

De werkstraf in België

Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de dienst justitiehuisen

I. INLEIDING

Op 7 mei jongstleden was het exact vier jaren geleden dat in België de autonome werkstraf werd ingevoerd.¹ Vanaf die datum kan de strafrechter een werkstraf opleggen voor feiten die vroeger met een gevangenisstraf en/of een geldboete werden bestraft. De invoering van de werkstraf is niet onopgemerkt voorbij gegaan. Van bij de aanvang werd door de rechters in ruime mate beroep gedaan op deze nieuwe sanctievorm. Het aantal werkstraffen is gedurende deze vier jaren spectaculair gestegen. Ook de media zijn niet ongevoelig voor deze nieuwe sanctie. Nieuwe veroordelingen komen met de regelmaat van de klok in het nieuws, nieuwe samenwerkingsverbanden zoals met het leger komen uitgebreid aan bod en human interest programma's bekijken de uitvoering van een werkstraf en de beleving ervan door de werkgestrafte van naderbij. Er kan dus ruimschoots gesteld worden dat de werkstraf reeds van bij haar intrede kon rekenen op een gestaag groeiende bekendheid en populariteit.

Vier jaren na de invoering is het gepast om terug te blikken op de voorbije periode en een kwantitatief en kwalitatief correct beeld te geven van dit relatief nieuw penologisch fenomeen in België. De ideale vertrekbasis hiervoor zijn de gegevens die beschikbaar zijn binnen de dienst Justitiehuisen van de FOD Justitie. De wetgever heeft immers de justitieassistent bevoegd gemaakt voor de concrete invulling van een werkstraf en eveneens voor de opvolging van de tenuitvoerlegging ervan. De gegevens en de ervaringen van de justitiehuisen vormen dus bij uitstek de belangrijkste bron bij een dergelijke analyse. Daarenboven werd de Steundienst Alternatieve Maatregelen, als afdeling van het centraal bestuur van de dienst Justitiehuisen, door de minister van Justitie belast met een evaluatierapport over de toepassing van de werkstraf. Dit rapport, inclusief een bevraging van de voorzitters van de probatiecommissies, werd reeds eerder gepubliceerd in de parlementaire stukken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.²

Deze bijdrage is gebaseerd op de uiteenzetting die werd gehouden tijdens de studiedag "De Autonome werkstraf: de wet in praktijk" van 30 november 2005 op initiatief van de Vrije Universiteit Brussel en Panopticon. In eerste instantie wordt de rol van de dienst Justitiehuisen van naderbij bekeken met specifieke aandacht voor de Steundienst Alternatieve Maatregelen en wordt de werking van de justitieassistent bij de opvolging van de tenuitvoerlegging van een werkstraf toegelicht. Vervolgens wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de belangrijkste cijfergegevens die voorhanden zijn omtrent de werkstraf. Op basis van deze analyse worden vervolgens enkele uitdagingen en knelpunten besproken.

* Attaché, Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen, Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM).

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

II. DE ROL VAN DE DIENST JUSTITIEHUIZEN IN HET KADER VAN DE AUTONOME WERKSTRAF

De totstandkoming van de autonome werkstraf kan niet worden losgekoppeld van de evolutie van de dienstverlening die in 1994 als alternatieve maatregel werd ingevoerd. Deze dienstverlening fungeerde iets meer dan tien jaar als een probatievoorwaarde die de rechter onder bepaalde omstandigheden kon voorstellen in het kader van een opschorting van de uitspraak of een uitstel van de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf.³ Daarenboven is deze dienstverlening een voorwaarde die de parketmagistraat kan voorstellen in het kader van een procedure bemiddeling in strafzaken om op die manier de strafvordering toe doen vervallen.⁴

In zekere zin zou men kunnen stellen dat de autonome werkstraf als het ware de volwassenwording van de dienstverlening is. Reeds bij de invoering van de dienstverlening in 1994 werd erkend dat de werkstraf eigenlijk een autonoom statuut moest krijgen en als alternatieve straf diende ingevoerd te worden in het strafwetboek. Om wetgevingstechnische en budgettaire redenen opteerde men indertijd echter om gebruik te maken van een snelle overgangsoptlossing door de dienstverlening voorlopig als probatievoorwaarde en als voorwaarde binnen de bemiddeling in strafzaken in te voeren.⁵

De totstandkoming van de werkstraf als autonome straf vloeit dus rechtstreeks - doch uitgesteld - voort uit het klimaat van alternatieve sancties dat begin jaren negentig een versterkte opgang maakte.⁶ Het was trouwens ook in deze periode dat de herstelgedachte en de aandacht voor de slachtofferproblematiek in België ontstond.

Organisatorisch had de opkomst van alternatieve sancties ook een impact op de structuur van het toenmalig ministerie van Justitie. Reeds in 1937 werd de "Centrale Sociale Dienst" binnen het Bestuur Strafinrichtingen opgericht. Deze dienst werd belast met de organisatie, de controle en de coördinatie van het penitentiair maatschappelijk werk. In de loop van de jaren werden de bevoegdheden van deze Centrale Sociale Dienst verder uitgebreid. Zo werd de dienst in 1964 ook bevoegd voor de opdrachten voorkomen- de uit de wet op de opschorting, uitstel en probatie. Gezien de opdrachten zich steeds meer buiten het strikt penitentiair kader gingen situeren, werd de Centrale Sociale Dienst in 1992 hervormd onder de naam "Dienst Maatschappelijk Werk Strafrechtstoe-

² Het evaluatierapport werd voorgesteld tijdens een hoorzitting in de Kamercommissie Justitie op 30 juni 2004 naar aanleiding van het wetsvoorstel tot herinvoering van de dienstverlening in het kader van de bemiddeling in strafzaken. *Parl. St. Kamer*, 2003-2004, 1146/003, p. 14-61.

³ Sinds 1 mei 2004 kan de rechter de dienstverlening niet meer als voorwaarde opleggen. Zie koninklijk besluit van 18 juni 2003 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *B.S.* 17 juli 2003.

⁴ De mogelijkheid om dienstverlening als voorwaarde tot het verval van de strafvordering op te leggen in het kader van art. 216ter Sv. werd opgeheven vanaf 1 mei 2004. Bij wet van 22 juni 2005 werd deze mogelijkheid echter opnieuw ingevoerd en werden enkele kleine wijzigingen aangebracht in de procedure van tenuitvoerlegging (Wet 22 juni 2005 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).

⁵ *Parl. St. Kamer*, 1993-1994, 1128/3, p. 15.

⁶ Zie in dit verband onder meer F. Pieters, "De alternatieve straffen en maatregelen in de oriëntatienota" in T. Peters en J. Vanacker (ed.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1997, I-1 tot I-10; S. Snacken en K. Beyens, "Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?" in S. Snacken (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316.

passing". In dezelfde periode werden steeds meer voorstellen geformuleerd die de mogelijkheden tot het individualiseren van de straf moesten verruimen.

Ondanks de investeringen in zowel middelen als in mensen, leerden de eerste ervaringen dat het niet eenvoudig was om te komen tot een daadwerkelijke toepassing van de verschillende alternatieve sancties. Bovendien heerste er door de veelheid aan initiatieven onduidelijkheid, zowel bij de justitiële actoren, para-justitiële actoren als bij het brede publiek.

Vandaar dat er op organisatorisch vlak behoefte was aan een specifieke dienst die nieuwe initiatieven in het kader van alternatieve sancties kon uitwerken en die bestaande initiatieven verder kon ondersteunen. Een dienst die ook actief kon zijn in de sensibilisering van magistraten en advocaten en hen kan informeren over het verloop van de projecten teneinde een mentaliteitswijziging op het vlak van de bestraffing te bekomen. Op die manier kon ook de toepassing van de alternatieve maatregelen en straffen gestimuleerd worden. Om deze reden besliste de ministerraad van 20 december 1996 om een Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM) op te richten. Bij de oprichting van de SAM ressorteerde deze dienst onder de Dienst Sociaal Werk van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen en later het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie. Door de oprichting van de dienst Justitiehuisen eind jaren negentig, werd de SAM als stafdienst ondergebracht bij de centrale administratie van de dienst Justitiehuisen.

De voornaamste activiteiten van de SAM zijn:

- **De implementatie van specifieke projecten ter omkadering van alternatieve sancties.**
Deze projecten worden zowel methodisch als logistiek ondersteund en opgevolgd door de SAM. Daarenboven moeten deze projecten jaarlijks worden geëvalueerd in functie van de criteria die voorzien zijn in de subsidieregeling. De SAM beschikt momenteel over twee subsidiekanalen om dergelijke projecten financieel te ondersteunen. In eerste instantie zijn er de subsidiemogelijkheden binnen het zogenaamde Globaal Plan.⁷ Dit Globaal Plan uit 1995, dat in eerste instantie een tewerkstellingsplan was van de toenmalige regering, laat toe dat de gemeenten en steden bijkomend personeel aanwerven voor de omkadering van bepaalde alternatieve sancties. Hiervoor moeten de lokale overheden een overeenkomst afsluiten met de minister van Justitie en kunnen ze vervolgens een beroep doen op een forfaitaire financiële tussenkomst voor de personeelskosten. In 2005 werden in dit kader 85 overeenkomsten afgesloten met diverse steden en gemeenten voor een totaalbedrag van €5.937.669,65.⁸ Het gaat hierbij zowel om werkstrafprojecten als vor-

⁷ 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); K.B. 12 augustus 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel belast met de begeleiding van alternatieve strafrechtelijke maatregelen, de criminaliteitspreventie en de opvang inzake drugverslaving (B.S. 16 september 1994); M.B. 12 september 1996 tot wijziging van de Omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de aanwerving door de gemeenten van bijkomend personeel belast met de omkadering van alternatieve maatregelen, mogelijk gemaakt in het kader van het Globaal Plan voor de tewerkstelling, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid (B.S. 29 november 1996).

⁸ In 2006 wordt voorzien in bijkomende middelen binnen dit subsidiekanaal met als doel de uitvoering van alternatieve gerechtelijke maatregelen of alternatieve straffen die met name betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid. Zie art. 5, §2 van de wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid, B.S. 21 december 2005.

mings- en/of behandelingsprojecten. Ook omkaderingsprojecten voor de zogenaamde diversiemaatregelen⁹ (parketniveau) worden in dit kader gesubsidieerd. In 2005 bracht het Globaal Plan een tewerkstelling met zich mee van 174 voltijds equivalenten. Het tweede subsidiekanaal is uitgewerkt in het koninklijk besluit van 17 december 2003¹⁰. Deze regeling laat toe om werkstraffen, dienstverleningen, leermaatregelen en bemiddelingen te subsidiëren. Doorgaans wordt dit ook het "Nationale Subsidiekanaal" genoemd.¹¹ Binnen dit kader worden momenteel de volgende instanties gesubsidieerd: de vormingsprojecten Dader In Zicht, Slachtoffer in Beeld, Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld (alle drie ingebed in de Federatie van Autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk), het vormingsaanbod 'Driver Improvement' voor verkeersovertreders en daders van verkeersagressie (ingebod binnen de vzw Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid), (herstel)bemiddeling (ingebod in de erkende bemiddelingsdiensten vzw Suggnomè en vzw Médiante), de vormingsprojecten van vzw Arpège-Prélude, vzw Unité de Psychopathologie Légale en vzw Praxis. De subsidiëring van deze 9 instanties bracht in 2005 een tewerkstelling met zich mee van 77,5 voltijds equivalenten en een subsidiekost van €4.251.291,78. Het geheel van beide subsidiekanalen betekende in 2005 een budget van meer dan 10 miljoen euro en een tewerkstelling voor ruim 250 voltijds equivalente medewerkers. Het spreekt voor zich dat een dergelijke subsidiëring voor de SAM heel wat opdrachten met zich meebrengt inzake het beheer, de opvolging en de evaluatie van deze projecten.

