektronische monitoring schriftelijk geëvalueerd moet worden;
- Bezie de mogelijkheden om de registratie van regels in het systeem te automatiseren en wijzigingen te laten controleren door een collega of coördinator.

1. Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie JenV) houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid, waaronder de werkzaamheden van de reclassering. In Nederland zijn drie organisaties aangewezen om reclasseringswerkzaamheden uit te oefenen.¹⁰ Dat zijn Reclassering Nederland (RN), (de reclasseringsinstellingen van) Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R).¹¹ Samen worden zij aangeduid als de drie reclasseringsorganisaties (de 3RO) of 'de reclassering'.

De reclassering heeft drie hoofdtaken: het adviseren over welke interventies nodig zijn om herhaling van delictgedrag te voorkomen, het begeleiden van cliënten bij het uitvoeren van een werkstraf en het toezicht houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden.

Een reclasseringstoezicht kan worden verbonden aan bijvoorbeeld een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Bij het toezicht¹² op de naleving van de bijzondere voorwaarden kan elektronische monitoring worden ingezet. Elektronische monitoring is de verzamelnaam voor elektronische instrumenten die ingezet kunnen worden om het reclasseringstoezicht te ondersteunen. Met een enkelband kan worden gecontroleerd of een cliënt zich aan bijvoorbeeld een locatiegebod of een locatieverbod houdt. Een locatiegebod houdt in dat iemand op bepaalde tijden op een vooraf bepaalde plaats aanwezig moet zijn, meestal thuis of een andere vaste verblijfplaats. Een locatieverbod houdt in dat iemand niet meer op een specifieke locatie mag komen, zoals een straat, wijk of stad. Doordat cliënten een enkelband dragen, is de reclassering – in samenwerking met de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) – in staat om de locatie en bewegingen te zien. Zodoende kan de reclassering de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarde(n) controleren.¹³ Elektronische monitoring kan gedragsverandering stimuleren, bijvoorbeeld door niet meer op bepaalde plaatsen te komen of een dag- en nachtritme te stimuleren.¹⁴

1.1 Aanleiding

Uit cijfers van de reclassering en de DV&O¹⁵ blijkt dat in 2024 ruim 2.700 volwassenen een enkelband hebben gedragen. Grofweg heeft de reclassering twee

¹⁰ Reclasseringsregeling (1995).

¹¹ De 3RO ontvangen een subsidie om reclasseringswerkzaamheden uit te voeren (zie art. 15 Reclasseringsregeling).

¹² De reclassering controleert ook de locatie en bewegingen van mensen die met een enkelband met (re-integratie)verlof gaan uit een penitentiaire inrichting of kliniek.

¹³ Een locatieverbod kan bijvoorbeeld worden opgelegd om een confrontatie met een slachtoffer te voorkomen. Doordat er bij een locatieverbod met elektronische monitoring adequaat zicht is op de naleving van het locatieverbod, kunnen instanties bescherming bieden aan een slachtoffer.

¹⁴ Boone, M., Van der Kooij, M., & Rap, S. (2016), *Electronic Monitoring in the Netherlands*, Universiteit Utrecht. De Kogel, C.H., & Nagtegaal M.H. (2008), *Toezihtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten*, WODC. Rap, S., Van der Kooij, M., Boone, M. (2017), Elektronisch toezicht in Nederland: De re-integratieve benadering, *Sancties*, 1, p. 7-16.

¹⁵ [Elektronische Monitoring | Justitiabelen | dji.nl](#)

taken in de uitvoering van elektronische monitoring. De reclassering onderzoekt – en adviseert – of de enkelband in een specifieke casus kan worden ingezet.¹⁶ Daarnaast voert de reclassering het toezicht uit, waar elektronische monitoring aan is verbonden. Tijdens het toezicht voert de reclassering gesprekken met de cliënt en acteert zij wanneer er regels worden overtreden. Een adequate uitvoering van elektronische monitoring kan de cliënt een kans bieden om zijn of haar gedrag te veranderen en herhaling van delictgedrag te voorkomen.¹⁷ Zodoende kan de uitvoering van elektronische monitoring bijdragen aan de veiligheid in de samenleving.

Tussen juni 2024 en december 2024 is elektronische monitoring ook ingezet in het kader van het zogenoemde capaciteitsverlof.¹⁸ Om de druk op het gevangeniswezen te verlichten, mochten sommige justitiabelen onder bepaalde voorwaarden het laatste deel van hun gevangenisstraf thuis uitzitten.¹⁹ De Afdeling Advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) waarschuwde in een advies over de noodmaatregel voor problemen in de uitvoering van het toezicht door de reclassering door toenemende werkdruk en taakverzwaring.²⁰

Daarnaast brengt het Ministerie van Justitie en Veiligheid, op verzoek van de Tweede Kamer²¹, in kaart of elektronische detentie een passend alternatief kan zijn voor kortdurende gevangenisstraffen. In het geval van elektronische detentie kunnen justitiabelen een gevangenisstraf thuis uitzitten, waarbij instanties de verblijfplaats van justitiabelen controleren.²²

Kortom, elektronische monitoring is een actueel thema en recente ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de toekomstige inzet van elektronische monitoring. De Inspectie JenV ziet daarom aanleiding om te onderzoeken op welke wijze de reclassering uitvoering geeft aan elektronische monitoring.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie JenV beoogt met dit onderzoek naar elektronische monitoring inzicht te krijgen in de kwaliteit van de taakuitvoering van de reclassering. Verder beoogt de Inspectie JenV zicht te krijgen op de *best practices* en knelpunten in de taakuitvoering.

¹⁶ Afhankelijk van de casus ontvangt de reclassering een opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtspraak of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In jeugdzaken kan de Raad voor de Kinderbescherming een deeladvies aanvragen, indien men een toezicht met elektronische monitoring overweegt op te nemen in het advies aan de kinderrechter.

¹⁷ Boone e.a. 2016.

¹⁸ In lijn met de aangenomen motie van de Tweede Kamer (d.d. 23 oktober 2024; Kamerstukken II, 2024/25, 24587, nr. 988) is besloten om het capaciteitsverlof te beëindigen. Zie Kamerstukken II, 2024/25, 24587, nr. 1008.

¹⁹ [Capaciteitsverlof gedetineerden gestart | Nieuwsbericht | dji.nl](#)

²⁰ [Advies wijziging Regeling tvl i.v.m. strafonderbreking en verlof en Regeling vervoer van justitiabelen | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming](#)

²¹ Motie Sneller e.a. 2022, zie Kamerstukken II, 2021/22, 24 587, nr. 850.

²² In september 2025 is het wetsvoorstel voor de Wet slimmer straffen ingediend. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstelDetails&qry=wetsvoorstel:36805>

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering?

De Inspectie JenV formuleert de volgende deelvragen:

1. Hoe is elektronische monitoring door de reclassering ingericht?
2. Hoe wordt elektronische monitoring in de praktijk uitgevoerd volgens medewerkers van de reclassering en ketenpartners?
3. Welke knelpunten en *best practices* ervaren betrokkenen in de uitvoering van elektronische monitoring en welke factoren spelen daarbij een rol?

1.3 Onderzoeksaanpak

Operationalisatie

Kwaliteit is een veelomvattend begrip. Het uitgangspunt is dat elektronische monitoring kwalitatief op orde is wanneer de reclassering voldoet aan haar eigen kwaliteitsstandaarden. Daarin is onder meer opgenomen dat het deeladvies dat voorafgaat aan de inzet van elektronische monitoring is gebaseerd op eigen onderzoek, dat de reclassering het deeladvies bespreekt met de cliënt en dat het reclasseringstoezicht met elektronische monitoring tijdig start. Aanvullend heeft de Inspectie JenV ook relevante wet- en regelgeving ten aanzien van elektronische monitoring betrokken in dit onderzoek, zoals wetgeving rondom de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De kwaliteitsstandaarden van de reclassering en de wet- en regelgeving worden in hoofdstuk twee nader toegelicht.

Deelvraag 1: Hoe is elektronische monitoring door de reclassering ingericht?

De Inspectie JenV brengt in kaart welke beleidsstukken, handboeken, procesbeschrijvingen en werkinstructies er bestaan ten aanzien van elektronische monitoring. Op basis daarvan beschrijft de Inspectie JenV de manier waarop elektronische monitoring door de reclassering is ingericht.

Deelvraag 2: Hoe wordt elektronische monitoring in de praktijk uitgevoerd volgens medewerkers van de reclassering en ketenpartners?

De Inspectie JenV onderzoekt hoe de reclassering in de praktijk uitvoering geeft aan elektronische monitoring vanuit het perspectief van medewerkers van de reclassering en ketenpartners. De Inspectie JenV heeft aandacht voor het advies en het haalbaarheidsonderzoek voorafgaand aan de inzet van elektronische monitoring. Daarnaast richt de Inspectie JenV zich op de wijze waarop de reclassering invulling geeft aan het toezicht waar elektronische monitoring aan is verbonden.

Deelvraag 3: Welke knelpunten en *best practices* ervaren betrokkenen in de uitvoering van elektronische monitoring en welke factoren spelen daarbij een rol?

De Inspectie JenV brengt in kaart welke knelpunten en *best practices* er bestaan in de uitvoering van elektronische monitoring. Daarbij heeft de Inspectie JenV aandacht voor de factoren die een risico (kunnen) vormen voor de kwaliteit van elektronische monitoring (de knelpunten) en voor factoren die juist bijdragen aan de kwaliteit van elektronische monitoring (de *best practices*).

Afbakening

De Inspectie JenV richt zich in dit onderzoek op de uitvoering van elektronische monitoring door de volwassenreclassering. Verder betreft de Inspectie JenV twee modaliteiten waarbinnen elektronische monitoring wordt toegepast: schorsing van de voorlopige hechtenis en voorwaardelijke invrijheidsstelling.²³ Dit doet de Inspectie JenV omdat de enkelband vaak wordt ingezet in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke invrijheidsstelling.

In dit onderzoek richt de Inspectie JenV zich zowel op het reclasseringsadvies ten aanzien van de enkelband als op de fase waarin de reclassering toezicht houdt op justitiabelen met een enkelband.²⁴

Methoden van onderzoek

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, combineerde de Inspectie JenV een aantal onderzoeksmethoden die hieronder worden toegelicht.

Documentstudie

Bij de reclassering zijn diverse documenten opgevraagd om meer zicht te krijgen op de uitvoering van elektronische monitoring. Zo zijn bijvoorbeeld de kwaliteitsstandaarden van de reclassering, de gedragsregels voor cliënten en het opvolgingsprotocol bij overtredingen opgevraagd. Verder is de procesbeschrijving opgevraagd die reclasseringswerkers gespecialiseerd in elektronische monitoring (EM-specialisten) volgen voor de uitvoering van elektronische monitoring. Bovendien heeft de Inspectie JenV in kaart gebracht wat er is vastgelegd in wet- en regelgeving op het gebied van elektronische monitoring. Al deze documenten zijn geanalyseerd en indien van toepassing gebruikt als bron van informatie voor dit rapport.²⁵

Casusgericht onderzoek

Het startpunt van dit onderzoek zijn bestaande casussen van cliënten met een enkelband. In totaal interviewde de Inspectie JenV 17 EM-specialisten, waarna er

²³ Elektronische monitoring kan in het kader van diverse modaliteiten worden toegepast. Bijvoorbeeld in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis (zie Wetboek van Strafvordering, artikel 6.2.11, lid 4) of de voorwaardelijke invrijheidsstelling (zie Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, artikel 2.1.1 & 2.1.2). Elektronische monitoring kan ook worden toegepast in het kader van het capaciteitsverlof (zie Hoofdstuk 4a, artikel 33c in Regeling tot wijziging van Regeling tvi in verband met de capaciteitsproblemen van het gevangeniswezen).

²⁴ De Inspectie JenV betreft in dit onderzoek niet de alcoholmeter en het slachtofferdevice, omdat het gebruik daarvan op dit moment niet wettelijk is vastgelegd.

²⁵ De Inspectie JenV bekeek ook internationale wet- en regelgeving ten aanzien van elektronische monitoring, waaronder de Council of Europe Probation Rules uit 2010 en de United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial measures (The Tokyo Rules) uit 1992.

per EM-specialist twee dossiers zijn geanalyseerd (in totaal: 34 dossiers). Met deze kwalitatieve insteek heeft de Inspectie JenV een zo rijk mogelijk beeld opgehaald over de uitvoering van elektronische monitoring en welke knelpunten of *best practices* in de praktijk naar voren komen.

De Inspectie JenV sprak met EM-specialisten over de doelen van elektronische monitoring, over de wijze waarop het deeladvies in de praktijk tot stand komt en hoe de cliënt bij het deeladvies betrokken wordt. Daarnaast sprak de Inspectie JenV met EM-specialisten over de aan- en afsluiting van de enkelband, over de samenwerkingsrelatie met de cliënt tijdens het reclasseringstoezicht, over de manier waarop de inzet van elektronische monitoring wordt geëvalueerd en hoe de reactie op overtredingen in de praktijk verloopt. Deze gespreksonderwerpen komen overeen met de kwaliteitsstandaarden van de reclassering (zie hoofdstuk twee).

Vervolgens voerde de Inspectie JenV een dossieronderzoek uit om daarmee de kwaliteit van de deeladviezen vast te stellen en om te onderzoeken of de bevindingen die via bovenstaande methoden zijn opgehaald overeenkomen met de inhoud van de dossiers. De Inspectie JenV analyseerde 34 dossiers waarin sprake was van een reclasseringstoezicht aangevuld met elektronische monitoring. In bijlage 1 staan enkele achtergrondgegevens van de onderzochte dossiers weergegeven.

