

De praktijk van de autonome werkstraf: de projectplaatsen aan het woord

LEEN DANCKAERT^{*},
ERIC MAES^{**}, NADINE
MOENS^{***}, JEAN-GUY
VAN DE VYLE^{****} EN
KATLEEN VERHULST^{*****}

INLEIDING

Naast de gerechtelijke actoren en de parajustitiële sector in hoofde van de dienst Justitiehuisen van de FOD Justitie, kwamen in het kader van de studiedag rond de autonome werkstraf ook de externe partners aan bod, met name de zgn. 'projectplaatsen'.

Zoals werd verduidelijkt bij de inleiding op de interventies van de betrokken sprekers¹ en ook de organisatoren van de studiedag niet is ontgaan bij de uiteindelijke keuze van de sprekers, gaat achter hetgeen gemeenzaam als 'projectplaats' wordt aangeduid, een realiteit schuil die vele uiteenlopende kenmerken vertoont. Tussen de projecten die met de generieke term 'projectplaatsen' worden bedacht, kan immers onderscheid worden gemaakt zowel naargelang financiering (al dan niet gesubsidieerd) als naar inhoudelijke taakstelling toe. Globaal kunnen drie soorten projecten worden onderscheiden, nl.:

- 'Vrijwillige prestatieplaatsen': projecten die niet door de FOD Justitie gesubsidieerd worden, maar hun aanbod niettemin ook beschikbaar stellen voor veroordeelden tot een werkstraf; soms gelden hierbij speciale samenwerkingsafspraken, zoals dit bijvoorbeeld het geval is met de FOD Defensie;
- 'Werkvloerprojecten': gesubsidieerde projectplaatsen die met behulp van een financiering vanuit de FOD Justitie werkgestraften begeleiden op de werkvloer;
- 'Dispatching-projecten': dit zijn eveneens gesubsidieerde projecten, doch in tegenstelling tot de werkvloerprojecten begeleiden ze zelf geen justitiecliënteel (op de werkvloer), maar beperkt hun rol zich tot een zgn. *dispatching*-functie, waarbij de justitiecliënt en de projectplaatsen waarmee wordt samengewerkt, zo optimaal mogelijk worden gematched.

Door vertegenwoordigers van elk type 'projectplaats' werd op de studiedag een kort relaas gedaan over de eigen werking en de ervaringen met de uitvoering van de autonome werkstraf. Kan het project van het *Air Traffic Control Centre (ATCC) Semmerzake (FOD Defensie)* en het project van de *vzw Limburgs Landschap* hierbij worden beschouwd als vrijwillige prestatieplaats resp. gesubsidieerd werkvloerproject, dan neemt de *Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas* de particuliere positie van 'dispatching-project' in.

^{*} Projectmedewerker Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas.

^{**} Assistent Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), FOD Justitie (verslaggever).

^{***} PR-verantwoordelijke Stichting Limburgs Landschap.

^{****} Korpsadjutant van het Air Traffic Control Centre Semmerzake, FOD Defensie.

^{*****} Projectmedewerker Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas.

¹ Korte situering door Hans Dominicus, attaché bij de Steundienst Alternatieve Maatregelen van de FOD Justitie. Vervolgens werden volgende projectplaatsen voorgesteld: Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas (Katleen Verhulst, Leen Danckaert), Air Traffic Control Centre Semmerzake (Jean-Guy Van De Vyle), Stichting Limburgs Landschap (Nadine Moens).

1. DISPATCHING-PROJECT DIENST AUTONOME WERKSTRAFFEN SINT-NIKLAAS

In de stad Sint-Niklaas werd in 1996 in het kader van alternatieve maatregelen het dienstverleningsproject opgestart. Geleidelijk aan zijn de dienstverleningen tot een minimum herleid en werden er meer en meer autonome werkstraffen uitgesproken. Momenteel worden enkel nog in het kader van bemiddeling in strafzaken dienstverleningen uitgevoerd en bestaat het gros van de dossiers van de Dienst Autonome Werkstraffen uit werkstraffen. Hieraan gekoppeld kreeg gaandeweg ook de personeelsinbreng enige uitbreiding. Uniek aan de *dispatching*-formule is dat er in feite sprake is van een gedeeltelijke overname van de taak van de justitieassistent. In de werking van dergelijk *dispatching*-project zijn volgende activiteiten voorzien: vooreerst een bureau-gesprek met de justitiecliënt (werkgestrafte) en een kennismaking met de concrete projectplaats, vervolgens de opmaak en verificatie van contracten en het onderhoud van telefonische contacten met de werkvloer (met inbegrip van plaatsbezoeken) tijdens de uitvoering van de werkstraf, en ten slotte ook regelmatig overleg met de justitieassistent die voor de justitiële opvolging (controle) gemandateerd is. Naar werkplaatsen toe wordt samengewerkt met diverse instanties (vzw's, OCMW's, stadsdiensten, ...) hetgeen ook toelaat dat men verschillende soorten taken kan laten uitvoeren (logistiek, administratie, keukenhulp, wasserij, tuinonderhoud, reparatie van elektrische toestellen, ...).

