

De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?

KRISTEL BEYENS EN
IVO AERTSEN*

Op 17 november 2005 organiseerde de deelredactie Strafuitvoering en justitiële hulpverlening van Panopticon een studiedag aan de VUB getiteld 'De autonome werkstraf: de wet in praktijk'. De werkstraf werd ingevoerd in mei 2002¹. Nooit heeft de toepassing van een nieuwe straf een dergelijk snelle opmars gekend in ons land. Na de afkondiging van de wet verscheen er prompt een reeks juridische analyses². Maar buiten wat incidentele aandacht vanwege de media als er weer eens een bekende Vlaming veroordeeld werd tot een werkstraf, was er in België bitter weinig systematische informatie beschikbaar over de toepassing en de uitvoering van deze straf in de praktijk. De redactie achtte het dus hoog tijd voor een eerste kritisch criminologisch-penologisch bilan van deze 'nieuwe' penale praktijk.

HET GEBREK AAN INFORMATIE STAAT IN SCHRIL CONTRAST TOT DE AANDACHT

Het schrijnende gebrek aan (criminologische) wetenschappelijke studies over de praktijk van de werkstraf staat in schril contrast tot de aandacht voor deze straf bij de betrokken actoren, het publiek en de media. Art. 14 van de wet schrijft voor dat de achttiende maand na haar inwerkingtreding een evaluatierapport over de toepassing van de wet moet neergelegd worden bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en bij de Senaat. Dit is ondertussen gebeurd³ en Hans Dominicus stelde op de studiedag de belangrijkste geactualiseerde (tot 2005) kwantitatieve gegevens over de toepassing en de uitvoering van de werkstraf voor. Hij lichtte de beleidsmatige en organisatorische context van de werkstraf toe en gaf een kritische analyse van het beschikbare cijfermateriaal vanuit de werking van de dienst Justitiehuisen. Hoeveel werkstraffen worden er jaarlijks uitgesproken en door en voor wie, voor welke feiten en wat is de gemiddelde duur van de werkstraf? In welke mate wordt er gebruik gemaakt van een voorafgaandelijk sociaal onderzoek? En hoe zit het met de vervangende straf? Dominicus' bijdrage verder in dit nummer geeft een antwoord op deze elementaire vragen op basis van de meest geactualiseerde kwantitatieve data waarover de Steundienst Alternatieve Maatregelen op dit moment beschikt.

De werkstraf wordt voorgesteld als een belangrijke vernieuwing in het Belgische straffenpakket. Sinds de invoering van het Strafwetboek in 1867 is het immers nooit gebeurd dat er een *hoofdstraf* is toegevoegd aan het klassieke duo van de gevangenisstraf en de geldboete. Tegelijk moet de invoering van de werkstraf als *autonome* straf

* Respectievelijk hoofddocent, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel en docent, Onderzoekseenheid Strafrecht, strafvordering en criminologie, Katholieke Universiteit Leuven. Beide auteurs maken deel uit van de deelredactie Strafuitvoering en justitiële hulpverlening en traden op als editors voor de diverse bijdragen van dit themanummer.

¹ Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *B.S.* 7 mei 2002.

² Zie voetnoot 8 in de bijdrage van K. Beyens in dit nummer.

³ Zie ook Dominicus (2004) over de evaluatie van de periode 07/05/2002 - 30/06/2003.

beschouwd worden als een voortzetting van een bestaande praktijk, die aanvangt in 1994 met de invoering van de dienstverlening in het kader van de probatie en de bemiddeling in strafzaken⁴. Kristel Beyens wijst er in haar bijdrage echter op dat de autonome werkstraf verstaat van het gedachtegoed van de eerste generatie rehabilitatieve alternatieven, waarvan de dienstverlening oorspronkelijk een uitloper was. In haar penologische analyse stelt ze vast dat aan de werkstraf fundamenteel andere doelstellingen worden toegeschreven dan aan de dienstverlening. Dit verschil weerspiegelt zich ook in een 'kale' uitvoeringspraktijk, die grotendeels ontdaan wordt van sociale begeleiding. Ze analyseert de werkstraf als een 'eigentijdse' straf die niet los te zien is van globale maatschappelijke evoluties en ontwikkelingen op het vlak van strafrechtelijke controle.