- **Het informeren en sensibiliseren van de magistratuur, de advocatuur en de publieke opinie.** Vanuit de veronderstelling dat een brede informatieverstrekking en sensibilisatie omtrent alternatieve sancties en alternatieve manieren van conflictbeslechting kunnen bijdragen tot een ruimere en adequate toepassing ervan, worden door de SAM dagdagelijks activiteiten in dit verband ondernomen. Te denken valt ondermeer aan de actualisering en verspreiding van een bundel met relevante wetgeving dat als werkinstrument kan gehanteerd worden, het voorbereiden van antwoorden op parlementaire vragen in verband met alternatieve sancties, het beantwoorden van diverse vragen van geïnteresseerden of professionelen, het mede verzorgen van een deelopleiding alternatieve straffen en maatregelen voor de magistratuur (in samenwerking met de Hoge Raad voor de Justitie), een actieve participatie aan vorming en bijscholing van de advocatuur, actieve deelname aan overlegmomenten met betrokken actoren, enz.
- **Het analyseren van praktische, organisatorische, methodologische en juridische knelpunten in de toepassing van alternatieve maatregelen en straffen en het formuleren van oplossingen.** Een voortdurende opdracht van de SAM is de ontwikkelingen en toepassingen binnen het werkveld van de alternatieve sancties te analyse-

⁹ Deze diversiemaatregelen worden in de subsidieregeling omschreven als: "een beslissing van de procureur des Konings (jeugdparket) om geen gevolg te geven aan een als misdrijf omschreven feit wanneer de minderjarige aanvaardt om een 'diversiemaatregel' uit te voeren zoals herstel van de schade, uitvoering van enig vrijwilligerswerk ten gunste van de gemeenschap of deelname aan een maatregel van sociaal-educatieve aard". Zie ministeriële omzendbrief van 12 september 1996 (B.S. 29 november 1996).

¹⁰ Koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure (B.S. 12 maart 2004).

¹¹ Er werd steeds vooropgesteld dat deze projecten in het Nederlandstalig landsgedeelte een gelijkaardige tegenhanger krijgen in het Franstalig landsgedeelte en omgekeerd, vandaar ook de term "Nationale projecten".

ren en het formuleren van oplossingen voor de gestelde problemen. Ter illustratie kan in dit verband ondermeer verwezen worden naar het opstellen van het evaluatieverslag over de toepassing van de werkstraf op vraag van de minister van Justitie, het ontwikkelen van een modelovereenkomst voor de uitvoering van de autonome werkstraf, initiatieven ter verbetering van de rechtspositie van de alternatief gestrafte, enz.

- **Het bijdragen aan innovatie en ontwikkeling** door middel van participatie aan binnen- en buitenlandse congressen omtrent alternatieve sancties, het leveren van expertise bij de ontwikkeling van nieuwe reglementering (werkstraf, bemiddeling, enz.), deelname aan internationale uitwisselingsprojecten in het kader van de Europese Unie, enz.
- **Het uitbouwen van samenwerking met externe partners die actief willen zijn in de uitvoering van alternatieve maatregelen en straffen.** Hierin kaderen onder andere de creatie van diverse samenwerkingsverbanden met betrekking tot de uitvoering van de autonome werkstraf (leger, civiele veiligheid, enz.), de participatie aan arrondissementele overlegplatforms, de ondersteuning van de coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen die officieel werden geïnstalleerd in alle justitiehuisen op 1 oktober 2005, enz.

Naast de meer ondersteunende rol inzake alternatieve sancties, op centraal niveau door de SAM opgenomen, speelt de dienst Justitiehuisen ook een cruciale rol in de concrete opvolging van de uitvoering van de autonome werkstraf. Deze kan in vier opdrachten worden opgesplitst.

In eerste instantie werd door de wetgever aan de justitiehuisen een belangrijke voorlichtingstaak toevertrouwd in het kader van de werkstraf. Het openbaar ministerie, de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten en de vonnisgerechten kunnen aan het justitiehuis immers een beknopt voorlichtingsrapport en/of een maatschappelijke enquête vragen. Een maatschappelijke enquête is een vorm van sociaal onderzoek waarbij de justitieassistent, samen met de betrokkene, de feiten in een bredere psychosociale context zal plaatsen om op die manier een geïndividualiseerde maatregel voor te stellen die toekomst- en herstelgericht is¹². Een beknopt voorlichtingsrapport is een verslag waarbij de justitieassistent bevraagt en rapporteert in functie van een specifieke vraag van de opdrachtgever, in dit geval de haalbaarheid van een werkstraf. Beide vormen van onderzoek hebben in het kader van de werkstraf een facultatief karakter. Bij de totstandkoming van de wet werd aanvankelijk voorgesteld dat een werkstraf pas zou kunnen worden opgelegd na een verplicht voorafgaandelijk onderzoek. Dit voorstel werd niet weerhouden vanuit de argumentatie dat dit zou kunnen leiden tot een aanzienlijke vertraging bij de afhandeling van dossiers.

In tweede instantie hebben de justitiehuisen een centrale rol inzake het aanbod aan beschikbare prestatieplaatsen voor de uitvoering van een werkstraf. Het is de taak van het justitiehuis, daarin eventueel bijgestaan door omkaderingsdiensten die door de minister van Justitie worden gesubsidieerd, om actief op zoek te gaan naar voldoende prestatieplaatsen waar de werkstraf kan worden uitgevoerd. De coördinator alternatieve gerechtelijke maatregelen vervult hierin een belangrijke rol. De wet op de werkstraf

¹² K.B. 7 juni 2000 tot bepaling van de algemene principes inzake het gebruik van de maatschappelijke enquête en het beknopt voorlichtingsrapport in Strafzaken (B.S. 10 juni 2000).

voorziet bovendien dat het justitiehuis maandelijks een verslag zal opstellen over het aanbod aan beschikbare plaatsen. Dit verslag wordt bezorgd aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, de procureur des Konings en aan eenieder die van een belang kan doen blijken.

In derde instantie heeft de wetgever ook de concrete invulling van de werkstraf toevertrouwd aan de justitieassistent. Terecht werd geoordeeld dat de justitieassistent beter geplaatst is dan de rechter om de tenuitvoerlegging van de werkstraf ten goede te laten komen aan de resocialisatiedoelinden. De rechter hoeft dus eigenlijk enkel het aantal te presteren uren vast te stellen en heeft zelf geen bevoegdheid om de werkstraf concreet in te vullen. Wel kan hij hieromtrent aanwijzingen geven die vanzelfsprekend dienen gevolgd te worden door de justitieassistent. Zo kan een rechter bijvoorbeeld in het vonnis vermelden dat er bij de keuze van een bepaald soort activiteit rekening moet gehouden worden met een bepaalde lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid. Of hij kan bepalen dat de veroordeelde een werk moet verrichten dat rechtstreeks verband houdt met het misdrijf dat hij heeft begaan. De aanwijzingen kunnen ook betrekking hebben op de belangen van het slachtoffer, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de dader niet te werk gesteld wordt in de buurt van de woonplaats van het slachtoffer. De aanwijzingen mogen echter niet de concrete nadere regels voor de uitvoering van de werkstraf betreffen. De rechter zou in dat geval het bevoegdheidsterrein van de justitieassistent en van de probatiecommissie betreden. Bovendien zou dit elke bijsturing onmogelijk maken indien later zou blijken dat de werkstraf niet kan worden uitgevoerd in die bepaalde dienst die door de rechter werd aangeduid. De uiteindelijke invulling van de werkstraf gebeurt dus door de justitieassistent na het definitief worden van het vonnis. De concrete inhoud zal bepaald worden nadat de veroordeelde door de justitieassistent wordt gehoord en rekening houdend met zijn opmerkingen (en natuurlijk de eventuele aanwijzingen door de rechter). Dit gebeurt onder toezicht van de probatiecommissie¹³ die hieraan te allen tijde preciseringen of wijzigingen kan aanbrengen, hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van het openbaar ministerie, hetzij op verzoek van de veroordeelde.

Ten vierde behoort ook de opvolging van de werkgestrafte tot de opdrachten van de justitieassistent, eveneens onder toezicht van de probatiecommissie. Deze nieuwe taak vergde in 2002 in meerdere opzichten een aanpassing voor de dienst Justitiehuisen. Justitieassistenten waren voorheen nog nooit rechtstreeks betrokken geweest bij een daadwerkelijke uitvoering van een hoofdstraf. De wetgever liet er bovendien geen twijfel over bestaan dat er van een "begeleiding" in het geval van de werkstraf geen sprake was. Het ontbreken van een echt begeleidingsmandaat betekent echter niet dat er geen ruimte zou zijn voor een humane en kwaliteitsvolle benadering van de werkgestrafte bij de uitvoering van deze straf. Het heeft dan ook enige tijd geduurd vooraleer voor sommigen de basisbeginselen van de justitiehuisen in overeenstemming werden

¹³ De keuze voor de probatiecommissie als toezichthoudend orgaan voor de werkstraf was een pragmatische oplossing. Op termijn is het de bedoeling dat deze opdracht wordt overgedragen aan de strafuitvoeringsrechtbank. In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Holsters, heeft de Regering er bij de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken de voorkeur aan gegeven stapsgewijs te werk te gaan. In plaats van de strafuitvoeringsrechter van bij het begin te belasten met de uitvoering van de vrijheidsbenemende straf, de probatie, de werkstraf, het uitsel en de bescherming van de maatschappij, werd geopteerd om in een eerste fase alleen de vrijheidsbenemende straf te behandelen (*Parl. St. Senaat*, 12 juli 2005, nr. 1127/5, 19).

gebracht met deze nieuwe taak.¹⁴ Nochtans zijn deze uitgangspunten ook bij de uitvoering van een hoofdstraf van immens belang. Twee voorbeelden: een klassieke bevinding uit penologisch onderzoek wijst op het belang van het feit dat een sanctie gedragen wordt door de betrokkenen. De justitieassistent heeft in dit verband een belangrijke taak die kan worden uitgeoefend tijdens het introductiegesprek. Een tweede voorbeeld: een niet of slechts gedeeltelijke uitvoering van de werkstraf kan voor de betrokkene zware gevolgen hebben. De wijze waarop er gerapporteerd wordt naar de probatiedirectie is dan ook zeer belangrijk. Ook hier is de rol en vakkennis van een justitieassistent van cruciaal belang om vanuit de eigen werkingsbeginselen bij te dragen tot een humane strafuitvoering.

Precies omdat het gaat over de uitvoering van een hoofdstraf, wordt door de dienst Justitiehuisen veel belang gehecht aan het uniforme karakter van de behandeling van de dossiers. Vanuit dit oogpunt werd ondermeer een dienstorder opgesteld die de opvolging regelt. Ook werd een standaardovereenkomst ontwikkeld waarin de rechten en plichten van alle betrokkenen worden vermeld. Bij de huidige hervorming die plaatsvindt binnen de dienst Justitiehuisen, de zogenaamde Business Proces Reengineering (BPR), wordt ook uitgebreid aandacht besteed aan de uniformiteit en het belang van een duidelijke rechtspositie van alle betrokkenen bij de tenuitvoerlegging van gemeenschapssancties.

Uit bovenstaande mag duidelijk zijn dat de dienst Justitiehuisen een belangrijke rol vervult bij de werkstraf, zowel op beleidsondersteunend als op operationeel niveau. Vanuit deze rol vormen de gegevens die door deze dienst worden verwerkt, een ideale vertrekbasis voor een bredere analyse van de werkstraf.

III. DE AUTONOME WERKSTRAF IN BEELD GEBRACHT: EEN KWANTITATIEF OVERZICHT

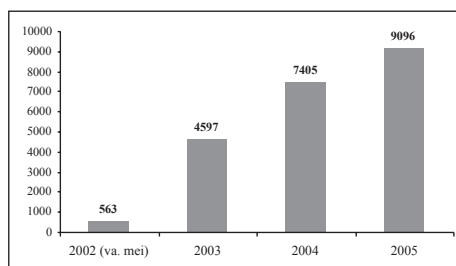
In onderstaand overzicht wordt een beeld geschetst van de meest recente cijfergegevens met betrekking tot de autonome werkstraf. Hiervoor worden als uitgangsbasis de statistische gegevens van de justitiehuisen gebruikt. Zoals hierboven gesteld, wordt elke werkstraf opgevolgd door een justitieassistent. Dit betekent concreet dat elke veroordeling tot een effectieve werkstraf door de griffie van de rechtbank wordt overgemaakt aan het justitiehuis. Vanaf dan wordt elke werkstraf in het registratiesysteem "SIPAR" van de justitiehuisen opgenomen. Op die manier biedt dit registratiesysteem niet enkel een quasi volledig overzicht van alle werkstraffen maar biedt het tevens enkele interessante gegevens omtrent de uitvoering (of niet-uitvoering) van de werkstraf. Voor sommige onderdelen wordt teruggegrepen naar de resultaten van het evaluatierapport dat door de dienst Justitiehuisen werd opgesteld ten behoeve van het parlement.¹⁵

¹⁴ Voor de basisbeginselen zie ondermeer het ministerieel besluit van 23 juni 1999 tot vaststelling van de functiebeschrijvingen en profielen voor het personeel van de buitendiensten van de dienst Justitiehuisen van het ministerie van Justitie, *B.S.* 29 juni 1999.

