

29279 Rechtsstaat en Rechtsorde
24587 Justitiële Inrichtingen
Nr. 521 Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2019

Met mijn brief van 10 mei 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over een storing betreffende de elektronische enkelband.¹ Naar aanleiding van een item in Hart van Nederland over deze storing heeft uw Kamer aangekondigd een debat over elektronische monitoring versneld te zullen inplannen (Handelingen II 2018/19, nr. 81, item 19). Ten behoeve hiervan is verzocht om een brief, waarin is opgenomen hoe frequent een dergelijke verstoring voorkomt. Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

Om zo volledig mogelijk te zijn, maak ik van deze gelegenheid gebruik uw Kamer ook te informeren over hoe vaak de enkelband in 2018 is gesaboteerd. Deze informatie is recent gepubliceerd op de website van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), conform de in 2017 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gedane toezegging.²

De enkelband als hulpmiddel

Een enkelband kan worden gebruikt in het kader van verleend verlof en diverse voorwaardelijke modaliteiten, zoals schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, een voorwaardelijke invrijheidstelling en een voorwaardelijke gevangenisstraf. De enkelband is een technisch hulpmiddel om de naleving van bijzondere voorwaarden te controleren en te ondersteunen.

De RFID-enkelband kan worden ingezet om te controleren of iemand zich op specifieke tijden binnen een bepaalde straal van een vast punt bevindt (vaak de eigen woning) en is, op enkele uitzonderingen na, voldoende bij een opgelegd locatiegebod.³ Met een GPS-enkelband is het mogelijk om niet alleen te controleren of iemand op bepaalde tijden thuis is, maar ook of iemand zich aan een locatieverbod houdt. Met deze band kan iemand 24 uur per dag worden gemonitord, waardoor zijn gedrag (bijvoorbeeld onlogische routes naar werk) zichtbaar en bespreekbaar wordt.

Behalve dat de door een enkelband gegenereerde informatie wordt gebruikt voor de begeleiding in het kader van het controleren van bijzondere voorwaarden, kunnen de gegevens op grond van artikel 126 nd van het Wetboek van Strafvordering worden gevorderd voor bewijsvoering.

¹ Kamerstukken 29 279 en 24 587, nr. 515

² Kamerstukken 28 684 en 29 279, nr. 497

³ Een RFID-enkelband werkt via radiogolven.

Op een willekeurige dag in 2018 droegen ruim 700 mensen een enkelband. Bij benadering droegen in heel 2018 in totaal 4.000 personen een enkelband. Dit is een toename ten opzichte van 2017, toen plusminus 3.500 personen een enkelband droegen.

Verstoring

In hoofdzaak betreft het uitvoeren van elektronische monitoring het aan- en afsluiten van enkelbanden, het monitoren van de enkelbanddragers en het melden van overtredingen aan de reclassering (en politie), die daar vervolgens op acteert. DJI is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid en werking van elektronische monitoring. De benodigde hard- en software alsook de monitoringsdienst, waar de door enkelbanden afgegeven signalen binnenkomen, worden momenteel afgenomen bij externe leveranciers.

In 2019 hebben tot dusver drie piketwaardige verstoringen plaatsgevonden.⁴ DJI heeft, na contact met de betrokken leveranciers, laten weten dat deze storingsperiodes – voor zover nu bekend – zijn veroorzaakt door complicaties tijdens of naar aanleiding van onderhoud aan de software en/of het (mobiele) netwerk.

In reactie op de door uw Kamer gestelde vraag naar het aantal storingsperiodes heb ik voor u de, naar mijn oordeel, relevante informatie over deze aan mijn ministerie gemelde verstoringen op een rij gezet in onderstaand overzicht. Het gaat dan om de vorm, duur en omvang van voormelde verstoringen (die variëren), of de enkelbanddragers er weet van hebben gehad en of gedurende de storingsperiodes overtredingen zijn begaan. Ik baseer mij op informatie van DJI en reclassering, en merk daarbij op dat een verstoring kan bestaan uit meerdere storingsmomenten.