Dat de beschreven bestraffingsontwikkelingen niet uniek zijn voor België wordt uitgelegd door Anton van Kalmthout in zijn internationaal vergelijkende bijdrage. De werkstraf is in vele landen een antwoord op de recente onmythologisering van de behandelingsideologie en de reeds lange zoektocht naar alternatieven voor de korte gevangenisstraf. Net als in België wordt de organisatie van de uitvoering en de controle van de werkstraf in vele landen als problematisch geïdentificeerd en stelt men een ontwikkeling vast naar een uitvoering die zich inschrijft in een hoofdzakelijk contractueel en controle-rend dispositief, zonder de klassieke steun- en hulpverlening.

Naast deze eerder academische bijdragen krijgt ook een aantal direct betrokkenen in de praktijk het woord: gerechtelijke actoren (een rechter, een parketmagistraat en een advocaat), medewerkers uit de justitiehuisen (een coördinator gerechtelijke alternatieve maatregelen en een justitieassistent) en vertegenwoordigers van de projectplaatsen waar de werkstraffen worden uitgevoerd (een 'dispatching-project', een niet-gesubsidieerd en een gesubsidieerd project). Dit geeft een eerste inzicht in de bonte uitvoeringspraktijk. Verder wetenschappelijk onderzoek is echter noodzakelijk om een min of meer globaal beeld te krijgen van de toepassing en de uitvoering van de werkstraf. In principe zouden we heel wat moeten leren over de toepassing van de werkstraf uit de veroordelingsstatistieken, die aangemaakt worden op de Dienst Strafrechtelijk Beleid. Deze statistieken zijn echter ontoereikend, zelfs voor een oppervlakkige analyse van de recente toepassingspraktijk⁵. Een andere mogelijke bron van informatie zouden de jaarverslagen van de dienst Justitiehuisen kunnen zijn, waar in principe informatie is terug te vinden over de uitvoeringsmandaten van de dienstverlening/vorming⁶ en de autonome werkstraf. De jaarverslagen laten echter enkele jaren op zich wachten en daarenboven is de weergave van de gegevens niet steeds even betrouwbaar⁷. Sinds 1 januari 2005 is de dienst Justitiehuisen wel gestart met een nieuw registratiesysteem, SIPAR⁸, dat gebruikt wordt in alle justitiehuisen. Dit systeem moet de vroegere invul-

⁴ Wet van 10 februari 1994 tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, *B.S.* 27 april 1994; Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, *B.S.* 27 april 1994.

⁵ Dit blijkt uit persoonlijke contacten met de producenten van deze statistieken. Voor meer informatie over de mogelijkheden en de onmogelijkheden van de veroordelingsstatistieken, zie De Pauw, Deltenre, Hendricx & Willems (2006).

⁶ Jammer genoeg wordt in de jaarverslagen de informatie over de dienstverlening en de vorming niet apart weergegeven, waardoor het moeilijk is om de toepassing van de dienstverlening en de autonome werkstraf te vergelijken.

⁷ Zie de bijdrage van Eric Maes (2004) in *Panopticon*, waar hij een analyse maakt van de jaarverslagen van de justitiehuisen tussen 1999 en 2002 en de belangrijkste pijnpunten aangeeft.

⁸ *Système Informatique Para-judiciaire*.

statistiek vervangen die gebruikt werd voor het aanmaken van het cijfermateriaal over de opdrachten van de justitiehuisen. Ondertussen is aan het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek (NICC) een onderzoeksproject gestart om de wetenschappelijke exploitatie van deze gegevensbank te onderzoeken, maar dit onderzoek is nog lopende. Uit dit alles kunnen we concluderen dat het droevig gesteld is met de statistieken om aan systematisch onderzoek te doen naar de toepassing en uitvoering van de werkstraf. Dit is trouwens geen geïsoleerde vaststelling voor de werkstraf, maar geldt evenzeer voor de uitvoering van de andere straffen in België⁹. De voorwaarden om een *knowledge based* beleid te voeren zijn hierdoor allesbehalve vervuld.

