

De werkstraf in vergelijkend perspectief

ANTON M. VAN
KALMTHOUT*

1. DE HERLEVING VAN EEN OUD CONCEPT

De afgelopen decennia zijn de sanctiestelsels van veel landen binnen en buiten Europa ingrijpend veranderd door de introductie van nieuwe ambulante sanctiemodaliteiten. Interessant aspect daarbij is dat veel van deze recent ingevoerde 'alternatieve' sancties in feite herlevingen zijn van oude ideeën en concepten die dateren van meer dan honderd jaar geleden¹.

Nu in 2006 is het bijna 150 jaar geleden dat invloedrijke strafrechtshervormers als Bonneville de Marsagny² en Franck³ in Frankrijk en Tallack⁴ in Engeland de kortdurende gevangenisstraf bekritiseerden en een pleidooi hielden voor niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor de tot dan toe gebruikelijke strafrechtelijke reactie op criminaliteit, namelijk gevangenisstraf. Deze eerste kritiek op de vrijheidsstraf vond plaats nog geen honderd jaar nadat de gevangenisstraf in de strafwetten van de West-Europese landen was opgenomen als een echte hoofdstraf. Onder invloed van de ideeën van de Verlichting beschouwden destijds wetgevers en strafrechtdeskundigen deze nieuwe straf als een veelbelovend alternatief voor de destijds gebruikelijke straffen: de doodstraf, de lijfstraf, dwangarbeid en de galeistraaf. Gevangenisstraf werd niet alleen beschouwd als meer humaan, maar ook als een straf die een werkelijke bijdrage kon leveren aan de rehabilitatie en de verbetering van de delinquent.

In tegenstelling echter tot hetgeen men verwachtte, werd het een eeuw later duidelijk dat de hoge verwachtingen van de vrijheidsstraf met betrekking tot haar preventieve en resocialiserende werking niet gerealiseerd konden worden. Eerder het tegendeel bleek het geval. De gevangenisstraf tastte het zelfrespect van de gedetineerde aan, ontnam hem zijn verantwoordelijkheid en mentale veerkracht en belemmerde diens reïntegratie na zijn vrijlating. Ook de financiële en sociale kosten en de willekeur waarmee korte gevangenisstraffen werden opgelegd aan vooral minder financieel draagkrachtige delinquenten versterkten de internationale kruistocht tegen vrijheidsstraffen in het algemeen en tegen de korte gevangenisstraf in het bijzonder.

Deze kruistocht bleek niet zonder succes. Zij werd sterk beïnvloed door verscheidene Internationale Penitentiaire Congressen⁵ en door de ideeën van de 'Moderne Rich-

* Hoogleraar vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking, Vakgroep Strafrechtswetenschappen, Universiteit Tilburg.

¹ Voor een algemeen overzicht van de geschiedenis en ontwikkeling van alternatieven voor gevangenisstraffen, zie A.M. van Kalmthout and P.J.P. Tak, *Sanctions Systems in the Member States of the Council of Europe*, Deventer/Boston, Kluwer, 1988 (Part 1) and 1992 (Part 2) en J. Junger-Tas, *Alternatives to Prison Sentences: Experiences and Developments*, Amsterdam-New York, Kugler Publications, 1994.

² Bonneville de Marsagny, *De l'amélioration de la loi criminelle*, vol. 1, Paris, Cotillon, 1885, vol. 2, Paris, 1864.

³ A. Franck, *Philosophie du droit pénal*, Paris, Baillière, 1864.

⁴ W. Tallack, *Defects in the criminal administration and penal legislation of Great Britain and Ireland*, London, F.B. Kitto, 1872.

⁵ Zie in het bijzonder: *Actes du Congrès Pénitentiaire International de Rome*, november 1885, Volume I, Bern, Staempfli, 1887.

ting' geïnitieerd door von Liszt, van Hamel en Prins en hun 'Internationale Kriminologische Vereinigung'⁶. De invloed van deze beweging is tot de huidige dag waarneembaar in de criminele politiek en de stafuitvoering in vrijwel alle West-Europese landen. Ook de recente strafrechtshervormingen van de voormalige Oostbloklanden ontleen veel elementen aan het gedachtegoed van de 'Moderne Richting'.⁷

Veel ideeën van de Moderne Richting werden reeds aan het eind van de 19de en het begin van de 20ste eeuw in diverse landen in wetgeving omgezet (strafrechtelijke maatregelen, voorwaardelijke veroordeling, dagboetstelsel, apart jeugdstrafrecht, reclassering).

Dat neemt evenwel niet weg dat de tijdgeest nog niet rijp was voor veel andere ideeën, zoals het krachtig door von Liszt en anderen bepleite concept van onbetaalde arbeid als strafsanctie. De dogmatisch-theoretische en praktische bezwaren wogen in de discussies zwaarder dan de door von Liszt en zijn medestanders aangevoerde argumenten. In de enkele landen waar de werkstraf honderd jaar geleden toch werd ingevoerd - Duitsland, Italië, Noorwegen, Portugal en Zwitserland - bleef deze in haar beperkte functie als substituut voor de vervangende vrijheidsstraf in de praktijk een dode letter, voornamelijk vanwege het ontbreken van een op de uitvoering van de werkstraf toegesneden infrastructuur. De behoefte aan de werkstraf als alternatief voor de subsidiaire vrijheidsstraf nam bovendien in veel landen geleidelijk aan af als gevolg van de invoering van een op het draagkrachtbeginsel gefundeerd geldboetstelsel en de uitbreiding van het sanctiestelsel met andere niet-vrijheidsbenemende sancties, zoals de voorwaardelijke veroordeling. Een andere reden was dat door de verbeterende sociaal-economische omstandigheden het aantal in vervangende vrijheidsstraffen omgezette geldboetes drastisch terugliep. Als alternatief voor de vervangende vrijheidsstraf werd de 'gemeinnützige Arbeit' in Duitsland dan ook pas weer actueel toen als gevolg van de economische crisis in de jaren tachtig van de vorige eeuw veel geldstraffen onbetaald bleven en dientengevolge resulteerden in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Na het lanceren van de eerste ideeën duurde het nog een hele eeuw voordat, in de jaren zeventig van de twintigste eeuw, bijna alle Europese strafrechtssystemen opnieuw begonnen te zoeken naar nieuwe alternatieven voor de gevangenisstraf. Dit resulteerde in de introductie van hetgeen tegenwoordig 'alternatieve sancties', 'intermediaire sancties' of 'community sanctions' genoemd wordt. Voor een groot deel zijn deze sancties oude concepten van de 'Moderne Richting'. Dit is vooral het geval met betrekking tot sancties als 'dienstverlening', 'publieke reprimande', 'borgtocht', 'compensatie', 'huisarrest', 'trainingsprogramma's' en de intrekking of beperking van bepaalde burgerrechten.

