



# Onderzoek naar de kwaliteit van elektronische monitoring door de reclassering

Plan van aanpak

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>2</b>
1.1    Aanleiding onderzoek .....	3
<b>2. Onderzoeksvragen</b> .....	<b>5</b>
2.1    Onderzoeksvragen .....	5
2.2    Afbakening .....	5
<b>3. Onderzoeksaanpak</b> .....	<b>6</b>
3.1    Operationalisering .....	6
3.2    Methoden van onderzoek.....	7
<b>4. Samenhang met ontwikkelingen in beleid en regelgeving, andere onderzoeken en inspecties</b> .....	<b>10</b>
4.1    Ontwikkelingen in beleid en regelgeving .....	10
4.2    Adviezen RSJ .....	10
4.3    Rapporten WODC .....	11
4.4    Extern onderzoek .....	12
4.5    Gerelateerde Inspectierapporten .....	12
<b>5. Communicatie</b> .....	<b>13</b>
5.1    Start van het onderzoek .....	13
5.2    Analyse en rapportage .....	13
5.3    Protocol voor de werkwijze .....	13
<b>Bijlage 1</b> .....	<b>14</b>
Kwaliteitsstandaarden elektronische monitoring.....	14
<b>Bijlage 2</b> .....	<b>15</b>
Afkortingen .....	15

# 1. Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid, waaronder de reclassering. In Nederland zijn er drie reclasseringsorganisaties (3RO) die reclasseringswerkzaamheden uitoefenen. Dat zijn Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R).<sup>1</sup>

In algemene zin heeft de reclassering drie taken: het uitbrengen van een advies over een verdachte of veroordeelde, het toezicht houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden en het begeleiden van veroordeelden die een werkstraf uitvoeren.

Elektronische monitoring (EM) kan worden ingezet om een reclasseringstoezicht te ondersteunen.<sup>2</sup> De inzet van elektronische monitoring wordt altijd verbonden aan één of meerdere bijzondere voorwaarde(n)<sup>3</sup>, zoals een locatiegebod en/of een locatieverbod. Doordat cliënten een enkelband dragen, kan de reclassering de locatie en bewegingen van cliënten inzien. Zodoende kan de reclassering de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarde(n) controleren.<sup>4</sup>

Elektronische monitoring kan daarnaast een hulpmiddel zijn om gedragsverandering te stimuleren met als doel om herhaling van delictgedrag te voorkomen.<sup>5</sup> Kortom, door het uitvoeren van elektronische monitoring kan de reclassering bijdragen aan de beveiliging van de maatschappij en de re-integratie van ex-gedetineerden.<sup>6</sup>

## Rol van de reclassering in de uitvoering van elektronische monitoring

De reclassering heeft een adviserende taak én een toezichtstaak bij de uitvoering van elektronische monitoring. De reclassering ontvangt een opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtspraak of Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) om een advies uit te brengen over de vraag of de enkelband ingezet kan worden in een

---

<sup>1</sup> Reclasseringsregeling (1995). De drie reclasseringsorganisaties (3RO) ontvangen een subsidie om reclasseringswerkzaamheden uit te voeren (art. 15).

<sup>2</sup> De reclassering controleert ook de locatie en bewegingen van mensen met een enkelband die met (re-integratie-)verlof gaan uit een penitentiaire inrichting of een kliniek.

<sup>3</sup> Afhankelijk van het moment in het strafproces van de cliënt ontvangt de reclassering de opdracht om toezicht middels elektronische monitoring uit te oefenen van het Openbaar Ministerie, de rechtspraak of het gevangeniswezen. Zie <https://www.dji.nl/justitiabelen/onderwerpen/elektronische-monitoring>. Zie ook Kamerstukken II, 2016/17, 28 684, nr. 497.

<sup>4</sup> Een locatieverbod kan bijvoorbeeld worden opgelegd om een confrontatie met het slachtoffer (of slachtoffers) te voorkomen en daarmee bescherming te bieden aan het slachtoffer.

<sup>5</sup> Boone, M., Van der Kooij, M., & Rap, S. (2016), *Electronic Monitoring in the Netherlands*, Universiteit Utrecht. De Kogel, C.H., & Nagtegaal M.H. (2008), *Toezichtprogramma'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.