DE WERKSTRAF GENIET EEN GROTE MATE VAN LEGITIMITEIT

De werkstraf geniet een grote mate van legitimiteit bij de politici, de magistratuur en de bevolking. De jaarlijkse toename van de toepassing van de werkstraf wijst op een grote geloofwaardigheid van de werkstraf bij de magistratuur. Onderzoek moet wel nog aantonen of dit zo is bij alle magistraten of dat dit eerder het resultaat is van het enthousiasme van een deel van de magistratuur. De bijdrage van De Pauw, Raes en Van Loock verder in dit themanummer licht alvast een tipje van de sluier op over de toepassing van de werkstraf bij drugsmisdrijven in Brussel. Hun gedetailleerde analyse toont aan dat slechts de helft van de rechters een werkstraf oplegt. Van die helft zijn amper drie rechters verantwoordelijk voor 57% van het totaal aantal opgelegde werkstraffen. We kunnen deze gegevens niet veralgemenen, maar deze scheve verdeling is alvast veelzeggend voor de selectieve interesse van de magistraten voor deze straf en stelt het enthousiasme vanwege de magistratuur in een meer genuanceerd daglicht. Verder onderzoek is ook hier aanbevolen.

Ook bij het publiek geniet de werkstraf een sterke legitimiteit. Reeds voor de werkstraf als autonome straf ingevoerd was in België bleek uit een publieksbevraging in 1997 dat op de vraag welke straf men zou opleggen voor een recidivist inbreker die een televisie gestolen heeft¹⁰, vijftig percent van de bevolking een dienstverlening zou kiezen. Ongeveer twintig percent zou kiezen voor een bemiddeling, twintig percent voor een gevangenisstraf en slechts tien percent voor een geldboete (Beyens, 2000: 450-452). Dat deze bevindingen niet als incidenteel kunnen afgedaan worden, blijkt uit de herhaalde afnamen van de International Crime Victim Survey sinds 1989, die deze hoge score voor de dienstverlening steeds opnieuw bevestigen. Ook uit de kwantitatieve justitiemonitor uit 2002 blijkt dat 54 percent van de bevolking zich als voorstander van alternatieve straffen uitsprekt (Parmentier e.a., 2004). Hoewel het publieke-opinieonderzoek naar visies op straf gerust een mijnenveld kan genoemd worden wegens allerlei methodologische en conceptuele valkuilen (Beyens, 2005), kan uit het geheel van bovenstaande bevindingen voorzichtig geconcludeerd worden dat er bij de bevolking een ruim draagvlak bestaat voor de werkstraf en dat deze straf in bepaalde gevallen een legitimiteit geniet. De redenen en achtergronden van deze populariteit zijn hiermee nog niet bloot gelegd en vereisen meer diepgaand onderzoek.

⁹ Voor een kritiek op de staat van de strafuitvoeringsstatistieken, zie Beyens (2006).

¹⁰ Deze vraag, overgenomen uit de International Crime Victim Survey, werd mee opgenomen in de Veiligheidsmonitor van 1997, welke een nationale telefonische bevraging is.