2. DE HUIDIGE BEHOEFTE AAN NIEUWE ALTERNATIEVEN

Er zijn verscheidene oorzaken aan te wijzen voor de herleving van deze concepten die meer dan een eeuw geleden werden ontwikkeld. Ten eerste zijn vrijwel alle West-Europese landen de laatste decennia geconfronteerd met een aanzienlijke toename van de geregistreerde criminaliteit. Voor een deel betreft deze stijging traditionele misdrijven, voor een ander is er sprake van nieuwe typen criminaliteit zoals drugsdelicten, milieu-criminaliteit, computercriminaliteit en de criminaliteit die samenhangt met de opkomst van de georganiseerde criminaliteit.

⁶ Zie: F. von Liszt, *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, Volume I*, 1875-1891, Berlijn, de Gruyter, 1905.

Deze toenemende criminaliteitscijfers en daarmee gepaard gaande overbelasting van het justitiële apparaat en gevangeniswezen, de economische crisis van de jaren zeventig, de ontmythologisering van de behandelingsideologie alsmede de maatschappij-kritische bewegingen tot hervorming en humanisering van het strafrecht in dezelfde periode dwongen overheden in veel Europese landen er toe te zoeken naar alternatieven voor met name de korte vrijheidsstraf. Een van de eerste alternatieven die daarbij in beeld kwam was de 'community service', die in 1972 op voorstel van de 'Advisory Council on the Penal System' aan het Engelse sanctiepakket werd toegevoegd⁸. In de visie van de Advisory Council en Engelse wetgever was het waardevolle van deze onbetaalde arbeid ten algemene nutte van minimaal 40 en maximaal 240 uur dat hij vier verschillende doelstellingen in zich verenigde: 1) bestraffing (*a 'fine' on the offender's time*), 2) wedergoedmaking aan de samenleving, 3) resocialisatie van de delinquent en 4) vervanging van de vrijheidsstraf⁹.

Aanvankelijk zag het er niet naar uit dat het Engelse voorbeeld op het continent navolging zou vinden. Dezelfde argumenten die destijds von Liszt en andere pleitbezorgers van de werkstraf werden tegengeworpen werden ook nu weer als onoverkomelijke bezwaren gepresenteerd. Meest gehoord waren bezwaren als 1) arbeid is een recht en mag niet tot straf worden gedevalueerd, 2) het gevaar van concurrentie- en arbeidsmarktvervalsing, 3) het risico van net-widening en rechtsongelijkheid bij de toepassing, 4) het ontbreken van de vereiste infrastructuur, 5) de waardering van de sanctie als 'soft option' waarvoor als alternatief voor de gevangenisstraf onvoldoende steun zou zijn te vinden bij rechterlijke macht en samenleving. Daaraan werden nog toegevoegd argumenten van dogmatisch-systematische aard, zoals 1) strijdigheid met internationale en nationale (grondwettelijke) bepalingen met betrekking tot het onschuldvermoeden en verbod op dwangarbeid, 2) het ontbreken van wilsvrijheid bij het toestemmingsvereiste en 3) de principiële onmogelijkheid om het strafkarakter van een straf te verbinden met een keuzemogelijkheid voor de verdachte¹⁰.

Bijzonder problematisch bleef in veel landen ook de vraag wie met de organisatie en uitvoering, inclusief de controle, van deze straf zou moeten worden belast. Als vrijwel vanzelfsprekend werd er vanuit gegaan dat dit, naar het Engelse voorbeeld, reclas-

⁷ Een aantal beschouwingen over de invloed van de moderne richting op de hedendaagse criminale politiek geeft de bundel: M.S. en D. van der Landen (red.), *De moderne richting in het strafrecht: praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis*, Arnhem, Gouda Quint, 1990.

⁸ Advisory Council on the Penal System, *Non-Custodial and Semi-Custodial Penalties*, HMSO, London 1970.

⁹ Zie voor de ontstaansgeschiedenis van de Community Service Order: S. Rex, 'The development and use of community sanctions and measures in England and Wales', in: H-J. Albrecht en A.M. van Kalmthout (eds.), *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*, Freiburg, Max Planck Institut, 2000.

¹⁰ Deze dogmatisch-systematische bezwaren tegen de invoering van de werkstraf als hoofdstraf waren enkele jaren geleden nog voor de Commissie tot hervorming van het sanctiestelsel in Duitsland de belangrijkste redenen om het daartoe strekkende regeringsvoorstel af te wijzen. In de plaats daarvan stelde de Commissie voor de 'gemeinnützige Arbeit' in te voeren als substituut voor een opgelegde vrijheidsstraf van zes maanden. In het nadien uitgebrachte Referentenentwurf is dit voorstel in artikel 55a overgenomen. Krachtens dit voorstel kan de rechtbank de veroordeelde toestaan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf af te wenden door het verrichten van onbetaalde arbeid. De rechtbank is tot deze omzetting verplicht, wanneer betrokkene niet eerder tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is veroordeeld. Via dezelfde constructie kan ook een voorwaardelijke vrijheidsstraf of geldstraf, zij het tegen een gunstiger conversiekoers, na de strafoplegging in een arbeidsstraf worden omgezet. Zie: Bundesministerium der Justiz, *Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionsrecht (Stand 8. Dezember 2000)*, www.bmj.bund.de., pp. 6-9 en *Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems*, März 2000, www.bmj.bund.de., pp. 8-9 en 21-24.

seringsinstellingen zouden dienen te zijn. Probleem was evenwel dat in veel landen een dergelijke organisatie niet of nauwelijks aanwezig was. Waar dit wel het geval was, voelden de meeste reclasseringsinstellingen er lange tijd weinig voor om hun op de principes van het maatschappelijk werk gebaseerde werkhouding en -methodes prijs te geven voor wat zij primair zagen als controletaken in dienst van justitie.

Tegen de achtergrond van deze theoretische en praktische bezwaren is het niet verwonderlijk dat de meeste West-Europese landen aanvankelijk weinig enthousiasme vertoonden om het Engelse voorbeeld na te volgen. Er ging tien jaar overheen voordat ook op het continent de eerste experimenten plaatsvonden. Nederland nam daartoe als eerste het initiatief (1981), gevolgd door Frankrijk en Ierland (1982), Denemarken (1982), Portugal (1983) en Noorwegen (1984).

Wanneer men thans, vijf en dertig jaar later, op de periode 1972-2005 terugkijkt is het opvallend hoe snel zich het beeld vanaf 1985 heeft veranderd. Volgens de laatst beschikbare gegevens hebben van de 46 lidstaten van de Raad van Europa inmiddels vrijwel alle landen de werkstraf in enigerlei vorm in het strafrechtelijk sanctiestelsel opgenomen. Daaronder bevinden zich ook bijna alle landen uit het voormalige Oostblok.