Wanneer de activiteit van de Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas over de periode 1996-2005 wordt vergeleken met deze tijdens de eerste drie kwartalen van 2005 is een duidelijke evolutie merkbaar. Globaal, over de periode 1996-2005, werden bij de Dienst Autonome Werkstraffen Sint-Niklaas 451 cliënten aangemeld, overwegend voor uitvoering van een werkstraf (n=340; 75,4 %), voor het merendeel van het mannelijk geslacht (n=410; 90,9 %), en meestal met een opgelegd aantal uren dat zich situeert tussen 20 en 99 uur (n=343; 76,0 %). In 2005, en nog maar louter op basis van de eerste drie kwartalen, is al een duidelijke stijging waarneembaar van het aantal aangemelde cliënten (n=132) en is in de uitvoeringspraktijk ook de 'dienstverlening' quasi volledig uit het blikveld verdwenen. Blijft het aandeel vrouwelijke cliënten redelijk stabiel, en dus erg marginaal (n=7; 5,3 %), dan blijkt uit de cijfers wél een merkelijke toename van het aantal opgelegde uren, nl. 46,2 % met 100 uur of meer in de eerste drie kwartalen van 2005 tegenover 23,9 % over de volledige periode 1996-2005. Het cliënteel dat bij het *dispatching*-project wordt aangemeld, maakt qua profiel overigens ook een heel gevarieerd publiek uit, met zowel laag- als hooggeschoolden, cliënten met of zonder gerechtelijke antecedenten en van verschillende afkomst. Het *dispatching*-project hanteert zelf trouwens geen uitsluitingscriteria, al doen sommige projectplaatsen dit wel. In elk geval worden de feiten waarvoor de justitiecliënt werd veroordeeld, niet meegedeeld (de werkvloer kan daarentegen zelf wel een aantal criteria aangeven). Getracht wordt in elk geval op de projectplaatsen een zo groot mogelijke discretie te hanteren: aan de aanwezigheid van justitiecliënten op de werkvloer wordt in de praktijk niet al te veel ruchtbaarheid gegeven, en tevens wordt er gewaakt over een niet-stigmatiserende opstelling en het doen uitvoeren van zinvolle arbeidstaken. De dienst treedt daarbij bemiddelend op, niet als verlengstuk van justitie.

Dit neemt echter geenszins weg dat bij een problematische uitvoering van de werkstraf nauw wordt samengewerkt met justitie. Indien zich tijdens de uitvoering van de werkstraf problemen stellen, wordt de justitieassistent hiervan op de hoogte gebracht en

worden de verdere mogelijkheden besproken, eventueel met tussentijdse evaluatie. Soms is het inderdaad ook nodig de uitvoering van de werkstraf te beëindigen. Ook al worden er geen uitsluitingscriteria gehanteerd, toch ondervindt de Dienst Autonome Werkstraffen soms moeilijkheden met mensen die een invaliditeitsuitkering ontvangen, cliënten met een verslavingsproblematiek, doorwinterd justitiecliënteel dat het klappen van de zweep kent, soms meer dan éénmaal werd veroordeeld tot een werkstraf en ook bijzonder goed op de hoogte is van de (niet-)uitvoering van de vervangende gevangenisstraf ter vervanging van de werkstraf.

Op structureel vlak werden door de verantwoordelijken van het project tenslotte ook nog een aantal andere bedenkingen geuit, nl.: er verloopt vaak veel tijd tussen het ogenblik van de feiten en het uiteindelijke vonnis, waardoor de werkstraf haar effect dreigt te verliezen en het meermaals opleggen (en doen uitvoeren) van werkstraffen (bij recidive) aan eenzelfde cliënt wordt niet wenselijk geacht² - wanneer dit niet gepaard gaat met een verdubbeling van het aantal uren.

