

De werkstraf als hedendaagse straf

KRISTEL BEYENS*

1. EEN PENOLOGISCH PERSPECTIEF OP DE WERKSTRAF

Op 7 mei 2002 verscheen de Wet tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken van 17 april 2002 in het Belgisch Staatsblad. Art. 7 Sw. bepaalt voortaan dat de rechter over de mogelijkheid beschikt om een werkstraf op te leggen als hoofdstraf. Vanuit deze hoedanigheid mag ze niet samen opgelegd worden met een gevangenisstraf. Art. 37 ter tot 37 quinquies Sw. omschrijven de werkstraf en de concrete toepassingswijze. *"De werkstraf wordt gedefinieerd als een activiteit die kosteloos wordt verricht tijdens de vrije tijd, waarover de veroordeelde naast zijn eventuele school- of beroepsactiviteiten beschikt. De werkstraf mag uitsluitend worden verricht bij openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en de gewesten, dan wel bij verenigingen zonder winstoogmerk of bij stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk"* (Art. 37quater. § 1 Sw.).

Amper vier jaar later is duidelijk dat de invoering van de werkstraf een schot in de roos is geweest, althans wat de kwantitatieve toepassing betreft. Dit artikel analyseert hoe dit 'succes' kan begrepen en geëvalueerd worden vanuit penologisch opzicht. De werkstraf past in een humaniseringstendens van de bestraffing. Tegelijk moet ze een antwoord bieden op een dwingende vraag van een systeem dat zoekt naar oplossingen voor een lang aanslepend probleem van overbevolkte gevangenissen. In die zin kan de werkstraf beschouwd worden als een vorm van 'voorkeurstrategie' om een reductivistisch beleid te voeren, dat erop gericht is om de gevangenisstraf te reserveren als ultieme strafoptie (Rutherford, 1984). De vraag is of de werkstraf deze belofte kan waarmaken.

De invoering van de werkstraf zou kunnen gezien worden als een exponent van een nieuwe generatie alternatieven voor de gevangenisstraf. Na de probatie, die ingevoerd werd in 1964, en die het resultaat was van een rehabilitatief en behandelingsgericht bestraffingsideaal, is de werkstraf een voorbeeld van de tweede generatie alternatieven. Als antwoord op de kritiek van het (vermeende) te softe karakter van de eerste generatie alternatieven beantwoorden deze 'alternatieven' veel meer aan doelstellingen van bestraffing en controle. De werkstraf is in die zin een voorbeeld van een 'intermediaire straf', die zich bevindt op het continuüm tussen de gevangenisstraf en de meer behandelingsgerichte alternatieven (Morris & Tonry, 1990). Het verschil met de eerste generatie alternatieven uit zich ook in de naamgeving: terwijl de eerste generatie alternatieven stevast alternatieve *sancties* worden genoemd, worden de tweede generatie alternatieven eerder omschreven als alternatieve *straffen*, straffen in de gemeenschap of gemeenschapsgerichte straffen¹. Dit moet niet alleen hun strafkarak-

* Professor, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

¹ In het Engels spreekt men over *"community penalties"* of *"community punishment"* (Bottoms, Geltshorpe & Rex, 2001).

ter nog meer onderstrepen, maar ook het feit dat ze hun alternatieve status hebben ingeruild voor een volwaardig statuut.

De eerste generatie van behandelingsgerichte alternatieven komt tot stand in wat Garland (1985) beschrijft als de '*era of penal welfarism*', waar de nadruk ligt op resocialisering en behandeling. De zoektocht naar alternatieven wordt geïnspireerd door de vaststelling dat de vrijheidsberoving talrijke nadelige effecten heeft en dat de gevangenisstraf problemen creëert in plaats van ze oplost. Via alternatieve sancties wil men (verdere) maatschappelijke uitsluiting als gevolg van strafrechtelijk optreden zoveel mogelijk vermijden. De eerste generatie alternatieven kaderen dus in een bredere maatschappelijke visie op criminaliteit, als artefact van een cumulatie van onopgeloste individuele problemen en van maatschappelijke (achterstellings)factoren. Individuele preventie wordt nagestreefd via maatregelen gericht op (re)integratie van de dader.

Hoewel het behandelingsideaal nooit echt is doorgebroken in België, is het niet toevalig dat de probatie in de jaren zestig werd ingevoerd. Deze periode valt immers samen met het hoogtepunt van de verzorgingsstaat die inclusie en geloof in behandelbaarheid en kneedbaarheid van de delinquent hoog in het vaandel draagt (Young, 1999). Het heeft lang geduurd eer de probatie enige voet aan de grond kreeg², laat staan dat ze een waar en geloofwaardig alternatief voor de gevangenisstraf is geworden (Snacken, 1986; Beyens, 2000). De probatie blijft bovendien met handen en voeten gebonden aan de vrijheidsberoving, aangezien ze enkel kan opgelegd worden in combinatie met een uitstel van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf of een opschorting. Deze verbondenheid met de gevangenisstraf is vooral nefast in het licht van het risico op *net widening*. Uit onderzoek blijkt dat rechters geneigd zijn om langere gevangenisstraffen op te leggen wanneer ze uitstel verlenen, uit vrees dat de gevangenisstraf anders onvoldoende afschrikwekkend zou zijn. Bij mislukking van de probatie en herroeping van het uitstel leidt dit tot langere gevangenisstraffen (Snacken & Beyens, 2002: 277).