De Inspectie JenV voerde dit casusgerichte onderzoek uit bij de 3RO in drie regio's: Midden, Oost en Zuid-West. Binnen deze regio's is een selectie gemaakt van locaties van Reclassering Nederland, de verslavingsreclassering (Fivoor, Inforsa, Tactus) en het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering.

Perspectief van cliënten

De Inspectie JenV benaderde cliënten voor een interview door middel van het uitdelen van fysieke flyers. In totaal sprak de Inspectie JenV zeven cliënten die ten tijde van het gesprek of eerder een enkelband droegen. Het aantal cliënten is lager dan het vooraf, door de Inspectie JenV, gestelde minimum van tien cliënten.²⁶ Daarom is het niet mogelijk om de uitkomsten van gesprekken met cliënten in dit onderzoek te betrekken.

Thematische interviews

In aanvulling op bovengenoemde interviews met EM-specialisten heeft de Inspectie JenV thematisch ingestoken interviews afgenomen. Bij de 3RO sprak de Inspectie JenV met onder anderen EM-coördinatoren, unitmanagers, beleidsmedewerkers, een medewerker van het instroompunt en een kwaliteitsmedewerker. In deze interviews besprak de Inspectie JenV onderwerpen die terugkomen in de kwaliteitsstandaarden en enkele casusoverstijgende thema's. Voorbeelden van casusoverstijgende thema's zijn het contact met opdrachtgevers, de samenwerking

²⁶ Zie [Plan van aanpak Onderzoek naar reclasseringstoezicht op dragers van enkelband | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

met ketenpartners, personele capaciteit en potentiële risico's in de uitvoering van elektronische monitoring.

Daarnaast sprak de Inspectie JenV met relevante ketenpartners. Zo sprak de Inspectie JenV met medewerkers van de DV&O die betrokken zijn bij de uitvoering van elektronische monitoring. Ook sprak de Inspectie JenV met de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.). In deze gesprekken werden ketenpartners bevraagd over onderwerpen die terugkomen in de kwaliteitsstandaarden en algemene thema's, zoals de samenwerking met de reclassering en ontwikkelingen rondom elektronische monitoring.

Analyse en rapportage

Door de verzamelde data uit verschillende bronnen te analyseren, heeft de Inspectie JenV een beeld gekregen van de kwaliteit van elektronische monitoring. De Inspectie JenV heeft de interviews geanalyseerd met behulp van kwalitatieve analysesoftware (ATLAS.Ti).

Leerbijeenkomst

De Inspectie JenV heeft tijdens een leerbijeenkomst op 2 september 2025 de voorlopige bevindingen en de knelpunten gepresenteerd aan geïnterviewde medewerkers van de reclassering en de DV&O. Het doel van de bijeenkomst was om gezamenlijk te reflecteren op de bevindingen en de geconstateerde knelpunten. Aan de hand van enkele vragen stimuleerde de Inspectie JenV reflectie en discussie tussen de aanwezigen op een aantal thema's. Tijdens de bijeenkomst zijn de bevindingen en knelpunten door de aanwezigen bevestigd.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding beschrijft de Inspectie JenV in hoofdstuk 2 de bredere kaders waarbinnen de uitvoering van elektronische monitoring plaatsvindt. Allereerst komt de relevante wet- en regelgeving aan bod. Daarna volgt een weergave van de kwaliteitsstandaarden die de reclassering hanteert om haar taken uit te voeren.

In hoofdstuk 3 schetst de Inspectie JenV hoe het proces van elektronische monitoring is ingericht, gebaseerd op procesbeschrijvingen en werkinstructies van de reclassering. Eerst wordt het proces op hoofdlijnen uiteengezet, waarna nader wordt ingezoomd op de onderliggende processtappen.

De uitvoering van elektronische monitoring staat beschreven in hoofdstuk 4 op basis van interviews met medewerkers en het dossieronderzoek. De Inspectie JenV richt de aandacht eerst op de adviestaak van de reclassering, in het bijzonder het deeladvies elektronische monitoring. Vervolgens beschrijft de Inspectie JenV de uitvoering van het reclasseringstoezicht waar elektronische monitoring aan is verbonden.

De knelpunten en *best practices* die tijdens het onderzoek aan het licht zijn gekomen, beschrijft de Inspectie JenV in hoofdstuk 5. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6, volgen de conclusie en doet de Inspectie JenV enkele aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

De Inspectie JenV schrijft in dit rapport over cliënten in de context van de reclassering of over justitiabelen. Met de term justitiabelen doelt de Inspectie JenV op alle personen die met justitie in aanraking zijn gekomen, zowel verdachten in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis als veroordeelden in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling.

2. De kaders van elektronische monitoring

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV de bredere kaders waarbinnen de uitvoering van elektronische monitoring plaatsvindt. Allereerst beschrijft de Inspectie JenV de relevante wet- en regelgeving. Daarnaast geeft de Inspectie JenV een toelichting op de kwaliteitsstandaarden die de reclassering hanteert om haar taken uit te voeren.

2.1 Wet- en regelgeving

De reclasseringsregeling

In de Reclasseringsregeling 1995²⁷ zijn de belangrijkste taken en bevoegdheden van de reclassering in Nederland vastgelegd. Deze ministeriële regeling bepaalt dat alleen erkende organisaties bevoegd zijn om reclasseringswerkzaamheden uit te voeren, zoals het schrijven van een adviesrapportage of het uitvoeren van een toezicht.

In Nederland wordt de toepassing van elektronische monitoring geregeld in afzonderlijke wet- en regelgeving per strafmodaliteit. De Inspectie JenV heeft onderhavig onderzoek afgebakend tot twee strafmodaliteiten: de schorsing van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Schorsing van de voorlopige hechtenis

De toepassing van elektronische monitoring in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis is geregeld in het Wetboek van Strafvordering (Sv).²⁸ Op basis van artikel 80 Sv kan de rechter besluiten om de voorlopige hechtenis te schorsen en hieraan voorwaarden te verbinden. In dit wetsartikel staat elektronische monitoring niet expliciet beschreven. De OM-aanwijzing Voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden²⁹ bepaalt dat alle bijzondere voorwaarden die in de wet genoemd zijn, kunnen worden opgenomen in het schorsingsbesluit.³⁰ In de OM-aanwijzing staat expliciet benoemd dat aan de vrijheidsbeperkende voorwaarden, zoals een locatieverbod, ook elektronische monitoring kan worden verbonden.³¹

²⁷ Reclasseringsregeling (Stcrt. 1995, BWBR0007120). [wetten.nl - Regeling - Reclasseringsregeling 1995 - BWBR0007120](https://wetten.nl/Regeling-Reclasseringsregeling-1995-BWBR0007120)

²⁸ Wetboek van Strafvordering (Stcrt 2025, 23274), art. 6:2:11 Sv. [wetten.nl - Regeling - Wetboek van Strafvordering](https://wetten.nl/Regeling-Wetboek-van-Strafvordering)

²⁹ Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (Stcrt 2020, 62553). [wetten.nl - Regeling - Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden](https://wetten.nl/Regeling-Aanwijzing-voorwaardelijke-straffen-en-schorsing-van-voorlopige-hechtenis-onder-voorwaarden)

³⁰ Een uitzondering hierop vormen de herstellende voorwaarden, zoals een schadevergoeding.

³¹ Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (Stcrt 2020, 62553), par. 1.3. [wetten.nl - Regeling - Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden](https://wetten.nl/Regeling-Aanwijzing-voorwaardelijke-straffen-en-schorsing-van-voorlopige-hechtenis-onder-voorwaarden)

Daarnaast is de OM-aanwijzing Kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzing en maatregelen³² van belang, waarin de algemene uitgangspunten van proportionaliteit, subsidiariteit en uitvoerbaarheid aan bod komen. Deze uitgangspunten gelden voor de toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen. In de OM-aanwijzing staat opgenomen op welke voorwaarden de reclassering toezicht houdt, waaronder "locatieverbod met elektronisch toezicht" en "locatiegebod met elektronisch toezicht".³³

Voorwaardelijke invrijheidstelling

De toepassing van elektronische monitoring in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geregeld in het Wetboek van Strafvordering (Sv).³⁴ Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld, gericht op het gedrag van de veroordeelde. Het Openbaar Ministerie (OM) beslist of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden.³⁵ Indien het OM de v.i. verleent en bijzondere voorwaarden aan de v.i. verbindt, is er van rechtswege ook een reclasseringstoezicht aan verbonden.³⁶ De reclassering houdt toezicht op de uitvoering van de bijzondere voorwaarden en "aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden".³⁷ Het OM neemt het besluit of elektronische monitoring wordt verbonden aan een bijzondere voorwaarde.³⁸ De OM-aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling geeft een uitwerking hiervoor.³⁹

2.2 De kwaliteitsstandaarden

Naast de relevante wet- en regelgeving ten aanzien van elektronische monitoring, heeft de reclassering kwaliteitsstandaarden ontwikkeld voor de uitvoering van advies- en toezichtstaken.⁴⁰

Om de kwaliteit van elektronische monitoring te kunnen inschatten, heeft de Inspectie JenV de kwaliteitsstandaarden van de reclassering gevolgd.⁴¹ Daarin is onder meer opgenomen dat een advies is gebaseerd op een onderzoek van de reclassering, dat de reclassering de cliënt motiveert om mee te werken aan het adviesrapport, dat de reclassering werkt aan een effectieve werkalliantie met de

³² Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (Stcrt 2023, 32927). [Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen \(2023A004\) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie](#)

³³ Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (Stcrt 2023, 32927), par. 4.1.

³⁴ Wetboek van Strafvordering (Stcrt 2025, 23274). [wetten.nl - Regeling - Wetboek van Strafvordering](#)

³⁵ Dit geldt voor alle zaken na de invoering van de wet Straffen en Beschermen op 1 juli 2021.

³⁶ Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stcrt 2019, 505), artikel 2.1, lid 1. [wetten.nl - Regeling - Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen - BWBR0042962](#)

³⁷ Wetboek van Strafvordering (Stcrt 2025, 23274), par. 6:2:11, artikel 2, lid b.

³⁸ Wetboek van Strafvordering (Stcrt 2025, 23274), par 6:2:11, artikel 4.

³⁹ Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stcrt 2019, 505), artikel 2.1, lid 1.

⁴⁰ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (Stcrt 2016, 68521).

⁴¹ Belangrijke elementen uit het door de Inspectie JenV opgestelde toetsingskader Reclassering uit 2014 komen terug in de kwaliteitsstandaarden van de reclassering.

⁴² De kwaliteitsstandaarden zijn opgevraagd bij de reclassering. Elektronische monitoring is onderdeel van de bestaande primaire processen advies en toezicht. Daarom zijn de kwaliteitsstandaarden ten aanzien van advies en toezicht, indien passend, toegepast op de uitvoering van elektronische monitoring.

cliënt, dat de reclassering periodiek evalueert in hoeverre gestelde doelen zijn behaald en dat de reclassering adequaat reageert op overtreding van de voorwaarden. De kwaliteitsstandaarden zijn in onderstaand kader weergegeven:

Kwaliteitsstandaarden elektronische monitoring

1. De reclassering stelt een deeladvies elektronische monitoring op gebaseerd op een diagnose of onderzoek.
2. De reclasseringswerker stelt alles in het werk om de cliënt te motiveren mee te werken aan het uitbrengen van het deeladvies elektronische monitoring.
3. Het deeladvies elektronische monitoring wordt tijdig aan de opdrachtgever aangeleverd.
4. De reclasseringswerker zorgt voor aansluiting op vervolgtrajecten, indien nodig door alvast een aansluiting van de enkelband te initiëren.
5. De reclassering start het toezicht – waar elektronische monitoring aan is verbonden – tijdig.
6. De reclasseringswerker werkt aan een effectieve werkalliantie met de cliënt.
7. De reclasseringswerker en de cliënt hebben zoveel mogelijk overeenstemming over de doelen en de te volgen aanpak.
8. De reclassering schrijft een plan van aanpak gebaseerd op een inschatting van de risicofactoren en beschermende factoren, rekening houdend met de proportionaliteit voor het justitiële kader en de opgelegde voorwaarden.
9. De reclasseringswerker past controlerende en begeleidende aspecten in onderlinge samenhang toe.
10. De reclasseringswerker monitort en evalueert in hoeverre doelen en tussenresultaten worden gerealiseerd en of er veranderingen zijn in risicofactoren en beschermende factoren, en stelt zo nodig de aanpak bij.
11. De reclasseringswerker heeft en houdt de regie.
12. De reclasseringswerker reageert adequaat als de cliënt afspraken niet nakomt of voorwaarden overtreedt.

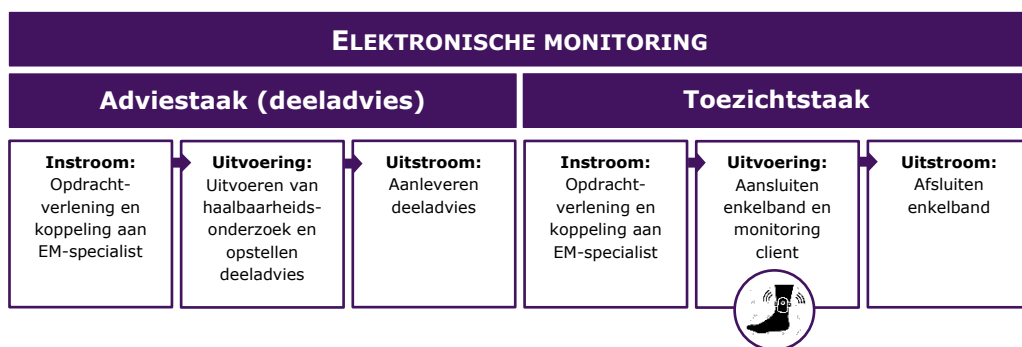
3. Het proces van elektronische monitoring

De Inspectie JenV beschrijft in dit hoofdstuk hoe het proces van elektronische monitoring verloopt, op basis van procesbeschrijvingen en werkinstructies van de reclassering. Eerst schetst de Inspectie JenV dit proces op hoofdlijnen, waarna nader wordt ingezoomd op de onderliggende processtappen.