¹⁵ SIPAR ('Système Informatique Para-judiciaire') werd als registratiesysteem pas geïnstalleerd in alle justitiehuisen vanaf 1 januari 2005. Hierdoor zijn sommige onderdelen nog niet volledig operationeel. Voor deze rubrieken wordt een beroep gedaan op de bevindingen uit bovenvermeld evaluatierapport. Ook zijn in de loop van 2006 nog enkele correcties mogelijk waardoor de gegevens van 2005 nog enigszins kunnen wijzigen.

III.1. Aantal werkstraffen per kalenderjaar

FIGUUR 1: AANTAL NIEUWE WERKSTRAFFEN PER KALENDERJAAR



Bron: Dienst Justitiehuizen 2005

Bovenstaande figuur biedt een overzicht van het aantal nieuwe mandaten¹⁶ dat per kalenderjaar aan de justitiehuizen werd overgemaakt. Op te merken valt dat het kalenderjaar 2002 onvolledig is aangezien de werkstraf als hoofdstraf pas kon worden uitgesproken vanaf 7 mei 2002. Zoals uit de figuur blijkt, heeft de werkstraf van bij haar intrede een enorme kwantitatieve toename gekend. In 2004 werden 61% meer werkstraffen overgemaakt aan de justitiehuizen dan in 2003. In 2005 werd een stijging van 23% ten opzichte van 2004 vastgesteld.

In vergelijking met de dienstverlening die in 1994 werd ingevoerd als probatievoorwaarde en als voorwaarde tot het verval van de strafvordering (bemiddeling in strafzaken), wordt de werkstraf aanzienlijk meer toegepast door de rechter. Het hoogste aantal (nieuwe) dienstverleningen werd genoteerd in het jaar 2002 en bedroeg 3.944 dossiers. Ditzelfde aantal dossiers werd voor de werkstraf reeds bereikt tijdens het eerste volledige werkingsjaar van de werkstraf.

III.2. Verdeling per gerechtelijk arrondissement en per rechtsgebied

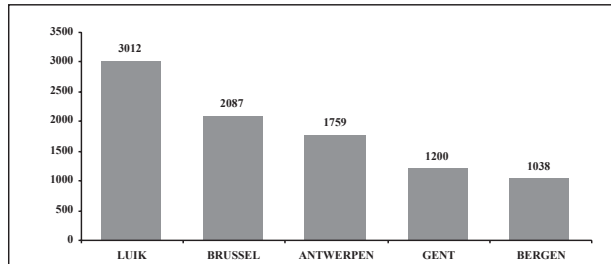
Niet in elke regio wordt in dezelfde mate gebruik gemaakt van de autonome werkstraf¹⁷. De verhouding tussen het Nederlandstalig en Franstalig landsgedeelte schommelt reeds meerdere jaren rond de verhouding 60 (Franstalig) - 40 (Nederlandstalig). Zo werden in 2005 3.732 dossiers (ofwel 41 %) overgemaakt aan de Nederlandstalige justitiehuizen. De Franstalige justitiehuizen namen 5.364 nieuwe dossiers (ofwel 59 %) voor hun rekening.

Ook tussen de verschillende ressorten van het Hof van Beroep bestaan aanzienlijke verschillen. Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht.¹⁸

¹⁶ Een mandaat betekent in deze context elke afzonderlijke veroordeling tot een werkstraf. Wanneer dezelfde persoon tot meerdere werkstraffen wordt veroordeeld (hetzij in hetzelfde vonnis hetzij in afzonderlijke vonnissen) wordt dit als aparte mandaten beschouwd.

¹⁷ Gelet op de bron is het van belang te vermelden dat de plaats van veroordeling niet noodzakelijk overeenstemt met de verblijfplaats van de betrokkene. Dit laatste bepaalt volgens art. 37^{quinquies}, §1 Sw. wel de territoriale bevoegdheid van het justitiehuis bij de opvolging van een werkstraf. De geografische spreiding in deze tabellen komt dus niet noodzakelijkerwijs volledig overeen met de veroordelingsstatistieken van de rechtbanken.

FIGUUR 2: AANTAL WERKSTRAFFEN PER RESSORT VAN HET HOF VAN BEROEP - 2005



Bron: Dienst Justitieuizen 2005

Deze gegevens kunnen verder uitgesplitst worden in functie van het gerechtelijk arrondissement (figuur 3). Daarbij valt op dat er ook tussen de arrondissementen aanzienlijke verschillen bestaan. Het grootste aantal werkstraffen werd in 2005 doorverwezen naar het justitiehuis van Luik (1226), gevolgd door Franstalig Brussel (991), Antwerpen (786) en Charleroi (538). Het laagste aantal werkstraffen werd ter uitvoering overgemaakt aan de justitieuizen van Veurne (51), Ieper (55), Oudenaarde (64) en Eupen (103).

Wanneer we deze cijfers vergelijken met voorgaande jaren, stellen we ongeveer dezelfde verhouding vast¹⁹. Wel zijn er enkele verschuivingen geweest na het wegvallen van de tijdelijke coëxistentie van de dienstverlening als probatievoorwaarde en de werkstraf. Hieruit kan worden afgeleid dat in sommige arrondissementen de rechters tot op het laatste moment verder gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening als probatievoorwaarde en pas na het wegvallen hiervan zijn 'overgeschakeld' op de werkstraf. In andere arrondissementen is de terugval van het aantal dienstverleningen (en de stijging van het aantal werkstraffen) reeds ingezet van bij het begin van de coëxistentie.

¹⁸ Het rechtsgebied 'Antwerpen' omvat de arrondissementen Antwerpen, Mechelen, Turnhout, Hasselt en Tongeren. Het rechtsgebied 'Bergen' omvat Charleroi, Bergen en Doornik. Het rechtsgebied 'Brussel' omvat de arrondissementen Brussel, Leuven en Nijvel. Het rechtsgebied 'Gent' omvat Gent, Dendermonde, Oudenaarde, Brugge, Kortrijk, Ieper en Veurne. Het rechtsgebied 'Luik' omvat de arrondissementen Luik, Hoei, Verviers, Namen, Dinant, Aarlen, Neufchâteau, Marche-en-Famenne en Eupen.

¹⁹ Zie hiervoor de jaarverslagen van de dienst Justitieuizen.

FIGUUR 3: AANTAL NIEUWE WERKSTRAFFEN PER JUSTITIEHUIS - 2005 (N=9096)

Justitiehuis	Aantal werk- straffen (N=3732)	% ²⁰	AWS per 100.000 inwoners	Maison de Justice	Aantal werk- straffen (N=5364)	% ²¹	AWS per 100.000 inwoners
Antwerpen	786	21,1%	83	Arlon	128	2,4%	124
Brugge	124	3,3%	26	Bruxelles	991	18,5%	84
Brussel (NL)	323	8,7%	84	Charleroi	538	10,0%	95
Dendermonde	405	10,9%	68	Dinant	300	5,6%	183
Gent	381	10,2%	65	Eupen	103	1,9%	143
Hasselt	163	4,4%	38	Huy	399	7,4%	287
Ieper	55	1,5%	44	Liège	1226	22,9%	197
Kortrijk	120	3,2%	28	Marche-en- Famenne	141	2,6%	206
Leuven	450	12,1%	97	Mons	265	4,9%	64
Mechelen	234	6,3%	76	Namur	269	5,0%	93
Oudenaarde	64	1,7%	33	Neufchâteau	202	3,8%	246
Tongeren	143	3,8%	38	Nivelles	323	6,0%	90
Turnhout	433	11,6%	105	Tournai	235	4,4%	79
Veurne	51	1,4%	48	Verviers	244	4,5%	124
Totaal	3732 (41%)				5364 (59%)		
Totaal	9096						

Bron: Dienst Justitieuizen 2005

In figuur 3 is eveneens te zien hoeveel werkstraffen er in de respectievelijke arrondissementen zijn per 100.000 inwoners.²² Nationaal werden 87 werkstraffen per 100.000 inwoners geteld. Wat de arrondissementen betreft, is Hoei de koploper met 287 werkstraffen per 100.000 inwoners, gevolgd door Neufchâteau (246) en Marche-en-Famenne (206). Aan Nederlandstalige kant staan de arrondissementen Turnhout (104) en Leuven (97) bovenaan.

III.3. Het gebruik van een voorafgaandelijk sociaal onderzoek

De wet voorziet dat er met het oog op de toepassing van de werkstraf een voorafgaandelijke enquête kan gevraagd worden door het openbaar ministerie, de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten en de vonnisgerechten. Dit voorafgaandelijk sociaal onderzoek kan gebeuren in de vorm van een maatschappelijke enquête en/of een beknopt voorlichtingsrapport.

In 2005 werden 2.485 nieuwe voorafgaandelijke sociale onderzoeken aangevraagd in het kader van de werkstraf. Dit gebeurde het meest door het openbaar ministerie (1151

²⁰ Deze percentages zijn berekend ten overstaan van het totaal aantal werkstraffen dat aan de Nederlandstalige justitieuizen werd overgemaakt (N=3732).

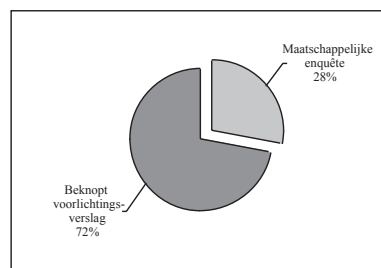
²¹ Deze percentages zijn berekend ten overstaan van het totaal aantal werkstraffen dat aan de Franstalige justitieuizen werd overgemaakt (N=5364).

²² Bevolkingscijfers per datum van 1/1/2004.

onderzoeken of 46%), gevolgd door de politierechtbank (1023 dossiers of 41%) en de correctionele rechtbank (214 dossiers of 8%). Figuur 4 toont aan dat het in 699 gevallen (28%) ging om een maatschappelijke enquête en in 1786 van de gevallen om een beknopt voorlichtingsrapport (72%).

De mate waarin een dergelijk voorafgaandelijk onderzoek noodzakelijk of nuttig is voor de magistraat, is afhankelijk van meerdere factoren. Soms kunnen er in het straf-dossier reeds voldoende elementen aanwezig zijn die een oordeelkundige beslissing mogelijk maken. Het is ook mogelijk dat de magistraat op zitting voldoende ruimte creëert (of kan creëren) om in het communicatieproces met de verdachte de haalbaarheid van een dergelijke sanctie na te gaan. Aan de aanbodzijde speelt vanzelfsprekend ook de snelheid en kwaliteit van dergelijke rapportering door de justitiehuizen een cruciale rol.

FIGUUR 4: VERHOUDING BEKNOPT VOORLICHTINGSRAPPORTEN - MAATSCHAPPELIJKE ENQUÊTES - 2005 (N=2485)



Bron: Dienst Justitiehuisen 2005

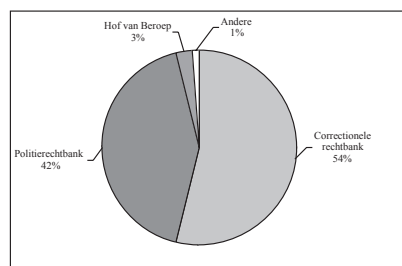
Er ontbreken kwalitatieve gegevens om in te schatten of het instrument van de voorafgaandelijke sociale onderzoeken 'voldoende' wordt gehanteerd. Wel is het zo dat justitieassistenten bij de omkadering van de werkstraf soms geconfronteerd worden met praktische hindernissen die vermeden konden worden door een voorafgaand beknopt voorlichtingsrapport. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om taalproblemen, verplaatsingsproblemen (ingeval van buitenlandse verblijfplaats of langdurig verblijf in buitenland), statuut van werkgestrafte (bv. illegale vluchtelingen, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, enz.) en dergelijke meer. De dienst Justitiehuisen is om die reden voorstander van een ruimere toepassing.²³ Uit de bevraging van de voorzitters van de probatiecommissies bleek overigens dat ook zij voorstander zijn van een bredere toepassing van de maatschappelijke enquête en/of het beknopt voorlichtingsrapport.²⁴

²³ Jaarverslag dienst Justitiehuisen 2003.

²⁴ *Parl. St. Kamer*, 2003-2004, 1146/003, p. 38.