De overbevolking van de gevangenen en het te softe imago van de eerste generatie alternatieven zet de beleidsmaker er toe aan om andere alternatieven te zoeken. In 1994 wordt de dienstverlening ingevoerd, als probatievoorwaarde in combinatie met opschorting van de uitspraak of uitstel van de uitvoering van een gevangenisstraf of een geldboete³, én als voorwaarde voor verval van de strafvordering in het kader van de bemiddeling in strafzaken⁴. Alternatieven blijven niet langer voorbehouden voor 'korte' gevangenisstraffen⁵. Recidive blijft nog steeds een belangrijke belemmering voor de toepassing van (probatie)-uitstel en opschorting. De dienstverlening als voorwaarde in het kader van probatie-opschorting en -uitstel blijft direct verbonden met een gevangenisstraf. In tegenstelling tot de werkstraf, heeft de dienstverlening nooit een gelijkaardig succes bij de magistratuur gekend⁶. Het loont dus de moeite om na te

² In 1994, 30 jaar na haar invoering, liepen er slechts 5664 probatieopdrachten (Dienst Justitiehuisen, 2003). Tien jaar later, in 2004, is dit cijfer gestegen tot 9394 (FOD Justitie, 2005: 23)

³ Wet tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, *B.S.* 27 april 1994.

⁴ Wet van 10 februari 1994 houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken, *B.S.* 27 april 1994.

⁵ Cf. uitbreiding van de mogelijkheid tot uitstel en de probatie tot straffen tot vijf jaar.

⁶ Over de karige toepassing van de dienstverlening, zie o.a. Bellis (1999) en over de achterliggende motieven bij de toepassing van de dienstverlening, zie Beyens (2000a: 420-423).

gaan waar de verschillen zich situeren en hoe de snelle doorbraak van de werksstraf kan begrepen worden.

Dit artikel analyseert de werkstraf aan de hand van de belangrijkste wettelijke bepalingen, maar beperkt zich tot het signaleren van een aantal merkwaardigheden of pijnpunten, die relevant zijn voor een verdere penologische analyse. Na de afkondiging van de wet verschenen er immers prompt talrijke juridische analyses⁷. Die doelstelling van dit artikel is een penologische analyse van de aard, de toepassing en de uitvoering van de werkstraf, evenals een situering van deze straf binnen de bredere ontwikkelingen van de bestraffing en de strafuitvoering.

2. DE TOEPASSING VAN DE WERKSTRAF

Een werkstraf kan opgelegd worden indien een feit van die aard is dat het door een politiestraf of een correctionele straf gestraft dient te worden. De duur van een werkstraf is minstens 20 uren en ten hoogste 300 uren⁸. Een werkstraf van 45 uren of minder is een politiestraf. Een werkstraf vanaf 46 uren tot 300 uren is een correctionele straf (Art. 37ter. §1 en 2 Sw.). De rechter bepaalt enkel de duur van de werkstraf. Het is de justitieassistent die, in overleg met de betrokkene, de invulling van de straf bepaalt. De rechter kan evenwel aanwijzingen geven omtrent de concrete invulling.

Het gaat om een straf die door de rechter in concreto overwogen wordt. Rekening houdend met verzachtende omstandigheden komen ook alle correctionaliseerbare misdaden in aanmerking voor een werkstraf, waardoor ook het hof van Assisen een werkstraf kan opleggen (Vandromme, 2002: 484).

Vanuit de optie dat moet vermeden worden dat de werkstraf vooral zou toegepast worden bij lichte feiten en om het risico op *net widening* zoveel mogelijk uit te sluiten, is gekozen voor een zo breed mogelijke toepassingsruimte⁹. Opmerkelijk is dat gerechtelijke antecedenenten geen beletsel vormen voor een werkstraf. Een werkstraf kan dus opgelegd worden indien men vroeger reeds veroordeeld is geweest tot een gevangenisstraf, een werkstraf of een geldboete. Dit is alvast een belangrijk verschil met de dienstverlening en een uiting van het feit dat de werkstraf werkelijk bedoeld is als autonome *hoofdstraf*.

⁷ Juridische analyses van de wet zijn o.a. terug te vinden in Dupont (2002); Guillaïn (2002); Jacobs & Dantinne (2002); Vandromme (2002; 2003); Vander Beken & Flaveau (2002); Jacobs (2003); Rozie (2003); Vander Beken (2003); De le Court (2004).

⁸ In geval van wettelijke herhaling kan iemand veroordeeld worden tot het dubbele van het maximum van de straf, waardoor een straf van 600 uren tot de wettelijke mogelijkheden behoort. De duur van de werkstraf kan, ook na aanname van verzachtende omstandigheden, nooit minder bedragen dan 20 uren (Vandromme, 2002: 492; Rozie, 2003: 167).

⁹ Deze reikwijdte wordt echter wel afgeremd door een limitatieve lijst van misdrijven die uitgesloten worden van een werkstraf, nl. feiten bedoeld in de artikelen 347bis Sw. (gijzelneming), 375 tot 377 Sw. (verkrachting, aanranding van de eerbaarheid), 379 tot 386ter Sw. (indien deze feiten werden gepleegd op en met behulp van minderjarigen - vormen van zedenschennis, bederf van de jeugd en prostitutie), 393 tot 397 (verschillende vormen van doodslag) en 475 (doodslag om diefstal of afpersing te vergemakkelijken).

Een zoektocht in de geschreven pers toont alvast aan dat de werkstraf bij zeer uiteenlopende misdrijven wordt opgelegd, nl. drugsdealing, een kassierster die haar familie gratis laat winkelen, Cd-piraterij, het binnen smokkelen van drugs in de gevangenis, wapentrafië, misbruik van politie-uniform, handtasdiefstal, winkeldiefstal, verkeersagressie, etc.