	Verstoring jan 2019	Verstoring april 2019	Verstoring mei 2019
Wanneer	31 januari (deels nachtelijke uren). <i>Eén storingsmoment</i>	11 april (deels nachtelijke uren). <i>Twee storingsmomenten</i>	30 april-1 mei, 8-9 mei en 9-10 mei (deels nachtelijke uren). <i>Vijf storingsmomenten</i>
Duur in uren	Ongeveer 10 uur	Ongeveer 10 uur	Ongeveer 25 uur

⁴ DJI stelt een piketmelding op als een incident wordt beoordeeld als ernstig. Bij genoemde verstoringen gaat het om een situatie naar aanleiding waarvan het bedrijfscontinuïteitsplan (BCP) in werking wordt gesteld.

(totaal⁵)			
Vorm (c.q. gesignaleerde oorzaak)	Complicatie tijdens onderhoud aan software en netwerk.	Complicatie naar aanleiding van onderhoud aan netwerk.	Complicatie naar aanleiding van onderhoud aan software.
Omvang (aantal dragers max. buiten beeld)	Op hoogtepunt circa 675 dragers buiten beeld.	Op hoogtepunten circa 150 dragers buiten beeld.	Op hoogtepunten alle dragers (circa 725) buiten beeld.
Bekendheid onder dragers	Geen signalen dat deelnemers ermee bekend waren.	Geen signalen dat deelnemers ermee bekend waren.	Gedurende het laatste moment van storing zijn enkele signalen binnengekomen dat deelnemers de indruk hadden dat hun band disfunctioneerde.
Overtreding tijdens periode storing⁶	Nadien binnengekomen gegevens zijn geanalyseerd. Er zijn geen verwijtbare overtredingen geconstateerd.	Nadien binnengekomen gegevens zijn geanalyseerd. Er zijn geen verwijtbare overtredingen geconstateerd.	Nadien binnengekomen gegevens zijn geanalyseerd. Voor zover bekend op basis van informatie van reclassering en politie heeft tijdens het moment van storing op 30 april/1 mei één bandsabotage plaatsgehad (op 2 mei 2019 is die saboteur aangehouden).

Ik heb besloten uw Kamer en te beschermen slachtoffers actief te informeren over de laatste verstoring, nu die in totaal een lange(re) duur had, én een prognose ten aanzien van hoe lang de verstoring nog zou voortduren indertijd niet gegeven kon worden. Daarnaast hebben de bij elektronische monitoring

⁵ Waar meerdere storingsmomenten aan de orde zijn geweest, is het aantal 'storingsuren' bij elkaar opgeteld om tot een totaal in uren te komen.

⁶ Sabotage of overtreding van een met de enkelband te controleren locatieverbod of -gebod.

betrokken justitiële instanties (DJI, reclassering en het openbaar ministerie (OM)) uit het oogpunt van veiligheid, ongeveer 80 dragers met een hoog risicoprofiel preventief, in een penitentiaire inrichting, ingesloten.

Er is hard gewerkt om het systeem van elektronische monitoring operationeel te houden en weer stabiel te krijgen. Na afloop van de verschillende verstoringen hebben betrokken instanties evaluaties uitgevoerd. In het verlengde hiervan zal ik een verdiepende analyse laten uitvoeren door een externe organisatie. Ik vind het belangrijk dat grondig onderzoek wordt gedaan naar knelpunten en bijzonderheden om te komen tot concrete verbeteringen ten aanzien van elektronische monitoring. Daarbij moet in het bijzonder aandacht zijn voor het uitvoeren van regulier onderhoud, nu dit een essentieel onderdeel van het onderliggende probleem (b)lijkt te zijn. Tegelijkertijd heb ik DJI opdracht gegeven de gemaakte afspraken, dan wel de controle hierop, met leveranciers over onderhoud aan het (mobiele) netwerk en de software aan te scherpen, en waar dat kan maatregelen te treffen om te zorgen voor meer stabiliteit en dus minder verstoringen. Ik verwacht dat hiermee de gevoeligheid van het huidige systeem kan worden teruggebracht en dat getrokken lessen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de enkelband gedurende de komende jaren.

Sabotage

Als een enkelbanddrager zijn enkelband saboteert, genereert deze automatisch een alarm richting eerdergenoemde monitoringsdienst. In een opvolgingsprotocol is vastgelegd hoe te handelen per type melding. Zo wordt bij een te beschermen slachtoffer onmiddellijk de politie geïnformeerd.

