



Rapport nr. 2024 - R - 34 – NL

# **Gemeenschapsstraffen als sancties voor verkeersovertredingen**

Evaluatie van de doeltreffendheid van werkstraffen en aanbevelingen



FEDERALE OVERHEIDSDIENST  
MOBILITEIT EN VERVOER

Rapportnummer	2024 - R - 34 – NL
Wettelijk depot	D/2024/0779/81
Opdrachtgever	Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer
Publicatiedatum	20/12/2024
Auteur(s)	Shirley Delannoy, Irena De Greef
Review	Vincent Seron (Université de Liège)
Verantwoordelijke uitgever	Karin Genoe

Inzichten of standpunten in dit rapport zijn niet noodzakelijk deze van de opdrachtgever.

Overname van informatie uit dit rapport is toegestaan mits expliciete bronvermelding: Delannoy, S. & De Greef, I. (2024). Gemeenschapsstraffen als sancties voor verkeersovertredingen – Evaluatie van de doeltreffendheid van werkstraffen en aanbevelingen, Brussel: Vias institute

Ce rapport est également disponible en français.

This report includes a summary in English.

Vias institute wenst iedereen te bedanken die vrijwillig heeft deelgenomen aan dit onderzoek, en in het bijzonder de verkeersovertreders die bereid waren hun ervaringen met hun werkstraf te delen, de politierechters die hun visie op het besluitvormingsproces gaven, en de vertegenwoordigers van de justitiehuisen die hun ervaringen deelden. De auteurs willen ook hun collega's van de OAGM-dienst bedanken voor hun inzichten, hulp en steun bij het vinden van vrijwillige deelnemers.

# Inhoud

Samenvatting	5
Summary	7
1 Inleiding en context	9
1.1 Waar hebben we het over?	9
1.2 Methodologische aanpak	12
2 Gemeenschapsstraffen in de praktijk	13
2.1 Groot-Brittannië, de bakermat van gemeenschapsstraffen	13
2.2 Internationale inspiratie	13
2.2.1 Engeland en Schotland	14
2.2.2 Nederland	16
2.2.3 Frankrijk	17
2.2.4 Luxemburg	18
2.2.5 Duitsland	18
2.2.6 Scandinavische landen	19
2.2.7 Wat kunnen we hieruit concluderen?	20
2.3 Gemeenschapsstraffen in België	20
2.3.1 De autonome werkstraf	21
2.3.2 De werkstraf, een kameleonsanctie	22
2.3.3 Hoe werken ze en hoe worden ze toegepast?	23
2.3.4 Autonome werkstraffen, een succesverhaal in België?	24
2.3.5 Betrokken actoren en uitdagingen	26
2.4 De (f)actoren van succes volgens de literatuur	29
2.4.1 What works	29
2.4.2 Who works	31
2.4.3 Aanvullende benaderingen	31
2.4.4 Draagvlak	32
2.4.5 Enkele woorden ter conclusie van de (f)actoren van succes	34
3 De effectiviteit van gemeenschapsstraffen	35
3.1 Methodologische aantekeningen	36
3.2 Evaluatie van werkstraffen: een onderbelicht onderzoeksgebied	37
4 Terugkoppeling en inzichten vanuit het veld	46
4.1 Vrijwillige deelnemers	46
4.2 Het besluitvormingsproces van de straf: een individugerichte benadering	48
4.3 De uitvoering van straffen	53
4.4 De ervaringen en keuzes van de delinquenten	57
4.5 Methodologische reflecties	59
5 Conclusies en Discussies	61
6 Aanbevelingen	64
Références	67

## Tabellen- en figurenlijst

Tabel 1. Evolutie van nieuwe dossiers - Alle soorten feiten (instroom) in de Federatie Wallonië-Brussel en Duitstalige Gemeenschap - Gegevens op 18/06/2024	25
Tabel 2. Evolutie van nieuwe dossiers - Waarvan minstens één feit een verkeersovertreding is	25
Tabel 3. Overzicht van de uitsluitingscriteria voor de documentatie.	36
Tabel 4. Samenvatting van recidivepercentages voor de verschillende artikelen die in het rapport zijn gedocumenteerd.	41
Tabel 5. Profielen van daders en recidivisten – enkele resultaten.	44
Figuur 1. Organigram van de veroordelende beslissing in Engeland.	15
Figuur 2. Evolutie van het aantal veroordelingen tot een dienstverlening in 2022 per type geslacht en leeftijdsgroep (Frankrijk).	18
Figuur 3. Uittreksel uit de parlementaire documenten over alternatieve maatregelen.	21
Figuur 4. Evolutie van de gegevens over autonome werkstraffen, probatiestrafen en elektronische toezichtstraffen van 2016 tot 2020, voor heel België.	24
Figuur 5. Verdeling van de feiten categorieën die aanleiding gaven tot een werkstraf, Franstalige Justitiehuisen.	25
Figuur 6. Weergave van het interactieschema bij de uitvoering van een werkstraf (infografiek: Vias institute).	26
Figuur 7. Acht op de tien Belgen zijn voor werkstraffen, volgens de vijfde Justitie-barometer.	33
Figuur 8. Recidivepercentages voor cohorten van volwassen individuen veroordeeld tot een gemeenschapsstraf (alleen Europese landen).	40

## Samenvatting

Werkstraffen, die beantwoorden aan verschillende doelstellingen zoals een alternatief bieden voor gevangenisstraf, re-integratie, herstel enz., zijn uitgegroeid tot een populaire gemeenschapsstraf (GS) onder zowel het gerechtelijk apparaat als het publiek. Maar hoe effectief zijn ze en wat zijn de gevolgen ervan? Deze studie, opgebouwd rond drie fasen, heeft als doel: (1) de oorsprong en specificiteiten van gemeenschapsstraffen te documenteren, met een focus op autonome werkstraffen die in België worden toegepast; (2) de effecten van deze GS op recidive te analyseren; en (3) inzicht te krijgen in de praktijkervaringen van rechters, werkstraffenbegeleiders en de percepties van veroordeelden.

De oorsprong van gemeenschapsstraffen ligt in de jaren 60, toen nieuwe straffen in Europa werden geïntroduceerd. Deze straffen waren bedoeld als alternatief voor de beperkingen van gevangenisstraffen op het gebied van sociale re-integratie, afschrikking en kosten. Gemeenschapsstraffen hebben als doel de delinquent in de samenleving te houden (in brede zin), door hem beperkingen en verplichtingen op te leggen die zijn vrijheid beperken en tegelijkertijd zijn re-integratie in de maatschappij bevorderen. In België worden verschillende alternatieve maatregelen en straffen toegepast, vergelijkbaar met gemeenschapsstraffen in andere Europese landen zoals Engeland, Nederland, Finland en Noorwegen.