III.4. Rechtsprekende instantie

FIGUUR 5: RECHTSPREKENDE INSTANTIE



Bron: evaluatierapport 2002-2003

De cijfers van de justitiehuizen betreffende 2005 bieden nog geen overzicht van de rechtsprekende instantie. Om deze reden wordt een beroep gedaan op de gegevens van het eerder aangehaalde evaluatierapport dat de situatie heeft geanalyseerd voor de periode 7/05/2002 tot en met 30/06/2003.²⁵

Hieruit blijkt dat tijdens deze periode de meeste werkstraffen werden uitgesproken door de correctionele rechtbank (54 %) en in tweede instantie door de politierechtbank (42 %). Deze trend was in beide landsgedeelten terug te vinden maar was het meest uitgesproken in het Nederlandstalig gedeelte (62 % correctionele rechtbank tegenover 34 % politierechtbank en in Franstalig landsgedeelte 49 % correctionele rechtbank tegenover 48 % politierechtbank). Daarnaast werden 3 % van de werkstraffen uitgesproken door het Hof van Beroep en 1 % door de militaire gerechten. Eén werkstrafvonnis was bovendien afkomstig van het Hof Van Assisen.²⁶

III.5. Gepleegde feiten

Uit figuur 6 blijkt dat de werkstraf het meest wordt opgelegd voor inbreuken op de verkeerswetgeving (41 %).²⁷ Belangrijk hierbij is dat het bij verkeersdelicten ook om zware feiten kan gaan. Door de exclusieve bevoegdheid van de politierechtbank voor verkeersfeiten, legt deze in vele gevallen ook correctionele straffen op (dit wil zeggen méér dan 46 uren). De tweede categorie vormen de eigendomsdelicten (26%). Het gaat hier dan vooral om vandalisme, diefstallen en vernielingen. De derde grootste categorie zijn de delicten tegen personen, voornamelijk slagen en verwondingen (16 %). In 10 % van de gevallen gaat het om drugsdelicten. Dit betekent concreet dat de werkstraf werd opgelegd voor inbreuken op de drugwetgeving en geeft dus op geen enkele wijze een indicatie van een eventuele aanwezigheid van een verslavingsproblematiek. Ten slotte is er nog een restcategorie van 7 %. Hieronder vallen bijvoorbeeld de zedenfeiten die

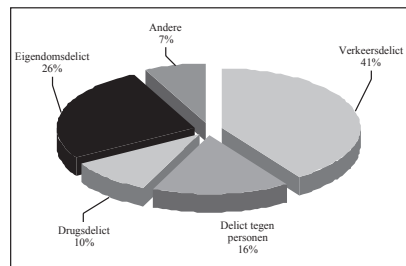
²⁵ Parl. St. Kamer, 2003-2004, 1146/003, p. 14-61.

²⁶ Het Hof van Cassatie oordeelde in een arrest van 8 januari 2003 dat ook het Hof van Assisen een werkstraf mag uitspreken voor feiten die, na het aannemen van verzachtende omstandigheden, een wanbedrijf zijn geworden (Cass. 8 januari 2003).

²⁷ Het aantal feiten is hoger dan het aantal nieuwe mandaten werkstraf omdat een werkstraf voor meer dan één feit kan worden opgelegd (samenloop).

niet zijn uitgesloten op basis van artikel 37ter van het Strafwetboek, verstoring van de openbare orde, enz.

FIGUUR 6 - GEPLEEGDE FEITEN - 2005 (N=9994)



Bron: Dienst Justitiehuizen 2005

Opvallend is toch wel het grote aantal verkeersdelicten die bestraft worden met een werkstraf. Op basis van de cijfers met betrekking tot de duur van de werkstraf blijkt nochtans dat 92 % van de werkstraffen correctionele straffen zijn (werkstraffen van 46 uren of meer). Slechts 8 % zijn politiestraffen (werkstraffen van minder dan 46 uren).

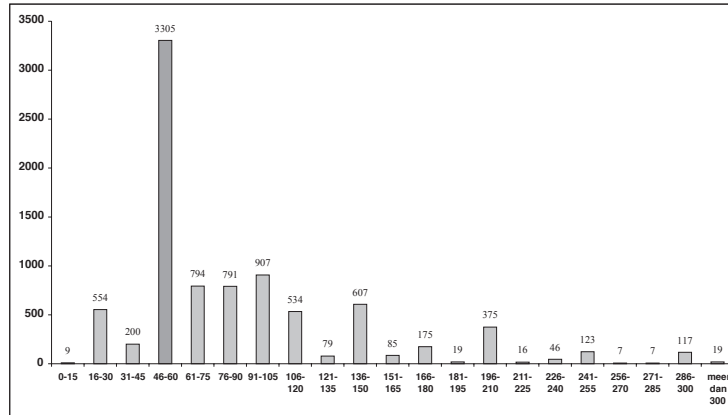
De vaststelling van het hoge aantal verkeersfeiten is nog voor een ander element belangrijk. De meeste inbreuken tegen verkeersfeiten zijn niet strafbaar met een gevangenisstraf. Dit legt meteen een zware hypotheek op de ambitie van de autonome werkstraf als vervanging van de effectieve gevangenisstraffen en bijgevolg de daling van de gevangenispopulatie.

III.6. Duur van de werkstraf

De duur van een werkstraf kan variëren van 20 tot 300 uren. Ingeval van recidive (wettelijke herhaling) kan dit oplopen tot 600. Opvallend is dat iets meer dan 80 % van alle werkstraffen minder dan 120 uren bedraagt (zie figuur 7). Uitschieter is de categorie van 46 tot 60 uren. Dit betekent dat de rechter in bijna 40 % van de gevallen een werkstraf oplegt die de minimumgrens als correctionele straf benadert. Anderzijds kan uit onderstaande figuur ook worden afgeleid dat 8 % (ofwel 710 werkstraffen) hoger is dan 196 uren. Uit een eerste voorzichtige vergelijking met voorgaande jaren blijkt dat het aantal werkstraffen met een zeer lange duur lichtjes daalt. In de periode 2002-2003 bedroeg het aantal werkstraffen van meer dan 300 uren nog 0,5 % van het aantal nieuwe werkstraffen, in 2005 nog slechts 0,2 %. Ook het aantal werkstraffen van meer dan 196 uren daalt: in 2002-2003 nog 10,5 %, in 2005 zoals gesteld nog maar 8 %. De gemiddelde duur van een werkstraf ligt al enkele jaren rond 90 uren.²⁸

²⁸ Tijdens de periode 2002-2003 bedroeg dit gemiddeld 93 uren (*Parl. St. Kamer, 2003-2004, 1146/003, p. 26.*), in 2005 bedroeg dit 90 uren.

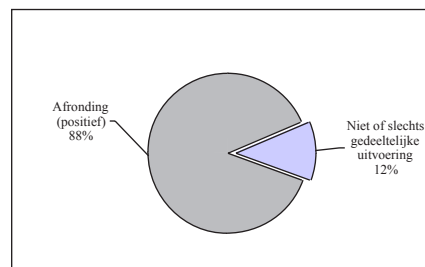
FIGUUR 7 - DUUR VAN DE OPGELEGDE WERKSTRAF - 2005 (N=8769)



Bron: Dienst Justitiehuizen 2005

III.7 Beëindiging van de werkstraf

FIGUUR 8 - BEÏNDIGING MANDATEN WERKSTRAF - 2005 (N=7108)



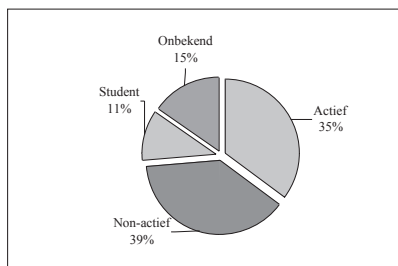
Bron: Dienst Justitiehuizen 2005

Van de 7108 dossiers die in 2005 werden afgerond, kunnen 6217 dossiers (of 88 %) als positief beschouwd worden. Dit betekent dat de opgelegde uren werden volbracht en dat het dossier niet door de probatiewaardering werd overgemaakt aan het parket met het oog op de toepassing van de vervangende straf. In 12 % (of 842 dossiers) werd het dossier overgemaakt aan de probatiewaardering en werd het mandaat van de justitie-assistent als beëindigd beschouwd zonder dat het aantal opgelegde uren werd voltooid. In dat geval maakt de probatiewaardering het dossier over aan het parket met het oog op de toepassing van de vervangende straf.

Het niet volbrengen van een werkstraf kan zich vanzelfsprekend in verschillende fasen van de procedure voordoen. De werkgestrafte kan bijvoorbeeld niet komen opdagen voor het voorbereidend gesprek met de justitieassistent, de werkgestrafte kan na de voorbereidende fase niet verschijnen op de prestatieplaats of na het presteren van een gedeelte van de uren hebben afgehaakt. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen op welk niveau de stopzettingen zich bevinden en welke kwalitatieve redenen hieraan ten grondslag liggen.

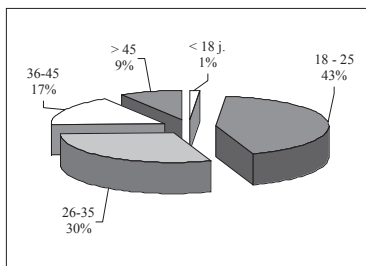
III.8 Enkele persoonskenmerken van de werkgestrafte

FIGUUR 9: LEEFTIJD WERKGESTRAFTE (N=9234)



Bron: Dienst Justitiehuisen 2005

FIGUUR 10: PROFESSIONELE SITUATIE (N=5092)



Bron: Dienst Justitiehuisen 2005

De meeste werkgestrafte bevinden zich in de leeftijdscategorie van 18 tot 25 jaar. In 2005 werd ook aan 131 personen jonger dan 18 jaren een werkstraf opgelegd, meestal voor inbreuken op de verkeerswetgeving. Bijna 1 op 10 werkgestrafte is ouder van 45 jaar.

Wat de professionele situatie van de werkgestrafte betreft, wordt een eerder rudimentair onderscheid gemaakt tussen actief, non-actief, student en onbekend. Onder de categorie 'actief' vallen de zelfstandigen (122 of 2,4 %), de contracten onbepaalde duur (1298 of 25,5 %), de contracten bepaalde duur (246 of 4,8 %), de interim-contracten (112 of 2,2 %) en de ambtenaren (24 of 0,5 %). Onder de categorie 'non-actief' vallen de subcategorieën uitkering werkloosheid (1212 of 23,8 %), uitkering OCMW (302 of 5,9 %), uitkering mutualiteit (81 of 1,6 %), pensioen (65 of 1,3 %), geen uitkering (182 of 3,6 %), uitkering arbeidsongeval (9 of 0,2 %), uitkering invaliditeit (93 of 1,8 %). De studenten vertegenwoordigen 11 % van de werkstrafpopulatie en tenslotte wordt in 15 % van de gevallen de professionele situatie als 'onbekend' omschreven. Bij verdere uitklaring kan deze categorie dus nog voor een aanzienlijke verschuiving zorgen in de waarden van de andere categorieën. Indien bijvoorbeeld alle 'onbekenden' professioneel non-actief zouden zijn, bedraagt dit laatste aandeel niet 39% maar 54%. Bovenstaande indeling

dient dus met de nodige voorzichtigheid benaderd te worden. Nochtans tonen vergelijkingen met vroegere cijfergegevens een grote mate van gelijkenis aan.²⁹

IV. ENKELE KNELPUNTEN EN UITDAGINGEN

In het kader van deze bijdrage worden slechts drie knelpunten en uitdagingen besproken. In eerste instantie worden enkele elementen aangehaald die te maken hebben met de ervaringen aangaande de omkadering van de uitvoering van de werkstraf als gemeenschapssanctie. In tweede instantie wordt de problematiek van de selectie van dossiers op het niveau van de straftoemeting kort besproken. Tenslotte wordt de thematiek aangehaald van de vervangende straf, die de rechter bij elke veroordeling tot een werkstraf moet uitspreken.

Vanzelfsprekend biedt de invoering van de werkstraf als autonome hoofdstraf veel meer stof tot reflectie en onderzoek.³⁰ Daarenboven bestaat de intentie om in de nabije toekomst ook andere sanctievormen een autonoom strafstatuut te geven waardoor de ervaringen van de werkstraf ook in dat opzicht nuttig kunnen zijn.³¹ Dit valt echter buiten het opzet van deze bijdrage.