Omwille van de duidelijkheid inzake de doelstellingen van de straf en om strafverzwaring zoveel mogelijk tegen te gaan, dient cumulatie van verschillende straffen zoveel mogelijk vermeden te worden. Door een combinatie van werkstraf en effectieve gevangenisstraf uit te sluiten¹⁰ komt de wetgever hier op het eerste gezicht aan tegemoet. Anderzijds is het wel mogelijk om een werkstraf geheel of gedeeltelijk met uitstel¹¹ op te leggen en hier probatievoorwaarden en/of een opleiding aan te verbinden. Ook een cumul met de geldboete wordt niet uitdrukkelijk uitgesloten. Een werkstraf kan eveneens opgelegd worden met andere bijkomende straffen, zoals de ontzetting uit bepaalde burgerlijke en politieke rechten, de bijzondere verbeurdverklaring of rijverbod¹². Dit leidt in de praktijk toch nog tot heel wat combinatiemogelijkheden en komt blijkbaar tegemoet aan een behoefte tot individualisering bij de rechter. De cijfers van de dienst Justitiehuis en de veroordelingscijfers zijn momenteel ontoereikend om een analyse te maken van de mate waarin de rechter gebruik maakt van deze cumulmogelijkheden. Vanuit reductionistisch standpunt zouden we echter willen pleiten voor zoveel mogelijk terughoudendheid t.a.v. het combineren van straffen, omdat het opdrijven van de voorwaarden de kans op slagen vermindert en dus de kans tot herroeping en tot de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf verhoogt. De wet voorziet immers dat de rechter, wanneer hij een werkstraf oplegt, meteen een vervangende gevangenisstraf of geldboete uitspreekt die van toepassing *kan* worden wanneer de werkstraf niet, of niet volledig wordt uitgevoerd (Art. 37ter § 1 Sw.). Omdat een werkstraf niet kan worden afgedwongen - dat zou immers in strijd zijn met het internationaal verbod op dwangarbeid - en de veroordeelde zich dus ten allen tijde aan zijn straf kan onttrekken is de vervangende gevangenisstraf ingevoerd als stok achter de deur. Zo wordt de vrijheidsberoving via een achterpoortje terug binnen geloodst. Vanuit reductionistisch perspectief kan deze optie alleen maar betreurd worden. Blijkbaar is deze stok achter de deur belangrijk voor een geloofwaardig bestraffingsstelsel. Maar aangezien er geen duidelijke richtlijnen zijn uitgewerkt, noch inzake een proportionele relatie tussen de werkstraf en de vervangende gevangenisstraf, noch inzake de relatie tussen het reeds uitgevoerde deel van de werkstraf en de resterende vervangende gevangenisstraf, kan dit als pervers effect hebben dat veroordeelden, die de werkstraf niet of slechts gedeeltelijk volbrengen, uiteindelijk geconfronteerd worden met een gevangenisstraf die langer is dan indien er onmiddellijk een gevangenisstraf zou opgelegd zijn¹³. Uit de cijfers van Dominicus in dit nummer¹⁴ blijkt dat tijdens het eerste werkingsjaar 27% van de vervangende gevangenisstraffen twaalf maanden of meer bedraagt. Dit kan wijzen op twee zaken: ofwel wordt de autonome werkstraf inderdaad opgelegd voor feiten die een gevangenisstraf van twaalf maanden of meer zouden rechtvaardigen, ofwel worden er relatief langere (vervangende) gevangenisstraffen opgelegd dan de feiten zouden rechtvaardigen. De bestaande gegevens zijn momenteel ontoereikend om toetsing van deze hypothesen toe te laten, maar indien de laatste hypothese klopt, dan wordt bij herroeping de reductionistische doelstelling teniet gedaan. De vonnisrechter, die de

¹⁰ Een combinatie van gevangenisstraf en werkstraf is echter wel mogelijk bij meerdadse samenloop (Rozie, 2003: 167).

¹¹ Voorgaande veroordelingen moeten echter wel in aanmerking genomen worden bij het geheel of gedeeltelijk uitstel van de tenuitvoerlegging van de werkstraf, nl. geen vroegere veroordeling tot een criminele straf of een gevangenisstraf van meer dan twaalf maanden (Rozie, 2003: 165). Een vroegere werkstraf staat geheel of gedeeltelijk uitstel daarentegen niet in de weg.

¹² Cass. 12 februari 2003, P.021530 F.

¹³ Voor een verdere uitwerking van de bepaling van de duur van de vervangende gevangenisstraf, zie de bijdrage van Alain Bloch in dit themanummer.

¹⁴ Zie figuur 13.

vervangende straf bepaalt, heeft geen zicht op de uitvoering van de werkstraf, en bepaalt de straf vooral vanuit vergeldend en afschrikkend oogpunt. Nu krijgt het parket een ruime appreciatiebevoegdheid inzake de uitvoering van de vervangende gevangenisstraf. De afwegingen betreffende de toepassing van de vervangende straf gebeuren mede op basis van het verslag dat vanuit de probatiecommissie aan het parket wordt overgemaakt. Men had ervoor kunnen kiezen om de mislukkingen naar de multidisciplinaire strafuitvoeringsrechtbank¹⁵ door te verwijzen, die met kennis van de oorzaken van de niet-uitvoering van de werkstraf een gepaste straf zou kunnen uitspreken. De niet of slechts gedeeltelijke uitvoering van de werkstraf kan immers te wijten zijn aan een veelheid van factoren en niet enkel te maken hebben met de slechte wil van de uitvoerder.