<sup>6</sup> Elektronisch monitoring kan ook bijdragen aan de bescherming van slachtoffers doordat er bij een locatieverbod adequaat zicht is op de naleving van het locatieverbod door instanties. Zie Boone e.a. 2016.

specifieke casus.<sup>7</sup> Vervolgens voert de reclassering een haalbaarheidsonderzoek<sup>8</sup> uit. In dit onderzoek beoordeelt de reclassering bijvoorbeeld of de cliënt met de enkelband kan omgaan, maar ook of het beoogde verblijfsadres van de cliënt voldoet aan verschillende eisen om elektronische monitoring toe te passen. De conclusies worden opgeschreven in het deeladvies elektronische monitoring.

Mede op basis van het deeladvies of het volledige adviesrapport wordt besloten om iemand in vrijheid te stellen én of iemand een enkelband moet dragen. Afhankelijk van de strafmodaliteit kan de rechtspraak, het Openbaar Ministerie of DJI (de opdrachtgever) hierover besluiten.

Als er besloten is dat iemand een enkelband krijgt omgelegd<sup>9</sup>, dan start de reclassering met elektronische monitoring. Tijdens het toezicht acteert de reclassering wanneer er een overtredingen van de regels wordt geconstateerd, bijvoorbeeld door cliënten telefonisch te waarschuwen. Indien nodig wordt daarbij de politie ingeschakeld. In overleg met de opdrachtgever kan de reclassering de inzet van elektronische monitoring beëindigen.

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Uit cijfers van de reclassering<sup>10</sup> blijkt dat er ruim 3.200 mensen een enkelband hebben gedragen in 2023. Een adequate uitvoering van elektronische monitoring biedt de verdachte – of veroordeelde – de mogelijkheid om zijn of haar gedrag te veranderen en nieuw delict gedrag te voorkomen.<sup>11</sup> Bovendien kan een kwalitatief goede uitvoering van elektronische monitoring een belangrijk aspect zijn in het verminderen van recidive en daarmee belangrijk voor de veiligheid in de samenleving.

Sinds juli 2024 is de enkelband ook ingezet voor het capaciteitsverlof, vanwege personeelstekorten in het gevangeniswezen.<sup>12</sup> De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft een advies uitgebracht ten aanzien van het capaciteitsverlof en wijst erop dat het een taakverzwaring voor de reclassering betekent.<sup>13</sup> De inzet van de enkelband voor het capaciteitsverlof wordt eind 2024 beëindigd.<sup>14</sup> Daarnaast brengt het Ministerie van Justitie en Veiligheid momenteel in kaart, op verzoek van de Tweede Kamer<sup>15</sup>, welke mogelijke invulling van elektronische detentie van toegevoegde waarde kan zijn als alternatief voor

---

<sup>7</sup> De Raad voor de Kinderbescherming kan een deeladvies aanvragen voor jeugdigen, indien men een toezicht met elektronische monitoring overweegt op te nemen in het advies aan de kinderrechter.

<sup>8</sup> Dit haalbaarheidsonderzoek vindt veelal plaats op het beoogde verblijfsadres van de cliënt. Ongeacht of er sprake is van een locatiegebod of -verbod.

<sup>9</sup> Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), onderdeel van Dienst Justitiële Inrichtingen, is onder meer verantwoordelijk voor het aan- en afsluiten van de enkelband.

<sup>10</sup> Op basis van opgevraagde cijfers bij de 3RO.

<sup>11</sup> Boone e.a. 2016.

<sup>12</sup> [Capaciteitsverlof gedetineerden gestart | Nieuwsbericht | dji.nl](#)

<sup>13</sup> [Advies wijziging Regeling tvi i.v.m. strafonderbreking en verlof en Regeling vervoer van justitiabelen | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](#)

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Motie Sneller e.a. 2022, zie Kamerstukken II, 2021/22, 24 587, nr. 850.

kortdurende gevangenisstraffen.<sup>16</sup> Kortom, elektronische monitoring is een actueel thema en deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de toekomstige inzet van elektronische monitoring.

De Inspectie ziet daarom aanleiding om te onderzoeken op welke wijze de reclassering uitvoering geeft aan elektronische monitoring.