Positief naar de cliënt toe is dan weer wel dat de uitvoering van de werkstraf er toe bijdraagt zijn zelfbeeld op te krikken, dat het hem structuur en werkervaring biedt, dat wordt geleerd te werken in teamverband en om te gaan met kritiek, dat arbeidsattitudes worden aangeleerd, dat verantwoordelijkheid moet worden opgenomen, enz.

2. AIR TRAFFIC CONTROL CENTRE (ATCC) SEMMERZAKE (FOD DEFENSIE)

Waar het project van de Dienst Autonome Werkstraffen te Sint-Niklaas een typisch voorbeeld van een *dispatching*-project is, is het project van de FOD Defensie in het *Air Traffic Control Centre (ATCC)* te Semmerzake bijzonder exemplarisch als vorm van samenwerkingsverband waarbij de uitvoering van de werkstraf geïntegreerd is binnen de reguliere activiteit van de werkverstrekker en met diens eigen middelen plaatsvindt (dus niet-gesubsidieerd).

Het ATCC als onderdeel van de FOD Defensie staat in voor de luchtverkeersleiding van het militaire luchtverkeer en voor de coördinatie tussen burgerlijke en militaire luchtvaart. Daarnaast verleent het ATCC ook bijstand aan vliegtuigen in nood en hulp bij opsporingen en observeert het eveneens de vogelmigratie. Sinds enkele jaren verzekert het ATCC ook de vorming van alle luchtverkeersleiders van de FOD Defensie.

Aansluitend op de vraag van Justitie aan de FOD Defensie om nader te onderzoeken in welke mate een samenwerking mogelijk zou zijn met betrekking tot de uitvoering van werkstraffen in het kader van haar taken van zgn. 'Hulp aan de Natie' waartoe zij regelmatig gehouden is, werd het ATCC in januari 2004, via het Provinciecommando Oost-Vlaanderen, voor Vlaanderen aangeduid als profeenheid voor het project autonome werkstraffen. Een gelijkaardig initiatief werd voor Wallonië opgestart in Arlon. Deze samenwerking houdt concreet in dat de FOD Defensie zorgt voor het aanbod, de omkadering en de terbeschikkingstelling van materieel en infrastructuur die noodza-

² Deze visie werd in het afsluitende debat evenwel bestreden door Prof. Sonja Snacken (VUB) met de stelling dat elke opgelegde werkstraf hoedanook een straf is. Met andere woorden dient elke strafrechtelijke inbreuk apart beoordeeld te worden en voorzien te worden van een aan de concrete situatie aangepaste sanctie, zonder dat in geval van recidive noodzakelijkerwijze een verhoging van de strafmaat moet worden nagestreefd.

kelijk zijn voor de uitvoering van de werkstraf. Er wordt daarbij op toegezien dat de aan werkgestraften aangeboden jobs niet in concurrentie treden met (bestaande) onderhoudscontracten en/of concessies van het kwartier waarin de werkstraf wordt uitgevoerd. Ook wordt er van uitgegaan dat de aard en de inhoud van de uit te voeren opdrachten zinvol moeten zijn en het nodige respect dienen uit te stralen naar de werkgestrafte toe. De taken die in het Kwartier Gavere worden aangeboden, betreffen hoofdzakelijk opdrachten in de groendienst³. Andere, alternatieve werkvloeren zijn de keukendienst, de dienst infrastructuur of de sectie voertuigen.

Voor bepaalde werkvloeren gelden bijzondere regels of toelatingsvoorwaarden (bijvoorbeeld een voorafgaand medisch onderzoek door een arbeidsgeneesheer voor tewerkstelling in de keuken⁴). Bij de voorstelling door de justitieassistent worden met de kandidaat duidelijke afspraken gemaakt. Daarbij worden de aanmeldings-, veiligheids- en werkprocedures besproken en de mogelijke werkvloeren bezocht.

De FOD Defensie bepaalt in dit kader ook zelf welke werkgestraften niet kunnen worden toegelaten omwille van veiligheidsredenen. Van de werkgestrafte wordt in elk geval verwacht dat hij gemotiveerd is, getuigt van een positieve benadering, de nodige verantwoordelijkheidszin aan de dag legt, kan werken in groepsverband en tevens zorg besteedt aan zijn voorkomen (kledij, haar, baard) gelet op het milieu waarin de straf wordt uitgevoerd.