We wezen er reeds op dat, door de mogelijkheid om de werkstraf te combineren met probatievoorwaarden, waaronder opleiding, er tegemoet gekomen wordt aan een individualiseringsbehoefte bij de rechter. Anderzijds heeft de wetgever beslist om, in tegenstelling tot bij de dienstverlening, het beknopt voorlichtingsverslag en/of de maatschappelijke enquête *niet* te verplichten. Dit voorlichtingsverslag kan echter de (brood)nodige bijkomende informatie bieden over de sociale achtergrond, de fysieke en intellectuele capaciteiten van de beklaagde en dus over de haalbaarheid van de werkstraf. Het maximaliseren van de voorwaarden voor een accurate en geïnformeerde straftoemeting heeft het hier moeten afleggen tegen organisatorische argumenten van tijd- en kostenbesparing. Rekening houdend met de ruime toepassingsmogelijkheden die men voorzien heeft en met het feit dat men een zwaardere doelgroep beoogt dan bij de dienstverlening¹⁶, is een goede voorlichting onontbeerlijk en is deze beslissing dus betwistbaar. Het opleggen van een werkstraf in gevallen waar een persoonlijke problematiek aanwezig is kan immers leiden tot problemen bij de uitvoering van de straf, verhoogt de kans op mislukkingen, en ... verhoogt de kans op de uitvoering van de vervangende (gevangenis)straf. We stellen trouwens vast dat de magistraten, ondanks de lippendienst aan individualisering, vrijwillig weinig beroep doen op een maatschappelijke enquête: in 2003 werd slechts in 12% van de werkstrafmandaten een voorafgaande enquête gevraagd (Dienst Justitiehuisen, 2003). Ook hier zitten we met de onbeantwoorde vraag, die waard is om te onderzoeken: is de magistratuur niet geïnteresseerd in deze sociale voorlichting *tout court* en waarom niet, of moet de enquêtering zoals ze nu gebeurt bijgestuurd worden en meer afgestemd op een specifieke informatiebehoefte bij de magistratuur?

De wet legt niet op dat de beklaagde op de zitting aanwezig is (Art. 37ter § 3 Sw.). Hij kan zich laten vertegenwoordigen door zijn advocaat, die eveneens instemming kan geven voor de werkstraf. De rechter kan m.a.w. een werkstraf opleggen zonder dat hij de beklaagde heeft gezien of gesproken. Vanuit het oogpunt van een maximale toepassingsmogelijkheid is dit een goede zaak. De afwezigheid van een voorlichtingsverslag verhoogt in dit geval echter de kans dat de rechter een werkstraf uitspreekt voor iemand die hier weinig of niet op voorbereid is of niet geschikt om een werkstraf uit te voeren. Art. 37ter § 3 Sw. vermeldt wel dat de rechter de beklaagde voor de sluiting van de debatten inlicht over de draagwijdte van de werkstraf en dat hij hem hoort in zijn

¹⁵ De wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, B.S. 15 juni 2006

¹⁶ Cf. het wegvallen van de grendel van het gerechtelijk verleden en openstellen van de werkstraf voor quasi alle misdrijven.

opmerkingen. Gezien de werklast van de rechtbanken en de snelheid waarmee zaken meestal moeten afgehandeld worden kan men zich voorstellen dat deze inlichtingsplicht zich in vele gevallen beperkt tot een loutere formaliteit. De rechter beschikt trouwens niet over de nodige informatie om de beklaagde goed in te lichten, omdat hij weinig of geen zicht heeft op de uitvoeringspraktijk. Hier is contact met de justitieassistent dus veel beter voor geschikt. De maatschappelijke enquête of het beknopt voorlichtingsverslag hebben dus niet alleen als doel de rechter te informeren, maar ook en misschien nog meer, de betrokkene voor te bereiden op de straf. Iemand die een voorafgaandelijk gesprek gehad heeft met de justitieassistent en toestemt met de werkstraf zal zich m.a.w. beter bewust zijn van de draagwijdte van waarmee hij instemt, wat de kans op slagen verhoogt. Tegelijk kan men zich voorstellen dat, om een gevangenisstraf te vermijden, een beklaagde met om het even wat instemt.

3. DE UITVOERING VAN DE WERKSTRAF

De werkstraf moet uitgevoerd worden bij openbare diensten en dit binnen de twaalf maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan. Deze termijn is verlengbaar door de probatiecommissie, ambtshalve of op verzoek van de veroordeelde. Vertraging van de uitvoering is niet altijd de schuld van de veroordeelde, maar kan ook te wijten zijn aan een tekort aan beschikbare tewerkstellingsplaatsen. Zeker met het stijgende succes van de werkstraf is dit een reëel probleem. Om concurrentie met de reguliere arbeidsmarkt te voorkomen mogen de activiteiten niet bestaan uit activiteiten die doorgaans door bezoldigde werknemers worden verricht.

De veroordeelde wordt gevolgd door een justitieassistent en de probatiecommissie ziet toe op de tenuitvoerlegging (Art. 37quinquies § 1 Sw.). De justitieassistent bepaalt, na de veroordeelde te hebben gehoord en rekening houdend met zijn opmerkingen, de concrete invulling van de straf. Het consensuele aspect van de werkstraf, dat ook al aanwezig is bij de toepassing (de beklaagde moet zijn akkoord verlenen), wordt dus betrokken naar de uitvoering. Men kan zich echter afvragen in hoeverre er sprake is van een werkelijke keuzemogelijkheid en inspraak van de veroordeelde en of er een aanbod beschikbaar is dat tegemoet komt aan de specifieke noden van de werkgestrafte. Hier rijst de vraag naar de mate waarin zich '*matchingsproblemen*' zullen voordoen naar de compatibiliteit van vraag en aanbod van de prestatieplaatsen. Dit is voorwerp van toekomstig onderzoek¹⁷. Wanneer de werkstraf moet uitgeboet worden tijdens de avonden en weekeinden¹⁸ is het aanbod sowieso al vrij beperkt. Doordat het aantal werkstraffen op korte tijd sterk is toegenomen, is de kans niet denkbeeldig dat de 'interessante' werkplaatsen niet (meer) beschikbaar zijn en dat de werkgestrafte zich moet tevreden stellen met wat er overblijft om zijn straf te kunnen beëindigen binnen de vooropgestelde termijn. Het consensuele aspect komt ook hier in een ander daglicht te staan. In het verslag van de dienst Justitiehuisen (2003: 32) wordt gewezen op de moeilijkheid om voor bepaalde groepen, zoals personen die arbeidsongeschikt zijn, langdurig in het buitenland verblijven, taal- of verslavingsproblemen ondervinden, een geschikte prestatieplaats te vinden. Er dient dus geïnvesteerd te worden in de uitvoeringsmogelijkheden om ongewenste uitsluiting van deze groepen uit de werkstraf te