Hoewel de onbetaalde arbeid als strafsancie zijn wortels heeft in de continentaal Europese en Anglo-Amerikaanse rechtscultuur, blijkt deze sanctie in toenemende mate ook aan te slaan bij wetgevers en justitiële autoriteiten in andere werelddelen. In Azië zijn inmiddels experimenten opgezet in Hong Kong, Sri Lanka en de Fiji eilanden en zijn conferenties georganiseerd in voormalige communistische landen om de 'community service' als een reële optie bij de noodzakelijke humanisering van het sanctiestelsel en gevangenisstelsel te promoten¹¹. In Australië en Nieuw Zeeland¹² en enkele Zuid-Amerikaanse landen¹³ (Peru, Brazilië) is de onbetaalde arbeid inmiddels als zelfstandige strafsoort dan wel als alternatief voor de geldboete (Colombia) in de respectieve Wetboeken van Strafrecht opgenomen. In Afrika is in 1993 met steun van de niet-gouvernementele organisatie Penal Reform International in Zimbabwe een aantal modelprojecten opgezet met de bedoeling deze vervolgens naar andere Afrikaanse landen uit te breiden. Inmiddels zijn soortgelijke projecten opgezet in Uganda, Kenya, Malawi, Zambia, Burkina Faso, Uganda, de Centraal Afrikaanse Republiek, Congo-Brazzaville, Mali, Mozambique en Senegal¹⁴. Belangrijke stimulans daarbij vormt de door de United Nations Economic and Social Council in 1997 in Kadoma (Zimbabwe) georganiseerde 'International Conference on Community Service Orders in Africa' en de daaruit resulterende 'Kadoma Declaration on Community Service' en het 'Kadoma Plan of Action'¹⁵.

¹¹ Zie: H. Sugihara et al., 'An overview of Alternatives to Imprisonment in Asia and the Pacific Region', in: U. Svekic (ed.), *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, Chicago, UNICRI Research Workshop Document, Vol. I, pp. 95-203 en Penal Reform International, *Resolution and Recommendations of the international conference on Alternatives to imprisonment in Kazakhstan*, London, October 1999.

¹² S. Mukherjee, *Crime and Justice in Australia*, (2nd. ed.), Sydney, Hawkin Press, 1997, pp. 74 en Ibid., *The Use and Effectiveness of Community Service Orders*, o.c., p. 193.

¹³ Zie: C. Morgenstern, *Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Massnahmen*, Forum Verlag, Mönchengladbach 2002, p. 47.

¹⁴ Zie: Penal Reform International, *Community Service as an alternative to custody*, www.penalreform.org/english/altern_cs.htm.

¹⁵ Zie: United Nations, Economic and Social Council, Resolution 1998/23, Annex 1, 44th plenary meeting, 28 July 1998.

3. DE INVLOED VAN DE RAAD VAN EUROPA EN DE VERENIGDE NATIES BIJ DE ONTWIKKELING VAN ALTERNATIEVE SANCTIEMODALITEITEN

In contrast met de klassieke hervormingsbeweging, is de nieuwe zoektocht naar alternatieven voor de kortdurende gevangenisstraf en de uitwisseling van kennis en ervaringen niet langer het exclusieve domein van niet-overheidsorganisaties zoals de Association Internationale de Droit Pénal, de International Penal and Penitentiary Foundation, de Conférence Permanente Européenne de la Probation, Penal Reform International en de Société Internationale de Défense Sociale. In het huidige tijdsgewricht is dit ook het rechtmatig belang van supranationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Studies, uitgebracht door deze organisaties en resoluties voorbereid door het Comité van Ministers van de Raad van Europa en ook de vijfjaarlijkse congressen van de Verenigde Naties over criminaliteitspreventie en de bejegening van delinquenten beïnvloeden zowel in het verleden als heden ten dage in sterke mate de ontwikkeling en toepassing van alternatieve, niet met insluiting gepaard gaande sancties en maatregelen¹⁶.

De argumenten die honderd jaar geleden naar voor werden gebracht om de nutteloosheid en de schadelijkheid van gevangenisstraffen te aan te tonen, hebben aan actualiteit en geldigheid niet ingeboet. Actueel is ook nog steeds wat in het werkdokument van het Secretariaat van de Verenigde Naties ten behoeve van het 'United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders' in Carácas in 1980 werd gesteld:

'Besides the traditional arguments regarding the inherent contradictions in the custodial and rehabilitative functions of the prison, other factors such as the dehumanising aspect of incarceration, the debilitating impact of total institutionalisation on the human personality, the increasing awareness that imprisonment is unlikely to improve the offender's chances of living a law-abiding life or to reduce crime rates have given a new impetus to the movement towards the treatment of offenders 'outside' prisons or 'without' prisons'¹⁷.

4. DE AANBEVELINGEN VAN DE RAAD VAN EUROPA

Belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van de alternatieven voor de gevangenisstraf waren ook de Aanbevelingen van de Raad van Europa. In 1976 werd in Resolutie (76)¹⁰ onder de titel 'On some alternative penal measures to imprisonment' aan de regeringen van de lidstaten niet alleen gevraagd geen enkele moeite te sparen om reeds bestaande alternatieven als de geldboete en het reclasseringstoezicht (probation) verder te ontwikkelen, maar ook om:

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Eighth Congress of the United Nations on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana 1990, a/conf. 144/28/Rev.1; Council of Europe: 1) Resolution (65) on suspended sentences, probation and other alternatives to imprisonment; 2) Resolution (70) on the practical organization of measures for the supervision and after-care of conditionally sentenced or conditionally released offenders; 3) Resolution (76) 10 on some alternative penal measures to imprisonment; Recommendation R (92) 16 on the European Rules on Community Sanctions and Measures.

¹⁷ United Nations Secretariat, *Alternatives to imprisonment*, International Review of Criminal Policy no. 36, 1980, New York 1983, p.3.

'To study various new alternatives to prison sentences with a view to their possible incorporation into their respective legislation, and in particular:

- c. to look into the advantages of community work and more especially the opportunity it provides:*
- for the offender to make amends by doing community service,*
 - for the community to contribute actively to the rehabilitation of the offender by accepting his cooperation in voluntary work;*

Niet zonder betekenis was ook Aanbeveling 914 (1981)¹⁸:

'It is desirable to encourage the current tendency in Council of Europe member countries to replace as far as possible short term prison sentences by other measures which have the same effectiveness without drawbacks.'