Een van de meest coherente vormen van gemeenschapsstraffen is de Autonome Werkstraf (AWS), uitgevoerd binnen, door en voor de gemeenschap (Beyens, 2010). Sinds de invoering als zelfstandige straf in 2002 vertegenwoordigt de AWS een belangrijke innovatie in het Belgische strafrecht. Deze straf combineert doelen van bestraffing, herstel en rehabilitatie. Het bestaat uit onbetaald werk dat de delinquent in zijn vrije tijd uitvoert voor een openbare dienst, een non-profitorganisatie of een stichting. Een bijzondere voorwaarde is dat de veroordeelde zijn toestemming moet geven aan de rechter. AWS geniet aanzienlijke geloofwaardigheid bij Belgische rechters, vooral politierechters, zoals blijkt uit het hoge aantal werkstrafdossiers bij justitiehuisen. In 2023 betroffen 56% van de behandelde AWS-dossiers in Franstalige justitiehuisen verkeersgerelateerde overtredingen. De uitvoering vereist betrokkenheid van verschillende actoren, zoals de probatiecommissie, justitiehuisen en begeleidingsdiensten.

Een niet-systematische literatuurstudie toont aan dat er weinig specifiek onderzoek is naar het effect van AWS en GS op recidive. Voor verkeersdelicten zijn slechts twee studies gevonden, een Spaanse en een Nederlandse. Deze tonen recidivepercentages van respectievelijk 9,1% binnen vijf jaar en 34% binnen twee jaar. Bij andere soorten delicten zijn recidivepercentages aanzienlijk lager bij GS in vergelijking met gevangenisstraffen.

Naast recidive wordt de effectiviteit van GS ook kort besproken vanuit financieel oogpunt (lagere kosten dan gevangenisstraffen en een positief financieel rendement door onbetaald werk) en sociale voordelen (delinquenten leveren nuttig werk dat de gemeenschap ten goede komt). Effectiviteit omvat ook symbolische waarde en waargenomen doelen, waarbij de percepties van betrokken actoren — rechters, uitvoerders en veroordeelden — een belangrijke rol spelen.

Uit interviews met politierechters blijkt dat drie factoren bepalend zijn voor de keuze voor AWS: de kwetsbaarheid van de delinquent, diens jonge leeftijd en de aard van het delict. Deze factoren zijn verbonden met de doelen van herstel, verantwoordelijkheid en re-integratie. Desondanks zijn er beperkingen, zoals het gebrek aan begeleiding, weinig verband tussen delict en strafinhoud en een gebrek aan informatie over de uitvoering. Rechters zien AWS als een legitieme straf, hoewel de toepassing praktisch en contextueel beperkt kan zijn.

Voor medewerkers van Franstalige justitiehuisen brengt de uitvoering van AWS veel uitdagingen met zich mee, zoals systeemoverbelasting en een gebrek aan coördinatie. Drie factoren kunnen de effectiviteit van AWS ondermijnen: slecht geadviseerde veroordeelden, een mismatch tussen delict en strafinhoud, en gebrek aan begeleiding tijdens de straf.

Ervaringen van veroordeelden tonen aan dat het proces van AWS vaak traag verloopt, met fasen van voorbereiding en twijfel. Voor sommigen was de rechtszitting een formaliteit, terwijl anderen het zagen als een moment van verantwoordelijkheid. AWS wordt vaak als zinvol ervaren, bijvoorbeeld als alternatief voor een boete, maar de lange termijn effectiviteit blijft onzeker door het tijdsverschil tussen delict en uitvoering. Hoewel AWS over het algemeen positief wordt ervaren, benadrukken verschillen in persoonlijke ervaringen het belang van gepersonaliseerde straffen en snellere uitvoering om de impact te maximaliseren.

Land	Auteurs (datum)	Type gemeenschapsstraf	Recidive na een gemeenschapsstraf
Spanje*	Capdevila Capdevile et al. (2016)	Gemeenschapsstraf	9,1% recidiveren binnen 5 jaar na de sanctie (52,6% zal opnieuw een verkeersovertreding begaan). De gemeenschapsstraffen van minder dan 30 dagen leiden tot minder recidive dan langere gemeenschapsstraffen (8,8% tegenover 10,5%). In het algemeen is de persoon die een gemeenschapsstraf van minder dan 30 dagen krijgt iemand zonder strafblad en die een lichte verkeersovertreding heeft begaan. Overtreders die zijn veroordeeld na een misdrijf met betrekking tot rijden zonder rijbewijs vertonen een hogere recidivegraad (14,3%) dan overtreders voor rijden onder invloed (7,4%).
Nederland*	Alberda, Drost & Wartna (2010)	Werkstraf	Recidivekans van 34% binnen twee jaar.
Frankrijk	Tournier, Lombard et Kensey (2005) in Paris et Layani (2015)	Dienstverlening	34% (tegenover 61% voor gevangenisstraf).
Nederland	Verweij (2023)	Werkstraf	Recidivepercentage van 30% binnen twee jaar voor de veroordeelden die hun dienstverlening in 2012 voltooiden, en 28% binnen twee jaar voor degenen die hun straf in 2019 voltooiden. Het percentage is relatief stabiel voor verschillende profielen.
Nederland	Blom, Bregman & Wartna (2011)	Werkstraf	30% binnen het jaar.
Schotland	Audit Scotland (2012)	Gemeenschapsstraf	34% binnen twee jaar.
Schotland	SCCJR (2023)	Gemeenschapsstraf (vooral de CPO)	29,2% (tegenover 43,8% voor gevangenisstraf).
Verenigd Koninkrijk	Ministry of Justice (2012) & Cabinet Office (2008)	Gemeenschapsstraf	8,3% lager recidivepercentage voor degenen die een gemeenschapsstraf ondergingen in vergelijking met degenen die een korte gevangenisstraf kregen.
Finland	Muiluuvuori (2001)	Gemeenschapsstraf	Recidivepercentage van 12% 3 maanden na de uitspraak, tot 60% vijf jaar later.
Denemarken	Klement (2015)	Gemeenschapsstraf	18% recidive na gemeenschapsstraf (tegenover 37% voor gevangenisstraf).
11 Europese landen	Yukhenko et al. (2019)	Gemeenschapsstraf	5 - 33% recidiveren in het eerste jaar, 16 - 41% in het tweede jaar.

Opmerking: artikelen waarin de recidivecijfers voor verkeersovertredingen worden beoordeeld, zijn gemarkeerd met een sterretje (\*).

## Summary

Addressing multiple goals—such as offering an alternative to prison, promoting reintegration, and fostering reparation—community service sentences have become a popular form of community sanction (CS) among judicial authorities and the general public. However, questions arise regarding their effectiveness and impact. This study, organized in three phases, aimed to document (1) the origins and unique characteristics of community sanctions, particularly autonomous community service sentences implemented in Belgium; (2) the effects of these CSs on recidivism rates; and (3) the practical realities encountered by judges, community service supervisors, and the sentenced individuals.

The origins of community sanctions date back to the 1960s, when new sanctions emerged in Europe. These sanctions were designed as alternatives to imprisonment, which had shown limited success in promoting social reintegration, deterrence, and cost-effectiveness. Known as community sanctions (CS), their objectives include, beyond providing an alternative to prison, maintaining offenders within the community (broadly speaking) while imposing restrictions and obligations that limit their freedom, simultaneously supporting their reintegration into society. In Belgium, various alternative measures and sanctions resemble community sanctions applied in other European countries (such as England, the Netherlands, Finland, and Norway).