¹⁷ Cf. Onderzoek gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid naar 'De uitvoering van werk- en leerstraffen in België', dat zal plaatsgrijpen tussen 1 oktober 2006 en 31 juli 2007.

¹⁸ Cf. personen die overdag werken.

vermijden, zeker indien het alternatief voor de werkstraf een gevangenisstraf zou zijn. We zien nu ook al dat beklaagden die het Nederlands niet of onvoldoende machtig zijn, omwille van het taalprobleem minder gemakkelijk doorverwezen worden naar de klassieke alternatieven, en daardoor een groter risico lopen op een gevangenisstraf, wat leidt tot een ongewenste vorm van selectiviteit.

4. DE WERKSTRAF ALS LAATMODERNE STRAF¹⁹

Kenmerkend voor de werkstraf, en dat is ook een belangrijk kenmerk van de hedendaagse penaliteit, is de stijgende betrokkenheid van de burger bij de criminaliteitscontrole, en in dit geval bij de uitvoering van de straf. De werkstraf is een typisch voorbeeld van een gemeenschapsgerichte straf: ze wordt uitgevoerd in de gemeenschap, door de gemeenschap en voor de gemeenschap. In die zin kan ze beschouwd worden als een exponent van wat Loader & Sparks (2002) omschrijven als '*new governance of crime*'. Deze laatmoderne *criminaliteitsbeheersingstrategie* onderscheidt zich van de modernistische, klassieke strafrechtsbedeling, doordat ze buiten de strikte limieten van de penaliteit treedt. Responsabilisering van de gemeenschap in de strafuitvoering impliceert de intrede van (nieuwe) professionele actoren, die opereren buiten de strikte limieten van de strafrechtsbedeling. De werkgestrafte wordt in de uitvoering van zijn straf gecontroleerd door zijn medeburger, nl. de prestatieplaatsen of werkvloeren en de zogenaamde dispatchingprojecten, die als intermediair functioneren tussen de justitiehuisen en de prestatieplaatsen. Deze vorm van strafuitvoering appelleert aan een andere manier van denken en verwachtingen die aan de overheid wordt gesteld. Verwijzend naar het foucaldiaanse concept '*gouvernementalité*' heeft Van Swaaningen (2001: 290-291) het over een vorm van 'bestuur op afstand' en een 'netwerksamenleving'. In deze bestuursvorm worden de invulling en de uitvoering van beleid aan derden buiten de overheidssfeer overlaten, waarmee *partnerships* worden afgesloten. De overheid houdt zich vooral nog bezig met de eindcontrole. Hoewel deze vorm van bestuur op afstand misschien het meest duidelijk tot uiting komt in de privatisering van de beveiliging en bewaking, is ook in het geval van de werkstraf sprake van een vorm van privatisering van de uitvoering van de bestrafing: de strikte overheidscontrole wordt uit handen gegeven aan organisaties in de samenleving die *stricto sensu* geen strafrechtelijke bevoegdheid hebben. Er wordt op gewezen dat in deze beheersvorm de eenheid van beleid in gevaar kan komen, dat de diversiteit aan actoren kan leiden tot coördinatieproblemen en dat er zo een vorm van 'nieuwe onoverzichtelijkheid' gecreëerd wordt. Momenteel wordt het aanbod van de prestatieplaatsen in België georganiseerd via verschillende subsidiekanalen²⁰. Daarnaast zijn er nog de vrijwillige projectplaatsen die uitvoeringsmogelijkheden voor werkstraffen aanbieden zonder hiervoor subsidies te ontvangen. Dit komt de overzichtelijkheid van de uitvoeringspraktijk niet ten goede. Hoewel er ter bevordering van een uniforme uitvoeringspraktijk gewerkt wordt met modelovereenkomsten tussen de verschillende partijen, zijn er toch heel wat aspecten omtrent de uitvoering die niet geregeld zijn en lokaal ingevuld worden. Dit leidt niet alleen tot een onduidelijkheid en uiteenspatting van de controle en uitvoeringsmodaliteiten, maar ook tot mogelijke nieuwe mechanismen van voorwaardelijkheid en selectiviteit. De verantwoordelijkheid in de uitvoering van de werkstraf wordt verdeeld over verschillende partners, die dichter of verder verwijderd zijn

¹⁹ Voor een beschrijving van de kenmerken van de criminaliteitscontrole in laatmodern perspectief, zie Young (1999), Garland (2001) en Loader & Sparks (2002).