Terwijl in deze aanbeveling de belangrijkste kritiek op de kortdurende gevangenisstraf gebaseerd was op ideologische en humanitaire overwegingen, kregen pragmatische en economische beweegredenen in latere aanbevelingen steeds meer nadruk. De eerste duidelijke indicatie voor deze verschuiving is te vinden in Resolutie nr. 3 'On economic crisis and crime' van de dertiende 'Conference of European Ministers of Justice', waarin wordt gewezen op de nadelige effecten van de economische crisis op het functioneren van het strafrechtssysteem. In de resolutie wordt, ten einde deze schadelijke effecten te elimineren, onder andere het belang benadrukt van:

- a. 'the desirability of avoiding any increase in the use of remand in custody and short term custodial sentences, and of devising suitable alternatives which can be applied at a time of economic crisis;*
- b. the need to restrict, wherever possible, the imprisonment of young offenders, for whom rehabilitation is especially difficult at a time of economic crisis;*
- c. the possibility of developing measures of diversion and decriminalisation.'*¹⁹

In het rapport 'Alternative Measures to Imprisonment'²⁰, gepubliceerd vier jaar later, werd nog meer nadruk gelegd op de financiële en economische noodzaak om alternatieven voor de gevangenis te vinden:

'... the economic costs connected with imprisonment have skyrocketed at such speed that economy has in several places become a very decisive factor in criminal-political development. Practitioners, faced with the problem of prison overcrowding, no longer argue simply in terms of criminological criteria (recidivism, punitive nature of the sanction), but also of socio-economic criteria (financial and social costs of penal measures, social effects of sanctions).'

Enkele jaren later werden gelijklopende resoluties uitgebracht door de Verenigde Naties. In 1990 concretiseerden deze aanbevelingen zich in de 'United Nations Standard Minimum Rules for non-custodial measures' (de 'Tokio Regels'). In 1992 volgden de

¹⁸ Deze Aanbeveling 'On the social situation of prisoners' werd bekrachtigd op 29 januari 1981 (25ste zitting).

¹⁹ Thirteenth Conference of European Ministers of Justice, Athens, 25-27 May 1982, MJU-13(82) Concl., Straatsbourg 1982.

²⁰ W. Rentzmann and J.P. Robert, *Alternative Measures to imprisonment, Report of the 7th Conference of Directors of Prison Administration*, Straatsbourg, Council of Europe, 1986.

'European Rules on community sanctions and measures'. In de jaren daaropvolgend werden deze regels geamendeerd met meer specifieke aanbevelingen vanuit het Comité van Ministers. Voorbeelden zijn:

- 1) Aanbeveling R (97) 12 over personeel verantwoordelijk voor de implementatie van sancties en maatregelen;
- 2) Aanbeveling R (99) 22 betreffende de overbevolking en overbezetting van gevangenissen; en
- 3) Aanbeveling R (2000) 22 betreffende de verbetering van de implementatie van de 'European Rules on community sanctions and measures'.

5. ALGEMENE KENMERKEN VAN DE NIEUWE ALTERNATIEVE SANCTIES

Gestimuleerd door deze resoluties en aanbevelingen namen bijna alle Europese landen het initiatief om antwoorden te vinden op de bovenbeschreven problemen. De meerderheid van deze initiatieven mikte op een hervorming van de nationale sanctiestelsels. Soms maakten de initiatieven deel uit van een integrale hervorming van het Wetboek van Strafrecht, zoals het geval was in Frankrijk, Portugal, Zwitserland, Spanje en vrijwel alle voormalige Oostbloklanden

Wanneer we de huidige sanctiestelsels vergelijken met die van twintig tot dertig jaar geleden, dan moeten we concluderen dat de eenvoudige en overzichtelijke sanctiesystemen van voorheen (vrijheidsstraf, boete en voorwaardelijke of opgeschorte vrijheidsstraf of reclasseringstoezicht als hoofdsancties) in bijna alle landen zijn verdwenen. De lijst met mogelijke straffen en maatregelen is uitgebreid met een serie niet-vrijheidsbenemende sancties zoals dienstverlening, compensatie en schadevergoeding, dader-slachtoffer bemiddeling of sociale bemiddeling ('community mediation'), beperking van bepaalde rechten of intrekking van vergunningen, vormingsprogramma's, beperking van de bewegingsvrijheid, cognitieve gedragsgeoriënteerde leer- en trainingsprogramma's, behandelprogramma's (vooral voor drugs- en seksdelinquenten), supervisie en aanwezigheidsmaatregelen, plaatsing in reclasseringsinrichtingen of dagcentra, intensieve supervisie of reclasseringsmaatregelen, huisarrest en elektronisch toezicht, halve vrijheid ('semi-liberté'), strafopschorting onder supervisie, voogdij, beperkte vrijheid ('controlled freedom') dan wel een combinatie daarvan.

Een bijzondere eigenschap van de werkstraf en veel van de andere genoemde sanctiemodaliteiten is dat deze alleen betekenis hebben wanneer de delinquent bereid is om mee te werken. In deze zin is er een essentieel verschil met traditionele sancties. Omdat bij de nieuwe sancties de medewerking van de overtreder noodzakelijk is, vereisen de wetgevers van de meeste landen hun expliciete toestemming ('consent'). Een tweede reden waarom in de meeste jurisdicties de toestemming van de verdachte/veroordeelde wordt vereist is het hardnekkige geloof dat anders een conflict ontstaat tussen deze straffen (in het bijzonder in het geval van dienstverlening) met de wetsbepalingen die dwangarbeid verbieden. Lange tijd was dit ook de opvatting in Nederland en Engeland. In deze landen is evenals in bijvoorbeeld de Tsjechische Republiek, Duitsland en de Russische Federatie de toestemming om voor een werkstraf in aanmerking te kunnen komen thans echter geen wettelijke vereiste meer. Een schending van het verbod op dwangarbeid wordt in deze landen niet meer gerelateerd aan een al dan niet vooraf gegeven toestemming, maar wordt afgemeten aan de aard van de werkzaamheden of de activiteiten die worden opgelegd en de omstandigheden en condities waaronder de werkstraf moet worden ondergaan (zoals aantal uren, duur van de straf, aard

van de locatie waar het werk moet worden verricht en de wettelijke positie van de overtreder aldaar) ²¹.

Een ander gemeenschappelijk kenmerk van de werkstraf en overigens ook van de meeste andere nieuwe sanctie- en executiemodaliteiten is dat de samenleving een expliciete rol speelt in de uitvoering ervan. Dit is een verschijnsel dat in de geschiedenis van het strafrecht nieuw is. De opmerkelijk grote interesse van de samenleving en de politiek in dit aspect van de strafrechtelijke uitvoeringpraktijk wordt in de literatuur in de volgende bewoordingen verklaard:

*'The main difference between current trends and the recent past is that while alternative approaches once consisted of sporadic and scattered experiments, especially on the part of charitable organisations, today they are planned and implemented as part of a differentiated strategy intended to deal with the problem of criminality in a global perspective, where the various sectors of criminal justice are viewed as an integrated system. Governmental efforts and resources are increasingly being devoted to the development of new or the redevelopment of old alternatives in the wake of a growing realisation of prison's inability to rehabilitate, and as part of the over-all trend towards de-institutionalisation which also characterises the mental health field. Society, in fact, does not remove all the mentally disturbed and retarded to asylums, exile the poor or send the aged to workhouses. The care and support of such persons has gone back to the community. By returning these responsibilities to the community, and by providing it with the appropriate means for dealing with those persons, society seems to cope more effectively with them, while at the same time reducing the sense of powerlessness and fragmentation of its members.'*²²

De betrokkenheid van, en de verbinding met de samenleving bij de uitvoering van straffen is van bijzonder belang en, sterker nog, een *conditio sine qua non* voor sancties als dienstverlening, sociale trainingen en sancties gericht op de betrokkenheid van het slachtoffer. Juist dat maakt deze sancties tot 'community sanctions' of 'community based sanctions' of in het Nederlands tot 'samenlevingsstraffen'.