3.1 De toepassing van elektronische monitoring op hoofdlijnen

Het proces rondom de toepassing van elektronische monitoring kent verschillende stappen, zie Figuur 1.

Figuur 1. Schematische weergave van het proces van elektronische monitoring.



De reclassering heeft een adviestaak en een toezichtstaak bij de uitvoering van elektronische monitoring. Voor de adviestaak ontvangt de reclassering een opdracht van het OM, de rechtspraak of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) om een advies uit te brengen over de vraag of de enkelband ingezet kan worden in de voorliggende casus.⁴² Om dit advies op te leveren, voert de reclassering een haalbaarheidsonderzoek⁴³ uit. In dit onderzoek beoordeelt de reclassering bijvoorbeeld of er contra-indicaties zijn bij de cliënt om de enkelband toe te passen, maar ook of de voorgenomen verblijfsplaats geschikt is. De conclusies van het haalbaarheidsonderzoek schrijft de reclassering in haar deeladvies elektronische monitoring.

Mede op basis van het deeladvies en het volledige adviesrapport besluit de rechter of de cliënt geschorst kan worden van de voorlopige hechtenis en of hij of zij een enkelband moet dragen. In het geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling

⁴² Een adviseur van de reclassering kan ook een deeladvies EM aanvragen via het Loket EM.

⁴³ Dit haalbaarheidsonderzoek vindt veelal plaats op het beoogde verblijfsadres van de cliënt. Ongeacht of er sprake is van een locatiegebod of -verbod.

beoordeelt het OM of de cliënt voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld en of hij of zij een enkelband moet dragen.

Indien er een opdracht tot uitvoering van elektronische monitoring volgt, dan krijgt de cliënt een enkelband om. Vanaf dat moment start de daadwerkelijke elektronische monitoring. Tijdens de looptijd van het reclasseringstoezicht moet de cliënt zich aan de opgelegde voorwaarden houden, zoals een locatiegebod en/of een locatieverbod. Elektronische monitoring is een middel om een locatiegebod en/of een locatieverbod te controleren. De reclassering controleert de mate waarin cliënten de voorwaarden naleven en kunnen, indien nodig, sanctioneren na een overtreding. Tot slot wordt elektronische monitoring beëindigd nadat de vooraf vastgestelde periode is verstreken, na een positieve voortijdige beëindiging of na een negatieve voortijdige beëindiging.

3.2 De adviestaak (deeladvies)

Instream

Het OM, de rechtspraak of de DJI geeft de reclassering de opdracht om een regulier adviesrapport uit te brengen.⁴⁴ De betreffende opdrachtgever vraagt daarmee aan de reclassering om het risico op recidive in te schatten, te beoordelen wat de motivatie en mogelijkheden van de justitiabele zijn en te adviseren over passende interventies om het risico op recidive te beperken. Voordat een adviseur van de reclassering een enkelband kan adviseren om het risico op recidive te verminderen, schrijft de reclassering een deeladvies elektronische monitoring (deeladvies EM). Het deeladvies EM is dus vaak een onderdeel van het reguliere adviesrapport ten behoeve van, bijvoorbeeld, een raadkamerzitting of een besluit over de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴⁵

De opdrachtgever vraagt een deeladvies EM aan via het Loket EM (digitaal loket waar alle reclasseringsorganisaties toegang toe hebben). Wanneer er geen deeladvies is aangevraagd en de adviseur die het adviesrapport gaat schrijven van mening is dat elektronische monitoring wel moet worden overwogen, dan kan de adviseur ook eigenstandig een deeladvies EM aanvragen via het Loket EM. De standaard levertermijn van een deeladvies EM is tien werkdagen.

Na ontvangst van de aanvraag voor het deeladvies bij het Loket EM wordt de aanvraag door het landelijk instroompunt toegewezen aan een reclasseringsorganisatie, een regio en een specifieke locatie van de reclassering. De reclassering bekijkt dagelijks de ingekomen aanvragen en verdeelt deze onder de EM-specialisten. Nadat een deeladvies EM is toebedeeld, kan het worden uitgevoerd.

⁴⁴ In jeugdzaken kan de Raad voor de Kinderbescherming een deeladvies aanvragen, indien men een toezicht met elektronische monitoring overweegt op te nemen in het advies aan de kinderrechter.

⁴⁵ In enkele gevallen kan er een losstaand deeladvies worden uitgebracht, bijvoorbeeld omdat de cliënt verhuist en de nieuwe verblijfplaats moet worden beoordeeld door de reclassering.

Uitvoering

Voordat de EM-specialist een deeladvies EM kan uitbrengen, voert de EM-specialist een haalbaarheidsonderzoek uit. Onderdeel van het haalbaarheidsonderzoek is een fysiek of digitaal huisbezoek van de EM-specialist op het voorgenomen verblijfsadres. In dit onderzoek kijkt de EM-specialist in principe naar drie aspecten: naar de mate waarin de cliënt met de enkelband kan omgaan, naar de voorgenomen verblijfplaats (de woning) en naar de omgeving van de voorgenomen verblijfplaats. Figuur 2 geeft een schematische weergave van deze aspecten.

Figuur 2. Relevante aspecten bij het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek.

Cliënt	Woning	Woonomgeving
Bereidheid tot medewerking (toestemming, aan regels willen houden, vluchtgevaar)	Toestemming van hoofdbewoner	Aanwezigheid van risicofactoren in de buurt
	Risico op uithuiszetting	Afstand tussen leefomgeving cliënt en verboden gebied
In staat om mee te werken (kunnen klok kijken, afspraken kunnen nakomen, kunnen omgaan met apparatuur)	Stroomvoorziening en risico afsluiting stroom	
	Bereik telefonie	
	Antecedenten van evt. hoofdbewoner en huisgenoten	

De reclassering onderzoekt allereerst of de cliënt bereid is om mee te werken aan elektronische monitoring. Dit is belangrijk omdat elektronische monitoring een overtreding van een locatiegebod en/of een locatieverbod niet voorkomt. Daarnaast bekijkt de reclassering in hoeverre de cliënt in staat is om met de enkelband om te gaan. De cliënt moet bijvoorbeeld kunnen klok kijken en de enkelband tijdig opladen.

Naast de bereidheid van de cliënt om mee te werken aan elektronische monitoring, onderzoekt de reclassering ook de voorgenomen verblijfplaats. De EM-specialist controleert of er geen huurachterstand is, met als mogelijk gevolg dat de cliënt het huis uitgezet wordt. Ook is het wenselijk dat er in de woning elektriciteit aanwezig is voor het opladen van de enkelband. Daarnaast moet er voldoende bereik zijn in de woning voor het basisstation en de enkelband, zodat het basisstation contact kan maken met het systeem en de enkelband contact kan maken met het basisstation. Verder vraagt de EM-specialist of de hoofdbewoner toestemming geeft voor de uitvoering van elektronische monitoring.

Tot slot kijkt de EM-specialist naar de omgeving van de voorgenomen verblijfsplaats van de cliënt. Om mogelijke risico's op het voorgenomen verblijfsadres en/of in de directe omgeving te achterhalen, stemt de EM-specialist met de politie af over de mogelijkheden om elektronische monitoring toe te passen op het adres. In het contact met de politie wordt uitgesloten dat er sprake is van

criminele activiteiten, zoals een wietplantage, of andere politiebevindingen die de uitvoering van de enkelband onwenselijk maken. Bij een locatieverbod stelt de reclassering een verboden gebied vast dat veilig moet zijn voor het slachtoffer. De cliënt mag zich niet in het verboden gebied – of op de verboden locatie – bevinden. Wanneer politieopvolging⁴⁶ niet geïndiceerd is, dan vervalt de minimale eis van vijf kilometer. Wanneer politieopvolging wel geïndiceerd is, dient de cliënt te allen tijde op minstens vijf kilometer afstand te (ver)blijven van het slachtoffer. De politie moet immers voldoende tijd hebben om tijdig te arriveren bij het slachtoffer op het moment dat de cliënt het verboden gebied betreedt. Tot slot kan de reclassering adviseren om een locatieverbod op te leggen aan de cliënt, bijvoorbeeld voor bepaalde gemeenten of bepaalde winkel- of uitgaansgebieden.

Rapportage

De EM-specialist legt de bevindingen van het haalbaarheidsonderzoek vast in het systeem en stelt een deeladvies EM op. In het deeladvies EM geeft de EM-specialist een positief of negatief advies over de inzet van elektronische monitoring. De EM-specialist levert hierin maatwerk, omdat niet alle contra-indicaties altijd leiden tot een negatief advies. Vervolgens bespreekt de EM-specialist het deeladvies EM met de reclasseringsadviseur van het reguliere adviesrapport.⁴⁷ De adviseur stelt het reguliere adviesrapport op en neemt de bevindingen uit het deeladvies EM daarin mee. De adviseur bespreekt het adviesrapport – inclusief het deeladvies EM – met de cliënt. Tijdens de bespreking wordt de cliënt in staat gesteld om te reageren op het advies en diens reactie wordt ook opgenomen in het reguliere adviesrapport.

Uitstroom

De reclassering verstuurt het afgeronde deeladvies EM – als onderdeel van het reguliere adviesrapport – naar de opdrachtgever.⁴⁸ Het deeladvies EM dient binnen een termijn van tien werkdagen na aanvraag te worden verzonden aan de opdrachtgever (of zoveel eerder als mogelijk in geval van spoed).

3.3 De toezichtstaak

Instroom

Wanneer de opdrachtgever besluit dat een justitiabele een enkelband moet dragen, dan ontvangt de reclassering een toezichtopdracht, waar elektronische monitoring aan is verbonden in het digitale systeem van de reclassering, namelijk het Integraal Reclassering Informatie Systeem (IRIS).⁴⁹ Het landelijk instroompunt van de

⁴⁶ Dit betekent dat de politie wordt ingeschakeld zodra een cliënt het verboden gebied betreedt. De politie stuurt personeel naar deze locatie met de taak om het slachtoffer te beschermen. Om ervoor te zorgen dat de politie tijdig arriveert, hanteert de reclassering doorgaans een verboden gebied met een straal van minimaal 5 kilometer rondom het verblijfsadres van het slachtoffer.

⁴⁷ Indien een deeladvies EM wordt opgemaakt in het kader van verlof van detentie of verlof TBS, wordt het deeladvies als zelfstandig rapport uitgebracht.

⁴⁸ Wanneer de reclassering het deeladvies EM en/of regulier adviesrapport in IRIS verzendt naar de opdrachtgever, worden de adviezen automatisch in JD-online geplaatst.

⁴⁹ De reclassering ontvangt de toezichtopdracht via het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE), onderdeel van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

reclassering wijst de zaken, waarin elektronische monitoring gekoppeld is aan een reclasseringstoezicht, toe aan een reclasseringsorganisatie, een regio en een specifieke locatie van de reclassering. De EM-coördinator⁵⁰ bekijkt dagelijks de instroom van toezichtsoopdrachten waar elektronische monitoring aan is verbonden en verdeelt de ingekomen opdrachten onder de EM-specialisten. Nadat een reclasseringstoezicht is verdeeld, kan het toezicht worden uitgevoerd.

Uitvoering

Aansluiting

De EM-specialist maakt een afspraak via het daarvoor bestemde digitale systeem om de enkelband door de DV&O te laten aansluiten. De DV&O maakt een planning van alle aansluitingen van enkelbanden, waarna een automatische mail wordt verstuurd naar de EM-specialist. De aansluiting van de enkelband kan plaatsvinden in een penitentiaire inrichting (PI), op het voorgenomen verblijfsadres of op een andere locatie. Afhankelijk van de opgelegde bijzondere voorwaarden en andere kenmerken van de casus⁵¹, geeft de EM-specialist een prioritering aan de casus, namelijk hoog (prio 1) of laag (prio 2). Deze prioritering heeft onder andere gevolgen voor de wijze waarop overtredingen van een locatiegebod en/of een locatieverbod worden opgevolgd.

Technologie van de enkelband

De opgelegde bijzondere voorwaarden die de enkelband moet controleren, bepalen de techniek die de reclassering inzet. Het uitgangspunt van de reclassering is dat men voor de minst ingrijpende technologie kiest.

Bij een **locatiegebod** wordt RFID-technologie (*Radio Frequency Identification*) gebruikt, waarbij de enkelband contact maakt met het basisstation dat in het voorgenomen verblijfsadres is geplaatst. De enkelband met RFID-technologie controleert of de cliënt in de nabijheid is van het basisstation op het adres waar hij of zij moet verblijven. Bij een locatiegebod dient de cliënt binnen afgesproken tijdstippen thuis te zijn. Op het moment dat de cliënt niet aanwezig is in de woning binnen de afgesproken tijden, zendt het basisstation een melding naar het monitoringcentrum van de DV&O.

Bij een **locatieverbod**, een combinatie tussen een locatiegebod en locatieverbod, of een contactverbod⁵², wordt GPS-technologie (*Global Positioning System*) gebruikt. Hiermee kan de actuele locatie van de cliënt op ieder moment van de dag worden ingezien. Wanneer de cliënt in het verboden gebied komt, wordt dit gedetecteerd door de enkelband en zendt de enkelband een melding naar het monitoringscentrum van de DV&O.