²⁰ Voor meer hierover, zie de bijdrage van Dominicus in dit themanummer.

van het centrum van de 'macht'. De uitvoering van de straf wordt zo onderverdeeld in verschillende echelons. De justitieassistent of het 'dispatchingsproject' beslissen over de invulling van de straf. Op de werkvloer wordt het doen en laten van de werkgestrafte gecontroleerd door een organisatie, die haar eigen eisen en vormen van voorwaardelijkheid kan formuleren, bijvoorbeeld uitsluiting van bepaalde misdrijven of van bepaalde daderprofielen, het al dan niet bekend maken van het feit dat het om een werkgestrafte gaat, etc. Hierdoor ontstaat er op uitvoeringsniveau een ruime en ongrijpbare discretionaire bevoegdheid en kan er in het gouvernementaliseringproces een democratisch tekort ontstaan.

Een ander aspect van deze bestuursvorm is dat door de privatisering inhoudelijke keuzes kwetsbaarder worden voor 'marktkrachten'. Een opmerking, die reeds geformuleerd werd t.a.v. de uitvoering van de dienstverlening, maar die evenzeer geldt voor de werkstraf, is dat de subsidiëring van de dienstverleningsprojecten kadert in een plan met als prioritaire doelstelling de bevordering van de tewerkstelling (cf. zgn. Globaal Plan)²¹ en niet vanuit een globale justitiële logica, waar projecten worden geconcipeerd vanuit een coherente visie op de uitvoering van de werkstraf (Beyens, 2000b: 267). Dit leidt tot een versnippering van de initiatieven en tot grote inhoudelijke en lokale verschillen (zie ook Van Daele, Vander Beken & De Ruyver, 1997). Om de subsidiëring te behouden moet het aanbod zich waarmaken en verantwoordelijkheid afleggen (cf. intrede van het manageriale idee van *accountability*) en worden deze projecten jaarlijks geëvalueerd. Deze evaluatie gebeurt hoofdzakelijk op basis van kwantitatieve criteria, nl. het halen van een jaarlijks aantal deelnemers. In de rapporten van de bemiddelingsadviseurs met betrekking tot de toepassing van de vorming en de dienstverlening in het kader van de bemiddeling in strafzaken werd herhaaldelijk gemeld dat in bepaalde gevallen het projectaanbod de justitiële toepassingspraktijk beïnvloedt, wat natuurlijk de omgekeerde wereld is en niet de bedoeling mag/kan zijn (Beyens, 2000b).

5. HET SUCCES VAN DE WERKSTRAF ALS KAMELEON STRAF²² IN HEDENDAAGS PERSPECTIEF

Een belangrijk aspect van de werkstraf zijn de uiteenlopende kenmerken die er aan deze straf kunnen worden toegeschreven. Door haar multifunctioneel karakter vinden alle actoren er hun gading in wat o.a. verklaart waarom de werkstraf zo goed in de markt ligt. In de voorbereidende parlementaire werken wordt de werkstraf gepromoot als een constructief en kostenbesparend alternatief voor de korte gevangenisstraf²³. Bij de werkstraf worden de 'klassieke' kenmerken van een straf sterk benadrukt. Voor de parlementairen is het een pluspunt dat de werkstraf tegemoet komt aan de 'klassieke' vereiste van proportionaliteit, in de zin dat er kan gereageerd worden "*op een wijze die aangepast is aan de delinquent en in verhouding staat tot het gepleegde misdrijf*"²⁴. Andere voordelen die de parlementaire invoerders zien is het feit dat de dader bewust gemaakt wordt van de draagwijdte van zijn daad, dat hem verantwoordelijkheidsbesef wordt bijgebracht. Tegelijk wordt benadrukt dat de werkstraf een constructieve straf is.

²¹ Wet 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen (B.S. 31 maart 1994), gewijzigd door de Wet van 25 mei 1999 (B.S. 25 augustus 1999).

²² Singer-Dekker (1984: 37).

²³ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl. St. kamer*, 1999-2000, nr. 50-049/001, p. 4.

²⁴ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl. St. kamer*, 1999-2000, nr. 50-049/001, p. 4.

De keuzevrijheid die de dader gelaten wordt zou hem een gevoel van voldoening moeten geven en het gevoel dat hij zich opnieuw gewaardeerd acht in de samenleving. Vervolgens wordt geswitcht naar de kenmerken van de eerste generatie alternatieven door erop te wijzen dat de werkstraf kan bijdragen tot de resocialisering en de reïntegratie van de delinquent²⁵. Tegelijk wordt benadrukt dat de werkstraf erkend moet worden als een 'straf'²⁶. Dit is een goede zaak, want het gebrek aan vermeend strafeffect bij de dienstverlening leidde ertoe dat ze veel minder werd opgelegd²⁷. De vrijheidsbeperking die wordt opgelegd door een werkstraf, nl. het moeten naleven van werkroosters en instructies, het vervullen van vooraf vastgestelde taken, de externe controle op de naleving van de verplichtingen, de stigmatisering ten aanzien van familieleden en de personen die de veroordeelde ontmoet op de werkplek en vooral de dreiging met een zwaardere straf indien de verplichtingen niet worden nagekomen, worden alle erkend als elementen die bijdragen tot het bestraffende karakter van de werkstraf. Het feit dat de werkstraf wordt erkend als hoofdstraf en niet als alternatief wordt gecatalogeerd sluit aan bij deze positie.

Vanuit het perspectief van het karakter van de straf is het interessant om te kijken naar de culturele betekenis van de werkstraf in de hedendaagse context. *"Penal laws and institutions are always proposed, discussed, legislated, and operated within definite cultural codes. They are framed in languages, discourses, and sign systems which embody specific cultural meanings, distinctions, and sentiments."* (Garland, 1990: 198). Vanuit dergelijk maatschappelijk - cultureel perspectief moet de werkstraf gezien worden als een exponent van de postfordistische samenleving, waar vrije tijd een heel kostbaar goed is voor de (werkende) burger. Het afnemen van de vrije tijd, die een zo belangrijke verworvenheid is in onze hedendaagse samenleving, wordt in deze context aanvaard als een straf. De vrijheidsberoving wordt als het ware vervangen door een 'vrijtijdsberoving'.