Volgens Aanbeveling R (92) 16 van de Raad van Europa dienen 'community sanctions and measures' te worden opgevat als:

'sanctions and measures which maintain the offender in the community and involve some restriction of his/her liberty through the imposition of conditions and/or obligations, and which are implemented by bodies designated in law for that purpose'.

De intrinsieke waarde van deze 'samenlevingsstraffen' gaat echter verder dan het simpele feit dat de overtreder in de samenleving blijft wanneer hij zijn straf ondergaat. De echte waarde en betekenis van deze straffen moet gezocht worden in hun primaire doel, namelijk de reïntegratie van delinquent in de samenleving. Omdat 'samenlevingsstraffen' de nadruk leggen op de sociale 'insluiting' van de overtreder in de maat-

²¹ Dit was ook de mening van het Duitse Constitutionele Hof in zijn oordeel van 14-11-1990-2, BvR 1462/87, NstZ 1991, 4, p. 181. Zie ook A.M. van Kalmthout, "Instemming' in de aanbidding; en de rest? De feitelijke afschaffing van het aanbod- en instemmingsvereiste bij de veroordeling tot 'dienstverlening", in: R.D. Vriesendorp, M.L.W. Weerts and W.J. Witteveen (eds.), *Het actuele recht*, Lelystad, Koninklijke Vermande, pp. 95-99.

²² United Nations Secretariat, *Alternatives to imprisonment*, International Review of Criminal Policy no. 36, 1980, New York 1983, p. 9.

schappij, in tegenstelling tot de sociale uitsluiting van de vrijheidsstraf, is de medewerking en de betrokkenheid van de samenleving - en vooral van de plaatselijke gemeenschap waarin de sanctie wordt uitgevoerd - een absolute voorwaarde. 'Samenlevingsstraffen' kunnen alleen worden toegepast in een samenleving, die actief bij dit reïntegratieproces is betrokken en daartoe een infrastructuur biedt die is afgestemd op de specifieke vereisten die deze sancties met zich meebrengen. Een van die vereisten is dat er een organisatie is waarvan zowel doelstellingen en missie, werkmethodeken en werkhouding in nauwe overeenstemming zijn met de concepten en de uitgangspunten waarop de samenlevingsstraffen zijn gebaseerd. In de meeste landen is de introductie van de werkstraf - vaak de eerste en meest succesvolle nieuwe sanctie - dan ook hand in hand gegaan met de oprichting van een reclasseringsorganisatie (Baltische Staten, Roemenië, Tsjechische Republiek, Polen, Bulgarije, Moldavië, Hongarije). Dat is ook zichtbaar in het takenpakket van deze instellingen. Dit beperkt zich niet tot de traditionele taken (voorlichtingsrapportage, counseling, begeleiding en supervisie), maar kent in toenemende mate prioriteit toe aan de voorbereiding, organisatie en toepassing van de samenlevingsstraffen in nauwe samenwerking met private, semi-publieke en publieke organisaties²³.

Dit heeft de mogelijkheden voor het scheppen van een maatschappelijke draagvlak voor het reclasseringswerk sterk vergroot. Aan de andere kant is het heden ten dage voor de reclassering niet meer mogelijk zich te onttrekken aan de verantwoordelijkheid om op te treden als mede-uitvoerder van sancties en maatregelen. Met name in de landen met een lange reclasseringstraditie (Engeland en Wales, Nederland, Oostenrijk) heeft deze koerswijziging van de klassieke maatschappelijk-werkoriëntatie naar uitvoerende justitiegebonden taken zich niet zonder de nodige spanningen voltrokken²⁴.

6. HET BONTE PALET VAN DE WERKSTRAF

Vrijwel alle landen van de Raad van Europa en een toenemend aantal landen in de andere continenten hebben de werkstraf inmiddels in enigerlei vorm in hun sanctiestelsel een plaats gegeven. Gemeenschappelijk kenmerk is dat het in alle gevallen gaat om een sanctie- of executiemodaliteit, waarbij van de verdachte of veroordeelde wordt gevraagd om in zijn vrije tijd een bepaald aantal uren onbetaalde werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de samenleving. Daarmee houdt iedere gelijkenis op. Overziet men de wijze waarop de werkstraf in de verschillende sanctiestelsels is gepositioneerd en uitgewerkt, dan valt daarin nauwelijks een duidelijke lijn te ontdekken. De meest voorkomende variant is de werkstraf als hoofdstraf. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, Engeland en Wales, Tsjechische Republiek, Griekenland, Nederland, Kroatië, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Polen, Portugal, Spanje, de Verenigde Staten, Sri Lanka, Australië, Canada, de Fiji eilanden, Israël, de Baltische Staten en Moldavië. Daarnaast is in veel landen de werkstraf opgenomen onder de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling of bij een voorwaardelijk uitstel van vonniswijziging, zoals in Duitsland, Frankrijk en Zweden. Bij deze modaliteiten gaat het

²³ Voor een overzicht van de rol en betekenis van de reclassering in de verscheidene Europese strafrechtssystemen, zie: J.T.M. Derks & A.M. van Kalmthout, 'A Palette of European Probation Service Systems' in: A.M. van Kalmthout & J.T.M. Derks (eds.), *Probation and Probation Services, a European Perspective*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2000.

²⁴ Zie: G. Mikusch & A. Pilgram, 'Community sanctions and measures in Austria' in: H.-J. Albrecht & A.M. van Kalmthout (eds), *Community sanctions and Measures in Europe and North-America*, Freiburg, Max Planck Institut, 2002, p. 13-43.

doorgaans om een alternatief voor de korte, principale werkstraf. 'Kort' betekent doorgaans een vrijheidsstraf van drie tot zes maanden, maar in andere landen heeft men het dan over een straf tot maximaal twaalf maanden cel. In een enkel land (Griekenland) betekent 'kortgestraft' zelfs maximaal drie jaar cel.

Een ruimer toepassingsgebied heeft de werkstraf in landen als België, Frankrijk, Nederland, Tsjechische Republiek en Oostenrijk waar deze ook fungeert als voorwaarde bij een buitengerechtelijke afdoening (transactie) of bemiddelingsprocedure tussen dader en slachtoffer/samenleving (voorwaardelijk sepot en mediation). Bij deze procedures vervangt de werkvoorwaarde niet zozeer een gevangenisstraf, maar veeleer een geldboete. Als indirect alternatief voor de geldboete wordt de werkstraf ook gehanteerd in die landen waar de werkstraf vooral wordt toegepast als alternatief voor de vervangende hechtenis bij niet-betaling van de geldboete. Dit is onder meer het geval in Duitsland, Polen, Zwitserland en Spanje. Daarmee is het overzicht aan modaliteiten nog niet compleet. De werkstraf komen wij ook tegen als voorwaarde bij het verlenen van gratie (Nederland, Duitsland), als bijkomende straf bij verkeersdelicten (Frankrijk) en als executiemodaliteit ter vervanging van het laatste deel van de gevangenisstraf (penitentiare programma's in Nederland).