Ook hier wordt er naar gestreefd de werkgestraften met de nodige discretie en zo anoniem mogelijk op de werkvloer te integreren. De werkgestraften worden geïntegreerd in de groep en volgen de dagdagelijkse routine. Ze krijgen een militair werkplunje, kunnen (geheel vrijblijvend) deelnemen aan de maaltijden, en voor het traject kazerne-station gebruik maken van militair transport. 's Morgens krijgen ze samen met de andere leden van het team een briefing over de die dag uit te voeren taken. Na de dagtaak wordt getekend voor de gepresteerde uren, hetgeen toelaat kort op de bal te spelen en eventuele problemen snel op te lossen.

Globaal genomen kent het project tot nog toe zeer positieve ervaringen (met slechts één voortijdige beëindiging op initiatief van Justitie). Tijdens het eerste proefjaar (2004) werden in dit project 9 werkgestraften tewerkgesteld, voor een totale duur van 516 uur. De meeste uren (452 uur) werden gepresteerd in de groendienst, die de voornaamste tewerkstellingssector van het project uitmaakt. Voor het overige (64 uur) werd er in de keukendienst gewerkt. Midden november 2005 was het totaal aantal in 2004 gepresteerde uren reeds overschreden. Zo waren er op dat ogenblik al 578 uren gepresteerd (door 5 werkgestraften⁵) en waren in november 2005 nog twee werkgestraften aan het werk voor de uitvoering van een totaal van 294 uren⁶.

³ Deze eenheid omvat ongeveer 34 ha waarvan 18 ha in eigen beheer en 16 ha in concessie bij een plaatselijke landbouwer.

⁴ Dit onderzoek valt ten laste van de FOD Defensie en het staat de werkgestrafte vrij dit onderzoek te weigeren. In voorkomend geval zal het justitiehuis dan een andere taak of functie voorstellen.

⁵ Waarvan één werkstraf voortijdig werd beëindigd na uitvoering van 104 uren op het voorziene totaal van 300 uren.

⁶ Ook was voorzien dat op korte termijn een nieuwe kandidaat zou instappen.

3. DIENSTVERLENINGSPROJECT VZW LIMBURGS LANDSCHAP

Anders dan bij het voormelde ATCC-project wordt bij het werkvloerproject van de vzw Limburgs Landschap een beroep gedaan op financiële steun vanuit Justitie. Het Dienstverleningsproject Limburgs Landschap verloopt in samenwerking tussen de vzw Limburgs Landschap, de justitiehuisen in Hasselt, Tongeren en de gemeente Houthalen-Helchteren, en werd in 1996 opgestart met behulp van financiële middelen uit het zgn. 'Globaal Plan'.

De vzw Limburgs Landschap, opgericht in 1971, beheert in de provincie Limburg 1.500 ha natuurgebied. Zij stelt 24 personen tewerk en kan via subsidies rekenen op 2 bijkomende voltijdse personeelsleden die vanuit de gemeente worden gedetacheerd voor de begeleiding van werkgestraften in het kader van een natuurproject. Deze begeleiders staan in voor de opvang van het cliënteel, voor de opmaak van verslagen, het volgen van vergaderingen en de voorbereiding van het werk. Tevens wordt voor hen op gezette tijdstippen geïnvesteerd in een opleiding, zoals bijvoorbeeld rond EHBO, omgaan met agressie, hanteren van materiaal (zoals bijvoorbeeld het gebruik van een kettingzaag). De ploeg (begeleiders-gestraften) vormt een aparte groep en heeft dus eigen kleidij, materiaal en vervoer. Het werk wordt uitgevoerd in groep (van een 5-tal personen), hetgeen ook ruimte biedt voor leermomenten (leren omgaan met gezag, problemen, ...). De begeleiders werken steeds mee. Het natuurproject voorziet in een uitgebreid werkaanbod, manueel van aard en zonder vereiste van enige voorkennis. Het werk dat onder meer bestaat uit de aanleg van omheiningen, bosonderhoud, oprapen van zwerfvuil, etc., wordt gepresteerd tijdens week-, weekend- en feestdagen. In beginsel worden geen cliënten geweigerd; het is in dit verband ook vermeldenswaard dat de aard van het gepleegde misdrijf niet gekend is door de begeleider. Bij voorkeur wordt 'gerecruiteerd' uit mensen met zin voor initiatief, vlot in de omgang en met het nodige werkinzicht.