Among these community sanctions, Autonomous Community Service (ACS) stands out as a coherent example: it is a sanction carried out within the community, by the community, and for the community (Beyens, 2010). Representing one of the most significant innovations in the Belgian penal system, autonomous community service marks a major shift in the approach to sentencing purposes within the criminal justice landscape. Established as an autonomous (and thus primary) sentence in 2002, community service serves as a constructive, multifunctional penalty that addresses punishment, reparation, and rehabilitation objectives. It involves unpaid work performed by the offender during their free time with a public service, non-profit association, or foundation. A unique aspect of this autonomous sentence is that it requires the offender's consent before being imposed. In Belgium, this sanction has garnered a degree of credibility among judges, especially police judges, as evidenced by the volume of community service cases handled by justice offices—56% of which in 2023 involved traffic offences in Francophone justice offices. Furthermore, its successful execution depends on various actors beyond the offender, including probation commissions, justice offices, support services, and work placement locations.

A non-systematic review of the literature revealed few studies focusing specifically on the effects of ACS and CSs on recidivism. Regarding the impact of CSs on recidivism risk among traffic offenders, only two studies were found: one Spanish and one Dutch. These studies indicated recidivism rates for traffic offenders sentenced to CSs ranging from 9.1% over five years to 34% over two years for the Spanish and Dutch studies, respectively. Outside of traffic cases, studies generally showed significantly lower recidivism rates for individuals sentenced to CSs compared to those sentenced to prison.

In addition to recidivism, this study briefly explores the financial efficiency of CSs (a frequently cited argument at their introduction as they are less costly than imprisonment and generate financial benefits for the community through the unpaid work performed by offenders) and the social and state benefits (although relatively sparse and complex to evaluate, CSs are promoted as community-beneficial, allowing offenders to positively contribute to society by producing useful outcomes through unpaid community work).

To assess the effectiveness of sanctions, it is essential to examine their symbolic value and perceived purpose. This analysis goes beyond measurable outcomes and includes the perceptions of the various stakeholders involved in the sanctioning and execution process. The process involves three groups: those who impose the sanction (police judges), those who execute it (justice offices), and those who undergo it (offenders). Each perceives the sanction's effectiveness differently, influenced by their experiences and the values they associate with it, affecting the anticipated outcomes.

Interviews with police judges identified three key factors influencing the choice of ACS: the offender's precarious situation, youth, and the nature of the offence. These factors appear intrinsically linked to the sanction's nature and its objectives of compensation, accountability, and reintegration, allowing the offender to “repay their debt” and reintegrate into society through work. However, these objectives face limitations, including a lack of guidance during the service, minimal connection between the offence and the service content, and insufficient information on execution. Despite these challenges, judges view ACS as a legitimate sanction, even though its application is subject to practical and contextual constraints.

From the perspective of representatives of Francophone justice offices, implementing community service sentences poses numerous challenges. Beyond system saturation, partly due to insufficient coordination among stakeholders, three parameters were identified as potentially jeopardizing the sanction's effectiveness. First, the profiles of offenders sentenced to ACS, who may have received inadequate guidance or whose situations may have changed between sentencing and execution. Second, the lack of alignment between the offence type and the service content. Finally, the lack of supervision throughout the sentence, preventing deeper work on accountability.

Offenders' experiences illustrate the reality of a community service sentence and a relatively slow judicial process, marked by stages of preparation and uncertainty. All three offenders interviewed, accompanied by a lawyer, clarified the issues and prepared for their court appearance. The court hearing left distinct impressions: for some, it was a mere formality, while for others, it marked a turning point in recognizing their responsibility. Community service was perceived as a meaningful option (offering an alternative to a fine, in particular), potentially leading to a deeper awareness of their wrongdoing. However, the long-term effectiveness of this sentence remains uncertain, partly due to the gap between the offence and its execution. Although community service is generally seen as an enriching and beneficial experience, differences in offenders' perceptions of the judicial process and the execution of their sentence highlight the importance of personalizing sanctions and expediting their implementation to maximize their impact.

Country	Authors (date)	Type of Community Sanction	Recidivism after CS
Spain*	Capdevila Capdevila et al. (2016)	Community sanction	9.1% reoffend within 5 years after the sanction (52.6% will reoffend with another traffic offence). Shorter CSs (under 30 days) lead to lower recidivism rates compared to longer CSs (8.8% vs. 10.5%). Generally, those sentenced to a CS under 30 days have no criminal history and have committed a minor traffic offence. Offenders sentenced for driving without a licence have a higher recidivism rate (14.3%) than those convicted of drink-driving (7.4%).
Netherlands*	Alberda, Drost & Wartna (2010)	Community service	34% within 2 years
France	Tournier, Lombard & Kensey (2005)	TIG	34% (compared to 61% for prison sentences).
Netherlands	Verweij (2023)	Community service	30% within 2 years (2012), 28% (2019)
Scotland	Audit Scotland (2012)	Community sanction	34% within one year
Scotland	SCCJR (2023)	Community sanction (mainly CPO)	29.2% (vs. 43.8% for prison)
UK	Ministry of Justice (2012)	Community sanction	A recidivism rate 8.3% lower for those who followed a community sanction than for those who received a short prison sentence.
Finland	Muiluuvuori (2001)	Community sanction	Recidivism ranges from 12% (3 months) to 60% (5 years)
Denmark	Klement (2015)	Community sanction	18% recidivism (vs. 37% for prison)
11 European countries	Yukhenko et al. (2019)	Community sanction	5-33% within the first year, 16-41% in the second year

Note: Studies marked with an asterisk (\*) evaluate recidivism rates for traffic-related offences.



# 1 Inleiding en context

Gemeenschapsstraffen worden beschouwd als een van de grootste innovaties binnen het strafrechtstelsel, ze dienen verschillende doelen en nemen diverse vormen aan en zijn de laatste decennia sterk in opkomst. Deze studie werd uitgevoerd om hun impact op de verkeersveiligheid (en eventueel op het risico van recidive) vast te stellen.

Het onderzoek is opgesplitst in drie fasen. Het eerste doel was om te bepalen wat er in België wordt verstaan onder gemeenschapsstraffen (*community sanctions*) en om deze term ook in andere Europese landen in kaart te brengen, met specifieke aandacht voor de toepassing bij verkeersovertreders. De tweede fase richtte zich op de effecten van deze sancties aan de hand van een literatuurreview, waarin zowel de effecten op recidive als de sociale en maatschappelijke effecten van deze sancties werden onderzocht. In de laatste fase worden de meningen verzameld van beslissingsnemers bij verkeersstraffen (politie-rechters), enkele medewerkers van justitiehuizen en verkeersovertreders over de autonome werkstraf.

## 1.1 Waar hebben we het over?

“it is not always easy to agree on what constitutes a community sanction” (Harris, 1986)

Wat is een gemeenschapsstraf? Een van de eerste uitdagingen van dit onderzoek was om te achterhalen wat deze term precies inhoudt, met name binnen het strafrechtelijk beleid met betrekking tot verkeersovertredingen. Meteen werd duidelijk dat er een taalkundige kloof bestaat in de terminologie. Voor de Nederlandstalige onderzoekers die bij dit onderzoek betrokken zijn, is de term *gemeenschapsstraffen* relatief duidelijk, terwijl voor de Franstalige onderzoekers de betekenis van *sanctions communautaires* minder vanzelfsprekend is. Uit discussies binnen het onderzoeksteam bleek dat de terminologieën in beide talen niet exact hetzelfde betekenen.