In lijn met het Meerjarenperspectief 2025-2028<sup>17</sup> van de Inspectie is er in dit onderzoek ook aandacht voor het perspectief van de cliënten die de enkelband dragen. Cliënten bevinden zich in een afhankelijke positie ten opzichte van de reclassering. De Inspectie acht het relevant om te weten hoe de cliënten bijvoorbeeld het contact met de reclasseringsmedewerker ervaren.<sup>18</sup>

### Doel en beoogd effect

De Inspectie beoogt met dit onderzoek naar elektronische monitoring inzicht te krijgen in de kwaliteit van de taakuitvoering van de reclassering en welke knelpunten en best practices uit deze taakuitvoering kunnen worden gedestilleerd.

Het beoogd effect van dit Inspectieonderzoek is om bij te dragen aan een adequate uitvoering van elektronische monitoring en het lerend vermogen van de reclassering.

---

<sup>16</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/07/13/tk-straffen-op-maat/tk-straffen-op-maat.pdf>

De Inspectie heeft kennis genomen van het burgerinitiatiefvoorstel 'slimmer straffen', zie <https://www.internetconsultatie.nl/slimmerstraffen/b1>

<sup>17</sup> [Meerjarenperspectief 2025 - 2028 Inspectie JenV | Jaarplan | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/07/13/tk-straffen-op-maat/tk-straffen-op-maat.pdf)

<sup>18</sup> In de kwaliteitsstandaarden van de reclassering (zie Bijlage 1) komt het perspectief van cliënten ook naar voren (bijvoorbeeld punt 6 & 7). De Inspectie bekijkt de uitvoering van elektronische monitoring daarom zowel vanuit het perspectief van medewerkers als vanuit het perspectief van cliënten.

## 2. Onderzoeksvragen

### 2.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

**Wat is de kwaliteit van de taakuitvoering van elektronische monitoring door de reclassering?**

De kwaliteit van elektronische monitoring is gebaseerd op de interne kwaliteitsstandaarden van de reclassering (zie Bijlage 1) én hetgeen is vastgelegd in wettelijke kaders, beleidsstukken en overige relevante bronnen. Daarnaast betreft de Inspectie ook het perspectief van cliënten, medewerkers en ketenpartners hoe zij de uitvoering van elektronische monitoring ervaren.

De Inspectie formuleert de volgende deelvragen:

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

### 2.2 Afbakening

De Inspectie richt zich in dit onderzoek op cliënten van de reclassering van 18 jaar en ouder die ten minste één maand een enkelband dragen. Verder betreft de Inspectie twee modaliteiten waarbinnen elektronische monitoring wordt toegepast: schorsing voorlopige hechtenis en voorwaardelijke invrijheidsstelling.<sup>19</sup> Dit doet de Inspectie omdat beide modaliteiten het vaakst voorkomen onder cliënten met een enkelband.

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

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

---

<sup>19</sup> 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).

## 3. Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie hoe zij het onderzoek uitvoert en welke methoden zij toepast.

### 3.1 Operationalisering

Bij de beantwoording van de deelvragen richt de Inspectie zich op de kwaliteit van de taakuitvoering ten aanzien van elektronische monitoring. Kwaliteit is een veelomvattend begrip. Het uitgangspunt is dat de uitvoering van elektronische monitoring kwalitatief op orde is als de reclassering voldoet aan de kwaliteitsstandaarden.<sup>20</sup> Aanvullend heeft de Inspectie ook aandacht voor de rechtsbescherming van de cliënt, de veiligheid van reclasseringsmedewerkers én de mate waarin de uitvoering van elektronische monitoring bijdraagt aan de maatschappelijke re-integratie van cliënten.