Binnen de genoemde modaliteiten bestaan ook weer subvarianten. Zo fungeert de werkstraf als hoofdstraf in sommige landen als sanctie *sui generis*, zonder enig wettelijke verbinding met de vrijheidsstraf, zoals in Engeland en Nederland. De meest voorkomende hoofdstrafvariant is de substitutiemodaliteit. Deze houdt in dat de werkstraf alleen mag worden opgelegd ter vervanging van een voorgenomen dan wel een daadwerkelijk opgelegde vrijheidsstraf. Aldus wordt gepoogd te voorkomen dat de werkstraf ook wordt gehanteerd in plaats van een andere straf dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze substitutiemodaliteit wordt onder meer toegepast in Frankrijk, Noorwegen, Portugal en Tsjechische Republiek.

Een belangrijk verschil tussen toepassing van de werkstraf als hoofdstraf en als bijzondere voorwaarde is dat bij de eerste het accent meer ligt op het punitieve aspect. Dit komt tot uitdrukking in formuleringen als 'fine on time' en 'straf van vrijheidsbeperking' of 'vrije-tijdsstraf', om aan te geven waar het bij deze modaliteit primair om gaat: het ontnemen van vrije tijd en het derven van arbeidsloon. Bij de voorwaardelijke modaliteit heeft de werkstraf eerder het karakter van een gedragsvoorwaarde, gericht op speciale preventie. In landen als Duitsland, Denemarken en Zweden wordt de arbeidsvoorwaarde dan ook vooral getypeerd als educatieve, resocialiserende maatregel en niet zozeer als straf. Dit stelt dan ook andere eisen aan de inhoud, omvang en begeleiding dan wanneer de werkstraf als hoofdstraf wordt opgelegd. Kenmerkend in dit verband is dan ook de uitdrukking 'kale' werkstraf, welke in Nederland wordt gebezigd voor het merendeel van de werkstraffen waarbij de rol van de reclassering beperkt is tot de organisatie en controle van de werkstraf, zonder de klassieke steun- en hulpverlening.

De hier boven geschetste veelheid aan modaliteiten illustreert het polymorphe karakter van de werkstraf en geeft ook aan hoe uiteenlopend de doelstellingen zijn die ermee worden beoogd. Dit levert met name een complex beeld op in die landen waar meerdere modaliteiten naast elkaar worden toegepast, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk waar de 'Travail d'intérêt général' in 4 modaliteiten voorkomt: als substituut-hoofdstraf, als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling, als executiemodaliteit bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot en met 12 maanden en als bijkomende straf bij bepaalde verkeersdelicten. Ook Duitsland kent verschillende modaliteiten:

voorwaarde bij het voorwaardelijk sepot/transactie, voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling, voorwaarde bij gratie en substituut van de vervangende vrijheidsstraf.

Een onvoldoende accentuering van het punitieve aspect maakt dat de arbeidsstraf als hoofdstraf maar moeilijk vaste voet aan de grond kan krijgen als reëel alternatief voor de vrijheidsstraf. In punitief opzicht kan zij daar nauwelijks mee concurreren, met name niet omdat veel wetgevers uit angst voor een te groot aantal mislukkingen de daadwerkelijke belasting voor de veroordeelde niet veel hoger hebben gesteld dan 200-240 uur als theoretisch alternatief voor vrijheidsstraffen van maximaal 6 tot 12 maanden. Dit is onder meer het geval in Finland, Denemarken, Ierland, Luxemburg, Rusland, Zweden, Frankrijk en Nederland. In de praktijk wijst de ervaring in vrijwel alle landen uit dat deze verhouding als niet proportioneel wordt ervaren. Vandaar dat langs verschillende wegen geprobeerd wordt het punitieve karakter van de sanctie te versterken. In sommige landen is dit gebeurd door het maximum aantal uren aanzienlijk hoger te stellen dan de in veel landen gebruikelijke 240 uur en komen maxima voor van 300 uur (België, Schotland, Hongarije en Engeland sedert de Criminal Justice Act van 2003), 360 uur (Noorwegen), 380 uur (Portugal), 384 uur (Spanje), 400 uur (Tsjechische Republiek en Bulgarije) en 480 uur (Polen, Italië). In Zwitserse en Duitse wetsvoorstellen worden maxima genoemd van respectievelijk 720 en 1080 uur. Uitschieters naar boven zijn Estland (2880 uur) en Griekenland (6480 uur), welke maxima in theorie kunnen worden opgelegd ter vervanging van een vrijheidsstraf van respectievelijk twee en drie jaar.

Bepalend voor het punitieve karakter is niet alleen het aantal uren dat kan worden opgelegd, maar ook de verhouding van het aantal uren tot de te vervangen vrijheidsstraf. Ook hier is het beeld zeer gevarieerd. Landen die niet kiezen voor een hoog aantal uren beperken het toepassingsbereik door een omrekeningsmaatstaf te hanteren die varieert van 2-6 uur werkstraf voor één dag vrijheidsstraf. Veelal wordt deze maatstaf ook gehanteerd bij de berekening van de vervangende vrijheidsstraf, indien de werkstraf niet of slechts ten dele wordt uitgevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat in Hongarije een werkstraf van 300 uur bij de huidige conversiemaatstaf van 6 uur voor een dag vrijheidsstraf slechts een alternatief is voor een vrijheidsstraf van maximaal 50 dagen. In Finland daarentegen is een werkstraf van 200 uur het equivalent van acht maanden gevangenisstraf. Andere landen hebben het veronderstelde tekort aan punitiviteit van de werkstraf proberen te ondervangen door te voorzien in de mogelijkheid de werkstraf te combineren met een voorwaardelijke of zelfs onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (o.a. Nederland, Hongarije en Noorwegen) of met één of meerdere andere 'community sanctions', zoals in Engeland sedert 2003.