Een ander aspect van de hedendaagse samenleving is, dat in het kader van de actieve welvaartsstaat het activeren en resonsabiliseren van de burger een belangrijke doelstelling is (Giddens, 1998). De werkstraf past volledig in deze logica van rechten en plichten: de werkgestrafte moet zijn verantwoordelijkheid opnemen, een contract naleven en een bijdrage leveren tot de samenleving via onbetaalde arbeid. Dat is een heel ander perspectief op reactie op criminaliteit dan het behandelen of begeleiden via probatievoorwaarden en past in de ideologie van de actieve welvaartstaat. De werkgestrafte moet 'iets goed maken' (cf. vergeldingsaspect) en in die zin is er sprake van symbolisch herstel aan de samenleving.

Tot slot is er nog het slachtoffer, dat ook sinds de jaren negentig meer en meer op de voorgrond komt in de hedendaagse strafbedeling. De wet vermeldt in dit verband dat er *kan* rekening gehouden worden met de belangen van de slachtoffers.

²⁵ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl. St. kamer*, 1999-2000, nr. 50-049/001, p. 5.

²⁶ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl. St. kamer*, 1999-2000, nr. 50-049/001, p. 5.

²⁷ Uit eigen straftoemetingsonderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de rechter de dienstverlening vooral als een "gunstmaatregel" beschouwt, die enkel kan opgelegd worden in "exceptionele gevallen" en bij "veilige daders". Het feit dat men de dienstverlening een "zinvolle toevoeging" noemt wijst erop dat de rechter de dienstverlening vooral als een bijkomende straf, als een toemaatje ziet, wat de dienstverlening onmiddellijk in *net widening* perspectief plaatste (Beyens, 2000a: 420-423).

6. EEN EVALUATIE VANUIT BREDER BESTRAFFINGSPERSPECTIEF

Met de invoering van de werkstraf is de dienstverlening als probatievoorwaarde afgeschaft²⁸, vanuit de stelling dat beide strafmodaliteiten duidelijk andere finaliteiten dienen. In vergelijking met de dienstverlening zien we inderdaad enkele zeer opmerkelijke verschillen, die ons veel vertellen over de aard van de werkstraf. Hoewel ik de werkstraf in de inleiding situeerde binnen de tweede generatie alternatieven zou na deze analyse kunnen gesteld worden dat de werkstraf eigenlijk niet moet beschouwd worden als een alternatieve straf. Ze verwerft het statuut van autonome hoofdstraf en in het (overheids)discours krijgen de 'klassieke' elementen van proportionaliteit, afschrikking en vergelding de bovenhand op de meer rehabilitatief gerichte accenten, die er wel waren met de dienstverlening. Het feit dat het maatschappelijk verslag niet verplicht is wijst er eveneens op dat een dadergerichte benadering ondergeschikt wordt aan het 'klassieke' *daad*gerichte bestraffingsdenken, dat, gezien het ongekeerde succes van de werkstraf blijkbaar goed aansluit bij de 'klassieke' straftoemettingspraktijk. Het strafaspect wordt doorgetrokken naar de uitvoering, waar begeleiding niet langer aan de orde is, maar plaats ruimt voor een outputgericht contractdenken (het vervullen van de uren primeert) dat zich beperkt tot pure controle van de uitvoering van de arbeid. Uit de toepassingspraktijk blijkt ook dat, in vergelijking met de dienstverlening, de werkstraf zich veel meer inpast in een ideologie van beheer en beheersing van groepen gestraften, zonder begeleiding. Ook het rendement en het economisch nut van de werkstraf worden vanuit de justitiehuizen onderstreept²⁹. Verdere studie van de praktijk zal moeten uitklaren in welke mate er sprake is van een transformatie van het neorehabilitatief gedachtegoed of dat deze ideologie zelfs compleet verlaten wordt bij de toepassing van de werkstraf. Indien dit zo is zal dit alleszins een hertekening van de rol van de justitieassistent en van de justitiehuizen impliceren³⁰.

De wet moedigt op verschillende wijzen een maximale toepassing van de werkstraf aan door alle mogelijke hinderpalen zoveel mogelijk te vermijden: er is een zo ruim mogelijke toepassingsruimte, de grendels van het gerechtelijk verleden worden compleet verlaten, de beklaagde moet niet persoonlijk op de zitting aanwezig zijn om zijn toestemming te geven en kan zich laten vertegenwoordigen door zijn raadsman en ook het niet verplicht maken van het voorlichtingsverslag kan in deze optiek geplaatst worden. De dienstverlening was op al deze vlakken aan veel meer beperkingen onderworpen.

Daartegenover zien we dat, om de stigmatisering van de veroordeelde zoveel mogelijk te vermijden, ervoor geopteerd is om de werkstraf niet te vermelden op het getuigschrift van goed gedrag en zeden. Dit betekent dat deze veroordeling niet bekend wordt gemaakt indien een veroordeelde later moet solliciteren voor een job. In het kader van

²⁸ De dienstverlening als probatievoorwaarde en als voorwaarde bij de bemiddeling in strafzaken is afgeschaft vanaf 1 mei 2004 (*K.B.* 18 juni 2003), met einddatum van uitvoering op 1 mei 2005 (Dienst Justitiehuizen, 2003: 28). In het kader van de bemiddeling in strafzaken is de dienstverlening in 2005 echter opnieuw ingevoerd (Wet tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering, teneinde de dienstverlening opnieuw in te voeren in het kader van de bemiddeling in strafzaken (*B.S.* 27 juli 2005)). Deze beslissing is veelbetekenend voor de praktijk van de bemiddeling in de strafzaken. In deze bijdrage is echter geen ruimte om hier verder op in te gaan.