#### **Deelvraag 1: Hoe is de uitvoering van elektronische monitoring door de reclassering ingericht?**

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

#### **Deelvraag 2: Hoe wordt elektronische monitoring in de praktijk uitgevoerd, volgens (a) cliënten, (b) medewerkers van de reclassering en (c) ketenpartners?**

De Inspectie onderzoekt hoe de reclassering in de praktijk uitvoering geeft aan elektronische monitoring vanuit het perspectief van cliënten, medewerkers van de reclassering en ketenpartners. De Inspectie heeft aandacht voor het advies en het haalbaarheidsonderzoek voorafgaand aan het besluit of elektronische monitoring wordt ingezet. Daarnaast richt de Inspectie zich op de wijze waarop de reclassering invulling geeft aan het reclasseringstoezicht 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 brengt in kaart welke knelpunten en best practices er bestaan in de uitvoering van elektronische monitoring. Daarbij heeft de Inspectie aandacht voor factoren die bijdragen aan een succesvolle uitvoering van elektronische monitoring ('best practices'), maar ook voor factoren die dat bemoeilijken ('knelpunten').

---

<sup>20</sup> Zie Bijlage 1.

## 3.2 Methoden van onderzoek

Om bovenstaande deelvragen te beantwoorden, combineert de Inspectie een aantal onderzoeksmethoden die hieronder worden toegelicht.

### Documentstudie

Naast dat de Inspectie geldende wet- en regelgeving bekijkt, zal de Inspectie kwaliteitsstandaarden, beleidsstukken, handboeken, werkinstructies en relevante documenten met betrekking tot elektronische monitoring opvragen bij de 3RO. De Inspectie brengt in kaart hetgeen er is vastgelegd ten aanzien van elektronische monitoring. Deze documenten dienen als bouwstenen voor het nader te ontwikkelen analysekader.

### Dossierstudie & interviews

Het startpunt van dit Inspectieonderzoek zijn casussen waarin cliënten een enkelband dragen. In totaal beoogt de Inspectie *minimaal* 10 casussen<sup>21</sup> te onderzoeken, waarbij de Inspectie een dossierstudie zal uitvoeren én de betrokkenen (zoals cliënten, reclasseringsmedewerkers en eventuele ketenpartners<sup>22</sup>) zal interviewen. Met deze kwalitatieve insteek streeft de Inspectie er naar om op basis van casuïstiek een zo rijk mogelijk beeld te verkrijgen over de uitvoering van elektronische monitoring en welke knelpunten of best practices daaruit voortvloeien. De Inspectie verzamelt indien nodig aanvullende casussen (bovenop de eerste selectie van 10 casussen) totdat er, naar de mening van de Inspectie, een voldoende verzadigd beeld<sup>23</sup> is ontstaan.

### Dossierstudie

Bij de 3RO worden dossiers opgevraagd ten aanzien van elektronische monitoring. De Inspectie hanteert twee selectiecriteria. Ten eerste moet het reclasseringstoezicht waar elektronische monitoring aan verbonden is, van start zijn gegaan. Hiermee worden alle dossiers uitgesloten waarin er *alleen* een (deel)advies is uitgebracht ten aanzien van elektronische monitoring.<sup>24</sup> Ten tweede moet de cliënt minimaal vier weken de enkelband dragen. Hiermee beoogt de Inspectie dat er voldoende tijd is verstreken om uitspraken te doen over het verloop van het reclasseringstoezicht, de ervaring van cliënten met de enkelband én, als daar

---

<sup>21</sup> De Inspectie acht dit gestelde minimum aan casussen toereikend om zich een beeld te vormen, waarbij er aandacht is voor voldoende variatie ten aanzien van onder andere de doorlooptijd van elektronische monitoring en het type enkelband. De Inspectie neemt in dit onderzoek cliënten mee waarbij RFID (radiofrequency identification) of GPS (global positioning system) wordt toegepast.

<sup>22</sup> De Inspectie neemt cliënten met een enkelband als vertrekpunt in dit onderzoek. Daarnaast beoogt de Inspectie ook interviews te houden met ketenpartners, afhankelijk van de intensiteit waarmee een ketenpartner betrokken is bij het traject van de cliënt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een interview met een begeleider bij een instelling waar forensische zorg wordt geboden of om een interview met een sociotherapeut bij een forensische (verslavings-)kliniek. Uiteraard is deelname van ketenpartners aan een interview op vrijwillige basis.

<sup>23</sup> De situatie waarbij aanvullende casussen geen nieuwe bevindingen opleveren.