⁵⁰ De EM-coördinator is een EM-specialist met coördinerende taken, zoals de verdeling van deeladviezen en reclasseringstoezichten.

⁵¹ Een voorbeeld is de aanwezigheid van een aanwijsbaar slachtoffer.

⁵² De enkelband kan alleen een contactverbod controleren wanneer beide cliënten een enkelband dragen.

Wanneer de aansluiting in een PI plaatsvindt, is alleen de medewerker van de DV&O aanwezig. De medewerker van de DV&O sluit de enkelband aan en overhandigt het basisstation aan de cliënt. Ook geeft de medewerker van de DV&O een korte instructie over bijvoorbeeld het opladen van de enkelband. Nadat de cliënt is vrijgelaten uit de PI, kan hij of zij zelfstandig naar huis reizen, waarna de cliënt in overleg met de reclassering het basisstation thuis kan installeren. Op een later moment vindt er een eerste afspraak plaats met de EM-specialist, die een inhoudelijke uitleg geeft over het reclasseringstoezicht en de gedragsregels met betrekking tot elektronische monitoring.

Wanneer de aansluiting plaatsvindt op het voorgenomen verblijfsadres, is de EM-specialist gelijktijdig met de medewerker van de DV&O aanwezig. De medewerker van de DV&O sluit de enkelband aan en test of de enkelband en het basisstation correct werken. Ook geeft de medewerker van de DV&O een korte instructie over bijvoorbeeld het opladen van de enkelband. De cliënt tekent de gebruikersovereenkomst voor de apparatuur. De EM-specialist geeft inhoudelijk uitleg over het reclasseringstoezicht en de gedragsregels met betrekking tot elektronische monitoring.

Verloop

Zodra een cliënt de enkelband draagt, start de reclassering met het daadwerkelijke reclasseringstoezicht. Tijdens het toezicht voert de reclassering met enige regelmaat gesprekken met de cliënt. Zo spreekt de EM-specialist met de cliënt over de voortgang van het toezicht, over de gestelde doelen en over het signaleren van mogelijke problemen in de naleving van de bijzondere voorwaarden. De reclassering staat daarbij, na toestemming van de cliënt, ook in contact met ketenpartners over de voortgang. Voorbeelden hiervan zijn contacten met een begeleid wonen locatie, een ambulante behandelaar of een werkgever.

Overtredingen

De naleving van de bijzondere voorwaarden wordt zeven dagen per week 24 uur per dag in de gaten gehouden in een landelijk monitoringsysteem. Bij overtredingen van de voorwaarden, zoals het binnentreden van een verboden gebied, gaat de enkelband trillen en ontvangt de cliënt een bericht met daarin de oproep om het gebied zo spoedig mogelijk te verlaten. Het monitoringscentrum van de DV&O ontvangt een melding dat de cliënt één van de voorwaarden overtreedt. Medewerkers van het monitoringscentrum werken volgens een vast protocol en nemen, afhankelijk van de prioriteit van de casus, (direct) contact op met de cliënt. In sommige gevallen neemt de reclassering ook contact op met de cliënt, bijvoorbeeld wanneer het monitoringscentrum geen contact krijgt of in het geval van een ernstige overtreding. In een aantal gevallen kan de politie worden ingeschakeld om eventuele slachtoffers te beschermen.

Evalueren

Om zicht te houden op het verloop van het toezicht dienen EM-specialisten het toezicht periodiek te evalueren en dit te registreren. Deze evaluaties kunnen op vaste momenten worden gepland, bijvoorbeeld na zes maanden, maar EM-specialisten kunnen ook registraties bijhouden per doel, waardoor de voortgang zichtbaar wordt. Daarnaast dienen EM-specialisten te evalueren bij grote veranderingen in de casus en de evaluatie te registreren. In een evaluatie kijkt de

EM-specialist naar de casus, waaronder het justitieel kader, de bijzondere voorwaarden, de voortgang ten aanzien van de doelen, het risico op recidive en het gedrag van de cliënt. Het evalueren voorkomt dat de cliënt zonder daarvoor moverende redenen de enkelband draagt en in zijn of haar vrijheid wordt beperkt.

Uitstroom

Er zijn drie redenen waarom de reclassering de inzet van elektronische monitoring kan beëindigen. Het kan zijn dat de vooraf vastgestelde periode voor elektronische monitoring is verstreken. Zo is er bijvoorbeeld een einde aan het schorsingstoezicht vanwege een rechterlijke uitspraak in de strafzaak of er is een einde aan de proeftijd die is gekoppeld aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast kan er sprake zijn van een negatieve voortijdige beëindiging van elektronische monitoring, omdat de cliënt zich niet houdt aan de opgelegde bijzondere voorwaarden of omdat de enkelband wordt doorgeknipt. Ten slotte kan er sprake zijn van een positieve voortijdige beëindiging van elektronische monitoring, bijvoorbeeld omdat de cliënt zich goed houdt aan de bijzondere voorwaarden en de vooraf ingeschatte risico's zijn verminderd of op een andere wijze kunnen worden beperkt.

Zodra de einddatum van elektronische monitoring bekend is, maakt de EM-specialist een afspraak om de enkelband door de DV&O te laten afsluiten. Het afsluiten van de enkelband wordt in principe uitgevoerd door de DV&O, zonder de aanwezigheid van de reclassering. De DV&O is op het aangegeven tijdstip aanwezig, verwijdert de enkelband en, indien van toepassing, ontkoppelt het basisstation.

4. De uitvoering van elektronische monitoring

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV de uitvoering van elektronische monitoring, gebaseerd op interviews met medewerkers en haar dossieronderzoek. De Inspectie JenV richt de aandacht eerst op de adviestaak van de reclassering, in het bijzonder het deeladvies EM. Vervolgens schrijft de Inspectie JenV over de uitvoering van het reclasseringstoezicht, waar elektronische monitoring aan is verbonden.

4.1 De adviestaak

Aanvraag deeladvies EM

Het opstellen van een deeladvies start bij de opdracht van het OM of de DJI waarin de reclassering wordt gevraagd een deeladvies EM uit te brengen. Geïnterviewde medewerkers vertellen dat opdrachtgevers een deeladvies EM altijd aanvragen via het Loket EM. Ook adviseurs van de reclassering kunnen een deeladvies EM aanvragen via dit loket.

Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat er vaak sprake is van een tijdige aanvraag van het deeladvies EM door de opdrachtgever bij het Loket EM. De reclassering heeft tien werkdagen de tijd om het deeladvies op te stellen voor alle strafmodaliteiten, waaronder een schorsing van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In het geval van een schorsing van de voorlopige hechtenis proberen EM-specialisten het deeladvies EM zo spoedig mogelijk op te pakken. Als een aanvraag niet tijdig binnenkomt, bijvoorbeeld omdat de opdrachtgever of een adviseur van de reclassering laat is met het aanvragen, dan wordt het deeladvies EM met spoed uitgezet.

Tegelijkertijd vertellen medewerkers dat de informatie die nodig is om het deeladvies EM te schrijven in enkele gevallen onvolledig of onjuist is. Het uitgangspunt is dat opdrachtgevers informatie aanleveren over onder meer de justitiabele, het voorgenomen verblijfsadres (straatnaam en huisnummer), het delict en een telefoonnummer van een contactpersoon van het verblijfsadres. Het kan voorkomen dat gegevens van de contactpersoon ontbreken of er überhaupt geen huisadres is ingevuld. In dergelijke gevallen moet de EM-specialist contact opnemen met de opdrachtgever om de ontbrekende gegevens op te vragen. Het aanleveren van onvolledige of onjuiste informatie staat op gespannen voet met de korte aanlevertermijnen van een deeladvies EM. Om het proces rond de aanvraag te stroomlijnen heeft de reclassering een nieuw Loket EM ontwikkeld, met als doel dat EM-specialisten minder vaak ontbrekende gegevens hoeven te achterhalen.

Nadat het deeladvies EM is aangevraagd, wijst het instroompunt van de 3RO een zaak toe aan een reclasseringsorganisatie, regio en unit. De opdrachten voor het opstellen van een deeladvies EM worden onder de 3RO verdeeld op basis van een

vaste verdeelsleutel⁵³ en inhoudelijke afwegingen. Het instroompunt kijkt naar de inhoud van de casus en gaat na of één van de drie reclasseringsorganisaties eerder betrokken is geweest. Het kan ook voorkomen dat de problematiek van de cliënt, bijvoorbeeld verslavingsproblematiek of dakloosheid, een reden is om het deeladvies toe te wijzen aan een bepaalde organisatie. Vervolgens wordt het deeladvies toebedeeld aan een EM-specialist in de betreffende reclasseringsunit. Het toewijzen van het deeladvies gebeurt in de praktijk veelal op basis van beschikbaarheid en expertise van EM-specialisten.

Het haalbaarheidsonderzoek

Onderdeel van het deeladvies is een haalbaarheidsonderzoek. Het haalbaarheidsonderzoek wordt uitgevoerd door EM-specialisten.⁵⁴ Zodra het deeladvies is toegewezen, gaat de EM-specialist na of de cliënt bereid is om mee te werken aan de uitvoering van elektronische monitoring. In het geval van een locatieverbod, kijkt de EM-specialist naar de afstand tussen het slachtoffer en het voorgenomen verblijfsadres. Daarnaast neemt de EM-specialist contact op met de hoofdbewoner van het voorgenomen verblijfsadres voor een afspraak.

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken en het dossieronderzoek blijkt dat EM-specialisten handelen volgens de voorgeschreven werkinstructies. EM-specialisten kijken tijdens het haalbaarheidsonderzoek naar inhoudelijke en technische aspecten. Zo gaan EM-specialisten na of de cliënt kan klokkijken, afspraken kan nakomen en om kan gaan met de apparatuur, zoals de lader van de enkelband. EM-specialisten kijken ook of er sprake is van ernstige psychiatrische problematiek of verslavingsproblematiek. Daarnaast moet de woning waar de cliënt wenst te verblijven voldoen aan een aantal technische voorwaarden, zoals stroomvoorziening en voldoende bereik in de woning. EM-specialisten vertellen dat ze ook vragen naar de eventuele aanwezigheid van betalingsachterstanden (zoals huurachterstanden, achterstanden in de energierekening), naar expliciete toestemming van de hoofdbewoner en naar de mogelijkheid dat de cliënt zich kan inschrijven op het adres.

In aanvulling op bovengenoemde aspecten vertellen geïnterviewde EM-specialisten dat ze in de praktijk ook naar andere aspecten vragen. Zo vragen sommige EM-specialisten naar de gezinssamenstelling en eventuele hulpverleningsproblematiek. Verder vragen EM-specialisten of de hoofdbewoner op de hoogte is van het delict van de cliënt. Tot slot zijn EM-specialisten soms benieuwd of de cliënt een eigen huissleutel en/of een eigen slaapkamer krijgt.

Om te bepalen of de woonsituatie geschikt is voor de uitvoering van elektronische monitoring, kan de EM-specialist ook contact opnemen met de politie om na te gaan of er antecedenten of andere punten bekend zijn bij de politie over het betreffende adres. Hoewel de informatie van de politie volgens meerdere

⁵³ De verdeelsleutel kan per regio verschillen. Zo kan in de ene regio een verdeelsleutel gelden van RN 70%, SVG 20% en LJ&R 10%; in een andere regio kan de verdeelsleutel gelden van RN 60%, SVG 30% en LJ&R 10%.

⁵⁴ Bij RN is hiervoor een speciale unit opgericht.

geïnterviewde medewerkers van belang is in het haalbaarheidsonderzoek, lukt het in veel gevallen niet om de informatie tijdig te verkrijgen. De Inspectie JenV gaat in hoofdstuk 5 nader op deze bevinding in.

In onderstaande tekstfragmenten vertellen medewerkers van de reclassering over de uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek.⁵⁵

Fragment 1

“Ik let op de situatie in het huis en vraag na of er sprake is van dwang of drang. Is het echt zo dat de cliënt daar welkom is? Dat probeer ik uit te vragen. Via de wijkagent probeer ik erachter te komen of er iets speelt op het adres. (...) Verder loop ik een rondje in het huis om te kijken of er overal goed bereik is. Ook vraag ik of er geen schulden zijn (gas/water/licht). Daarnaast vraag ik of de hoofdbewoner van het delict weet en of ze daarover kunnen vertellen.”

Fragment 2

“Ik let op het bereik in de woning, hoe de persoon zelf in elkaar steekt, of er sprake is van hulpverleningsproblematiek of schuldenproblematiek of betalingsachterstanden. Het bereik is in de Randstad geen probleem, maar in het buitengebied kan dit wel eens een probleem zijn en meldingen genereren. Ook let ik op de achtergrond (o.a. psychiatrische problematiek) van de cliënt. Ik vraag ook of de cliënt een eigen slaapkamer heeft om zich even terug te trekken.”

Rapportage

In het deeladvies EM rapporteert de EM-specialist over de haalbaarheid van elektronische monitoring – gebaseerd op het haalbaarheidsonderzoek – evenals de invulling van het locatiegebod en/of locatieverbod en de aansluiting. Deze aspecten ziet de Inspectie JenV terug in het dossieronderzoek en de interviews met medewerkers.

De Inspectie JenV ziet in het dossieronderzoek dat er voor ieder deeladvies een haalbaarheidsonderzoek is uitgevoerd. Dit is in lijn met de kwaliteitsstandaarden van de reclassering. In de onderzochte deeladviezen rapporteren de EM-specialisten over de relevante aspecten van het haalbaarheidsonderzoek. Zo ziet de Inspectie JenV in ruim 80% van de onderzochte dossiers dat de cliënt gemotiveerd is om mee te werken aan de uitvoering van elektronische monitoring. De Inspectie JenV constateert dat de deeladviezen een duidelijke uitspraak bevatten over de haalbaarheid van elektronische monitoring. In alle deeladviezen waarin de reclassering een locatieverbod adviseert, observeert de Inspectie JenV een duidelijke afbeelding van het verboden gebied. In enkele gevallen staat in het deeladvies een datum, tijd en plaats genoemd om de enkelband aan te sluiten.