The screenshot shows a Google search for 'gemeenschapsstraffen'. The search results include:

- Justice (belgium.be) - Soorten straffen | Federale overheidsdienst justitie
- Autres questions: Welke straffen bestaan er in België?, Wat voor soort straffen zijn er?, Welke 3 soorten misdrijven zijn er?, Welke drie Strafgerechten zijn er?
- Studocu - H6 gemeenschapsstraffen - Leuven
- Justice (belgium.be) - Werkstraf | Federale overheidsdienst justitie

Wanneer men de term *sanctions communautaires* in zoekmachines invoert om de belangrijkste associaties en thema's te achterhalen, blijkt uit de resultaten dat dit onderwerp allesbehalve eenduidig is. De term *sanctions communautaires* omvat een brede waaier aan soorten sancties, programma's en maatregelen, gaande van Europese gemeenschapsstraffen tot gemeentelijke administratieve sancties, en bijvoorbeeld ook de gemeenschapsstraffen die in het Canadese strafrecht worden toegepast. Er verschijnen dus geen duidelijke verbanden in de zoekresultaten tussen de Belgische strafrechtspraak en de term *sanctions communautaires*. Als men echter de Nederlandse vertaling *gemeenschapsstraffen* invoert, verwijst de eerste link die Google© aanbiedt direct naar de website<sup>1</sup> van de Federale Overheidsdienst Justitie, waar de diverse hoofd- en bijkomende straffen worden uitgelegd voor overtredingen en misdrijven. De autonome werkstraf wordt daar als derde zoekresultaat vermeld<sup>2</sup> (FOD Justitie).

Maar wat zijn gemeenschapsstraffen precies? Al in 1986 stelde Harris in zijn monografie "The Goals of Community Sanctions" dat de kwestie zeer breed is en dat deze termen gebruikt worden om zowel sancties of maatregelen aan te duiden die in de gemeenschap worden toegepast, alternatieven voor opsluiting, veldwerkdiensten of andere vormen van toezichtprogramma's. Terecht benadrukte deze auteur dat het gebruik van de term *sanctions* een meer neutrale benadering weerspiegelt dan termen als *punishments* en dat er gemakkelijker doelen aan kunnen worden gekoppeld zoals bestraffing, behandeling, bescherming, afschrikking, re-integratie of rehabilitatie (Harris, 1986). Wat de term *community* betreft, blijft de betekenis

<sup>1</sup> [https://justitie.belgium.be/nl/themas/en\\_dossiers/straffen\\_en\\_boetes/soorten\\_straffen](https://justitie.belgium.be/nl/themas/en_dossiers/straffen_en_boetes/soorten_straffen)

<sup>2</sup> [https://justitie.belgium.be/nl/themas/en\\_dossiers/straffen\\_en\\_boetes/soorten\\_straffen/hoofdstraf/werkstraf](https://justitie.belgium.be/nl/themas/en_dossiers/straffen_en_boetes/soorten_straffen/hoofdstraf/werkstraf)

eerder vaag en moeilijk te definiëren. In de jaren '50 werden niet minder dan 94 verschillende betekenissen aan het woord *community* gekoppeld (Seagrave, 1996), wat de veelzijdigheid van het begrip aantoont. In een strafrechtelijke context verwijst *community* echter meestal naar omgevingen buiten de gevangenis (Harris, 1986). Het is ook goed om te weten dat gemeenschapsstraffen soms aangeduid worden als *non-custodial sentences*, hoewel niet alle *non-custodial sentences* per se gemeenschapsstraffen zijn (SPACE II - Non custodial sanctions and measures, z.d.).

Volgens de literatuur zijn de maatschappelijke straffen bedacht als een antwoord op het beperkte ontradende effect van gevangenisstraf, of als een alternatief om de gevangenispopulatie te verminderen, wat aanzienlijke interesse wekt bij de besluitvormers in het strafrechtelijk systeem (Yukhnenko, Wolf, Blackwood, & Fazel, 2019). De term *community sanction* verwijst naar een heterogene groep strafrechtelijke maatregelen, waaronder voorwaardelijke vrijheidsstraffen, probatie met toezicht, elektronisch toezicht, dienstverlening, verplichte behandel- of trainingsprogramma's en andere maatregelen. Het zijn dus straffen met verschillende facetten en uiteenlopende doelstellingen, die meestal verwijzen naar "voorwaardelijke veroordelingen en probatietermijnen" (Roberts & Roach, 2004):

"In de afgelopen tien jaar hebben de meeste westerse landen hun alternatieven voor gevangenisstraf aanzienlijk uitgebreid. In combinatie met wetwijzigingen die rechters aanmoedigen om gevangenisstraf zo min mogelijk in te zetten (zie hieronder), heeft dit geleid tot een verschuiving waarbij rechtbanken steeds vaker kiezen voor alternatieven voor opsluiting. Er zijn verschillende redenen voor deze verandering en de bijbehorende wetwijzigingen. Allereerst **groeit het besef van de beperkingen van gevangenisstraf, zowel als middel voor re-integratie in de samenleving als voor afschrikking**. Strafrechtspecialisten zijn het er doorgaans over eens dat rehabilitatieprogramma's vaak beter werken in de gemeenschap dan binnen de muren van een instelling.

Daarnaast wordt het steeds duidelijker dat **gevangenisstraf geen sterker ontradend effect** heeft dan andere strengere alternatieven (zie bijvoorbeeld Doob en Webster, 2004). Ten tweede **is opsluiting veel duurder** dan toezicht in de gemeenschap. Ten slotte tonen onderzoeken naar de **publieke opinie** aan dat de bevolking de laatste jaren meer openstaat voor gemeenschapsstraffen, behalve bij de ernstigste misdrijven met geweld."<sup>3</sup> (Roberts & Roach, 2004)

Zoals later in dit rapport wordt besproken, gaat de geschiedenis van gemeenschapsstraffen terug tot de jaren 60 in diverse westerse landen. De aanbevelingen van de Raad van Europa hebben daarbij een grote rol gespeeld in de verdere ontwikkeling van deze zogenaamde gemeenschapsstraffen. De Raad van Europa definieert gemeenschapsstraffen als de sancties en maatregelen die worden genomen **om de delinquent** (of verdachte) **binnen de gemeenschap te houden**, terwijl zijn vrijheid wordt beperkt door **hem bepaalde voorwaarden en verplichtingen op te leggen** (Raad van Europa, 2017; Geiran & Durnescu, 2019). Het doel van de gemeenschapsstraf is tweeledig: **de gemeenschap beschermen** en de **re-integratie van de delinquent** bevorderen (Andrade, Cruz, Cunha, Gonçalves, & Rodrigues, 2021). Deze alternatieve vorm van straf is ontstaan tijdens de *What works*-beweging (behandeld in sectie 2.4.1), die gericht was op het verminderen van recidive (Geiran & Durnescu, 2019). Deze verschuiving binnen het rechtssysteem kan onder andere worden toegeschreven aan het groeiende besef van de verschillende beperkingen van gevangenisstraf: het beperkte ontradende effect, de hoge maatschappelijke en financiële kosten, de overbevolking in gevangenschappen, de negatieve sociale gevolgen, enzovoort. Drie aanbevelingen werden opgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa betreffende de "sancties en maatregelen die in de gemeenschap uitgevoerd worden", waarvan de laatste, aangenomen op 22 maart 2017, de twee vorige vervangt: Aanbeveling CM/Rec (2017) 3 betreffende de Europese regels voor de gemeenschapsstraffen en -maatregelen. Dertien fundamentele principes worden vastgesteld:

---

<sup>3</sup> Termen in vet gedrukt door de auteurs van dit rapport.