<sup>24</sup> In 2022 heeft de Inspectie het advies met betrekking tot elektronische monitoring al onderzocht. De bevindingen zijn beschreven in het rapport 'Adviseren op maat'. [Rapport Op maat adviseren | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

aanleiding toe is, de manier waarop de reclassering reageert op het overtreden van regels.<sup>25</sup>

### **Interviews**

Na het dossieronderzoek vinden er op casusniveau interviews plaats met de cliënt (de drager van de enkelband), met betrokken medewerkers (zoals specialisten elektronische monitoring, toezichthouders en/of adviseurs) en indien van toepassing met ketenpartners die intensief betrokken zijn in de casus (bijvoorbeeld een begeleider bij een instelling waar forensische zorg wordt geboden).

De Inspectie vraagt in de interviews met cliënten onder andere naar de (knel-)punten waar cliënten tegenaan lopen ten aanzien van elektronische monitoring, de rechtsbescherming van cliënten én hoe cliënten het contact met de reclassering ervaren. Tijdens de interviews met reclasseringsmedewerkers vraagt de Inspectie onder andere naar de wijze waarop medewerkers uitvoering geven aan elektronische monitoring en hoe medewerkers het contact met de cliënt ervaren. De Inspectie vraagt in de interviews met ketenpartners onder andere hoe men de samenwerking met de reclassering heeft ervaren in de betreffende casus.

### **Uitvoering van het casusgerichte onderzoek**

De Inspectie zal de dossierstudie en de interviews op casusniveau uitvoeren bij de 3RO in drie regio's: regio Midden, Oost en Zuid-West. Om de geografische spreiding te waarborgen kiest de Inspectie voor deze drie regio's.<sup>26</sup> De Inspectie zal een nadere selectie maken van de locaties van Reclassering Nederland, de verslavingsreclassering (Fivoor, Inforsa, Tactus) en LJ&R binnen deze regio's om het onderzoek uit te voeren.

De Inspectie treedt in contact met de locaties van de reclasseringsorganisaties waar elektronische monitoring wordt uitgevoerd. Hierbij geeft de Inspectie een toelichting op het casusgerichte onderzoek. De Inspectie benadert de cliënten, die voldoen aan de selectiecriteria, om te vragen of zij deel willen nemen aan het onderzoek.<sup>27</sup> Indien de cliënt bereid is om deel te nemen, wordt er een interview afgenomen en de dossierstudie uitgevoerd. Welke reclasseringsmedewerkers worden benaderd voor een interview, is afhankelijk van de dossierstudie.

### **Thematische interviews**

In aanvulling op bovengenoemde interviews op casusniveau zal de Inspectie thematisch ingestoken interviews afnemen. Bij de reclasseringsorganisaties zal de Inspectie gesprekken voeren met onder andere unitmanagers elektronische monitoring, beleidsmedewerkers en kwaliteitsmedewerkers. In de interviews met

---

<sup>25</sup> Ook dossiers waarin de enkelband recent (dat wil zeggen: maximaal 2 maanden geleden) is beëindigd maar de cliënt nog onder toezicht van de reclassering staat, kunnen in dit onderzoek worden meegenomen.

<sup>26</sup> In een eerder Inspectieonderzoek is gekeken naar het reclasseringsadvies ten behoeve van elektronische monitoring in de regio's Noord West en Zuid West. [Rapport Op maat adviseren | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

<sup>27</sup> Er zal expliciete toestemming aan cliënten worden gevraagd voor (1) het raadplegen van het dossier door de Inspectie en (2) deelname aan het interview met de Inspectie.

de reclassering vraagt de Inspectie naar casus overstijgende thema's, zoals de samenwerking met ketenpartners in het algemeen en personele capaciteit.

Daarnaast zal de Inspectie in gesprek gaan met relevante ketenpartners, bijvoorbeeld Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O)<sup>28</sup>, en Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (team extramuraal). In de gesprekken zal de Inspectie ketenpartners bevragen over de algemene thema's zoals de algehele samenwerking met de reclassering en de ontwikkelingen ten aanzien van elektronische monitoring.

### Analysekader

De Inspectie ontwikkelt een analysekader op basis van de kwaliteitsstandaarden, de bestaande wet- en regelgeving, de beleidsstukken en overige stukken in de documentstudie (o.a. handboeken, werkinstructies). De resultaten die voortkomen uit de dossierstudie, de interviews op casusniveau én de thematische interviews duidt de Inspectie aan de hand van het analysekader. Op basis hiervan geeft de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering van elektronische monitoring door de reclassering.