Divers is ook de manier waarop in de verschillende landen wordt gereageerd indien de werkstraf niet of niet volledig wordt nagekomen. Is de werkstraf opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een transactie/voorwaardelijk sepot, een voorwaardelijke veroordeling, gratieverlening of als substituut voor de vervangende vrijheidsstraf, dan voorzien de wettelijke regelingen doorgaans in respectievelijk alsnog vervolgen, tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf, herroeping van de gratie of alsnog tenuitvoerlegging van de vervangende vrijheidsstraf. Niet in alle landen wordt daarbij het wel verrichte gedeelte van de werkstraf verrekend. Is de werkstraf opgelegd als hoofdstraf dan vindt er doorgaans een omzetting plaats in de oorspronkelijk opgelegde dan wel voorgenomen vrijheidsstraf (bij de substitutievariant) ofwel wordt via de geldende conversiemaatstaf de werkstraf of het niet verrichte gedeelte ervan alsnog in een vrijheidsstraf omgezet. In sommige landen, zoals in Nederland, wordt in het vonnis naar het voorbeeld van de geldboete, de vervangende vrijheidsstraf al door de

rechter vastgesteld, in andere landen zoals in België geeft de rechter in het vonnis aan voor welke straf de werkstraf in de plaats komt. Deze straf vormt dan ook de richtsnoer bij het bepalen van de straf indien de werkstraf niet wordt uitgevoerd. Ingeval de werkstraf maar ten dele wordt uitgevoerd, dan wordt de vervangende straf in de meeste landen naar rato verminderd. Een ander systeem wordt gevolgd in onder meer Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Portugal waar de niet-nakoming van de werkstraf wordt beschouwd als een zelfstandig delict, welke kan worden bestraft met een gevangenisstraf die aanzienlijk langer kan zijn dan de straf die voor het oorspronkelijke delict gerechtvaardigd zou zijn. Opgemerkt dient hierbij te worden dat deze regeling alsook het automatisme waarmee in veel landen uitsluitend met een vrijheidsstraf op het niet-uitvoeren van een werkstraf wordt gereageerd niet in overeenstemming zijn met Regel 14.3 van de Tokyo Rules²⁵ en Regel 86 van de European Rules²⁶. Doordat er in feite 'te weinig alternatieven zijn voor de alternatieven', schieten veel wetgevingen tekort om deze regels ook daadwerkelijk na te kunnen leven²⁷. Voorzover deze alternatieven er echter wel zijn - geldboete, voorwaardelijke straf, leerstraf, elektronisch toezicht - dienen deze ook niet bij voorbaat als subsidiaire straf te worden afgewezen. In Engeland, waar de 'community punishment' de status heeft van 'punishment in its own right' kan op een mislukking ook worden gereageerd met een boete tot maximaal 1000 Pond of een additionele 'community punishment' tot maximaal 60 dagen²⁸.

Met dit overzicht is de rijke verscheidenheid aan uiteenlopende regelingen nog niet volledig geschetst. Zo kennen nog maar weinig landen (Tsjechische Republiek, Denemarken, Finland, Zweden) het voorschrift dat aan een werkstraf altijd een voorlichtingsrapport ten grondslag moet liggen. Dit is belangrijk omdat dit onnodige mislukkingen van de werkstraf voorkomt en enige garantie biedt dat de werkstraf een sanctie op maat blijft en niet, zoals in Nederland, een confectiesanctie wordt waarbij de persoon van de werkgestrafte ondergeschikt wordt gemaakt aan productiecijfers en 'efficiency'. Ook de in Nederland bestaande mogelijkheid om een werkstraf bij verstek op te leggen moet in dit opzicht als niet wenselijk worden gekwalificeerd.

Verschillend zijn ook de doelgroepen waarop de werkstraf zich richt. In de meeste van de voormalige Oostbloklanden is de werkstraf vooralsnog vooral gericht op jeugdige delinquenten. In sommige landen is de werkstraf vooral bedoeld voor 'first offenders' terwijl andere landen de toepassing bij bepaalde misdrijven (België) of bij misdrijven met een bepaalde strafbedreiging (Frankrijk) uitsluiten. In Nederland komen volgens de strafvorderingrichtlijnen van het openbaar ministerie bepaalde categorieën delinquenten (illegale vreemdelingen, gedragsgestoorde delinquenten of plegers van zeden- of geweldsmisdrijven) in beginsel niet in aanmerking voor een werkstraf. De meeste andere landen kennen een dergelijke uitsluiting formeel niet. Dit neemt evenwel niet weg dat in de meeste landen de werkstraf toch vooral blijkt te worden toegepast bij eenvoudige vermogensdelicten, verkeersdelicten en eenvoudige geweldsdelicten.

²⁵ Rule 14.3 luidt: 'The failure of a non-custodial measure should not automatically lead to the imposition of a custodial measure'.

²⁶ Rule 86 stelt: 'The decision to revoke a community sanction or measure shall not necessarily lead to a decision to impose imprisonment'.

²⁷ M. Joutsen/U. Zvekic, 'Non-custodial sanctions: Comparative Overview', in: U. Zvekic (ed.), *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, New York, Nelson Hall, 1994, p. 16.

²⁸ Zie hieromtrent: I. Brownlee, *Community punishment*, London, Longman, 1998, p. 132.

7. VAN WET NAAR PRAKTIJK

Wanneer men de veroordelingsstatistieken als maatstaf neemt, kan men niet anders concluderen dan dat de werkstraf zich in relatief korte tijd spectaculair heeft ontwikkeld. In veel landen is de werkstraf na de geldboete en de voorwaardelijke straf de belangrijkste sanctiemodaliteit geworden. Vaste voet heeft de werkstraf al jaren lang in Engeland, Frankrijk en Nederland, waar de werkstraf in 2004 respectievelijk 55.430²⁹, 17.900³⁰ en 50.000 (15.000 als transactievoorwaarde en 35.000 als hoofdstraf)³¹ maal werd opgelegd. Een sterke opmars zien wij ook in landen als de Tsjechische Republiek en Hongarije. In een periode van minder dan tien jaar bedraagt het aantal werkstraffen dat in de Tsjechische Republiek wordt opgelegd inmiddels meer dan 13.000 en in Hongarije meer dan 8.000.³² Ook in de Baltische Staten, Bulgarije, Roemenië en Moldavië is met steun van de Raad van Europa en niet-gouvernementele organisaties als Penal Reform International en Open Society Institute van de Soros Foundation de werkstraf een van de speerpunten in het proces van strafrechtsvorming. De ontwikkeling van deze nieuwe straf gaat hand in hand met een ingrijpende verandering van de strafrechtelijke infrastructuur. Bij de realisering daarvan is een belangrijke rol weggelegd voor een naar Westers model gevormde reclasseringsorganisatie.

In België vond de introductie van dienstverlenings- en trainingsmaatregelen relatief laat plaats. Maar recent bleek dat in België vooral de werkstraf zich sedert haar introductie in 1994 kan verheugen in een weliswaar bescheiden, doch groeiend kwantitatief succes. Na de omvorming van de dienstverlening tot autonome werkstraf in 2002 lijkt ook in België de werkstraf een steeds belangrijker plaats in het straftoemtingsbeleid te gaan veroveren³³.