²⁹ Zie de bijdrage van Jackie Rombaut in de bijdrage over de praktijk van de justitiehuizen in dit themanummer.

³⁰ Voor zover deze hertekening momenteel al niet aan de gang is.

het zoveel mogelijk vermijden van de negatieve gevolgen van een veroordeling is dit een goede zaak³¹. De veroordeling komt nog wel op het centrale strafregister, dat ondermeer toegankelijk is voor politiediensten en magistraten.

Tot slot kom ik terug op de vraag of de werkstraf kan beschouwd worden als een instrument om een reductionistisch beleid te voeren. Op basis van een pure kwantitatieve vergelijking valt de evaluatie negatief uit. De gevangenispopulatie is alvast niet gedaald, in tegendeel. In het voorjaar van 2006 telt de gevangenispopulatie, indien de gedetineerden onder elektronisch toezicht worden meegeteld, ongeveer 10.000 gedetineerden, dat neerkomt op ca. 100 gedetineerden per 100.000 inwoners. Op hetzelfde moment gaat het aantal werkgestraften eveneens naar de 10.000, wat nog eens haast 100 werkgestraften per 100.000 inwoners betekent. Op puur kwantitatief vlak betekent de invoering van de werkstraf dus vooral méér straf. Hoewel dit niet het enige beoordelingscriterium is om het succes van de werkstraf aan af te meten, kan er vanuit reductionistisch perspectief dus moeilijk van een succes gesproken worden. Een veelzijdigere evaluatie van toepassing, uitvoering en de beleving van de werkstraf dringt zich dus op.

BIBLIOGRAFIE

- Bellis, P. (1999). La sous-utilisation du travail d'intérêt général: chiffres et processus. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 79(septembre - octobre), 1005-1041.
- Beyens, K. (2000a). Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straf-toemeting. Brussel: VUBPress.
- Beyens, K. (2000b). Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995 - 1998. *Panopticon*, 21(3), 260-271.
- Bottoms, A., Gelsthorpe, L., & Rex, S. (Eds.). (2001). *Community Penalties. Change and challenges* (Vol. 1). Cullompton: Willan Publishing.
- Dienst Justitiehuisen. (2003). *Jaarverslag Dienst Justitiehuisen 2003*. Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen.
- Dupont, L. (2002). De relatieve zwaarte van de werkstraf. Noot onder Antwerpen, 28 juni 2002. *Tijdschrift voor Strafrecht*(4), 203-205.
- FOD Justitie. (2005). *Justitie in cijfers 2005*. Brussel.
- Garland, D. (1985). *Punishment and welfare: a history of penal strategies*. London: Gower.
- Garland, D. (2001). *The Culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
- Guillain, C. (2002). La peine de travail, peine autonome? Analyse de la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police. *J.T.*, 641-649.
- Jacobs, A. (2003). Inédits de droit pénal - La peine de travail. *J.L.M.B.*, 48-53.

³¹ In juridische kringen is deze beslissing meer omstreden en wordt gewezen op inconsistenties van de wetgever. De le Court (2004) klaagt bijvoorbeeld aan dat de geldboete, die in principe een lichtere straf is, wel op het uittreksel terecht komt. En wat indien de vervangende gevangenisstraf moet worden uitgevoerd? Dominicus wijst in dit verband op het perverse effect dat een werkstraf zou worden aanvaard en niet wordt uitgevoerd, louter omdat de vervangende gevangenisstraf niet op het uittreksel van goed gedrag en zeden terecht komt.

- Jacobs, A., & Dantine, M. (2000). La peine de travail. Commentaire de la loi du 17 avril 2002. *Revue de droit pénal et de criminologie*, 82(9-10), 815-888.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loader, I., & Sparks, R. (2002). Contemporary Landscapes of Crime, Order and Control. Governance, Risk, and Globalization. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reinder (Eds.), *The Oxford handbook of Criminology* (pp. 81-111). Oxford: Clarendon Press.
- Morris, N., & Tonry, M. (1990). *Between prison and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*. New York: Oxford University Press.
- Rutherford, A. (1984). *Prisons and the process of justice*. London: Heinemann.
- Singer-Dekker, H. (1984). *Dienstverlening*. Arnhem: Gouda-Quint.
- Snacken, S. (1986). De korte gevangenisstraf. Een onderzoek naar toepassing en effectiviteit (Vol. 13). Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- Van Daele, L., Vander Beken, T., & De Ruyver, B. (1997). *Toepassing van de alternatieve afdoening. Een oriënterende studie*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- van Swaaningen, R. (2001). Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing. In E. Lissenberg, S. van Ruller & R. van Swaaningen (Eds.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie* (pp. 277-292). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Vander Beken, T. (2003). De werkstraf als mildere straf. Roma locuta, causa finita? *T. Strafr.*, 261-261.
- Vander Beken, T., & Flaveau, A. (2002). Hard labeur. Een eerste analyse van de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en in politiezaken. *T. Strafr.*, 241-257.
- Vandromme, S. (2002). De werkstraf, de nieuwste aanwinst in het Belgische straffenarsenaal. *Rechtskundig Weekblad*, 66 (13), 481-497.
- Vandromme, S. (2003). Voor welke misdrijven kan een werkstraf worden opgelegd? *T. Strafr.*, 150-154.
- Young, J. (1999). *The exclusive society*. London: Sage.