### Leerbijeenkomst

Tijdens een leerbijeenkomst reflecteren de inspecteurs samen met de geïnterviewde medewerkers van de reclassering en ketenpartners op de bevindingen uit het onderzoek. Ook is er ruimte om na te denken over de knelpunten en best practices te delen, die voortkomen uit het onderzoek.

---

<sup>28</sup> DV&O is verantwoordelijk voor het aan- en afsluiten van de enkelband, het beheer van de software en hardware, het monitoringscentrum en de storingsopvolging van de enkelbanden. De reikwijdte van dit Inspectieonderzoek is in eerste instantie beperkt tot de reclassering. Daarom blijft de technische kant van de enkelband vooralsnog buiten beschouwing.

## 4. Samenhang met ontwikkelingen in beleid en regelgeving, andere onderzoeken en inspecties

### 4.1 Ontwikkelingen in beleid en regelgeving

Op 1 juli 2021 is de wet straffen en beschermen in werking getreden. Op basis van die wet is de detentiefasering aangepast. De voorwaardelijke invrijheidsstelling is beperkt tot een maximum van twee jaar<sup>29</sup> en de stapeling van een voorwaardelijke invrijheidsstelling en een penitentiair programma is afgeschaft.<sup>30</sup> Ook zijn de mogelijkheden voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling afhankelijk van het gedrag van gedetineerden tijdens detentie, zoals de inzet voor re-integratiedoelen.<sup>31</sup>

In het najaar van 2023 heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming kenbaar gemaakt dat Dienst Justitiële Inrichtingen kampt met een personeelstekort dat resulteert in een capaciteitsprobleem.<sup>32</sup> Om dit probleem op te lossen zijn er enkele maatregelen getroffen, waaronder elektronisch toezicht aan het einde van de detentieperiode. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gedetineerden aan het einde van hun detentieperiode onder elektronisch toezicht worden geplaatst. Deze gedetineerden zitten het strafrestant thuis uit, waarbij ze zich moeten houden aan de gestelde voorwaarde(n).<sup>33-34</sup>

### 4.2 Adviezen RSJ

De RSJ heeft in de afgelopen jaren meerdere adviezen uitgebracht met betrekking tot elektronische vormen van toezicht en detentie.<sup>35</sup> In dit gedeelte beperkt de Inspectie zich tot twee recente adviezen. In 2021 publiceerde de RSJ het advies 'Korte detenties nader bekeken'.<sup>36</sup> In dat advies ging de RSJ in op de vraag in hoeverre korte detenties effectief en betekenisvol zijn. De RSJ heeft verschillende aanbevelingen gedaan, waaronder de aanbeveling om elektronische detentie als hoofdstraf op te nemen in artikel 9 Sr.

---

<sup>29</sup> [Voorwaardelijke invrijheidsstelling \(v.i.\) | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

<sup>30</sup> [Advies Regeling tot wijziging Regeling tijdelijk verlaten inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](#)

<sup>31</sup> [Voorwaardelijke invrijheidsstelling \(v.i.\) | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 24587, nr. 926.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 24587, nr. 937.

<sup>34</sup> De Inspectie heeft kennis genomen van de aangenomen motie van de Tweede Kamer (d.d. 23 oktober 2024; Kamerstukken II, 2024/25, 24587, nr. 988) waarin wordt verzocht om het capaciteitsverlof te beëindigen, evenals het besluit om het capaciteitsverlof te beëindigen (zie Kamerstukken II, 2024/25, 24587, nr. 1008).

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld: RSJ (2013), *Advies Elektronische detentie*. RSJ (2014), *Advies Ontwerpbesluit elektronische detentie*. RSJ (2018), *Advies inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidsstelling*.