⁵⁵ Voor het gebruik van elk citaat is schriftelijk toestemming gegeven door de desbetreffende medewerker.

Medewerkers benadrukken het belang van een degelijk haalbaarheidsonderzoek voor de kwaliteit van het deeladvies en uiteindelijk de uitvoerbaarheid van elektronische monitoring. Ook noemen medewerkers dat het deeladvies EM vaak onderdeel uitmaakt van het reguliere adviesrapport ten behoeve van een raadkamerzitting of een inhoudelijke zitting. Medewerkers benoemen dat de vraag of elektronische monitoring van meerwaarde is in een specifieke casus hoofdzakelijk wordt beantwoord in het reguliere adviesrapport.

Bespreken van deeladvies EM met cliënt

Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat het deeladvies EM vaak door de adviseur wordt besproken met de cliënt. De reden hiervoor is dat de adviseur spreekt met de cliënt over het reguliere adviesrapport en het deeladvies EM onderdeel uitmaakt van dat rapport. De adviseur neemt de reactie van de cliënt op in het adviesrapport en rondt het rapport af.

Hoewel medewerkers het belang van het bespreken van een rapport met de cliënt erkennen, ziet de Inspectie JenV in vier dossiers (12% van het totaal aantal dossiers; N = 34) dat de reclassering *niet* met de cliënt heeft gesproken over de inzet van elektronische monitoring.⁵⁶ In drie van de vier dossiers is er een deeladvies EM opgesteld in het kader van een regulier adviesrapport ten behoeve van een raadkamerzitting. Medewerkers van de reclassering geven als verklaring dat men er in sommige gevallen voor kiest om een deeladvies niet met de cliënt te bespreken, omdat het (regulier) adviesrapport anders niet tijdig wordt geleverd. Het niet tijdig opleveren van een (regulier) adviesrapport kan nadelige gevolgen hebben voor de cliënt, bijvoorbeeld wanneer de rechtbank besluit over een schorsing van de voorlopige hechtenis. Desondanks wijst de Inspectie JenV op het belang om het deeladvies EM met cliënten te bespreken, ook als onderdeel van reguliere adviesrapportages.

Levering van deeladvies EM

Over het algemeen levert de reclassering haar deeladvies EM tijdig aan bij de opdrachtgever. Dit blijkt zowel uit gesprekken met medewerkers als het dossieronderzoek van de Inspectie JenV. Medewerkers noemen dat het deeladvies vaak tijdig wordt opgeleverd en dat spoedzaken in veel gevallen meteen worden opgepakt. De Inspectie JenV ziet in haar dossieronderzoek dat het deeladvies in 82% van de dossiers tijdig – binnen de gestelde termijn van tien werkdagen – is aangeleverd bij de opdrachtgever tegenover 15% van de dossiers waarin het deeladvies EM niet tijdig is aangeleverd.⁵⁷ Voor de laatste categorie merkt de Inspectie JenV op dat het vaak ging om een deeladvies EM opgesteld ten behoeve van een raadkamerzitting.

⁵⁶ In twee dossiers stond dat de inhoud van het deeladvies en het regulier adviesrapport niet met de cliënt was besproken zonder nadere toelichting; in één dossier werd het deeladvies EM door de casemanager in de PI met de cliënt besproken; en in één dossier werd het deeladvies niet besproken vanwege tijdgebrek.

⁵⁷ In één dossier kon de Inspectie JenV niet vaststellen in hoeverre het deeladvies EM tijdig is geleverd, vanwege het ontbreken van gegevens.

4.2 De toezichtstaak

Aanvraag toezichtsoopdracht met elektronische monitoring

Nadat de opdrachtgever heeft besloten over de inzet van elektronische monitoring, verloopt de routing van een casus van het OM, via het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE)⁵⁸, naar het instroompunt van de 3RO. Het instroompunt van de reclassering prioriteert zowel de schorsingszaken als toezichtsoopdrachten met elektronische monitoring. Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat deze routing de standaard werkwijze is voor opdrachtgevers om een toezichtsoopdracht – al dan niet gecombineerd met elektronische monitoring – aan te leveren bij de reclassering. Ook noemen medewerkers dat de reclassering in nagenoeg alle toezichtsoopdrachten, ongeacht de strafmodaliteit, de relevante informatie ontvangt van de opdrachtgever om een reclasseringstoezicht aan te maken in het digitale systeem van de reclassering.

Medewerkers vertellen dat, vanwege bovenstaande routing van zaken, een schorsingstoezicht met elektronische monitoring regelmatig niet tijdig doorkomt bij het instroompunt van de reclassering. Het gevolg is dat de reclassering formeel niet op de hoogte is dat een schorsingstoezicht met elektronische monitoring gestart moet worden. De Inspectie JenV gaat in hoofdstuk 5 nader op dit knelpunt in.

Nadat de toezichtsoopdracht is verwerkt, wijst het instroompunt van de 3RO een zaak toe aan een reclasseringsorganisatie, regio en unit. Evenals bij het deeladvies EM worden de toezichtsoopdrachten onder de 3RO verdeeld op basis van de vaste verdeelsleutel en inhoudelijke afwegingen. De toezichtsoopdracht met elektronische monitoring wordt toebedeeld aan een unit, waarna de toezichtsoopdracht in de caseload van een EM-specialist wordt toegevoegd. Er zijn meerdere factoren die meespelen bij het verdelen van een reclasseringstoezicht met EM aan een EM-specialist. Zo wordt gekeken welke EM-specialist het deeladvies heeft geschreven, welke EM-specialist ruimte heeft om het toezicht op te pakken en welke inhoudelijke afwegingen er zijn, zoals zedenzaken of hoog veiligheidsrisico zaken, om een toezicht toe te wijzen aan een specifieke EM-specialist.

De uitvoering van elektronische monitoring

Start van het toezicht met elektronische monitoring

Medewerkers vertellen dat het starten van een reclasseringstoezicht met elektronische monitoring over het algemeen goed verloopt. Het tijdig starten van een reclasseringstoezicht met elektronische monitoring is lastig voor schorsingszaken; dit knelpunt bespreekt de Inspectie JenV in hoofdstuk 5. Desondanks ziet de Inspectie JenV in haar dossieronderzoek dat de reclassering in de ruime meerderheid van de schorsingstoezichten (78%) binnen zeven dagen, na de start van elektronische monitoring, een *face-to-face* contact registreert.⁵⁹

⁵⁸ Het AICE is een onderdeel van het CJIB.

⁵⁹ In 13% van de schorsingstoezichten werd het face-to-face contact na zeven dagen, na de start van elektronische monitoring, geregistreerd. In 9% kon de Inspectie JenV de datum van het face-to-face

Voor een uitvoerbaar reclasseringstoezicht met elektronische monitoring is het van belang dat de reclassering in een deeladvies EM heeft onderzocht en onderbouwd of de inzet van elektronische monitoring uitvoerbaar en haalbaar is. Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat in nagenoeg alle zaken een enkelband wordt aangesloten na een positief deeladvies EM. Het aansluiten van de enkelband na een negatief deeladvies – of geen deeladvies EM – wordt ook wel omschreven als 'cadeaugeval' waarbij de opdrachtgever, ondanks het ontbreken van een deeladvies of een negatief deeladvies, elektronische monitoring oplegt. Dergelijke situaties komen volgens medewerkers weinig voor. In haar dossieronderzoek ziet de Inspectie JenV dat in 97% van alle dossiers er een positief deeladvies ligt. In één dossier ligt er een negatief deeladvies EM, maar is toch besloten om de cliënt te schorsen.

De aansluiting van de enkelband vindt volgens medewerkers plaats in de PI of op het voorgenomen verblijfsadres. Als de enkelband in de PI wordt aangesloten, is alleen een medewerker van de DV&O aanwezig. Medewerkers vertellen dat ze op de dag dat de cliënt vrijkomt een afspraak, fysiek of digitaal, maken om uitleg te geven over het reclasseringstoezicht en de enkelband en om het locatiegebod en/of locatieverbod door te nemen. Ook hoort de cliënt met wie hij of zij contact kan opnemen buiten kantooruren. Dit alles ziet de Inspectie JenV ook terug in haar dossieronderzoek.

Doelen van de enkelband

De geïnterviewde medewerkers van de reclassering geven aan dat de enkelband als doel heeft om een locatiegebod en/of een locatieverbod te controleren. Daarnaast kan de enkelband bescherming bieden aan slachtoffers en het gedrag van de cliënt beïnvloeden. Door middel van de enkelband kan worden gecontroleerd of de cliënt zich houdt aan een locatiegebod en/of locatieverbod, wat kan bijdragen aan de veiligheid van het slachtoffer. Verschillende medewerkers vertellen dat de enkelband kan bijdragen aan de ervaren veiligheid van slachtoffers in stalkingszaken of huiselijk geweld zaken. Daarnaast kan de enkelband op verschillende manieren het gedrag van de cliënt beïnvloeden. Zo kan de enkelband eraan bijdragen dat de cliënt zich niet langer begeeft op risicovolle plekken zoals uitgaansgelegenheden. Sommige medewerkers geven aan dat ze de enkelband inzetten om het dag- en nachtritme te reguleren, bijvoorbeeld wanneer een cliënt dit heeft omgedraaid en zich in de nachtelijke uren bezighoudt met strafbare feiten.

In onderstaande tekstfragmenten vertellen medewerkers van de reclassering over de doelen van elektronische monitoring.

Fragment 1

"Elektronische monitoring staat in de wet als een middel genoemd om bijzondere voorwaarden controleerbaar te maken. Elektronische monitoring is een aanvulling op het reguliere toezichtswerk. Met elektronische monitoring kan de reclassering doortastender zijn in het controleren van bijzondere voorwaarden. Het gaat dan om een

contact niet vaststellen en daarom geen uitspraken doen over de tijdige start van elektronische monitoring.

locatiegebod, een locatieverbod en een contactverbod.”

Fragment 2

“De enkelband heeft twee doelen: slachtoffer bescherming en structuur bieden. Onder structuur bieden valt dat de reclassering iemand kan weghouden uit een negatief sociaal netwerk, een gezond dag- en nachtritme kan stimuleren en externe motivatie kan bieden tot zinvolle dagbesteding.”

Fragment 3

“De voornaamste doelen van de enkelband zijn het beschermen van slachtoffers, het krijgen van een dag- en nachtritme, het stimuleren van dagbesteding en het voorkomen dat iemand een delict pleegt. Wanneer iemand vooral 's nachts delicten pleegt, dan dient de enkelband ervoor om iemand 's nachts van straat te houden.”

Toezichtplan

Aan het begin van het reclasseringstoezicht maken EM-specialisten een toezichtplan waarin de bijzondere voorwaarden, de doelen die hieruit voortvloeien en de afspraken tussen de EM-specialist en de cliënt staan. Naast de doelen die voortkomen uit de bijzondere voorwaarden, nemen EM-specialisten soms aanvullende doelen op in het toezichtplan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om risicofactoren die voortkomen uit een reclasseringsadvies. Ook vertellen geïnterviewde EM-specialisten dat ze aan cliënten vragen naar doelen voor in het toezichtplan. Een voorbeeld hiervan is het verkrijgen en behouden van werk. EM-specialisten kunnen het doel meenemen in het toezichtplan omdat het verkrijgen van werk kan helpen om niet te recidiveren. Alle medewerkers vertellen dat het toezichtplan wordt afgestemd met de cliënt en dat de cliënt het plan ondertekent.

In het dossieronderzoek ziet de Inspectie JenV dat in 74% van de dossiers een toezichtplan aanwezig is. De Inspectie JenV heeft in de aanwezige plannen gepersonaliseerde doelen gezien, gericht op de risicofactoren en beschermende factoren. Daarbij ziet de Inspectie JenV dat de formulering van de doelen varieert. In de gesprekken vertellen EM-specialisten dat ze de doelen in voor de cliënten herkenbare en begrijpelijke taal willen formuleren, rekening houdend met het cognitieve vermogen van cliënten.

Medewerkers van de reclassering geven aan dat ze waarde hechten aan het opstellen van een toezichtplan. Door het opstellen van een toezichtplan kan de reclassering commitment creëren bij de cliënt met als gevolg dat het reclasseringstoezicht soepeler verloopt. Medewerkers vertellen soms even te wachten met het opstellen van een toezichtplan om eerst een band met de cliënt op te bouwen.

Werkalliantie tussen EM-specialist en cliënt

Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat EM-specialisten de samenwerkingsrelatie (ook wel werkalliantie genoemd) met de cliënt als een belangrijk onderdeel van het reclasseringstoezicht beschouwen. EM-specialisten zetten zich in om een band met de cliënt op te bouwen. Een voorbeeld is dat EM-specialisten aan het begin van het toezicht op huisbezoek gaan of met de cliënt

meegaan naar externe afspraken. Verder geven EM-specialisten aan dat ze het belangrijk vinden om helderheid te bieden over de kaders en de voorwaarden van het toezicht en duidelijke afspraken te maken met de cliënt over wat de EM-specialist van de cliënt verwacht en andersom. Tot slot noemen EM-specialisten dat ze laagdrempelig contact willen onderhouden met cliënten en vertrouwen willen opbouwen door hun afspraken met cliënten na te komen.

In onderstaande tekstfragmenten vertellen medewerkers van de reclassering over de werkalliantie met de cliënt.