1. *Gemeenschapsstraffen en -maatregelen kunnen een eerlijke en effectieve manier bieden om verdachten of delinquenten te controleren, te begeleiden en te ondersteunen, zonder dat er sprake is van vrijheidsbeneming. Ze kunnen de kansen op sociale re-integratie vergroten, wat vaak de sleutel is tot het beëindigen van crimineel gedrag.*
2. *De nationale wetgeving moet voorzien in een breed en gevarieerd scala aan gemeenschapsstraffen en -maatregelen, die in de praktijk beschikbaar zijn.*
3. *De aard en duur van de gemeenschapsstraffen en -maatregelen moeten zowel in verhouding staan tot de ernst van het misdrijf waarvoor iemand is veroordeeld of beschuldigd, als rekening houden met de persoonlijke situatie van die persoon.*
4. *Gemeenschapsstraffen en -maatregelen moeten worden uitgevoerd op een manier die de mensenrechten respecteert en de verdachte of de dader in staat stelt zijn verantwoordelijkheden als lid van de gemeenschap op zich te nemen, en hem daartoe aanmoedigt. Er mag geen gemeenschapsstraf of -maatregel worden gecreëerd of opgelegd als dat in strijd is met de internationale normen inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden.*
5. *Een gemeenschapsstraf of -maatregel mag nooit medische of psychologische behandeling omvatten die niet in overeenstemming is met internationaal erkende ethische normen.*
6. *Er mag geen discriminatie zijn bij de uitspraak en uitvoering van gemeenschapsstraffen en -maatregelen op grond van ras, huidskleur, etnische afkomst, nationaliteit, geslacht, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, taal, religie, politieke of andere overtuiging, economische, sociale of andere status, of fysieke of mentale toestand. De uitvoering van gemeenschapsstraffen en -maatregelen moet rekening houden met de diversiteit en de individuele behoeften van verdachten en daders.*
7. *Gemeenschapsstraffen en -maatregelen moeten toegankelijk zijn voor buitenlandse verdachten en daders, en ze moeten worden uitgevoerd op een eerlijke manier en in overeenstemming met de in deze regels uiteengezette principes, rekening houdend met relevante verschillen in hun situaties.*
8. *De aard, inhoud en uitvoeringsmethoden van gemeenschapsstraffen en -maatregelen moeten de principes van waardigheid en privacy respecteren voor verdachten en daders, hun families en andere betrokkenen.*
9. *Wanneer gemeenschapsstraffen en -maatregelen contact met slachtoffers inhouden, moeten de rechten van deze slachtoffers worden gerespecteerd in overeenstemming met internationaal erkende ethische normen op dit gebied.*
10. *In passende gevallen, en met inachtneming van de rechten en behoeften van slachtoffers, moet daders de mogelijkheid worden geboden om de schade die ze hebben veroorzaakt aan de slachtoffers of de gemeenschap te herstellen en aangemoedigd worden om dit te doen.*
11. *Gemeenschapsstraffen en -maatregelen moeten op een manier worden uitgevoerd die de belastende aard ervan niet vergroot. De rechten van de daders mogen bij de uitvoering van een gemeenschapsstraf of -maatregel niet meer worden beperkt dan nodig is voor de uitvoering van de beslissing waarin deze straf of maatregel is vastgelegd.*
12. *De wetgeving mag geen automatische omzetting van een gemeenschapsstraf of -maatregel in een gevangenisstraf voorzien bij niet-naleving van de voorwaarden of verplichtingen die door die straf of maatregel zijn opgelegd. Dit sluit niet uit dat daders die hun verplichtingen met betrekking tot voorwaardelijke vrijlating niet nakomen, weer naar de gevangenis kunnen worden teruggestuurd.*
13. *De nationale wetgeving moet voorzien in regelmatige inspectie en onafhankelijk toezicht op de activiteiten van de uitvoerende autoriteiten. Deze inspectie en controle moeten worden uitgevoerd door gekwalificeerde en ervaren personen.*

Met deze basisprincipes en argumenten worden de eerste kenmerken van gemeenschapsstraffen gedefinieerd. Ze streven ernaar om:

- In te spelen op de beperkingen van gevangenisstraf als middel tot re-integratie en ontrading;
- De maatschappelijke en financiële kosten van gevangenisstraffen te beperken;
- De delinquent binnen de gemeenschap te houden;
- De samenleving te beschermen;
- De delinquent te re-integreren;
- De publieke opinie, die gunstig staat tegenover een alternatieve benadering, te versterken.

Om deze doelstellingen te bereiken, zijn in verschillende Europese landen, evenals in de Verenigde Staten en Canada, diverse maatregelen en programma's ingevoerd. België is hierop geen uitzondering. Ook in ons land worden gemeenschapsstraffen toegepast. Afhankelijk van de definitie en de doelstellingen die eraan worden gekoppeld, vooral op het gebied van verkeersovertredingen, worden ze "alternatieve maatregelen", "boetes"<sup>4</sup>, "probatie maatregelen", "opschorting van de uitspraak" en tenslotte "autonome werkstraffen" genoemd. Om de brede betekenis van gemeenschapsstraffen duidelijk af te bakenen en in lijn te brengen met wat in de literatuur meestal wordt bedoeld, richt deze studie zich specifiek op autonome werkstraffen. Dit stelt ons in staat de studie te koppelen aan de Belgische praktijk en tegelijk het "gemeenschaps" aspect van werkstraffen

<sup>4</sup> Of geldboetes.

te belichten (de gemeenschapsstraffen, die, zoals we zullen zien, per definitie een straf zijn voor de gemeenschap, door de gemeenschap, in de gemeenschap).