<sup>36</sup> [Advies Korte detenties nader bekeken | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](#)

De RSJ heeft in 2024 een advies uitgebracht naar aanleiding van de wijziging regeling tijdelijk verlaten inrichting, in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen.<sup>37</sup> In het advies bracht de RSJ enkele risico's en bezwaren naar voren ten aanzien van het capaciteitsverlof onder elektronisch toezicht. De RSJ concludeerde dat elektronische detentie een haalbaar alternatief vormt voor korte gevangenisstraffen en zodoende een bijdrage kan leveren aan het capaciteitsprobleem in het gevangeniswezen.<sup>38</sup>

### 4.3 Rapporten WODC

De inzet van een enkelband is meerdere malen onderwerp van onderzoek geweest in rapporten van het WODC.<sup>39</sup> De Inspectie licht drie rapporten toe. In de jaren '90 is er een evaluatiestudie, bestaande uit een tussenverslag en een eindrapport, verricht naar aanleiding van het experiment met elektronisch toezicht.<sup>40</sup> In het experiment werd elektronisch toezicht op twee manieren toegepast: (a) in combinatie met een hoge taakstraf ter vervanging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, of (b) in de laatste fase van de gevangenisstraf als onderdeel van detentiefasering. Destijds concludeerden de onderzoekers dat elektronisch toezicht "een bruikbaar alternatief kan vormen voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf".<sup>41</sup>

In 2020 is er een onderzoek gepubliceerd naar de uitvoering van (verscherpt) reclasseringstoezicht bij overvallers.<sup>42</sup> De resultaten lieten zien dat kenmerken van een verscherpt reclasseringstoezicht, waaronder elektronische monitoring, niet samenhangen met recidive.

In juli 2023 publiceerde het WODC het rapport 'Korte vrijheidsstraffen'.<sup>43</sup> Dit rapport bracht alle wetenschappelijke inzichten over korte vrijheidsstraffen bijeen. Met betrekking tot de enkelband hebben verschillende studies in het buitenland laten zien dat elektronische detentie kan bijdragen aan een vermindering van recidive, ten opzichte van korte vrijheidsstraffen.

---

<sup>37</sup> [Advies Regeling tot wijziging Regeling tijdelijk verlaten inrichting in verband met capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](#)

<sup>38</sup> Momenteel schrijft de RSJ een advies, op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid, over mogelijkheden om elektronisch toezicht vaker toe te passen. Zie [Adviesprogramma 2024 | Jaarplan | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsj.nl\)](#)

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld Meijer, S., Hirsch Ballin, M. F. H., Cupido, M., & Piekhaar, Y. R. S. (2019), *De zucht naar vrijheid*, WODC. Nagtegaal, M. H. (2013), *Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf*, WODC. Te Velde, R., Segers, J., Bekkers, R., & Bilderbeek, R. (2008), *Electronic monitoring: Evaluatie pilots PI Ammerswiel en PI Bankenbosch*, WODC. Weijters, G. & Wartna, B. (2007), *Voorspelling van het recidivegevaar van elektronisch gedetineerden*, WODC. Kruissink, M. (2006), *Elektronische detentie*, WODC.

<sup>40</sup> Spaans, E.C. (1996), *Aan banden gelegd: Tussenverslag onderzoek elektronisch toezicht*, WODC. Spaans, E.C., & Verwers, C. (1997), *Elektronisch toezicht in Nederland: Uitkomsten van het experiment*, WODC.

<sup>41</sup> Spaans & Verwers, 1997, p. 8.

<sup>42</sup> Beijersbergen, K. A. & Verweij, S. (2020), *De uitvoering van (verscherpt) reclasseringstoezicht bij overvallers en de samenhang met recidive*, WODC.

<sup>43</sup> [Kritische blik op inzet korte vrijheidsstraffen nodig | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#)

#### 4.4 Extern onderzoek

In het kader van een Europees onderzoeksproject zijn er gegevens verzameld over de toepassing en uitvoering van elektronisch toezicht door de reclassering in Nederland.<sup>44</sup> Hieruit blijkt dat elektronisch toezicht in Nederland hoofdzakelijk wordt gezien als een instrument dat ondersteunend is aan het re-integratieproces van (ex-)gedetineerden. Daarom heeft de reclassering, in vergelijking met andere Europese landen, een belangrijke rol in de beslissing over de toepassing van elektronisch toezicht en de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Verder kwamen in het onderzoek signalen naar voren dat ketenpartners onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden van elektronische monitoring.