Een andere manier waarop het succes van een straf kan afgemeten worden betreft haar effectiviteit, vertaald naar de mate dat ze een positief effect heeft op degene die ze moet ondergaan. 'Werkt' de werkstraf wel? En zijn de resultaten voor de werkstraf beter dan voor een gevangenisstraf of voor een geldboete? Het meten van dergelijke effecten is echter geen sinecure, al is het maar omdat één en ander uiteraard afhankelijk is van de (vaak niet geëxpliciteerde) doelstellingen die men nastreeft en het uitgangspunt van waaruit men vertrekt. Wil men afschrikken, normen bevestigen, verdere criminaliteit voorkomen, reintegreren, herstellen? Recidive is hier op het eerste gezicht de meest aangewezen indicator, maar degelijke gegevens zijn schaars, om niet te zeggen onbestaande in België. Gemakkelijker te meten is de mate waarin werkstraffen succesvol worden afgerond. Een andere benadering is onderzoek naar de beleving door de werkgestraften zelf. Dergelijk belevingsonderzoek is niet onbestaande, maar tot op heden slechts op zeer kleine schaal uitgevoerd¹¹. Ook hier dringt verder systematisch onderzoek zich op.

DE OVERBODIGHEID VAN EEN BELEID

Het wetgevingsproces met betrekking tot de autonome werkstraf toonde gedrevenheid. Na enkele korte vrijages met de leerstraf en het elektronisch toezicht ging het vastberaden in de richting van een eigen strafidentiteit. De wetgever vond het niet nodig om de conclusies af te wachten van de commissie 'Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting', die bij Koninklijk Besluit van 27 juni 2000 werd opgericht en waarbij het de taak was van de subcommissie Straftoemeting een coherente globale hervorming van de straftoemeting uit te werken¹². De bijdragen in dit themanummer geven aan dat de verhoopte strafidentiteit in de toepassing van de wet op veel minder eenduidige wijze terug te vinden is. De praktijk van de straftoemeting doet tal van vragen rijzen, die onder meer betrekking hebben op de -mogelijk - selectieve toepassing van de werkstraf: grote verschillen tussen rechters en tussen gerechtelijke arrondissementen, het grote aandeel van bepaalde delictsoorten (verkeersdelicten) en een scheeftrekking naar sociale situatie van de werkgestraften (oververtegenwoordiging van non-actieven, wat meteen het evidente karakter van 'vrijetijdsstraf' in vraag stelt). De vele basisopties en combinatiemogelijkheden waarover de rechter beschikt bij het opleggen van de werkstraf, werken een duidelijke oriëntatie van de rechterlijke beslissingen niet meteen in de hand. Dispariteiten doen zich niet alleen voor bij de rechterlijke straftoemeting, maar laten zich nog meer gevoelen in de uitvoeringspraktijk. Deze is nog veel minder transparant en leidt tot een grote onoverzichtelijkheid. Dit uit zich thans onder meer in de wijze waarop de vervangende straf wordt uitgevoerd. De variëteit van uitvoeringsmodaliteiten zal wellicht nog toenemen wanneer straks de strafuitvoeringsrechtbanken gevangenisstraffen tot een jaar kunnen omzetten in werkstraffen.

De vraag waar de werkstraf dan wél op gericht is, wordt steeds minder belangrijk. Naarmate de werkstraf exponentieel toeneemt, gaat meer en meer aandacht naar het beheersbaar maken van de uitvoeringspraktijk. De werkstraf vertegenwoordigt niet

¹¹ Zie Van Schelvergem (2005), die een kwalitatieve bevraging deed bij werkgestraften in Gent.

¹² Voor de resultaten van de werkzaamheden van de commissie Holsters, die op 9 mei 2003 werden bekend gemaakt, zie de publicatie 'De commissie Holsters buitenspel?', die tot stand kwam naar aanleiding van de studiedag op 28 november 2003, georganiseerd door de deelredactie Strafuitvoering en justitiële hulpverlening (Aertsen, Beyens, De Valck & Pieters, 2005).