IV.1. De uitvoering van de werkstraf als gemeenschapssanctie

Een typisch kenmerk van gemeenschapssancties is dat de uitvoering ervan, in tegenstelling tot de vrijheidsberoving, gebeurt in de vrije maatschappij. Door de gestage toe-

²⁹ Zie bijvoorbeeld de analyse van de uitgesproken werkstraffen in de periode 7/05/2002-30/06/2003 (*Parl. St. Kamer* 1146/003).

³⁰ Zie onder andere: P. De Le Court, "La loi du 17 avril instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police (M.B. 7 mai 2002)", *R.G.A.R.* 2002, n° 13604; M. De Rue, M. en I. Wattier, "Une nouvelle peine correctionnelle et de police dans le Code pénal: la peine de travail", *Journal du droit des jeunes*, 2002, 12-28; H. Dominicus, "De werkstraf in België: een eerste stand van zaken", *Fatit-Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2004, 5-14; L. Dupont, "De relatieve zwaarte van de werkstraf. Noot bij arrest Hof van Beroep Antwerpen", *T. Strafr.* 2002, 202-205; F. Goossens, "Wetgeving. De werkstraf als autonome straf", *T. Strafr.* 2002, 207-209; C. Guillaumin, "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.* 2002, 641-652; P. Helsen, "Hoe zwaar weegt de werkstraf? Nog (jurisprudentieel) werk aan de winkel", *N.J.W.* 2002, 123-127; A. Jacobs, "Inédits de droit pénal - La peine de travail", *J.L.M.B.* 2003/2, 48-53; A. Jacobs en M. Dantinne, "La peine de travail. Commentaire de la loi du 17 avril 2002", *Rev. dr. pén.* 2002, 815-888; M. Rozie, "Een eerste kennismaking met de autonome werkstraf", in *CBR Jaarboek 2001-2002*, Antwerpen, Maklu, 2002; M. Rozie, "Ook het Hof van Assisen kan een werkstraf opleggen". Noot bij Arrest Hof van Cassatie, *RABG*, 2003, 291; M. Rozie, "De zwaarte van de werkstraf afgewogen tegen de zwaarte van de gevangenisstraf en de geldboete". Noot bij Arrest Hof van Cassatie, *RABG*, 2003, 292-293; M. Rozie, "Geen concrete invulling van de werkstraf door de rechter". Noot bij Arrest Hof van Beroep Gent, *RABG*, 2003, 297-299; M. Rozie, "Werkstraf met geheel of gedeeltelijk (probatie-)uitstel". Noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Dendermonde, *RABG*, 2003, 311-313; M. Rozie, "Gevangenisstraf en werkstraf mogen samen worden opgelegd bij meerdadse samenloop". Noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Gent, *RABG*, 2003, 291; T. Vander Beken en A. Flaveau, "Hard Labeur. Een eerste analyse van de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken.", *T. Strafr.* 2002, 241-257; S. Vandromme, "De werkstraf, de nieuwe aanwinst in het Belgische straffenarsenaal. Een eerste commentaar op de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken", *R.W.* 2002, 481-497.

³¹ De minister van Justitie heeft in dit verband zowel de probatie als het elektronisch toezicht vooropgesteld. Wat dit laatste betreft, zie ondermeer Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, *Eindrapport Onderzoek met betrekking tot het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf*, oktober 2005, <http://nicc.fgov.be/index.aspx?SGREF=3420>.

name van allerlei vormen van alternatieve sancties worden de maatschappelijke instellingen meer en meer aangesproken om hieraan hun actieve bijdrage te leveren. In het kader van de werkstraf heeft de wetgever bepaald dat de uitvoering ervan enkel kan gebeuren bij openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en de gewesten. Ook verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's) of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk komen in aanmerking.

Ten grondslag aan deze maatschappelijke participatie liggen verscheidene motieven. De optie om niet te kiezen voor een geïsoleerde setting vloeit mede voort uit de basiskritiek ten opzichte van de justitiële strafinrichtingen, met name het artificieel karakter ervan dat de (re-)integratie van de veroordeelden belemmert. In de vrije maatschappij daarentegen behoudt de betrokkene de familiale, relationele en professionele banden waardoor bijkomende schade - die bovendien niet door de rechter werd opgelegd - kan vermeden worden. Daarenboven speelt het 'positief' karakter van de werkstraf als gemeenschapssanctie een belangrijke rol. Er wordt van de werkgestrafte verwacht een actieve en positieve handeling te stellen ten bate van de gemeenschap als symbolische tegenprestatie voor het leed dat hij door zijn delict heeft veroorzaakt. Door een actieve rol te geven aan degene die een werkstraf moet uitvoeren, wordt ook bijgedragen aan zijn responsabilisering. Ook al is de controle waaronder de veroordeelde de werkstraf moet uitvoeren vrij intens, toch laat deze nog voldoende ruimte om eigen keuzes te maken. Hij kan beslissen om al dan niet naar de prestatieplaats te gaan en aanvaardt bewust de eventuele risico's daarvan, ofwel respecteert hij zijn engagement en wordt hem verzekerd dat hem geen enkele andere straf te beurt zal vallen. Het gaat hier om een leerproces dat de werkgestrafte zich eigen maakt gedurende de volledige uitvoering van de werkstraf. Telkens opnieuw dient hij die keuze bewust te maken. Uit ervaring blijkt dat dit leerproces doeltreffend is.³² Noodzakelijke randvoorwaarden voor dit proces zijn een goede voorlichting (zowel voor of tijdens de zitting als bij de opstarting van een werkstraf), een professionele en humane opvolging door de justitieassistent en een respectvolle omkadering op de prestatieplaats. Ervaringen van werkbegeleiders van werkgestraften bevestigen deze positieve invloed. Ook het feit dat een werkgestrafte op het einde van zijn werkstraf 'beloond' wordt omdat hij zijn engagement correct heeft uitgevoerd, heeft in de praktijk dikwijls een zeer positieve impact. De betrokkene voelt zich gewaardeerd omdat hij het in hem gestelde vertrouwen niet heeft geschonden en een constructieve daad heeft kunnen stellen tegenover de eerder begane misstap.³³ Het gebeurt zelfs dat een werkgestrafte een reguliere job wordt aangeboden op het einde van de werkstraf of nadien actief blijft via vrijwilligerswerk in dezelfde organisatie.

De band tussen de prestatieplaats (als symbool voor de maatschappij) en de werkgestrafte heeft echter niet enkel een potentieel voordeel voor de dader en zijn perspectieven op sociale (re-)integratie. Vaak is het ook zo dat in de samenleving karikaturale opvattingen bestaan over criminaliteit en daders. De integratie van 'delinquenten' in groepen van sociaal geïntegreerde personen geeft aan deze laatsten de kans om deze

³² A. Piers, "Dienstverlening", *Penologisch vademecum Alternatieve maatregelen en straffen*, Deel 1, Heule, Uitgeverij UGA, 1997, p. 183.

³³ F.M.J.A. Imkamp, *Werken met taakgestraften. Ervaringen van projectbegeleiders*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2002, 215 p.

eenzijdige beeldvorming te corrigeren. In de praktijk worden de werkgestraften bij de aanvang van hun straf meestal voorgesteld aan de werkomgeving als 'vrijwilligers' of 'stagiairs'.³⁴ Nochtans blijkt dat werkgestraften dikwijls zelf de ware reden van hun aanwezigheid bekendmaken aan de directe omgeving.³⁵ Deze communicatie kan binnen de groep leiden tot andere ideeën over criminaliteit en delinquenten, wat op haar beurt weer bijdraagt tot de sociale integratie.

De wisselwerking tussen de maatschappij en de werkstraf brengt wel met zich mee dat deze hoofdstraf in ons strafrechtssysteem grotendeels afhankelijk is van de bereidwilligheid van maatschappelijke instellingen om hieraan mee te werken. Ondanks de enorme toename van het aantal werkstraffen in de afgelopen jaren, bestaan er tot op heden geen indicaties die aantonen dat deze vorm van samenwerking in het gedrang is. Dit neemt niet weg dat hierbij enkele kritische kanttekeningen kunnen gemaakt worden:

- Bij de uitvoering van de werkstraf wordt de maatschappij, in de vorm van de verschillende prestatieplaatsen, radicaal op haar verantwoordelijkheid gewezen om bij te dragen aan het moeilijke vraagstuk van normovertredend gedrag en de maatschappelijke afkeuring ervan. Het volstaat, bij wijze van boutade, niet langer om via een anonieme belastingsbijdrage de overheid in staat te stellen strafinrichtingen te bouwen om dit probleem 'op te lossen'. Bij de werkstraf als gemeenschapssanctie wordt een veel actievere bijdrage verwacht. Naarmate het aantal dossiers toeneemt en in sommige gevallen ook de doelgroep naar problematiek verzwaart, worden meer en meer vragen gesteld bij de rol die de vrije maatschappij hierin dient te spelen. Is het wel de taak van een gemeente om mee te werken aan de uitvoering van een hoofdstraf (door betrokkene te laten meewerken in een technische dienst bijvoorbeeld)? De werkstraf zal dus het debat van de gedeelde verantwoordelijkheid bij het oplossen van het criminaliteitsvraagstuk nieuw leven inblazen.
- Een correcte uitvoering van een werkstraf is niet enkel van belang voor de betrokkene maar ook cruciaal voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem. Daarom is het van groot belang dat, rekening houdende met de stijging van het aantal dossiers, verder geïnvesteerd wordt in kwaliteitsvolle samenwerkingsverbanden met (potentiële) prestatieplaatsen. De afgelopen jaren werden hierin reeds belangrijke stappen gezet. De overeenkomst die werd ontworpen voor de uitvoering van de werkstraf geeft een opsomming van de verscheidene rechten en plichten van alle betrokken partijen, waaronder de prestatieplaatsen.³⁶ Op die manier is een basis gelegd voor de verdere taak- en rolafbakening bij de concrete opvolging en omkadering van een werkgestrafte. Ook de recent aangestelde 'coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen' in de justitiehuisen spelen hierin een belangrijke rol. Zij dragen bij tot een afstemming van de verschillende initiatieven met betrekking tot de alternatieve sancties en hebben met betrekking tot de verschillende samenwerkingsverbanden de opdracht om bemiddelend, ondersteunend en onderhande-

³⁴ P. Raskin, "Probatie", in T. Peters en J. Vanacker (ed.), *Van oriëntatienota naar penaal beleid*, Leuven, K.U. Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1997, 1-79.

³⁵ F.M.J.A. Imkamp, *Werken met taakgestraften. Ervaringen van projectbegeleiders*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2002, 65-73.

³⁶ Omzendbrief nr. 1759 - JH, 19 september 2003. Zie www.just.fgov.be, rubriek omzendbrieven.

lend op te treden. Via het informeren, promoten, stimuleren en coördineren draagt de coördinator alternatieve gerechtelijke maatregelen actief bij tot de ontwikkeling en de toepassing van de werkstraf binnen het gerechtelijk arrondissement, rekening houdend met de behoeften van de regio en met de nationale beleidslijnen.³⁷ In de toekomst zou in het kader van het kwaliteitsaspect meer onderzoek kunnen gebeuren over de ervaringen van prestatieplaatsen inzake het werken met werkgestraften, ervaringen van werkgestraften over de omkadering van hun werkstraf, enz.

- Bij de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de noodzakelijke samenwerkingsverbanden kan een aangepast subsidiebeleid ondersteunend werken. Naast de samenwerking met prestatieplaatsen op vrijwillige basis, bestaan er ook mogelijkheden om via overheidssubsidiëring specifieke werkstrafprojecten uit te bouwen.³⁸ De toename van het aantal werkstraffen en evaluatieve vaststellingen moeten leiden naar een aanpassing en uitbreiding van deze subsidiemogelijkheden. Momenteel bestaat het gesubsidieerd projectenbestand uit 78 werkstrafprojecten die grosso modo kunnen onderverdeeld worden in twee categorieën: de 'dispatchingsprojecten' en de 'werkvloerprojecten'. In het eerste type van project werkt de projectmedewerker zelf niet mee met de werkgestrafte op de werkvloer. De dispatcher gaat, na doorverwijzing door de justitieassistent en in overleg met de werkgestrafte, op zoek naar een geschikte prestatieplaats. Dit voorstel wordt vervolgens voorgelegd aan de justitieassistent die hierin een beslissende rol heeft. De dispatcher beschikt hiervoor over een uitgebreid aanbod van prestatieplaatsen die regelmatig wordt geactualiseerd en uitgebreid door de dispatcher. Teneinde op de hoogte te blijven van het verloop van de werkstraf op het terrein, houdt de dispatcher regelmatig contact met de verantwoordelijke van de prestatieplaats en licht desgevallend de justitieassistent verder in. De overgrote meerderheid van de werkstrafprojecten zijn van dit type, namelijk ongeveer 91%.³⁹ In het tweede type van project werkt de projectmedewerker wel actief mee met de werkgestrafte(n). Door dit intensief toezicht en begeleiding zijn deze werkvloerprojecten bij uitstek geschikt voor werkgestraften die, hetzij op technisch vlak, hetzij op ander vlak extra aandacht nodig hebben bij de uitvoering van een werkstraf. Vele gesubsidieerde werkstrafprojecten zijn ontstaan tijdens de periode van de dienstverlening. Met de komst van de werkstraf is in vele gevallen hun taakinhoud enigszins gewijzigd en hun werklust aanzienlijk toegenomen. Naast de verdere uitbreiding van het aantal projecten⁴⁰, zal er in de nabije toekomst een verdere visie moeten ontwikkeld worden om de plaatsing van de werkgestraften nog te optimaliseren.
- De wetgever heeft bepaald dat de werkstraf niet mag bestaan uit een activiteit die, in de aangewezen overheidsdienst of vereniging, doorgaans door bezoldigde werk-

³⁷ Ministerieel besluit van 23 juni 1999 tot vaststelling van de functiebeschrijvingen en profielen voor het personeel van de buitendiensten van de dienst Justitiehuisen en van het Ministerie van Justitie, *B.S.* 29 juni 1999.