## 1.2 Methodologische aanpak

Het onderzoeksproces maakt gebruik van een multimethodologische benadering, waarbij verschillende dataverzamelmethode worden ingezet, met een nadruk op kwalitatieve technieken: (1) een analyse van de wetenschappelijke en grijze literatuur over gemeenschapsstraffen ("waar hebben we het over?"); (2) een analyse van de wetenschappelijke en grijze literatuur over de effectiviteit van gemeenschapsstraffen op het gebied van recidivepreventie; en (3) individuele interviews met belangrijke besluitvormers en uitvoerders van gemeenschapsstraffen. Deze drie fasen worden hieronder verder toegelicht:

- (1) Het definiëren van gemeenschapsstraffen en hun mogelijkheden vraagt om een helder begrip van de reikwijdte, doelstellingen en toepassing van deze straffen. Door een overzicht te geven van de bestaande en toegepaste straffen voor verkeersovertreders in België en andere naburige landen (zoals Frankrijk, Luxemburg en Nederland) en verder gelegen landen (zoals Engeland en de Scandinavische landen), schetsen we de reikwijdte en doelstellingen van deze straffen. Dit overzicht wordt verder verrijkt met *best practices* uit de literatuur over het gebruik van gemeenschapsstraffen.
- (2) Na deze stand van zaken volgt een verkennende literatuurreview over de effecten en effectiviteit van gemeenschapsstraffen. Het doel van deze review is om te bepalen in hoeverre gemeenschapsstraffen bijdragen aan het voorkomen van recidive of de re-integratie van overtreeders. Wat zijn de verschillende soorten gemeenschapsstraffen en welke succescriteria kunnen, indien van toepassing, worden vastgesteld?
- (3) Om realistische en haalbare aanbevelingen te kunnen doen, is het van cruciaal belang de praktijk van gemeenschapsstraffen en -maatregelen te onderzoeken. Hiervoor zijn praktijkexperts, beslissingsmakers in het strafproces, uitvoerders van de straffen en ook overtreeders geraadpleegd. Deze consultatieve aanpak bracht zowel de huidige obstakels als de kansen van gemeenschapsstraffen in kaart.

## 2 Gemeenschapsstraffen in de praktijk

Gemeenschapsstraffen worden toegepast in België, evenals in andere Europese en niet-Europese landen. Om de reikwijdte en toepassing ervan op verkeersovertreders vast te stellen, is een overzicht gemaakt van wat gemeenschapsstraffen in België en de omliggende landen inhouden. De selectie van deze landen is gebaseerd op hun historische rol in de invoering van gemeenschapsstraffen (zoals Engeland en Schotland), de gelijkenis in hun rechtssystemen (zoals Frankrijk, Nederland, Duitsland, Luxemburg) en hun benaderingen voor het verminderen van de gevangenispopulatie (zoals in de Scandinavische landen).

### 2.1 Groot-Brittannië, de bakermat van gemeenschapsstraffen

Het concept van gemeenschapsstraffen ontstond aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw in Groot-Brittannië. De *Probation of Offenders Act* van 1907 introduceerde voor het eerst gemeenschapsstraffen als alternatief voor gevangenisstraffen, met een sterke nadruk op de rehabilitatie en het welzijn van de delinquent buiten de gevangensmuren (House of Commons – Home Affairs – Third Report, z.d.).

De *Criminal Justice Act* van 1972 introduceerde probatiediensten om de gemeenschapsstraffen te begeleiden. De achterliggende filosofie van gemeenschapsstraffen was aanvankelijk sterk gericht op rehabilitatie en het idee dat straf niet noodzakelijkerwijs gepaard hoeft te gaan met opsluiting. Echter, deze filosofie is in de loop der jaren geëvolueerd. In de jaren 1970 en 1980 ontstond kritiek op de effectiviteit van rehabilitatieprogramma's. Het idee dat alternatieve straffen niet voldoende bestraffend waren, won aan populariteit onder de bevolking (Worrall 1997; Luypaert et al., 2007; Hussain, Chaudhry & Askar, 2012). Burgers riepen rechters op om geloofwaardige alternatieven voor gevangenisstraffen te bieden (Luypaert et al., 2007). Deze kritiek leidde tot een andere benadering van gemeenschapsstraffen.

In plaats van rehabilitatie als het primaire doel, kwam de nadruk meer te liggen op "straf binnen de gemeenschap", waarbij gemeenschapsstraffen werden gezien als een manier om recht te doen zonder de negatieve gevolgen van gevangenisstraffen. Het verminderen van de gevangenispopulatie en een efficiëntere benadering van straf binnen de gemeenschap staan centraal in deze filosofie (Hussain et al., 2012).

Ondanks deze intenties laten studies zien dat deze maatregelen niet altijd hebben geleid tot een vermindering van het aantal gevangenisstraffen (Luypaert et al., 2007). Integendeel, gemeenschapsstraffen resulteren vaak in langere gevangenisstraffen bij recidive (Hussain et al., 2012). Dit kan worden verklaard door het principe van *net-widening*: een situatie waarin de invoering van een nieuw programma of interventie, bedoeld om mensen weg te houden van traditionele juridische paden, daadwerkelijk leidt tot een bredere betrokkenheid van mensen in het systeem (Kantorowicz-Reznichenko, 2013; Symposium Rescaled, z.d.). De *Criminal Justice Act* van 1991 trachtte een meer samenhangend kader te bieden voor gemeenschapsstraffen, gebaseerd op het *just desert*-principe, waarbij alleen de ernstigste misdrijven met gevangenisstraf worden bestraft.

In de afgelopen decennia zijn nieuwe technologieën en benaderingen geïntroduceerd, zoals elektronisch toezicht<sup>5</sup>, om de efficiëntie en reikwijdte van gemeenschapsstraffen te vergroten. De nadruk ligt nu op risicobeheer en de betrokkenheid van slachtoffers bij het strafproces, wat de huidige en toekomstige toepassing van gemeenschapsstraffen blijft beïnvloeden.

### 2.2 Internationale inspiratie

Gemeenschapsstraffen worden in diverse landen ingezet als een mogelijke sanctie voor verkeersovertreders. Hoewel de algemene doelstellingen vaak overeenkomen, verschillen de doelgroepen en de wijze van toepassing per land. Het onderzoeken van praktijken in andere landen plaatst de Belgische aanpak in perspectief en identificeert potentiële kansen voor toekomstige ontwikkelingen van deze straffen.

In de volgende sectie wordt daarom de toepassing van gemeenschapsstraffen in andere landen onderzocht, en meer specifiek in Nederland, Frankrijk, Luxemburg, de Scandinavische landen, de Verenigde Staten van Amerika, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Zonder in te gaan op de juridische details van elk land worden de soorten gemeenschapsstraffen in deze landen gedocumenteerd, evenals hun specifieke kenmerken. Waar

<sup>5</sup> Op basis van de definitie van de Raad van Europa kan elektronische enkelbandtoezicht ook worden beschouwd als een gemeenschapsstraf. In het kader van deze studie hebben wij ervoor gekozen ons te richten op autonome werkstraffen.

beoordelingen van gemeenschapsstraffen in deze landen beschikbaar waren, worden de belangrijkste bevindingen/resultaten samengevat.

### 2.2.1 Engeland en Schotland

In Engeland werd in 2003 de *Criminal Justice Act* ingevoerd, die veel gebieden van het strafrecht moderniseerde, inclusief gemeenschapsstraffen, in Engeland en Wales. Deze wet bepaalt de 12 voorwaarden die een rechtbank in staat stellen om een gemeenschapsstraf op te leggen, de zwaarste vorm van niet-vrijheidsbenemende straf die rechtbanken in Engeland en Wales kunnen opleggen (Sentencing Academy, 2023). Sinds 2005 worden gemeenschapsstraffen gedefinieerd als een vorm van straf waarbij activiteiten binnen de gemeenschap worden uitgevoerd<sup>6</sup>.