Fragment 1

“Ik denk dat flexibel meedenken onderdeel is van de werkalliantie, maar dat maakt ook duidelijk dat het vertrouwen vergt. Als iemand constant de regels overtreedt, dan zal ik strakker inzetten. Hoe beter de cliënt zich aan de regels houdt, hoe meer vrijheden en flexibiliteit de cliënt van mij kan verwachten. Duidelijke grenzen stellen, maar ook laten zien dat je bereid bent daar flexibel mee om te gaan.”

Fragment 2

“Aan het begin zit ik streng op de regels. Ik vind het belangrijk dat de cliënt weet binnen welke tijden hij binnen moet zijn en/of het duidelijk is in welk gebied een cliënt niet mag komen (met daarbij de gevolgen als de cliënt wel in dat gebied komt). (...) Ik vind het belangrijk dat ik doe wat ik zeg, dat ik bereikbaar ben voor cliënten – want cliënten moeten zelf ook bereikbaar zijn – en dat cliënten meldplichtafspraken nakomen. Tijdens afspraken bespreek ik wat er speelt bij de cliënt.”

Regievoering tijdens het toezicht

Naast de bijzondere voorwaarden waar middels elektronische monitoring toezicht op gehouden wordt, kunnen ook andere bijzondere voorwaarden zijn opgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om ambulante behandeling, ambulante begeleiding of een opname in een forensische kliniek. Geïnterviewde EM-specialisten geven aan dat ze de regie hebben en houden. De rol van de reclassering in dergelijke gevallen wordt door EM-specialisten omschreven als “casemanager”, “casusregisseur”, “verwijzer” en “makelaar”. In haar dossieronderzoek ziet de Inspectie JenV dat de reclassering in 91% van de dossiers samenwerkt met ketenpartners. Ook ziet de Inspectie JenV dat de reclassering deze contactmomenten registreert en initiatief neemt om, indien nodig, een multidisciplinair overleg in te plannen met alle betrokken ketenpartners. Hiermee voldoet de reclassering aan haar eigen kwaliteitsstandaarden.

Raadplegen van locatiegegevens

Een kenmerkend aspect van elektronische monitoring is dat de enkelband de locatie van de cliënt weergeeft. De opgelegde bijzondere voorwaarden waar elektronische monitoring aan is verbonden, zijn bepalend voor de techniek die de reclassering inzet (zie uitleg in tekstkader onder paragraaf 3.3).

Geïnterviewde EM-specialisten vertellen de locatiegegevens van cliënten te bekijken nadat er een melding van een overtreding is binnengekomen. Dit gaat met name om cliënten met een verboden gebied, waarbij er sprake is van GPS-technologie. Uit gesprekken blijkt dat de reclassering en de DV&O niet continue de locatie en

bewegingen van cliënten actief raadplegen, ondanks dat de enkelband wel de locatie van cliënten constant monitort. Eén uitzondering hierop is wanneer een cliënt een verboden gebied betreedt en er bijvoorbeeld sprake is van politie-opvolging⁶⁰. In dit specifieke geval kan de reclassering de locatie van de cliënten continue volgen met als doel de belangen van het slachtoffer te beschermen.

Van oudsher zijn er verschillende opvattingen tussen de verschillende reclasseringsorganisaties over het raadplegen van locatiegegevens in de uitvoering van elektronische monitoring. Medewerkers erkennen de verschillende werkwijzen voor het controleren en raadplegen van locatiegegevens tussen de 3RO. De Inspectie JenV ziet dit verschil ook terug in de gesprekken met EM-specialisten. Enerzijds noemen EM-specialisten dat ze de locatiegegevens alleen raadplegen na een overtreding, anderzijds vertellen EM-specialisten dat ze de locatiegegevens bekijken als een cliënt afwezig is op de meldplicht of wanneer de EM-specialist een (onderbuik-)gevoel heeft dat de cliënt niet de waarheid spreekt.

In gesprekken met medewerkers hoort de Inspectie JenV tegelijkertijd terug dat de 3RO de verschillen in opvattingen erkennen en dat er concrete actie is ondernomen om de verschillen te verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn het actief informeren van EM-specialisten over de wettelijke (on-)mogelijkheden om de locatiegegevens te raadplegen, het vaststellen van een handelingskader voor EM-specialisten en de aandacht voor de juridische grondslag voor het bekijken van locatiegegevens in de basistraining voor nieuwe EM-specialisten.

Casuïstiek

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat casuïstiek een vast onderdeel is in de uitvoering van een reclasseringstoezicht, inclusief de trajecten waarin elektronische monitoring is verbonden aan een (of meerdere) bijzondere voorwaarde(n). Om de kwaliteit van elektronische monitoring te borgen zijn er onder meer casuïstiekbesprekingen. Geïnterviewde medewerkers vertellen dat deze casuïstiekbesprekingen bijvoorbeeld worden benut om gezamenlijk casussen globaal door te spreken, een toename in risico's bij een cliënt te duiden en de reactie op een overtreding te bespreken. De Inspectie JenV ziet in haar dossieronderzoek terug dat in 88% van de onderzochte dossiers registraties staan over casuïstiek.

Evalueren

Het evalueren van de inzet van elektronische monitoring is onderdeel van het bredere reclasseringstoezicht. Medewerkers vinden het evalueren van een toezicht, waar elektronische monitoring aan is verbonden, belangrijk, maar geven aan door tijdgebrek niet altijd een evaluatieverslag te schrijven. De mate waarin er periodieke evaluaties worden uitgevoerd verschilt tussen organisaties en regio's. Sommige medewerkers vertellen over exacte termijnen waarna een locatiegebod wordt geëvalueerd, bijvoorbeeld na drie maanden, of een termijn van zes maanden waarna de inzet van elektronische monitoring in ieder geval moet zijn geëvalueerd. Andere medewerkers noemen dat er geen exacte termijn is waarna men een

⁶⁰ Dit betekent dat de politie wordt ingeschakeld zodra de cliënt het verboden gebied betreedt. De politie stuurt personeel naar deze locatie met de taak om het slachtoffer te beschermen.

evaluatie uitvoert en dat er doorlopend moet worden geëvalueerd door de reclassering.

De Inspectie JenV ziet in haar dossieronderzoek een verschil tussen impliciet en expliciet evalueren. Enerzijds blijkt dat de inzet van elektronische monitoring in 47% van de onderzochte dossiers is afgeschaald, waarbij vaak het locatiegebod werd afgesloten.⁶¹ Anderzijds ziet de Inspectie JenV dat er in 29% van de onderzochte dossiers een evaluatieverslag aanwezig is. Medewerkers van de reclassering geven als mogelijke verklaring dat EM-specialisten wel evalueren, maar dat de evaluatie niet (altijd) schriftelijk wordt vastgelegd. De Inspectie JenV vraagt aandacht voor het schriftelijk vastleggen van evaluaties. Het opstellen van een evaluatieverslag kan EM-specialisten er mogelijk meer toe aanzetten om de casus te beoordelen en te reflecteren op de voortgang van het toezicht dan wanneer evalueren vooral impliciet gebeurt.

Hoewel medewerkers het belang van evalueren erkennen, constateert de Inspectie JenV ook dat er verschillen zijn in de termijn waarna de evaluatie plaatsvindt. Hierdoor ontstaat het risico dat de termijn van evaluatie teveel uiteen gaat lopen tussen regio's. Het gelijktrekken van de periodieke evaluatie bevordert de uniformiteit in de werkwijze tussen regio's en voorkomt dat elektronische monitoring te lang doorloopt.

Hoelang dragen cliënten de enkelband?

Gemiddeld genomen droegen cliënten 5,5 maanden een enkelband in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. De gemiddelde draagduur van de enkelband was 8,6 maanden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁶²

Reageren op overtredingen

Bij het reageren op overtredingen werkt de reclassering samen met de DV&O. Het monitoringscentrum van de DV&O ziet een melding binnenkomen. Bij het afhandelen van een melding hanteren de DV&O en de reclassering een gestandaardiseerd opvolgingsprotocol. Dit opvolgingsprotocol schrijft de acties voor die het monitoringscentrum van de DV&O en/of de reclasseringswerker dienen uit te voeren bij het constateren van overtredingen ten aanzien van elektronische monitoring, zoals cliënten die buiten bereik van hun basisstation zijn of verboden gebied betreden. Daarnaast hebben EM-specialisten een professionele ruimte om bij overtredingen zelf een passende reactie te bepalen.⁶³ Uit gesprekken met EM-specialisten blijkt dat ze hierbij rekening houden met het justitieel kader, het type en de zwaarte van de overtreding, de mogelijke risico's voor slachtoffers en de bereikbaarheid van de cliënt. Ook houden EM-specialisten rekening met de toelichting op de overtreding van de cliënt en de vraag of de cliënt al eerder een (of

⁶¹ In 56% van de onderzochte dossiers was er op de datum van raadplegen geen sprake van een vermindering in de inzet van elektronische monitoring.

⁶² Hierbij gaat het om cliënten bij wie de enkelband in 2024 werd afgesloten. Bron: Opgevraagde cijfers bij de 3RO.

⁶³ Dit geldt ook voor overtredingen van andere bijzondere voorwaarden, zoals een drugsverbod of de meldplicht bij de reclassering. Gelet op de focus van dit onderzoek gaat de Inspectie JenV in deze paragraaf specifiek in op overtredingen van de regels met betrekking tot elektronische monitoring.

meerdere) overtreding(en) heeft begaan. Alle EM-specialisten geven aan dat zij de reactie op een overtreding bespreken met een collega of tijdens casuïstiek. Het overleg met collega's heeft tot doel om de proportionaliteit van de reactie te toetsen en uniform werken te versterken.

Waarschuwingsgesprek met de CVv.i.⁶⁴

De CVv.i. kan na een overtreding van de voorwaarden overgaan tot een – vordering tot een – herroeping of een waarschuwingsgesprek voeren met justitiabelen. In een waarschuwingsgesprek benadrukt de CVv.i. wederom dat de justitiabele zich aan de opgelegde voorwaarden en regels van de enkelband moet houden. Bij een waarschuwingsgesprek mogen derden aanwezig zijn, zoals een advocaat of een reclasseringswerker.

In haar dossieronderzoek heeft de Inspectie JenV in 44% van de onderzochte dossiers tenminste één overtreding waargenomen. De overtreding had veelal te maken met het locatiegebod, zo waren cliënten te laat thuis of buiten bereik van hun basisstation. Voor iedere overtreding bleek duidelijk in het dossier wat de reactie van de EM-specialist was en de reden voor het wel/niet geven van een sanctie, zoals een (mondelinge) berisping of een waarschuwing.

De Inspectie JenV ziet dat er enerzijds aandacht is voor uniformiteit tussen organisaties, regio's en medewerkers, doordat alle medewerkers – inclusief de medewerkers op het monitoringscentrum van de DV&O – werken met het opvolgingsprotocol. Anderzijds onderkent de Inspectie JenV het belang van maatwerk bij het reageren op overtredingen ten aanzien van elektronische monitoring.

Registratie en autorisatie in het systeem

Uit enkele gesprekken met medewerkers maakt de Inspectie JenV op dat medewerkers bij het instellen van de enkelband een aantal 'regels' moeten aanmaken in het systeem. Een 'regel' is een instelling waar de enkelband meldingen voor moet doorsturen aan het monitoringcentrum, zoals een bijna lege batterij van de enkelband, het saboteren van de enkelband of de tijden waarop cliënten op het verblijfsadres moeten zijn. Enerzijds zijn er standaardregels voor iedere cliënt (bijvoorbeeld het saboteren van de enkelband), anderzijds zijn er specifieke regels die per cliënt handmatig moeten worden ingevoerd. Het handmatig invoeren brengt als risico met zich mee dat medewerkers daarbij één (of meerdere) regel(s) onbewust kunnen vergeten, waardoor meldingen niet opgemerkt worden bij het monitoringcentrum van de DV&O. Er is echter geen standaardcontrole door een collega of coördinator om na te gaan of alle benodigde regels, op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden, zijn ingevoerd.

Daarnaast merkt de Inspectie JenV een risico op met betrekking tot de autorisatie van medewerkers in het systeem. Er zijn situaties denkbaar waarin medewerkers

⁶⁴ Uit Beijerse, J., Struijk, S., Bleichrodt, F. W., Bakker, S. R., Salverda, B. A., Mevis, P. A. M., Castermans, A. T. C. & Van der Vis, C. L. (2018). De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

de regels in het systeem (tijdelijk) moeten kunnen onderdrukken⁶⁵, bijvoorbeeld wanneer een cliënt wordt opgepakt en ingesloten in het politiebureau. Zodra een regel wordt onderdrukt, wordt de melding niet doorgestuurd naar het monitoringcentrum en zodoende wordt een overtreding niet opgemerkt. Hetzelfde geldt voor het tijdelijk opschorten – of zelfs het verwijderen – van regels ten aanzien van, bijvoorbeeld, de tijden van een locatiegebod. De EM-specialisten zijn geautoriseerd om regels in te zien, te wijzigen en te verwijderen voor alle cliënten van de eigen reclasseringsorganisatie. Er is echter geen sprake van een vier-ogen principe, waarbij bijvoorbeeld een collega of coördinator een automatische melding ontvangt dat er een regel tijdelijk wordt opgeschort, onderdrukt of zelfs geheel verwijderd.⁶⁶ Op basis hiervan constateert de Inspectie JenV dat het registreren van regels door medewerkers en de autorisatie van medewerkers om regels te wijzigen in het systeem kwetsbaarheden met zich meebrengen.