meer de kleine KMO die de probatie is, maar groeit uit tot een middelgroot of zelfs groot bedrijf waarbij steeds nieuwe zakenpartners uit de overheids- en non-profit sector worden aangetrokken. Vragen naar het effect van de werkstraf op het terugdringen dan wel het uitbreiden van de vrijheidsstraf zijn - ook in dit themanummer - zo goed als niet meer aan de orde bij de betrokkenen in de toepassings- en uitvoeringspraktijk. De opwaartse stuwning van de werkstraf in de praktijk verdringt vragen van strafphilosophische en strafpolitieke aard ongenadig naar de achtergrond. Niet enkel het effect op de vrijheidsstraf blijkt irrelevant geworden, ook het opwerpen van meer fundamentele vragen met betrekking tot het zelfbeperkende en machtskritische karakter van het strafrecht is in deze context *not done*. Een totaal andere dynamiek bepaalt thans het spel, met name die van de performantie en het economisch denken. De werkstraf - als prominent bestanddeel van de strafrechtsbedeling - is in een mum van tijd geworden tot een systeem op zich dat vraagt om besteding en uitbreiding. Dit alles staat inderdaad ver af van de voorstellen van de commissie Holsters, waar gepleit werd voor een coherent en subsidiair bestraffingssysteem, geleid door duidelijke strafdoelen en principes van participatieve en communicatieve aard. In die voorstellen werd het debat ter terechtzitting geherwaardeerd en werden rechter en openbaar ministerie bijgestaan door straftoemingsadviseurs die onder meer, door het voorzien in feedback aangaande de strafuitvoeringspraktijk, konden bijdragen tot het ontwikkelen van een samenhangend rechterlijk beleid.

En toch, zo blijkt uit de praktijkgerichte bijdragen in dit themanummer, heeft de werkstraf een groot inhoudelijk potentieel. Verdere praktijkontwikkeling en onderzoek met betrekking tot - bijvoorbeeld - de rol en de aard van de betrokkenheid van de dader voor, tijdens en na de rechterlijke beslissing dienen gestimuleerd. Met name de vraag naar het soort appèl dat van de werkstraf uitgaat (of kan uitgaan) op de persoon van de dader is hierbij belangrijk: wordt het verantwoordelijkheidsgevoel aangesproken of eerder de negatieve motivatie (vermijden van gevangenisstraf en strafregister)? Ook de rol en het soort betrokkenheid van de samenleving kunnen veel sterker ontwikkeld en tot uitdrukking gebracht worden: welke betekenis heeft de werkstraf voor de prestatieplaats en voor de bredere samenleving? Tenslotte is er ook de rol van, en betekenis voor het slachtoffer: ook dit thema blijft praktisch onbehandeld. Zolang het inhoudelijk functioneren van de werkstraf op deze en andere punten niet wordt uitgeklaard, zullen vals bewustzijn en vage legitimering de bovenhand blijven houden.

BIBLIOGRAFIE

- Aertsen, I., Beyens, K., De Valck, S., & Pieters, F. (Eds.). (2004). De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting. Brussel: Politeia.
- Beyens, K. (2000). Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting. Brussel: VUBPress.
- Beyens, K. (2005). Prestatie of perceptie? De burger aan het woord. *Orde van de Dag*(29), 7-14.
- Beyens, K. (2006). Het nakomertje in de Belgische criminografie. In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (Eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*. Brussel: VUBPress (te verschijnen).

- De Pauw, W., Deltenre, S., Hendricx, C., & Willems, M. (2006). De veroordelingsstatistiek. In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (Eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België*. Brussel: VUBPress (te verschijnen).
- Dominicus, H. (2004). De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken. *Fatik*, 22(103), 5-14.
- Maes, E. (2004). Enkele cijfers over de werking van de justitiehuisen (1999-2002) naar aanleiding van het vijfjarig bestaan van de justitiehuisen. *Panopticon*, 24(6), 73-109.
- Parmentier, S., Vervaeke, G., Goethals, J., Doutrelepont, R., Kellens, G., Lemaître, A., et al. (2004). *Justitie doorgelicht. De resultaten van de eerste Belgische 'justitiebarometer'*. Gent: Federaal Wetenschapsbeleid - Academia Press.
- Van Schelvergem, L. (2005). *Onbetaalde arbeid als straf: kwalitatief onderzoek naar de beleving van de werkstraf*, Licentiaatsthesis criminologie, Brussel: VUB.