In de Scandinavische landen is de werkstraf het snelst gegroeid in Denemarken en Zweden. In 1999 bedroeg het aantal veroordelingen tot deze sanctie respectievelijk 970 en 3120. In 2003 waren deze aantallen gestegen tot respectievelijk 4023 en 4703. In Noorwegen steeg in deze periode het aantal veroordelingen van 604 naar 1433, terwijl in Finland daarentegen het hoogste aantal werd behaald in 1999 (3630 werkstraffen). Nadien is dit aantal gedaald tot 3238 in 2003.³⁴

In Duitsland, Italië, Portugal en Spanje speelt de werkstraf voornamelijk een meer bescheiden rol en beperkt haar toepassing zich vooral tot de vervanging van een subsidiaire straf of weekendetentie (Spanje) en is haar betekenis als alternatief voor een principale hoofdstraf marginaal.

8. SUCCES MAAKT OOK BLIND

In kwantitatief opzicht mag de werkstraf zeker een succes genoemd worden, zeker als men in aanmerking neemt dat de meeste landen deze sanctie nog maar recent in het sanctiearsenaal hebben opgenomen. Maar daarbij past wel de relativisering dat deze snelle acceptatie en groei in belangrijke mate moet worden toegeschreven aan wat wel wordt genoemd het kameleonachtige karakter van deze straf. Het is een straf die voor

²⁹ Home Office Statistical Bulletin, www.homeoffice.gov.uk/stats.

³⁰ Annuaire statistique de la justice 2005, www.justice.gouv.fr.

³¹ www.wodc.nl/Cijfers/CriminaliteitenRechtshandhaving/

³² Zie: A.M. van Kalmthout, *Probation and Probation Services*, Nijmegen/Tilburg 2006, in druk.

³³ www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/143.pdf; zie ook de bijdragen van K. Beyens en H. Dominicus in dit themanummer.

³⁴ Kriminomsorgen, Nordisk Statistikk 1999-2003, Statistik Sentralbyrå, Oslo 2005, p. 13-14.

elk biedt wat hij wil. Al naar gelang waarop men het accent op wil leggen - punitiviteit, genoegdoening aan samenleving of slachtoffer, gedragsbeïnvloeding, resocialisatie dan wel reïntegratie in de samenleving - is de sanctie even gemakkelijk in te passen in het concept van het neo-klassieke 'just desert' model, als in bijvoorbeeld het concept van 'restorative justice'. Dit verklaart ook waarom deze sanctie in zwaarte, juridische vormgeving en plaats in het sanctiestelsel zo uiteenlopende verschijningsvormen kent.

In het oorspronkelijke concept van de werkstraf lag het accent minder op het punitieve aspect, maar meer op de kansen die de positief gerichte werkstraf bood op resocialisatie, genoegdoening aan samenleving en slachtoffer en gedragsbeïnvloeding. Daarnaast ontleende de werkstraf haar meerwaarde aan de verwachting dat de negatieve gevolgen van de (korte) gevangenisstraf (sociale uitsluiting, verlies arbeidsplaats, criminele 'besmetting', detentieschade) konden worden vermeden of op zijn minst aanzienlijk worden beperkt. Dat was ook de reden dat de landen die de werkstraf als eerste invoerden allerlei wettelijke constructies bedachten om te voorkomen dat deze sanctie ook andere straffen dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf zou gaan vervangen.

Kijkt men evenwel naar het reducerende effect van de werkstraf op de onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan is dit veel kleiner dan getalsmatig zou mogen worden verwacht. In veel landen is het oorspronkelijke uitgangspunt dat het toepassingsgebied van de werkstraf exclusief moest worden beperkt tot de onvoorwaardelijke gevangenisstraf inmiddels prijsgegeven. Dit betekent dat waar voorheen met een voorwaardelijke of andere niet-vrijheidsbenemende straf werd volstaan of zelfs in het geheel geen vervolging plaats vond, nu in veel landen een werkstraf wordt opgelegd. Mislukt de werkstraf en is een subsidiaire vrijheidsstraf daarvoor de standaardreactie, dan leidt dit zelfs tot een toename van de korte gevangenisstraf. In Nederland waar 26% van de 50.000 werkstraffen mislukt, kan dit resulteren in een toename van vele duizenden (subsidiaire) vrijheidsstraffen voor delicten waar een principale vrijheidsstraf nooit aan de orde zou zijn geweest³⁵.

Een andere belangrijke verschuiving is dat het punitieve aspect van de werkstraf een steeds dominantere rol gaat spelen. Dit uit zich op verschillende manieren: combinaties van werkstraffen met andere straffen waaronder zelfs een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of elektronisch huisarrest, het hoge(re) aantal uren dat kan worden opgelegd, de beperking van het toepassingsgebied tot geldboetes, voorwaardelijke straffen of zeer korte onvoorwaardelijke straffen, de aard van de werkzaamheden en de intensiteit van de controle en de consequenties bij niet-nakoming. Ook manifesteert deze verschuiving naar meer punitiviteit zich in een afnemende aandacht voor de dader waar het gaat om voorlichtingsrapportage, begeleiding, nazorg en afstemming van de werkstraf op de persoon van de dader, aard van het delict en de inbreng van het slachtoffer. In steeds meer landen wordt de werkstraf geplaatst in de sleutel van risicomanagement, veiligheidsbeleid en recidivevermindering en is de traditionele rol van hulp- en steunverlening van de reclassering uitgehold tot het organiseren en controleren van de werkstraf. Van een oorspronkelijk vooral op gedragsbeïnvloeding, resocialisatie/reïntegratie en maatschappelijk herstel gerichte sanctie lijkt de onbetaalde arbeid ten algemene nutte zich steeds meer te ontwikkelen tot een straf waarbij het

³⁵ Zie over het mislukken van de werkstraffen en de gevolgen: K. Lünemann, G. Beijers en M. Wentink, *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2005.

accent ligt op vrijheidsbeperking en inkomensderving. De ontwikkelingen in met name Engeland en Nederland zijn daarvan de duidelijkste exponenten.

Als deze uitholling van het oorspronkelijke concept van de werkstraf zich verder voortzet en de meerwaarde vooral moet worden gezocht in de lage kostprijs en de goedkope arbeid is het de vraag of het maatschappelijke draagvlak lang zal standhouden. Dit te meer omdat bij gebrek aan wetenschappelijk onderzoek de positieve effecten van de werkstraf onderbelicht blijven en relevante vragen met betrekking tot de impact van de werkstraf op de dader, het slachtoffer en samenleving niet meer worden gesteld. Dit maakt de werkstraf extra kwetsbaar omdat, aldus Killias *'by neglecting the careful evaluation of new sanctions, or by paying little attention to the lessons to be learned, today's legislators deprive new sanctions of the chance to be efficiently defended against contrary movements ('prison works') in the future when sound arguments might be needed to do so'*.

Bij een dergelijke invulling is er ook geen inhoudelijke relatie meer met de samenleving en zal het begrip samenlevingsstraf snel verbleken. In veel landen is het nog niet zover, maar de ontwikkeling van de werkstraf in de bakermatlanden - Nederland en Engeland - zijn wat dat betreft wel een signaal dat niet onderschat moet worden.