#### 4.5 Gerelateerde Inspectierapporten<sup>45</sup>

In 2022 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid het rapport 'Adviseren op maat'<sup>46</sup> gepubliceerd. In dit rapport keek de Inspectie naar reclasseringsadviezen ten aanzien van drie thema's, waaronder elektronische monitoring. De Inspectie concludeerde dat de wijze waarop de reclassering haar adviezen opstelt over het algemeen duidelijk is en dat ketenpartners positief zijn over de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van de adviezen. Daarnaast stelt de Inspectie vast dat de reclassering de onderzoeken naar de haalbaarheid van een enkelband gedegen en zorgvuldig uitvoert. Tegelijkertijd heeft de Inspectie er onder andere op gewezen dat het risico bestaat dat elektronische monitoring in sommige zaken, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld, mogelijk onterecht niet wordt overwogen of ingezet.

---

<sup>44</sup> Boone e.a. 2016; Rap e.a. 2017.

<sup>45</sup> In 2007 heeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing het rapport 'Uitvoering elektronische detentie' gepubliceerd. Destijds heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de manier waarop elektronische detentie destijds werd uitgevoerd. In algemene zin bracht de Inspectie een positief oordeel ten aanzien van elektronische detentie. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30800-VI-137-b1.pdf>

<sup>46</sup> [Rapport Op maat adviseren | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

## 5. Communicatie

### 5.1 Start van het onderzoek

De Inspectie maakt het vastgestelde plan van aanpak openbaar op haar website. Ook zal de Inspectie het plan van aanpak delen met de directie van de 3RO. Het onderzoeksprogramma wordt voorafgaand aan het bezoek afgestemd met de locaties. Er is een vast contactpersoon vanuit de 3RO bekend.

### 5.2 Analyse en rapportage

De Inspectie analyseert alle onderzoeksbevindingen in samenhang. De wijze waarop de Inspectie hierover rapporteert ligt niet vast. Hiervoor zal een vorm worden gekozen die het beste aansluit op het effect dat de Inspectie wil bereiken op basis van de bevindingen.

### 5.3 Protocol voor de werkwijze

De Inspectie hanteert voor ieder onderzoek het Protocol voor de werkwijze.<sup>47</sup> Hierin is, naast de procedure voor de totstandkoming van het onderzoek en de publicatie ervan, vastgelegd dat de bevindingen voor wederhoor aan de betrokken organisaties worden voorgelegd.

---

<sup>47</sup> [Protocol voor de werkwijze | Protocol | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

## Bijlage 1

### **Kwaliteitsstandaarden elektronische monitoring<sup>48</sup>**

1. De reclassering stelt een deeladvies elektronische monitoring op gebaseerd op een diagnose of onderzoek.
2. De reclasseringsmedewerker stelt alles in het werk om de cliënt te motiveren mee te werken aan het uitbrengen van het deeladvies elektronische monitoring en krijgt zoveel mogelijk overeenstemming over de doelen in het toezicht.
3. Het deeladvies elektronische monitoring wordt tijdig aan de opdrachtgever aangeleverd.
4. De reclasseringsmedewerker zorgt voor aansluiting op vervolgtrajecten, indien nodig door alvast toezicht te initiëren.
5. De reclassering start het toezicht – waar elektronische monitoring aan is verbonden – tijdig.
6. De reclasseringsmedewerker werkt aan een effectieve werkalliantie met de cliënt.
7. De reclasseringsmedewerker 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 reclasseringsmedewerker past controlerende en begeleidende aspecten in onderlinge samenhang toe.
10. De reclasseringsmedewerker 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 reclasseringsmedewerker heeft en houdt de regie.
12. De reclasseringsmedewerker reageert adequaat als de cliënt afspraken niet nakomt of voorwaarden overtreedt.

---

<sup>48</sup> De kwaliteitsstandaarden zijn opgevraagd bij de reclassering en, indien passend, toegepast op de uitvoering van elektronische monitoring.

## Bijlage 2

### **Afkortingen**

3RO	De drie reclasseringsorganisaties
EM	Elektronische monitoring
Inspectie	Inspectie van Justitie en Veiligheid
LJ&R	Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering
RN	Reclassering Nederland
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ

## **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](http://www.inspectie-jenv.nl)**

December 2024

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