³⁸ De FOD Justitie heeft hiervoor twee instrumenten ter beschikking: het Globaal Plan en het K.B. van 17 december 2003. Zie deel 2 van deze bijdrage.

³⁹ Federale Overheidsdienst Justitie, Steundienst Alternatieve Maatregelen, *Kwantitatieve analyse werkstraf- en dienstverleningsprojecten 2003*, ongepubliceerd.

⁴⁰ De minister van Justitie heeft afgelopen jaren diverse nieuwe projecten opgericht of personeelsuitbreidingen toegekend aan bestaande projecten. In 2003 vertegenwoordigde dit een bijkomende financiële inspanning van €257.809,28; in 2004 €514.379,08 en in 2005: €236.738,33.

nemers wordt verricht.⁴¹ De bescherming van het reguliere arbeidscircuit is vanzelfsprekend legitiem en vloeit bovendien voort uit Europese aanbevelingen omtrent de uitvoering van gemeenschapssancties.⁴² Nochtans legt het toenemend aantal dossiers een extra druk op deze moeilijke evenwichtsoefening. Wat wordt immers precies bedoeld met deze bepaling? Zoals tijdens hoorzittingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers terecht werd opgemerkt, kan in principe immers elke arbeid uitgevoerd worden door bezoldigde werknemers.⁴³ De verruiming van het aantal prestatieplaatsen, de diversiteit van systemen op de reguliere arbeidsmarkt en de toename van diverse taken die voor de uitvoering van een werkstraf in aanmerking komen, geven in de praktijk soms aanleiding tot onduidelijkheden. Ook de vaststelling dat meer en meer overheidsopdrachten worden geprivatiseerd of (gedeeltelijk) uitbesteed, draagt hiertoe bij.

- Ook andere doelgroepen doen een beroep op gelijkaardige werkplaatsen. Te denken valt ondermeer aan de uitvoering van de gemeenschapsdienst voor minderjarigen, sociale tewerkstellingsplannen (o.a. via het OCMW), vrijwilligerswerk, enz. Ook in dit verband dient een kwaliteits- en respectvolle omgang met deze prestatieplaatsen voor een evenwichtige en duurzame samenwerking te zorgen.

IV.2. Selectie van dossiers op het niveau van de straftoemeting

Het is duidelijk de bedoeling van de wetgever om aan de werkstraf een zo breed mogelijk toepassingsgebied te koppelen. Artikel 37ter §1 bepaalt dan ook dat de werkstraf kan worden opgelegd in alle gevallen wanneer het ten laste gelegde feit van die aard is om door een politiestraf of correctionele straf te worden bestraft. Daarenboven komen ook gecorrectionaliseerde misdaden en gecontraventionaliseerde wanbedrijven in aanmerking.⁴⁴ Eventuele gerechtelijke antecedenten spelen hierbij geen rol en kunnen het opleggen van een werkstraf niet verhinderen. Dit laatste is een groot verschil met modaliteiten zoals het (probatie)uitstel of de (probatie)opschorting waarbij wel strikte antecedentvoorwaarden van toepassing zijn.

De wetgever heeft wel een aantal misdrijven geselecteerd die uitgesloten zijn en waarvoor dus geen werkstraf mag worden opgelegd. Het gaat hier meer specifiek om gijzeling (art. 37bis Sw.), verkrachting (art. 375 tot 377 Sw.), bepaalde vormen van verderf van de jeugd, prostitutie en openbare schennis van de goede zeden, gepleegd op of met behulp van minderjarigen (art. 379 tot 386ter Sw), doodslag, moord en vergiftiging (art. 393 tot 397 Sw.) en roofmoord (art. 475 Sw.). Voor deze feiten is de wetgever blijkbaar van mening dat een werkstraf niet gepast is.

Uit de voorbereidende parlementaire stukken blijkt dat de bedoeling van de invoering van de werkstraf ondermeer lag in het voorzien van voldoende mogelijkheden voor de rechter om niet enkel een gevangenisstraf of een geldboete te overwegen bij het opleggen van een straf.⁴⁵

⁴¹ Art. 37quater, §1. Sw.

⁴² Council of Europe Recommendation No. R(92)16 on the European Rules on community sanctions and measures (*Adopted by the Committee of Ministers on 19 October 1992 at the 482nd meeting of the Ministers' Deputies*), rule 49.

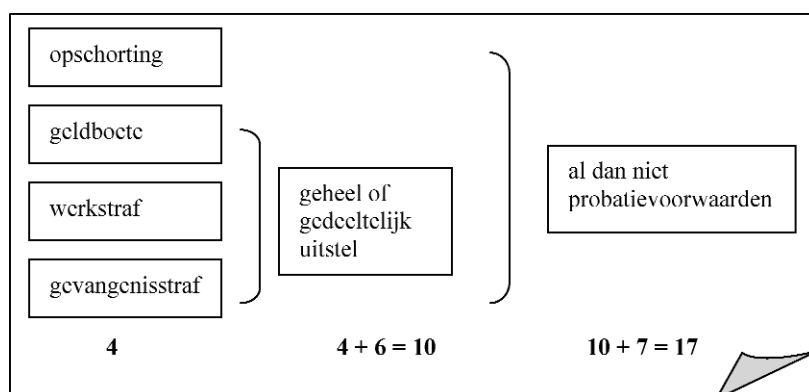
⁴³ Parl. St. Kamer 50.0549/11, 73.

⁴⁴⁶ Parl. St. Kamer 50.0549/6,5 en 50.0549/11, 33 en 34; Parl. St. Senaat 2-778/7 30.

⁴⁵ Parl. St. Senaat 2-778/7, 19

De gevangenisstraf en de geldboete waren tot 2002 inderdaad de enige twee hoofdstraffen die door een rechter konden worden opgelegd. In de praktijk was de straftoemeting vanzelfsprekend complexer. De probatiewet van 1964 voorzag reeds in de mogelijkheid om de uitvoering van een straf uit te stellen of de veroordeling op te schorten⁴⁶. Daaraan konden bovendien ook nog specifieke probatievoorwaarden gekoppeld worden.

FIGUUR 11: BASISOPTIES STRAFTOEMETING



Wanneer we de verschillende bestraffingsmogelijkheden trachten te schematiseren (zie figuur 11), komen we tot vier basisopties waarover een rechter beschikt in het geval iemand schuldig wordt bevonden aan het plegen van een misdrijf, namelijk: de opschorting, de gevangenisstraf, de geldboete en de werkstraf. Gemakkelijkheidshalve laten we de verschillende toepassingsvoorwaarden hierbij buiten beschouwing. De drie hoofdstraffen (gevangenisstraf, werkstraf en geldboete) kunnen vervolgens geheel of gedeeltelijk worden uitgesteld. Dit brengt de theoretische keuzemogelijkheden voor de rechter reeds op tien. Tenslotte kunnen er aan de 4 basisopties ook nog eens probatievoorwaarden worden gekoppeld. Op die manier wordt het totaal op 17 gebracht.

Dit betekent dat een rechter in theorie over 17 basisopties beschikt om bestraffend op te treden, met name:

- ✓ Opschorting
- ✓ Opschorting + probatievoorwaarden
- ✓ Geldboete (effectief)
- ✓ Geldboete met geheel uitstel
- ✓ Geldboete met geheel uitstel + probatievoorwaarden
- ✓ Geldboete met gedeeltelijk uitstel
- ✓ Geldboete met gedeeltelijk uitstel + probatievoorwaarden
- ✓ Werkstraf (effectief)
- ✓ Werkstraf met geheel uitstel
- ✓ Werkstraf met geheel uitstel + probatievoorwaarden
- ✓ Werkstraf met gedeeltelijk uitstel
- ✓ Werkstraf met gedeeltelijk uitstel + probatievoorwaarden

⁴⁶ Wet 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (B.S. 17 juli 1964).

- ✓ Gevangenisstraf (effectief)
- ✓ Gevangenisstraf met geheel uitstel
- ✓ Gevangenisstraf met geheel uitstel + probatievoorwaarden
- ✓ Gevangenisstraf met gedeeltelijk uitstel
- ✓ Gevangenisstraf met gedeeltelijk uitstel + probatievoorwaarden

De straftoemeting in de praktijk is nog complexer aangezien er ook nog allerlei bijkomende straffen kunnen worden uitgesproken en er ook combinaties van hoofdstraffen mogelijk zijn. Dit laten we hier echter buiten beschouwing.

Binnen dit uitgebreide sanctiearsenaal dient de strafrechter, vanuit een zekere innerlijke overtuiging en binnen bepaalde wettelijke marges, een straf op te leggen. Het ontbreken van duidelijke strafdoelen in ons strafrechtssysteem is hierbij waarschijnlijk geen echte hulp voor de magistraat die dagdagelijks moet oordelen in concrete dossiers. Waarom opteren voor een werkstraf of een gevangenisstraf met uitstel gekoppeld aan probatievoorwaarden? Dit reflectieproces kan niet worden losgekoppeld van de beoogde strafdoelen.

De invoering van de werkstraf heeft dit reflectieproces waarschijnlijk alleen maar moeilijker gemaakt. Ongehinderd door strikte uitsluitingsvoorwaarden (zoals gerechtelijke antecedenten) kan de rechter relatief vrij opteren voor een werkstraf. Maar wat wordt precies beoogd met die werkstraf? De parlementaire stukken inzake de invoering van de werkstraf bieden hierin geen uitsluit. Diverse strafdoelen worden hierin vermeld: maatschappelijke afkeuring, herstel, bevorderen van de sociale integratie, vermijden van het gevoel van straffeloosheid (doordat de werkstraf in tegenstelling tot de korte gevangenisstraf wel wordt uitgevoerd, enz.).⁴⁷ De eventuele invoering van andere autonome hoofdstraffen vergroot bovendien deze noodzaak tot duidelijke strafdoelen.

De gestage uitbreiding van het sanctiearsenaal doet ook de vraag rijzen naar de relatieve zwaarte van deze straffen. Wanneer we enkel naar de zuivere hoofdstraffen kijken, lijkt een rangorde enigszins evident: de gevangenisstraf is zwaarder dan de werkstraf en de werkstraf is op zijn beurt zwaarder dan een geldboete. Het Hof van Cassatie heeft deze rangorde inmiddels ook bevestigd. Het oordeelde immers dat de werkstraf minder zwaar is dan de gevangenisstraf omdat de weerslag ervan op de individuele vrijheid geringer is.⁴⁸ Anderzijds is het Hof om dezelfde reden van mening dat een werkstraf zwaarder is dan een geldboete.⁴⁹ Het Hof heeft in deze arresten ook gesteld dat de relatieve zwaarwichtigheid van twee straffen niet alleen gemeten kan worden met betrekking tot hun duur of hun strafmaat maar ook met betrekking tot hun aard, karakter, soort of voorwerp.