De afronding van elektronische monitoring

Redenen voor het beëindigen van elektronische monitoring

Geïnterviewde medewerkers vertellen dat het regelmatig voorkomt dat de enkelband voortijdig positief wordt beëindigd. Het gaat daarbij voornamelijk om cliënten die een locatiegebod hebben, waar elektronische monitoring aan is verbonden. Medewerkers vertellen dat men overgaat tot een advies voor het voortijdig beëindigen van elektronische monitoring wanneer er positieve effecten te zien zijn van het toezicht. Voorbeelden hiervan zijn dat de behandeling goed verloopt en dat de cliënt weer structuur heeft in zijn of haar dag door het verkrijgen van werk. De meeste medewerkers geven de voorkeur aan het eerder afsluiten van elektronische monitoring dan de toezichtstermijn, zodat de reclassering de casus in beeld kan houden zonder elektronische monitoring. Ook vertellen medewerkers dat ze rekening houden met de door cliënten ervaren zwaarte van de enkelband en de beperking(en) in de bewegingsvrijheid van cliënten.

De Inspectie JenV ziet in haar dossieronderzoek dat wanneer de enkelband voortijdig wordt afgesloten, er in veruit de meeste gevallen sprake was van een positief voortijdige beëindiging. In één dossier bleek er sprake van een negatieve beëindiging, waarbij de cliënt de enkelband had doorgeknipt. Ook observeert de Inspectie JenV dat de enkelband in het kader van een schorsingstoezicht soms wordt beëindigd, zodra het schorsingstoezicht overgaat in een voorwaardelijke veroordeling.

⁶⁵ In de werkinstructie staat duidelijk vermeld dat een EM-specialist eerst met de coördinator in overleg moet treden, voordat een EM-specialist overgaat tot het onderdrukken van regels.

⁶⁶ In het systeem blijven aangemaakte wijzigingen in het tijdelijk opschorten, onderdrukken of verwijderen van regels wel zichtbaar.

In onderstaande tekstfragmenten vertellen medewerkers van de reclassering over het voortijdig positief adviseren over het beëindigen van de elektronische monitoring.

Fragment 1

“Het voortijdig beëindigen van de enkelband is afhankelijk van hoelang een toezichtkader loopt. De eerste paar maanden gebeurt dit niet. Ik denk dat ik na 6 maanden of 1 jaar adviseer om de enkelband er voortijdig af te halen. (...) Risico's zijn voor mij overwegingen om de enkelband voortijdig te beëindigen, maar daarbij speelt ook de werkaliantie met de cliënt mee.”

Fragment 2

“Ik heb wel vaker een advies geschreven om een enkelband voortijdig positief te beëindigen. Ik had bijvoorbeeld een cliënt die naar een behandelinstelling ging voor de aanwezige problematiek. Na 3 maanden vond er een evaluatie plaats. De cliënt had alleen een RF-band om in de dagstructuur te komen. Ik heb de behandeling afgewacht en de evaluatie van de behandeling in de evaluatie meegenomen.”

4.3 Overige thema's in de uitvoering van elektronische monitoring

Naast de adviestaak en de toezichtstaak van de reclassering in de uitvoering van elektronische monitoring ziet de Inspectie JenV enkele overstijgende thema's. In deze paragraaf gaat de Inspectie JenV in op de personele bezetting, de fysieke veiligheid van medewerkers en de wettelijke grondslag voor elektronische monitoring.

Personele bezetting

Geïnterviewde medewerkers vertellen dat ze trots zijn op de enkelband als middel om bijzondere voorwaarden te controleren en te werken aan gedragsverandering bij cliënten. Nagenoeg alle medewerkers in een leidinggevende functie vertellen dat ze trots zijn op de proactieve houding van EM-specialisten, op de flexibiliteit van EM-specialisten, op de expertise die in de loop der jaren is opgebouwd en op de wijze waarop de expertise is geborgd in de organisatie. Ook noemen medewerkers dat de combinatie tussen begeleiding en controle een kenmerkend aspect is van de manier waarop elektronische monitoring in Nederland wordt uitgevoerd.

Hoewel alle medewerkers het belang van expertise erkennen, hoort de Inspectie JenV terug in gesprekken dat een juiste balans in de caseload van EM-specialisten van belang is. Aan de ene kant noemen medewerkers dat ze een caseload hebben met een hoog aantal reclasseringstoezichten met elektronische monitoring en dat ze het belangrijk vinden om voldoende ruimte te houden voor het schrijven van een deeladvies dat met spoed wordt aangevraagd. Aan de andere kant noemen medewerkers dat ze af en toe een toezicht met elektronische monitoring in hun

caseload hebben en dat ze wenselijk vinden om regelmatig en langere tijd te werken met de enkelband om de kennis en expertise op peil te houden.

In onderstaande tekstfragmenten vertellen medewerkers van de reclassering over de bevoeging van EM-specialisten.

Fragment 1

"De enkelband verbindt; letterlijk in het team. De enkelband doet iets met de samenwerking in het team. (...) Jouw cliënten zijn ook de cliënten van jouw collega's. Er is altijd iemand, ook 's nachts, bezig met jouw zaken; dat doet iets positiefs met de samenwerking met elkaar."

Fragment 2

"Ik ben trots op de bevoeging van de medewerkers die de enkelband uitvoeren. Als iemand een vraag stelt in de app, dan zijn er meteen drie mensen die reageren. Dag en nacht en in de weekenden zijn collega's beschikbaar."

De Inspectie JenV hoort in gesprekken met medewerkers dat de instroom van het aantal toezichten met elektronische monitoring terugloopt. Dit ziet de Inspectie JenV ook terug in de aangeleverde cijfers van de 3RO.⁶⁷ Medewerkers verklaren deze daling door onder meer (wets-)wijzigingen in de detentiefasering. Lange tijd was er bijvoorbeeld in het kader van het penitentiair programma een instroom van cliënten bij wie een enkelband werd aangesloten. De daling van het aantal reclasseringstoezichten met elektronische monitoring ziet de Inspectie JenV als aandachtspunt, omdat de daling uiteindelijk kan leiden tot een afname in deskundige EM-specialisten en daarmee in kennis en expertise.

Veiligheid medewerkers

De reclassering legt een huisbezoek af op het voorgenomen verblijfsadres in het kader van het haalbaarheidsonderzoek. Ook kan de reclassering tijdens het reclasseringstoezicht waar elektronische monitoring aan is verbonden op huisbezoek komen bij de cliënt. Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat op veel locaties intern de afspraak is gemaakt om altijd met twee medewerkers op huisbezoek te gaan. Dit blijkt in de praktijk echter niet altijd haalbaar, vanwege de werkdruk en tijdsgebrek. Hoewel EM-specialisten zich over het algemeen fysiek veilig voelen in de uitvoering van elektronische monitoring en weten hoe men kan handelen in een onveilige situatie, stelt de Inspectie JenV vast dat het huisbezoek ten behoeve van het haalbaarheidsonderzoek een kwetsbaar moment voor de veiligheid van de medewerker kan zijn. Medewerkers maken in de praktijk zelf de afweging om alleen of samen met een collega op huisbezoek te gaan en beschikken niet altijd over informatie van de politie ten aanzien van het adres en de (hoofd)bewoners.

⁶⁷ Bron: Opgevraagde cijfers bij de 3RO.

Wettelijke grondslag

Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat er weliswaar een formeel wettelijke basis is voor de toepassing van elektronische monitoring, maar er zijn onderdelen die verhelderd kunnen worden. Zo is de inzet van de enkelband niet expliciet verankerd in de wetgeving voor alle modaliteiten, waaronder de schorsing van de voorlopige hechtenis. De wettelijke regeling is daarnaast summier. Er ontbreekt bijvoorbeeld een concretisering van de duur⁶⁸ en de wijze van uitvoering, zoals de gebruikte techniek. Tot slot voorziet de wet- en regelgeving niet in een insluitingsgrond voor het geval dat zich een langdurige verstoring in de techniek voordoet. Een technische storing of stroomonderbreking kan ertoe leiden dat er geen direct zicht meer is op het gaan en staan van alle cliënten met een enkelband. In sommige gevallen kan het volgens geïnterviewden wenselijk zijn om bepaalde cliënten voor de duur van de verstoring in te sluiten. De Inspectie JenV begrijpt uit gesprekken met medewerkers dat daar protocollen voor bestaan, maar dat de wettelijke grondslag ontbreekt voor het kunnen insluiten zonder dat er een overtreding is begaan⁶⁹. Samengevat constateert de Inspectie JenV dat de wettelijke grondslag voor de uitvoering van elektronische monitoring om verbetering vraagt en ruimte biedt voor verder invulling.⁷⁰

⁶⁸ De duur van elektronische monitoring wordt begrensd door de voorwaarden die door de rechter zijn opgelegd. Een beter uitgewerkte wettelijke regeling kan echter bijdragen aan meer handvatten voor de reclassering om de uitvoering van elektronische monitoring goed vorm te geven en aan de voorzienbaarheid voor de dragers van een enkelband.

⁶⁹ Er is geen jurisprudentie bekend op dit gebied.

⁷⁰ Zie ook Boone e.a., 2016. Legters, E. & Attinger, M. (2025). Enkel een band? Over de regeling en toepassing van elektronisch toezicht in het Nederlandse sanctiestelsel in relatie tot artikel 8 EVRM. *Proces*, 104(1), p. 22-32.

5. Knelpunten en *best practices* in de uitvoering van elektronische monitoring

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV welke knelpunten en *best practices* aan het licht zijn gekomen in het onderzoek naar elektronische monitoring. Eerst komen de knelpunten aan bod. De Inspectie JenV duidt thema's als knelpunt wanneer ze een risico (kunnen) vormen voor de kwaliteit van elektronische monitoring. Vervolgens beschrijft de Inspectie JenV de *best practices* die in de praktijk bijdragen aan de kwaliteit van elektronische monitoring.

5.1 Knelpunten

Potentiële cliënten onvoldoende in beeld

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat niet in alle zaken waarin elektronische monitoring een optie zou kunnen zijn, hier ook aan wordt gedacht door de opdrachtgever of de adviseur. Geïnterviewde medewerkers vertellen dat ze regelmatig de inzet en de meerwaarde van elektronische monitoring onder de aandacht brengen bij het OM⁷¹, de rechtspraak en bij adviseurs van de reclassering. Het doel van deze voorlichting is volgens medewerkers dat opdrachtgevers en adviseurs de enkelband overwegen in daarvoor passende casussen. Ook noemen medewerkers dat ze ruimte maken voor laagdrempelig contact met adviseurs van de reclassering om te overleggen over de inzet van de enkelband in een specifieke casus.

De Inspectie JenV constateerde in een eerder onderzoek⁷² al dat de inzet van een enkelband door adviseurs van de reclassering niet altijd wordt overwogen. In bepaalde zaken, zoals een stalkingszaken, verschijnt er in het digitale systeem een automatische melding om aan de inzet van de enkelband te denken. Tegelijkertijd geeft het systeem in de meerderheid van de verdenkingen – of veroordelingen – geen automatische melding en hoeft de adviseur de keuze om geen enkelband te adviseren niet te motiveren. Kortom, de overweging om de enkelband wel of niet te adviseren is grotendeels afhankelijk van de individuele adviseur. De Inspectie JenV ziet een risico dat de inzet van elektronische monitoring niet altijd wordt overwogen door adviseurs van de reclassering. Daardoor blijven cliënten, voor wie de inzet elektronische monitoring van meerwaarde zou kunnen zijn, buiten beeld.

⁷¹ De officier van justitie overweegt namelijk om te verzoeken tot een schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden of om bijzondere voorwaarden te vorderen op zitting en vraagt daartoe bij de reclassering advies .

⁷² [Rapport Op maat adviseren | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

Ontbreken van politie-informatie ten behoeve van het deeladvies

Om te bepalen of het voorgenomen verblijfsadres van de cliënt geschikt is voor de uitvoering van elektronische monitoring, kan de reclassering informatie bij de politie inwinnen. In de praktijk neemt de EM-specialist contact op met de wijkagent om na te gaan of er antecedenten of andere relevante informatie aanwezig is bij de politie over (de bewoners van) het verblijfsadres.⁷³ In gevallen waarin er sprake is van een aanwijsbaar slachtoffer, is de informatie van de politie onmisbaar. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat het in veel gevallen niet lukt om de informatie van de wijkagent te verkrijgen vóór het uitbrengen van het deeladvies. Het gebeurt ook dat medewerkers geen informatie bij de wijkagent opvragen, omdat het deeladvies op korte termijn moet worden opgeleverd en de ervaring leert dat de informatie niet tijdig wordt verkregen. De Inspectie JenV ziet in haar dossieronderzoek dat in de meerderheid van de onderzochte dossiers (65%) geen informatie van de politie aanwezig was.

Hoewel alle geïnterviewde medewerkers het belang van politie-informatie benadrukken, constateert de Inspectie JenV dat deze informatie vaak niet tijdig wordt verkregen. Het ontbreken van informatie van de politie beperkt niet alleen de risico-inschatting ten aanzien van de veiligheid van medewerkers tijdens het haalbaarheidsonderzoek, maar heeft ook mogelijke gevolgen voor de uitvoering van het reclasseringstoezicht met elektronische monitoring. De Inspectie JenV stelt vast dat het ontbreken van informatie van de politie een risico vormt voor de kwaliteit van elektronische monitoring.

Niet tijdig geïnformeerd over de enkelband bij schorsingstoezichten

De opdracht om een schorsingstoezicht met elektronische monitoring uit te voeren wordt via het OM naar het AICE verstuurd, waarna het AICE de opdracht doorstuurt naar het instroompunt van de 3RO. Hoewel de schorsingstoezichten en zaken met elektronische monitoring prioriteit hebben voor het instroompunt van de 3RO, blijkt uit gesprekken met medewerkers dat een schorsingstoezicht, vanwege deze routing van zaken, soms niet tijdig doorkomt bij de unit. Dit heeft als gevolg dat de reclassering formeel niet op de hoogte is dat een schorsingstoezicht met elektronische monitoring moet worden gestart.