Tijdens een afspraak met de cliënt, de justitieassistent en de begeleider worden de cliënt en het project voorgesteld, worden concrete afspraken gemaakt, en worden het contract en de werkuren besproken. In geval van problemen wordt, zoals ook bij al de andere projecten, een beroep gedaan op de justitieassistent. De uitvoering van de werkstraf wordt ook telkens geëvalueerd. Daarbij kan het voorkomen dat de werkstraf uiteindelijk niet werd of niet meer kan worden uitgevoerd omdat de cliënt bijvoorbeeld te laat kwam, niet kwam opdagen, enz.

Sinds de opstart van het project in 1996, heeft het project een hele weg afgelegd. Niet alleen is er sprake geweest van een wisseling in personeel, maar ook kende de vzw Limburgs Landschap een sterke uitbreiding (met actueel vier aparte werkploegen). Daartegenover staat dat het werkgebied kleiner werd, waarbij prioriteit werd verleend aan het justitiehuis Hasselt, en de doorverwijzingen evolueerden van 'dienstverleningen' in het kader van de probatie of de bemiddeling in strafzaken naar 'autonome werkstraffen' (AWS).

Over de periode 1997-2005 schommelde het *jaarlijks aantal gepresteerde uren* rond de 2.000 uren, met een uitzonderlijke piek in 2003 waar meer dan 4.000 gepresteerde uren werden gehaald. De opvallende stijging in 2003 valt toe te schrijven aan de sterke toename van de autonome werkstraf, de terugval tot het 'normale' niveau in 2004

wordt dan weer verklaard door een geringer aantal doorverwijzingen vanuit het justitiehuis Hasselt. Nog afgezien van deze periodieke schommelingen werd in geen enkel jaar de maximale capaciteit gehaald, die actueel wordt geraamd op meer dan 9.000 uren.

Hoewel 2003 het jaar was waarin het jaarlijks gemiddeld aantal gepresteerde uren ruim werd overschreden, is dergelijk patroon veel minder sterk uitgesproken wanneer het *jaarlijks aantal cliënten* in ogenschouw wordt genomen⁷. Niettegenstaande ook hier, met 59 cliënten (waarvan 6 mislukte dossiers) in 2003 een piek werd bereikt, wordt immers vastgesteld dat ook in andere jaren vaak een 'aanzienlijk' aantal cliënten werd begeleid - zonder dat dit resulteerde in een evenredig hoog aantal gepresteerde uren (het aantal gepresteerde uren kent met andere woorden een andere ontwikkeling dan het aantal cliënten). Een en ander wordt verklaard door het feit dat de duur van de uitgevoerde dienstverleningen/werkstraffen de laatste jaren, gemiddeld genomen, sterk is toegenomen. Door de verantwoordelijken van het project zelf wordt de ideale duur van de werkstraf ingeschat op 120 uur (*'het doet pijn, maar het einde blijft wel in zicht'*). Naast het aantal cliënten en de duur van de werkstraf, varieert ook het aantal 'mislukte' dossiers van jaar tot jaar, met een maximum van 12 %.

Algemeen wordt ook ervaren dat met het nieuwe wettelijke kader rond de autonome werkstraf, in vergelijking met de vroegere dienstverlening, de regels duidelijk afgebakend zijn, er anderzijds ook 'minder kansen' worden geboden (vroeger kon men nog meer *'iemand over de streep trekken'*) en meer cliënten worden doorverwezen met vroegere gevangeniservaring. Het project en de samenwerking met Justitie kan zonder twijfel omschreven worden als een soort 'win-win situatie', zowel voor de cliënt als voor de werkplaats. Wel wordt als problematisch voor de eigen werking gepercipieerd dat geen werkingsmiddelen (bijv. brandstof voor transport) worden toegekend en de subsidiëring de reële loonkosten niet dekt.

⁷ Zes van de 49 cliënten die in 2005 werden begeleid, waren van het vrouwelijke geslacht. Deze geringe vertegenwoordiging van vrouwelijk cliënteel is ook zichtbaar in andere projecten, doch in vergelijking met de gevangenisbevolking zijn ze in de AWS-populatie wel sterker aanwezig.