Het verhaal naar de relatieve zwaarwichtigheid wordt nog exponentieel complexer

⁴⁷ De toekomstige strafuitvoeringsrechtbank zal bovendien de bevoegdheid hebben om een vrijheidsbenemende straf met een uitvoerbaar gedeelte van minder dan één jaar te vervangen door een werkstraf op voorwaarde dat er veranderingen in de sociale, familiale of professionele situatie van de veroordeelde zijn die "de situatie van de veroordeelde dermate wijzigen dat een werkstraf beter tegemoet komt aan de belangen van de samenleving, aan de sociale reïntegratie van de veroordeelde en aan het herstel van de veroorzaakte schade". Ook hier wordt de werkstraf dus een veelheid aan doelstellingen toegemeten. *Parl. St. Senaat*, 20 april 2005, nr. 1128/1, 79.

⁴⁸ Cass. 8 januari 2003, P.021314 F; Cass. 12 februari 2003, P.021530 F (<http://www.cass.be>).

⁴⁹ Cass. 11 oktober 2005, P.050988 N (<http://www.cass.be>).

wanneer we niet enkel de hoofdstraffen in rekening nemen maar het geheel van het sanctiearsenaal. De vraag kan dan bijvoorbeeld gesteld worden of een gevangenisstraf met volledig uitstel zonder probatievoorwaarden lichter of zwaarder is dan een werkstraf? Is een geldboete met volledig uitstel en als probatievoorwaarde een begeleiding door een justitieassistent van minimaal één jaar en een verplichte verkeerscursus lichter of zwaarder dan een opschorting?

De straftoemeting wordt daarenboven nog (verder) vertekend door het feit dat een veroordeling tot een werkstraf niet wordt vermeld op het getuigschrift van goed gedrag en zeden. De veroordeling komt vanzelfsprekend wel op het centrale strafregister dat ondermeer toegankelijk is voor politiediensten en magistraten. Een gelijkaardig mechanisme bestond reeds voor de opschorting van een veroordeling maar bij de werkstraf gaat het niet langer over een modaliteit maar over een hoofdstraf. De niet-vermelding heeft natuurlijk zeer positieve gevolgen voor de veroordeelde die zijn reïntegratie aanzienlijk kan bevorderen. Anderzijds kan de vraag gesteld worden waarom er in dat verband nog een onderscheid blijft bestaan tussen de werkstraf en een gevangenisstraf? Deze ongelijkheid kan immers leiden tot eigenaardige effecten. Laat ons aannemen dat een rechter in een bepaald dossier overweegt om een gevangenisstraf van 8 maanden op te leggen. De beklaagde of zijn advocaat vraagt echter om een werkstraf. De rechter stemt hiermee in en geeft betrokkene een werkstraf van 100 uren met als vervangende straf 8 maanden gevangenisstraf. Indien de veroordeelde de werkstraf niet uitvoert, zal hij uiteindelijk dezelfde straf moeten ondergaan als degene die initieel zou zijn opgelegd, namelijk 8 maanden gevangenisstraf, maar deze straf zal niet vermeld worden op het getuigschrift van goed gedrag en zeden. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn maar het wordt pervers indien de werkstraf enkel en alleen maar gevraagd zou worden met het oog op het vermijden van een strafblad en het effectief uitvoeren van een werkstraf nooit door de betrokkene in overweging werd genomen. Dit zou een uitholling van het systeem betekenen.

In tegenstelling tot het uitstel en de opschorting, kan de werkstraf worden opgelegd zonder dat er rekening moet gehouden worden met eventuele gerechtelijke anteceden-ten. De bedoeling hiervan is dat de werkstraf als alternatief voor de gevangenisstraf op een zo breed mogelijke wijze zou worden toegepast. Niemand is met andere woorden bij voorbaat uitgesloten van een werkstraf, wat een goede zaak is. Anderzijds draagt de werkstraf ook de ongewenste gevolgen van een fragmentarische invoering van nieuwe straffen zonder hierbij het volledige straffenarsenaal in coherentie te brengen. In het bijzonder kunnen in dit verband de restrictieve toepassingsvoorwaarden van de probatiewet aangehaald worden. Een belangrijk uitgangspunt van alternatieve bestraffing is nog steeds 'straffen op maat'. De rechter heeft met andere woorden de moeilijke taak om de meest gepaste sanctie uit het arsenaal toe te passen in individuele dossiers. De probatiewet biedt ingeval van een achterliggende problematiek mogelijkheden om hieraan te verhelpen. Maar hieraan zijn strikte voorwaarden verbonden zowel met betrekking tot de aard van het gepleegde feit als de eventuele gerechtelijke anteceden-ten.⁵⁰ Dit kan tot gevolg hebben dat een rechter die in zijn straftoemeting de gevange-

⁵⁰ De vaststelling dat deze voorwaarden aanleiding waren voor een eerder beperkte toepassing van probatie als alternatieve maatregel, heeft er in het verleden reeds toe geleid dat deze voorwaarden werden versoepeld. Zie H. Dominicus, "Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten", in D. Van Daele en I. Van Welzenis (red.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 42.

nisstraf wenst te vermijden maar geconfronteerd wordt met een persoon met een achterliggende problematiek maar die vanwege gerechtelijke antecedenten niet meer in aanmerking komt voor uitstel of opschorting, zal moeten teruggrijpen op de werkstraf. Dit heeft op zijn beurt dan weer een impact op de zwaarte van de doelgroep van de werkgestraften waardoor een correcte uitvoering in het gedrang kan komen.⁵¹ Daarenboven wordt de aanpak van de achterliggende problematiek dan volledig overgelaten aan de betrokkene zelf en de hulp die hem hieromtrent op volledig vrijwillige basis wordt aangeboden of door hem wordt gevraagd. Vanzelfsprekend geldt dit ook indien de rechter niet voor de werkstraf maar voor een effectieve gevangenisstraf kiest. In dat verband kan wel verwezen worden naar de diverse acties die door de bevoegde instanties genomen worden om het vrijwillig hulp- en dienstverleningsaanbod in de strafinrichtingen uit te bouwen. Voor de werkgestraften met een achterliggende problematiek is dit minder het geval en zijn er geen specifieke acties ontwikkeld om hen naar de hulp- en dienstverlening toe te leiden. Omdat zij niet van hun vrijheid zijn beroofd, kunnen zij vanzelfsprekend wel terecht in de reguliere voorzieningen maar verdere analyse zou moeten uitwijzen of deze toeleiding voldoende verzekerd is. In elk geval kan in dit verband de vraag gesteld worden of de toepassingsvoorwaarden van de probatiewet niet (nogmaals) dienen verruimd te worden.⁵² Door het verlagen of zelfs verwijderen van deze toepassingsvoorwaarden kan er ook in meer gevallen detentievervangend opgetreden worden en kunnen ook andere alternatieve sancties zoals de leermaatregel op grotere schaal worden toegepast.

Deze leermaatregel heeft, in tegenstelling tot de werkstraf, (nog?) geen status van autonome straf. De initiële bedoeling van het wetsvoorstel tot invoering van de werkstraf was ook de opleiding (en het elektronisch toezicht) in te voeren als een autonome straf.⁵³ De leermaatregel werd echter niet weerhouden omdat zij geen essentieel leedtoevoegend karakter zou hebben maar eerder zou aanleunen bij een 'hulpverlenings-idee' en om die reden eerder thuishoort in het probatiesysteem.⁵⁴ De leermaatregel blijft dus bestaan als probatievoorwaarde en als voorwaarde voor het verval van de strafvordering (bemiddeling in strafzaken) met als gevolg dat er strikte voorwaarden zijn voor de toepassing ervan. Dit kan een gedeeltelijke verklaring zijn voor het eerder beperkt gebruik ervan, net zoals dit het geval was bij de vroegere dienstverlening. Daarenboven heeft de wetgever bepaald dat een combinatie tussen een leermaatregel en een werkstraf (of een gevangenisstraf) enkel mogelijk is indien de werkstraf (of

⁵¹ Uit een recent onderzoek in Nederland blijkt dat een alcoholverslaving niet samenhangt met de wijze waarop een werkstraf wordt volbracht. Een harddrugverslaving daarentegen wel: van de harddrugverslaafden blijkt slechts de helft de werkstraf met succes te volbrengen. Ook mensen met een psychiatrische indicatie zijn minder succesvol in het volbrengen van een werkstraf dan mensen zonder indicatie. Lichamelijke klachten kunnen een werkgestrafte eveneens belemmeren om de straf af te ronden. Zie K. Lünemann, G. Beijers en M. Wentink, *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht, Verwey-Jonkerinstituut, 2005, 9.

⁵² Ook tijdens een bevraging van de magistratuur in het kader van het onderzoek naar het invoeren van het elektronisch toezicht als autonome straf, werd door de bevroegde magistraten gepleit voor het laten wegvallen van de toepassingsgrenzen van de opschorting en het uitstel (Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, o.c., 114).

⁵³ Wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek en tot invoering van de dienstverlening en de opleiding als gevangenisvervangende straffen, *Parl. St. Kamer*, 50.0549/001.

⁵⁴ *Parl. St. Kamer*, 50.0549/011, p. 50.

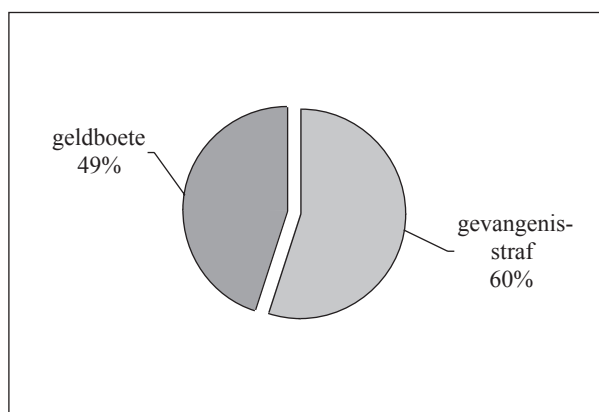
gevangenisstraf) volledig wordt uitgesteld.⁵⁵ Door deze combinatie uit te sluiten wenst men de alternatieve straffen als een daadwerkelijk alternatief voor de effectieve gevangenisstraf te promoten. De rechter moet immers kiezen tussen één van beide en kiest blijkbaar eerder voor de werkstraf.

Tenslotte heeft ook de niet-uitvoering van sommige korte gevangenisstraffen het effect dat een lager gekwalificeerde straf (met name de werkstraf) voor de betrokkene een zwaardere impact heeft op zijn bewegingsvrijheid dan de hoger gekwalificeerde straf (de gevangenisstraf). De thematiek komt in het volgende punt uitgebreid aan bod.

IV.3. De vervangende straf als stok achter de deur

Hoewel de werkstraf met de wet van 2002 een autonoom karakter heeft gekregen, is de rechter verplicht om steeds in een vervangende straf te voorzien. Dit kan een gevangenisstraf of een geldboete zijn. Een combinatie van beide laat de wet strikt genomen niet toe. In de periode 2002-2003⁵⁶ heeft de rechter in de meeste gevallen een gevangenisstraf als vervangende straf opgelegd, meer bepaald in 2.133 van de 3.569 dossiers (60%). In 1.740 van de 3.569 dossiers (49%) ging het om een geldboete als vervangende straf.⁵⁷

FIGUUR 12: AARD VAN DE VERVANGENDE STRAF



Bron: evaluatierapport 2002-2003

Uit onderstaande tabel blijkt dat indien de rechter een vervangende gevangenisstraf oplegt, deze in 77% van de gevallen minder bedroeg dan 1 jaar. Het gemiddelde lag tij-

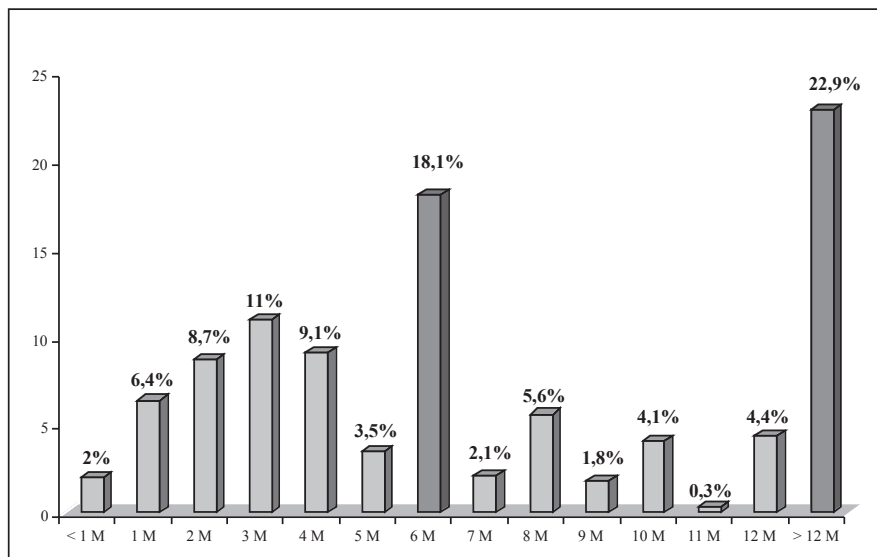
⁵⁵ Art. 1, §3 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (B.S. 17 juli 1964). Een uitzondering is voorzien indien betrokkene voor de gepleegde feiten een voorlopige hechtenis heeft ondergaan. In dat geval kan een leermaatregel samen met een effectieve gevangenisstraf worden opgelegd op voorwaarde dat deze laatste de duur van de voorlopige hechtenis niet overschrijdt.