Het afwachten van de officiële toezichtsopdracht vanuit het AICE kan leiden tot het te laat aansluiten van de enkelband. Om dit te voorkomen, werkt de reclassering in sommige teams met schaduwlijsten, waarin men de adviseur van een adviesrapport vraagt om de uitkomst van de schorsingszaken bij te houden. Ook legt de reclassering soms direct contact met het OM of de betrokken advocaat om te vragen naar de uitkomst van een raadkamerzitting. Vervolgens kan de reclassering een voorlopige toezichtsopdracht⁷⁴ aanmaken bij het instroompunt, zodat de

⁷³ In gevallen waarin er sprake is van een aanwijsbaar slachtoffer is de informatie van de politie volgens medewerkers van de reclassering bijzonder waardevol.

⁷⁴ De reclassering wordt per reclasseringstoezicht betaald. Een voorlopige toezichtsopdracht wordt niet gefinancierd. De financiering start zodra de officiële toezichtsopdracht is ontvangen.

medewerker informatie kan registreren in het dossier – en andere afspraken kan maken – totdat de officiële toezichtsoopdracht binnenkomt via het AICE.

Uit cijfers van de 3RO over het jaar 2024⁷⁵ blijkt dat in 41% van de zaken waarin elektronische monitoring wordt ingezet er sprake was van een schorsing van de voorlopige hechtenis. De Inspectie JenV stelt vast dat het niet tijdig ontvangen van de toezichtsoopdracht op gespannen voet staat met het tijdig aansluiten van een enkelband in het kader van een schorsingstoezicht. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van elektronische monitoring.

Een 'cadeageval': opdracht tot reclasseringstoezicht met elektronische monitoring zonder deeladvies

Geïnterviewde medewerkers noemen dat de reclassering soms zogenoemde 'cadeagevallen' ontvangt. Het gaat dan om casussen waarin de reclassering de inzet van elektronische monitoring niet heeft geadviseerd, maar de opdrachtgever heeft besloten dat elektronische monitoring moet worden ingezet voor het controleren van een locatiegebod en/of locatieverbod. De reclassering ontvangt de toezichtsoopdracht via de reguliere routing, met als gevolg dat de enkelband niet altijd tijdig wordt aangesloten.

In deze casussen wordt de reclassering geconfronteerd met een voldongen feit – een toezichtsoopdracht waarin elektronische monitoring door de opdrachtgever is vereist zonder dat daar een haalbaarheidsonderzoek aan ten grondslag ligt. Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat de reclassering contact opneemt met de opdrachtgever zodra een 'cadeageval' zich voordoet. In dergelijke gesprekken brengt de reclassering de praktische implicaties van het ontbreken van een haalbaarheidsonderzoek onder de aandacht.

In onderstaand tekstfragment vertelt een medewerker van de reclassering over deze situaties.

"Het komt ook weleens voor dat de reclassering niet heeft geadviseerd of negatief heeft geadviseerd ten aanzien van elektronische monitoring, maar dat de rechter zegt 'ik vind van wel'. Dan verloopt de opdracht via de reguliere route. Het CJIB ontvangt dan de opdracht van het OM, het CJIB verstuurt de opdracht naar de reclassering, de opdracht wordt verdeeld naar de regio en komt bij onze unit binnen. Dit kan ervoor zorgen dat de cliënt al buiten staat, voordat de opdracht überhaupt binnen is."

⁷⁵ Opgevraagde cijfers van de 3RO. Dit percentage is berekend op basis van het totaal aantal trajecten met elektronische monitoring, met uitzondering van verlof en jeugdzaken.

5.2 *Best practices*

Samenwerking tussen de reclassering en de DV&O

In de uitvoering van elektronische monitoring werkt de reclassering samen met de DV&O. De DV&O is verantwoordelijk voor het hele proces omtrent aan- en afsluitingen van enkelbanden, het monitoringcentrum, het beheer van de hardware en het functioneel beheer van de software. Er zijn 24/7 medewerkers aan het werk bij het monitoringcentrum om alle binnengekomen meldingen van de enkelbanden af te handelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om meldingen van enkelbanden met een te laag batterij percentage, cliënten die buiten bereik van het basisstation zijn of cliënten die een verboden gebied betreden.

De Inspectie JenV constateert dat geïnterviewde medewerkers tevreden tot zeer tevreden zijn over de samenwerking tussen de reclassering en de DV&O. Dit is eerder ook gebleken uit het inspectieonderzoek naar de kwaliteit van het reclasseringstoezicht.⁷⁶ Geïnterviewde medewerkers wijzen erop dat de reclassering en de DV&O soms een andere insteek hebben; de reclassering is vaker geneigd om te denken vanuit kansen voor de cliënt, terwijl de DV&O meer vanuit veiligheid, protocollen en afspraken redeneert. Ondanks de verschillen vertellen medewerkers dat er oog is voor de kwaliteiten en expertise van de ketenpartner en dat er laagdrempelig overleg en structurele overleggen plaatsvinden om afstemming te vinden.

Scholingsaanbod

Voordat medewerkers aan de slag gaan met een reclasseringstoezicht waar elektronische monitoring aan is verbonden, volgen zij de landelijke EM-training. Deze training bestaat uit drie dagen waarin medewerkers van de 3RO leren over de hardware, de software en de juridische basis voor de toepassing van de enkelband voor de verschillende strafmodaliteiten. Naast deze aspecten is er aandacht voor onder meer het schrijven van een deeladvies, de techniek die wordt ingezet om de voorwaarden te controleren en het raadplegen van locatiegegevens. Naast de basistraining is er een optionele vervolgtraining voor ervaren EM-specialisten. In de eendaagse vervolgtraining is er aandacht voor het slachtofferdevice en gedetailleerde technische aspecten van de software, die niet in de basistraining naar voren komen. Alle geïnterviewde medewerkers kijken positief terug op de EM-training die een basis legt voor de uitvoering van elektronische monitoring. De Inspectie JenV constateert dat de EM-training bijdraagt aan de basiskennis over de enkelband bij EM-specialisten, maar ook de uniformiteit kan bevorderen in de wijze waarop medewerkers van verschillende reclasseringsorganisaties uitvoering geven aan elektronische monitoring.

⁷⁶ [Kwaliteit van het reclasseringstoezicht - Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

Innovatie

In de afgelopen jaren is de inzet van elektronische monitoring in verschillende opzichten doorontwikkeld. Enerzijds zijn er verschillende verbeteringen doorgevoerd bij de enkelband om storingen te voorkomen en de GPS-functie te verbeteren.⁷⁷ De enkelbanden zijn ook kleiner geworden en kunnen draadloos worden opgeladen.⁷⁸ Ook vertellen geïnterviewden dat de reclassering bezig is met het verminderen van verschillen in opvattingen of werkwijzen tussen de 3RO, bijvoorbeeld ten aanzien van het raadplegen van locatiegegevens. Daarnaast is de reclassering al voorbereid op grootschalige (ver)storingen doordat er een bedrijfscontinuïteitsplan is opgesteld.

In het verlengde van de huidige uitvoeringspraktijk van elektronische monitoring valt het de Inspectie JenV in positieve zin op dat de reclassering innovatieve technieken hanteert om de kans op recidive te verlagen. Uit gesprekken met medewerkers komt regelmatig naar voren dat men trots is op de pilots ten aanzien van onder meer de alcoholmeter⁷⁹ en het slachtoffer device⁸⁰. De inzet van innovatie kan de kennis en expertise met betrekking tot elektronische monitoring bij medewerkers verder bevorderen, wat ten goede komt aan de kwaliteit van elektronische monitoring.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 29 279, nr. 521. Aangangsel van de Handelingen, 2020-2021, 1427; Kamerstukken II, 2020/21, Aangangsel van de Handelingen, 1427.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 29 279, nr. 497; Davidse, J. (2021), Een nieuwe band. [Een nieuwe band | Reportage | Opportuun \(openbaarministerie.nl\)](#)

⁷⁹ Met de alcoholmeter is het mogelijk om voortdurend toezicht te houden op het alcoholgebruik van personen die een alcoholverbod hebben. De enkelband meet 24 uur per dag, 7 dagen in de week, het alcoholpromillage via het huidoppervlak. [Alcoholmeter – Verslavingsreclassering GGZ \(svg.nl\)](#); [Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod \(Alcoholmeter\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁸⁰ Het slachtofferdevice kan worden ingezet voor slachtoffers van (ernstige) stalking of huiselijk geweld en heeft als doel om slachtoffers rust te laten ervaren en veiligheid te bieden. Zie Kamerstukken II, 2020/21, 29 279, nr. 660; <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/organisatie/jaarverslag-2023/jaarverslag-2023-ons-vak/>

6. Conclusie en aanbevelingen

De Inspectie JenV heeft met dit onderzoek zicht gekregen op de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering. In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Voortvloeiend uit de conclusies beschrijft de Inspectie JenV haar aanbevelingen aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en de reclassering.

6.1 Eindconclusie

De Inspectie JenV concludeert dat de wijze waarop de reclassering elektronische monitoring uitvoert duidelijk is vastgelegd en in grote lijnen voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen. Medewerkers van de reclassering letten op de voorgeschreven, relevante aspecten tijdens het haalbaarheidsonderzoek en rapporteren over hun bevindingen op een navolgbare, duidelijke wijze. Ook is de inzet van elektronische monitoring toegespitst op de persoonlijke omstandigheden van de cliënt met aandacht voor maatschappelijke en persoonlijke risico's. Medewerkers overleggen vaak met ketenpartners en reageren adequaat op overtredingen.

Tegelijkertijd signaleert de Inspectie JenV een drietal knelpunten die een risico (kunnen) vormen voor de kwaliteit van elektronische monitoring. Ten eerste constateert de Inspectie JenV dat cliënten waarbij elektronische monitoring van meerwaarde zou kunnen zijn niet altijd in beeld zijn bij opdrachtgevers en adviseurs van de reclassering. Ten tweede ziet de Inspectie JenV dat de reclassering niet altijd beschikt over relevante politie-informatie ten behoeve van het deeladvies. Ten derde constateert de Inspectie JenV dat de opdracht voor elektronische monitoring bij een schorsing voorlopige hechtenis niet altijd tijdig doorkomt bij de reclassering, waardoor de enkelband te laat wordt aangesloten.

De Inspectie JenV ziet daarnaast een aantal aandachtspunten als het gaat over de uitvoering van elektronische monitoring. De reclasseringsorganisaties hanteren verschillende termijnen voor de schriftelijke evaluatie van de inzet van elektronische monitoring. Daarnaast behoeft de registratie en de autorisatie van medewerkers in het systeem aandacht, omdat het onjuist registreren of het (tijdelijk) wijzigen van de instellingen van de enkelband kan leiden tot ongewenste situaties. Tot slot vraagt de wettelijke grondslag voor de duur en wijze van uitvoering van elektronische monitoring om verbetering.

Door deze knelpunten en aandachtspunten bij elkaar bestaat het risico dat de kwaliteit van elektronische monitoring onder druk komt te staan, wat veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen. Om de kwaliteit van het deeladvies en het reclasseringstoezicht met elektronische monitoring te verbeteren, moeten bovenstaande knelpunten worden opgepakt.

6.2 Aanbevelingen

Aan de verantwoordelijk bewindspersoon:

- Analyseer samen met ketenpartners als de rechtspraak, het OM en het CJIB hoe schorsingen voorlopige hechtenis met elektronische monitoring sneller kunnen worden aangeleverd bij de reclassering, zodat de reclassering voldoende tijd heeft om de aansluiting van de enkelband te realiseren;
- Verbeter de wettelijke regeling voor verschillende strafmodaliteiten van elektronische monitoring. En overweeg een insluitingsgrond te creëren voor het geval zich een langdurige (ver)storing voordoet.

Aan de reclasseringsorganisaties:

- Zorg dat opdrachtgevers en adviseurs van de reclassering voortdurend gevoed worden met informatie over elektronische monitoring en blijf laagdrempelig beschikbaar voor advies of vragen over de toepassing van de enkelband, zodat potentiële cliënten in beeld komen;
- Onderzoek of politie-informatie voor het deeladvies via een landelijk of regionaal knooppunt van de politie (tijdig) kan worden aangeleverd en maak afspraken met de politie over hoe dit in de praktijk vorm krijgt;
- Overweeg om een standaard termijn vast te leggen waarna de inzet (of meerwaarde) van elektronische monitoring schriftelijk geëvalueerd moet worden;
- Bezie de mogelijkheden om de registratie van regels in het systeem te automatiseren en wijzigingen te laten controleren door een collega of coördinator.

7. Bijlagen

Tabel 1. Achtergrondkenmerken van de onderzochte dossiers.

	Aantal	%
Modaliteit		
Schorsing van de voorlopige hechtenis	23	68%
Voorwaardelijke invrijheidstelling	11	32%
Type gebod en/of verbod		
Locatiegebod & locatieverbod	15	44%
Alleen locatiegebod	9	26%
Alleen locatieverbod	10	29%
Draagt cliënt een enkelband ten tijde van het raadplegen van dossiers door de Inspectie JenV?		
Ja	17	50%
Nee	17	50%

Afkortingen

AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVv.i.	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
De 3RO	De drie reclasseringsorganisaties
EM	Elektronische monitoring
EM-specialist	Reclasseringswerker die gespecialiseerd is in elektronische monitoring
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
LJ&R	Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiare Inrichting
Reclassering	De drie reclasseringsorganisaties
RN	Reclassering Nederland
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

November 2025

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*