Gemeenschapsstraffen, ook wel *Community Orders* genoemd, worden opgelegd voor verkeersovertredingen die te ernstig zijn om met een geldboete te worden bestraft, maar niet ernstig genoeg voor een gevangenisstraf (Sentencing Academy, 2023). Of een verkeersovertreding in aanmerking komt voor een gemeenschapsstraf, wordt bepaald op basis van de ernst van de overtreding en de eventueel aangerichte schade (bijvoorbeeld aan mensen, eigendommen of andere zaken).

Er zijn drie niveaus van *Community Orders* (laag, gemiddeld en hoog), en de toepassing ervan hangt af van de ernst van de overtreding. Elk niveau heeft een reeks vereisten waaraan de gemeenschapsstraf moet voldoen<sup>7</sup> (zoals de duur van onbetaald werk, de dagen en uren van de avondklok, enz.). Deze niveaus zijn als volgt gedefinieerd door de *Sentencing Academy*:

- Het lage niveau betreft overtredingen die "net voldoen aan de drempel van een *Community Order*, wanneer de ernst van de overtreding of de aard van het strafblad van de delinquent betekent dat een kwijting of een boete niet geschikt is."
- *Community Orders* op gemiddeld niveau gelden voor "overtredingen die duidelijk binnen het bereik van *Community Orders* vallen."
- *Community Orders* op hoog niveau moeten worden opgelegd wanneer "overtredingen net onder de detentiedrempel liggen, of wanneer de detentiedrempel is overschreden, maar een *Community Order* geschikter is gezien de omstandigheden." In dergelijke gevallen kunnen meerdere vereisten gecombineerd worden (Sentencing Academy, 2023).

Er zijn verschillende situaties waarin een rechter een *Community Order* kan opleggen aan een delinquent die schuldig is bevonden aan een misdrijf dat normaal gesproken met gevangenisstraf zou worden bestraft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer:

- De rechtbank van mening is dat het waarschijnlijker is dat de persoon stopt met overtreden dan wanneer hij naar de gevangenis gaat.
- Het de eerste keer is dat hij een overtreding begaat.
- Hij lijdt aan een psychische aandoening die zijn gedrag beïnvloedt (Sentencing Council, z.d.).

Om als gemeenschapsstraffen te worden gekwalificeerd, moeten deze straffen voldoen aan 13 vereisten. De *Sentencing Council* stelt dat het doel van deze vereisten is om gedragsverandering bij delinquenten te bevorderen, zodat ze in de toekomst geen strafbare feiten meer plegen, terwijl ze enerzijds gestraft worden en anderzijds de mogelijkheid krijgen om de schade die aan het slachtoffer of de gemeenschap is toegebracht, te herstellen (Sentencing Council, z.d.):

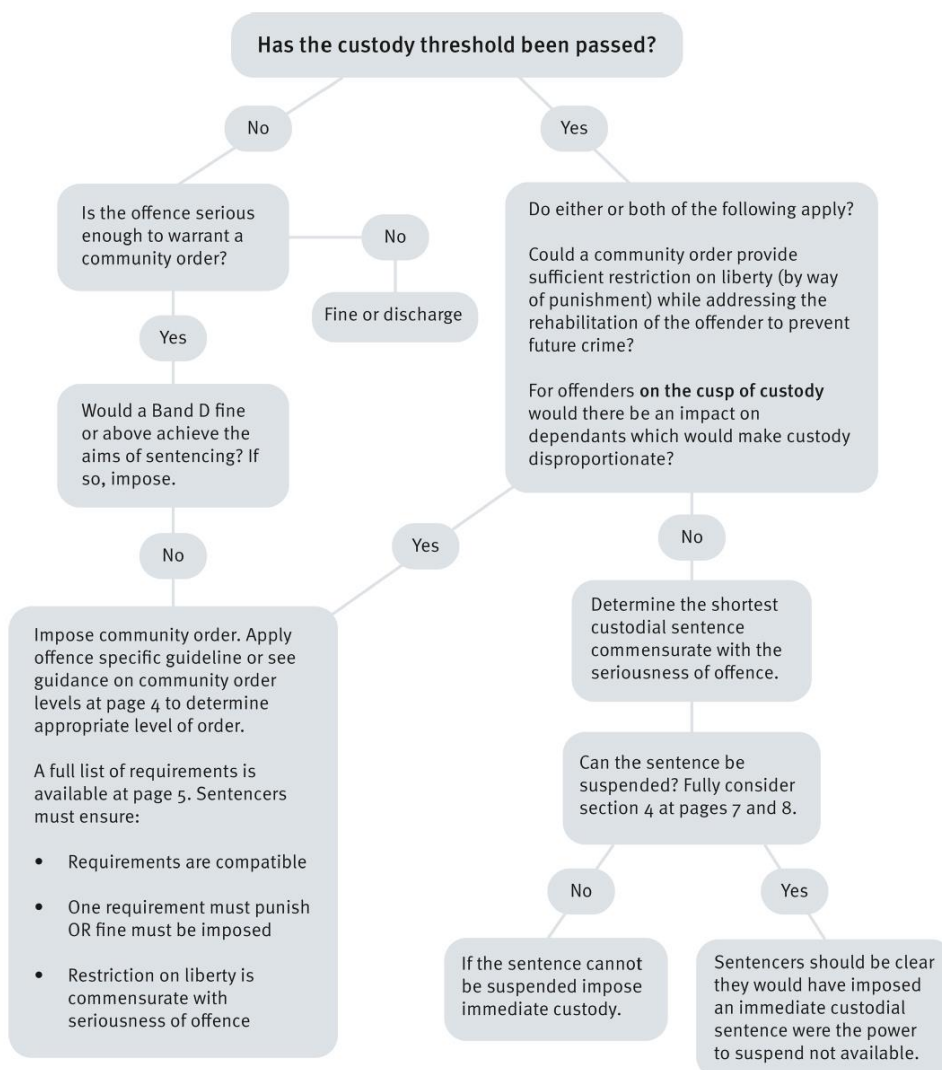
- Tot 300 uur (minimaal 40 uur) onbetaald werk uitvoeren binnen 12 maanden;
- Deelnemen aan een re-integratieactiviteit (de delinquent moet deelnemen aan een activiteit die het risico op recidive vermindert). De rechtbank specificeert niet de aard van de activiteit, maar wel het maximum aantal dagen activiteit;
- Deelnemen aan een programma gericht op het veranderen van delinquent gedrag;
- Verbod op deelname aan bepaalde activiteiten;
- Naleving van een avondklok;
- Voldoen aan een uitsluitingsvereiste, wat betekent dat men niet op bepaalde plaatsen mag komen;
- Verplicht wonen op een bepaald adres;
- Verbod op reizen naar het buitenland;

<sup>6</sup> <https://www.sentencingcouncil.org.uk/sentencing-and-the-council/types-of-sentence/community-sentences/>

<sup>7</sup> Voor een concreet voorbeeld:: <https://www.sentencingcouncil.org.uk/offences/magistrates-court/item/dangerous-driving/>

- Met instemming van de delinquent, het volgen van:
  - een behandeling voor geestelijke gezondheid;
  - een rehabilitatie voor drugsverslaafden (de delinquent moet een behandeling ondergaan om zijn verslaving te bestrijden en moet, wanneer gevraagd, monsters voor screeningtests verstrekken). De duur van deze verplichting ligt tussen zes maanden en drie jaar;
  - een behandeling tegen alcoholverslaving (de delinquent moet een behandeling ondergaan om zijn afhankelijkheid van alcohol te verminderen of te beëindigen).
- Delinquenten jonger dan 25 jaar kunnen worden verplicht zich op specifieke momenten bij een centrum te melden gedurende hun straf (Sentencing Council, z.d.; Sentencing Academy, 2023).
- Een elektronische monitoring van de bewegingen (de dader wordt elektronisch gemonitord zodat zijn verplaatsingen gevolgd en geregistreerd kunnen worden).