Cijfers van de reclassering en DJI wijzen uit dat een enkelband in 2018 in 97,5 procent van de gevallen bleef waar hij hoort: om de enkel van een drager. Uit hun gegevens blijkt dat in 2018 101 personen zich 103 keer hebben onttrokken gecombineerd met sabotage van hun enkelband. Op basis van verkregen informatie van het Centraal Justitieel Incassobureau is bekend dat op 11 maart 2019, 97 van de 101 personen zijn opgespoord of zichzelf hebben gemeld. Op die datum staat het restant gesignaleerd en wordt gezocht. Opgespoorde saboteurs worden gevangen genomen. Daarna wordt bepaald welke precieze gevolgen de overtreding heeft en doet DJI aangifte van vernieling of verduistering van de enkelband.⁷

Uit bovenstaande concludeer ik dat het aantal sabotages in 2018 is toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar (2017).⁸ Die toename dient in perspectief te worden geplaatst, omdat ook het aantal dragers is gestegen. Met als resultaat dat in 2018 – onder aan de streep – sprake is van een stijging

⁷ Op grond van artikel 350 van het Wetboek van Strafrecht kan hij die opzettelijk en wederrechtelijk enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort (zoals een enkelband), vernielt, beschadigt, onbruikbaar maakt of wegmaakt, worden bestraft met een celstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie.

⁸ *Kamerstukken* 29 279 en 24 587, nr. 426

aan sabotages van circa één procent ten opzichte van 2017. Ik heb de verantwoordelijke instanties gevraagd door dossieranalyse te proberen beter zicht te krijgen op factoren die maken dat een drager overgaat tot het saboteren van een enkelband. Met deze kennis wil ik daar waar mogelijk doelgericht(er) inzetten op het voorkomen van onttrekkingen in combinatie met sabotage van enkelbanden. Te meer nu instanties, na een eerdere aan uw Kamer toegezegde uitvraag, hebben laten weten dat er weinig winst te behalen valt in het, op het terrein van risico's, vollediger maken van adviezen voor beslissingen inzake de inzet van een enkelband. Daarin kunnen, zo hebben instanties mij bericht, slechts enkele verbeteringen worden aangebracht, die zullen worden doorgevoerd. Voorbeeld hiervan is het altijd specifiek toesnijden van een advies op de delinquent én de door de beslisser (DJI, het OM of de rechter) te hanteren wegingsgronden.

Daarnaast inventariseer ik of sabotage kan worden ontmoedigd door het zelfstandig strafbaar stellen van onttrekking aan justitieel toezicht, en wil ik onverminderd inzetten op verhoging van de kwaliteit, waaronder stevigheid, van een enkelband. Ik besef dat een geheel niet te saboteren enkelband een illusie is, omdat een band geen gevaar mag vormen voor een drager. Deze mag niet resulteren in aanvullend letsel bij een ongeval of behandeling van ernstig letsel verhinderen met alle – levensbedreigende – gevolgen van dien. Daar komt nog bij dat voor zover bekend een dergelijke enkelband op dit moment gewoonweg niet op de markt te verkrijgen is.

Aanbesteding

Dit gezegd hebbende, heeft het mijn voorkeur om, met inachtneming van bovenstaande, in het kader van een lopende aanbesteding voor 2020 e.v. een stabielere netwerkverbinding en een steviger enkelband aan te schaffen.

Deze aanbesteding is in volle gang. De leveranciers zijn aan zet te offeren op het totale pakket aan geformuleerde eisen en wensen. Ik heb DJI opdracht gegeven de aanbesteding dit jaar af te ronden, zodat medio 2020, wanneer de huidige contracten aflopen, kan worden gewerkt met een instrumentarium dat in deze tijd het best past bij onze eisen en wensen.

Tot besluit

Een enkelband is een ondersteunend middel. Het wordt, naast andere middelen zoals een meldplicht, onder andere toegepast om de naleving van opgelegde recidivebeperkende voorwaarden te controleren. Daarbij kent het gebruik van technologie een zeker risico op storing. Hiermee is niet gezegd dat verstoringen, dit geldt, in mijn optiek, ook voor sabotages, toelaatbaar en verwaarloosbaar zijn. Integendeel, om deze zo veel mogelijk in de kiem te smoren, tref ik een aantal – in deze brief beschreven – maatregelen. Die moeten de beschikbaarheid en stevigheid verder vergroten, zodat de enkelband optimaal kan worden ingezet waarvoor deze bedoeld is, te weten: het beheersen van risico's, het beschermen van slachtoffers en het werken aan gedragsverandering bij dragers, dit alles om recidive te voorkomen.

De minister voor Rechtsbescherming,

S. Dekker