⁵⁶ Voor de gegevens in verband met de vervangende straf wordt teruggegrepen naar het eerder aangehaalde evaluatierapport aangaande de periode 7/5/2002 - 30/06/2003. De reden hiervoor is opnieuw dat de SIPAR-gegevens hiervoor momenteel nog ontoereikend zijn.

⁵⁷ Hierbij valt onmiddellijk op dat in 9% procent van de gevallen een combinatie van vervangende straffen werd opgelegd, wat niet wettelijk is.

dens deze periode op 8 maanden vervangende gevangenisstraf. De zwaarste vervangende gevangenisstraf bedroeg 83,3 maanden.

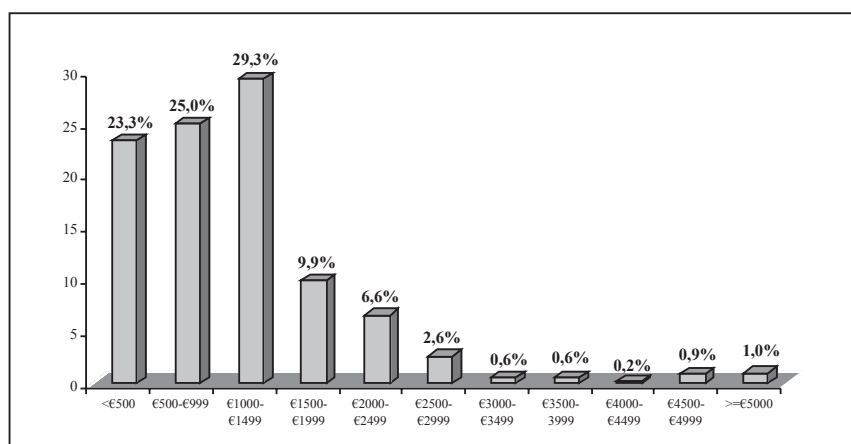
FIGUUR 13: ZWAARTE VAN DE VERVANGENDE GEVANGENISSTRAF



Bron: evaluatierapport 2002-2003

Wat de vervangende geldboete betreft, toont onderstaande tabel aan dat bijna 80% van deze vervangende geldboetes lager was dan 1500 EURO. Verder daalt het aantal opgelegde vervangende geldboetes naarmate deze zwaarder wordt. Behalve bij de zeer hoge bedragen, waar we terug een zeer lichte stijging zien.

FIGUUR 14: ZWAARTE VAN DE VERVANGENDE GELDBOETE



Bron: evaluatierapport 2002-2003

De reden waarom steeds een vervangende straf moet worden opgelegd, ligt voornamelijk in het feit dat niemand gedwongen kan worden een werkstraf uit te voeren. Dit zou niet alleen praktisch niet haalbaar zijn maar zou bovendien ingaan tegen het (internationaal) verbod op dwangarbeid. De vervangende straf blijft aanwezig doorheen de uitvoering van de werkstraf als een stok achter de deur. Pas indien de werkstraf niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd zal de probatiecommissie een verslag overmaken aan het parket met het oog op de toepassing van de in het vonnis voorziene gevangenisstraf of geldboete. Het parket kan vervolgens beslissen om de vervangende straf uit te voeren. Ze kan echter ook beslissen om het niet te doen. Indien het parket overgaat tot uitvoering van de vervangende straf moet er daarbij rekening worden gehouden met het gedeelte van de werkstraf dat eventueel reeds is uitgevoerd. Over de wijze waarop dit moet gebeuren, heeft de wetgever zich niet uitgesproken. Hiertoe werd wel een amendement ingediend maar dit werd verworpen. In dat voorstel zou maximaal één dag hechtenis kunnen worden opgelegd voor elke twee uren werkstraf die niet werden uitgevoerd.⁵⁸ Ook in het buitenland wordt dikwijls gewerkt met concrete omzettingstabellen. De Belgische wetgever heeft geopteerd om het parket een ruime appreciatiebevoegdheid te laten uitoefenen. De afwegingen inzake de toepassing van de vervangende straf kunnen mede gebeuren op basis van het verslag dat vanuit de probatiecommissie aan het parket wordt overgemaakt. De niet of slechts gedeeltelijke uitvoering van de werkstraf kan immers te wijten zijn aan een veelheid van factoren en niet enkel aan de slechte wil van de uitvoerder. Hierop is geen rechterlijke controle meer voorzien aangezien de rechter bij de uitspraak ten gronde reeds over de aard en de maximale omvang van de vervangende straf heeft gevonnis.

Indien het openbaar ministerie overgaat tot de tenuitvoerlegging van de vervangende gevangenisstraf, zal de straf ten uitvoer worden gelegd door de strafinrichtingen. In dat verband is het noodzakelijk te wijzen op de bestaande reglementering inzake de regels van de voorlopige invrijheidstelling. De ministeriële omzendbrief betreffende de voorlopige invrijheidstelling beschouwt de vervangende gevangenisstraf voor een werkstraf als een hoofdgevangenisstraf.⁵⁹ Dit betekent dat deze vervangende straffen, in tegenstelling tot andere vervangende straffen, wel degelijk worden uitgevoerd, zelfs al bedraagt deze minder dan 6 maanden. Wel zijn op deze vervangende gevangenisstraf de algemene regels van toepassing van de voorlopige invrijheidstelling. Dit betekent dat deze personen worden vrijgesteld zodra ze een voorgeschreven gedeelte van hun straf hebben uitgezeten (zie figuur 15). Ook betekent dit dat andere modaliteiten van uitvoering van de vrijheidsstraf (zoals het elektronisch toezicht) van toepassing kunnen zijn op de vervangende straf voor de werkstraf.

⁵⁸ *Parl. St. Senaat 2-778/3*, 6.

⁵⁹ Ministeriële omzendbrief nr. 1771 - SI, 17 januari 2005. Zie www.just.fgov.be, rubriek omzendbrieven

FIGUUR 15: VOORGESCHREVEN GEDEELTE VOORLOPIGE INVRIJHEIDSTELLING

< 4 M	:	15 dagen hechtenis
> 4 M en ≤ 7 M	:	1 maand hechtenis
> 7 M en ≤ 8 M	:	2 maanden hechtenis
> 8 M en ≤ 1 jaar	:	3 maanden hechtenis
> 1 jaar en ≤ 3 jaren	:	na 1/3 + controle contra-indicaties
> 3 jaren	:	rcgcls V.I.

Volgens de werkbegeleiders en de justitieassistenten speelt de vervangende straf een zeer belangrijke rol. Niet enkel symboliseert de (grootte van de) vervangende straf dikwijls de zwaarte van de werkstraf (en de feiten) maar het fungeert vooral als een belangrijke stok achter de deur. Daar waar de gevolgen bij niet-uitvoering van een dienstverlening in het vorige systeem eerder vaag waren, staat er tegenover de niet-uitvoering van de werkstraf een duidelijke vervangende straf die in de praktijk (althans gedeeltelijk) effectief wordt uitgevoerd. Om die reden is de geloofwaardigheid van de werkstraf in grote mate afhankelijk van de uitvoering van de vervangende straf.

V. CONCLUSIES EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN

Meer dan vier jaren na de invoering van de werkstraf als autonome straf in het Belgisch strafrechtssysteem, kan vastgesteld worden dat deze nieuwe vorm van hoofdstraf een grote kwantitatieve opmars heeft gekend. Het aantal werkstraffen die door de rechters worden uitgesproken, overstijgt ruimschoots het aantal dienstverleningen die werd uitgesproken sinds de invoering ervan in 1994 als probatievoorwaarde of als voorwaarde tot het verval van de strafvordering in het kader van de bemiddeling in strafzaken.

De uitbreiding van het sanctiearsenaal van de rechter betekende een bijkomende opdracht voor de dienst Justitiehuisen. De justitieassistent werd door de wetgever belast met de concrete invulling van de werkstraf en de opvolging van de uitvoering ervan. Daarenboven staat het justitiehuis in voor het zoeken naar voldoende prestatieplaatsen, hiertoe bijgestaan door organisaties die gesubsidieerd worden door de Minister van Justitie. Tenslotte werd ook de bestaande voorlichtingsopdracht opgesteld voor de werkstraf. Hierdoor kan er een beknopt voorlichtingsrapport en een maatschappelijke enquête aangevraagd worden.

Deze veelheid van bijkomende taken betekende een aanzienlijke aanpassing voor de dienst Justitiehuisen. Niet enkel werd zij geconfronteerd met een (stijgend) aantal nieuwe dossiers maar zij werd ook voor de eerste maal betrokken bij de daadwerkelijke uitvoering van een hoofdstraf. De huidige hervorming binnen de dienst Justitiehuisen en de creatie van een nieuw Directoraat-generaal Justitiehuisen zal hierin verdere uitdieping en groeikansen bieden.

Deze bevoorrechte positie van de justitieassistent heeft als voordeel dat het registratiesysteem van de dienst Justitiehuisen een gedetailleerd beeld schetst van de concrete toepassing van deze hoofdstraf. Hieruit blijkt een verdere stijging in 2005 van het aan-

tal dossiers (met onderling aanzienlijke verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen), een beperkte toepassing van het aantal voorafgaandelijke voorlichtingsrapporten en een relatief hoog aantal (positieve) afrondingen van de werkstraf. Uit eerdere cijfers bleek reeds dat de meeste werkstraffen worden opgelegd door de correctionele rechtbank, daarbij op de voet gevolgd door de politierechtbank. Desondanks is het opvallend dat de grote meerderheid van alle werkstraffen correctioneel van aard zijn. De meeste werkstraffen worden opgelegd wegens verkeersdelicten, gevolgd door eigendomsdelicten, delicten tegen personen en drugsdelicten. Een oppervlakkige vergelijking van het cijfermateriaal over de voorgaande jaren heen toont opvallend gelijkenissen omtrent deze vaststellingen.

Ondanks deze gedetailleerde cijfers is er nood aan bijkomend wetenschappelijk onderzoek over de gemeenschapssancties in het algemeen en de werkstraf in het bijzonder. Relevant kan bijvoorbeeld zijn: onderzoek naar recidive, succes- en faalfactoren bij de uitvoering van de werkstraf, onderzoek naar de strafbeleving door de werkgestrafte, een straftoemetingsonderzoek om het gevangenisvervangend karakter van de werkstraf te bepalen, onderzoek naar de rol en invloed van intermediaire instanties en werkstrafbegeleiders, enz.

Beleidsmatig vormt de invoering van de werkstraf slechts een eerste stap in de uitbreiding van het sanctiearsenaal van de rechter. Ook voor andere modaliteiten wordt overwogen om een autonoom strafstatuut te ontwerpen, ondermeer de probatie en het elektronisch toezicht. De besproken knelpunten tonen aan dat de invoering van de werkstraf verscheidene (neven)aspecten met zich meebrengt die niet werden voorzien bij de creatie van het wettelijk kader. De verdere uitbreiding van het sanctiearsenaal zal het straftoemetingsproces verder compliceren. Eerder dan hierbij fragmentarisch te werk te gaan, zou een meer fundamenteel debat moeten gevoerd worden omtrent de functie en de doelstellingen van straffen. De verdere toename van het straffenarsenaal vanuit de wetgever kan op die manier gepaard gaan met de ontwikkeling van duidelijke strafdoelen en indicatoren die de rechter in staat stelt om de meest gepaste sanctie op maat te voorzien.

Tenslotte mag niet vergeten worden dat de geloofwaardigheid van de werkstraf in grote mate afhankelijk is van de kwaliteit waarmee deze sanctie in de praktijk wordt omkaderd en begeleid. Daarom zijn voldoende middelen noodzakelijk, niet enkel om de stijgende dossiers ter nauwer nood aan te kunnen maar ook om de omkadering kwalitatief voldoende hoogstaand, herstelgericht, effectief én toekomstgericht te kunnen uitvoeren.