De politierechter gebruikt de factor van ernst (en schade) om tot een straf te komen die binnen het bereik van de categorie valt. De eerste factor die de vereisten bepaalt die in de bepaling van de gemeenschapsstraf moeten worden opgenomen, is dus de ernst van de overtreding, en dit geldt voor alle delinquenten, ongeacht hun pleidooi of eerdere veroordelingen (Sentencing Council, z.d.). Het besluitvormingsproces wordt geïllustreerd in Figuur 1:



Effective from 1 February 2017

Figuur 1. Organigram van de veroordelende beslissing in Engeland.  
Bron : Sentencing Council.

Kijkend naar de cijfers, is het aantal gemeenschapsstraffen in Engeland en Wales tussen 2009 en 2019 met 46% afgenomen. Deze daling zou gedeeltelijk het gevolg zijn van verslechterde relaties tussen de rechtbanken en de probatie, veroorzaakt door een aantal hervormingen in de afgelopen zes jaar, waaronder de splitsing van de probatie, onderinvestering en verstoringen door rechtbanksluitingen en hervormingen in de efficiëntie van de justitiële diensten (Webster, 2020).

In Schotland worden ook gemeenschapsstraffen toegepast. Deze worden aangeduid met de term *Community sentence*, een algemene term die verwijst naar de manieren waarop rechtbanken een persoon die schuldig is bevonden aan een misdrijf kunnen straffen, anders dan door hem of haar een vrijheidsbenemende straf op te leggen<sup>8</sup>. Gemeenschapsstraffen bestaan uit drie soorten:

- *Community Payback Order* (CPO) of terugbetalingsbevel aan de gemeenschap: Een CPO kan een of meer van de volgende tien voorwaarden bevatten: toezicht op de overtreder, schadevergoeding, onbetaald werk of andere activiteiten, geestelijke gezondheidszorg, behandeling van drugs- en alcoholverslaving, beperking van verplaatsingen. Elk bevel moet ofwel een verplichting tot onbetaald werk of activiteit bevatten, ofwel een verplichting tot toezicht op de overtreder (of beide). Als een overtreder een vereiste van het bevel niet naleeft, kan de rechtbank een aantal sancties opleggen, inclusief een beperking van de verplaatsingen. De CPO's vervangen de voorwaardelijke straffen en gemeenschapsdiensten (*community services* – dienstverlening) die tot 2011 bestonden. Binnen de CPO's is onbetaald werk de meest gebruikte sanctie (Bennett & Bowen, 2022).
- *Restriction of Liberty Order* (RLO) of bevel tot vrijheidsbeperking: een gemeenschapsstraf die een persoon verplicht om op een specifieke locatie te blijven, meestal zijn of haar woning, op de door de rechtbank opgegeven tijden. De naleving van dit bevel wordt elektronisch gecontroleerd.
- *Drugs Treatment and Testing Order* (DTTO) of bevel voor behandeling en drugstests: maatregel ingevoerd door de wet van 1998 over criminaliteit en ordeverstoring (Crime and Disorder Act). Deze bevelen zijn bedoeld om criminaliteit te verminderen of te stoppen door het probleem van drugsmisbruik aan te pakken via een strikt gecontroleerd behandelingsprogramma of toegang tot dat programma.

Volgens de Schotse regering zijn de gemeenschapsmaatregelen effectiever dan korte gevangenisstraffen, een conclusie die is gebaseerd op gegevens en onderzoek, aangezien gevangenisstraffen de factoren kunnen verstoren die bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit, zoals familiebanden, huisvesting, werk en toegang tot gezondheidszorg en sociale bijstand (Schotse regering, z.d.).

De Schotse overheid heeft daarnaast een handleiding voor goede praktijken (uitgebracht in 2019 en 2022) opgesteld voor de uitvoerders en beheerders van CPO's, RLO's en DTTO's. Deze handleiding<sup>9</sup> biedt informatie over verschillende aspecten, zoals het wettelijke kader (inclusief gegevensbescherming), de rollen van betrokken partijen, en de specifieke kenmerken en toepassingsvoorwaarden van gemeenschapsstraffen.

## 2.2.2 Nederland

In Nederland wordt de term gemeenschapsstraf niet op dezelfde manier gebruikt als in België (Vlaanderen); daar spreekt men van alternatieve straf. Deze kan bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. De leerstraf wordt uitsluitend opgelegd aan jongeren (WODC, z.d.).

De werkstraf geldt als een hoofdsanctie en kan door een rechter worden opgelegd voor lichte overtredingen, zoals verkeersmisdrijven (Rijksoverheid, z.d.). De werkstraf is een sanctie voor minder ernstige overtredingen of misdrijven die onder verzachtende omstandigheden zijn gepleegd. Tijdens een werkstraf, ook wel taakstraf genoemd, verricht de veroordeelde onbetaald werk. Een rechter kan maximaal 240 uur werkstraf opleggen voor een overtreding. Vaak wordt dit gecombineerd met een andere straf, zoals een korte gevangenisstraf, probatie of een boete. In combinatie met een werkstraf kan de maximale gevangenisstraf zes maanden zijn (rechtspraak.nl, z.d.). Indien de veroordeelde zijn werkstraf niet uitvoert, moet hij een gevangenisstraf uitzitten (2 uur werkstraf komt overeen met 1 dag gevangenis) (reclassering.nl, z.d.).

De probatie zorgt ervoor dat de veroordeelde werk krijgt dat verband houdt met de gepleegde overtreding. Bijvoorbeeld, iemand die graffiti heeft gespoten, kan worden verplicht om deze graffiti te verwijderen als

<sup>8</sup> <https://www.gov.scot/publications/criminal-proceedings-scotland-2020-21/pages/25/>

<sup>9</sup> <https://www.gov.scot/publications/community-payback-order-practice-guidance-2/>



onderdeel van de werkstraf. De werkstraf wordt doorgaans uitgevoerd op openbare locaties, zoals dierenopvangcentra, ziekenhuizen of gemeentelijke instellingen (reclassering.nl, z.d.).

In termen van cijfers kregen in 2022 in totaal 25.099 veroordeelden een werkstraf opgelegd, waarvan 27% voor verkeersovertredingen (Reclassering Nederland, z.d.). Het recidivecijfer binnen twee jaar na het voltooien van een werkstraf bedraagt 28%, terwijl dit cijfer 35% is voor degenen die een voorwaardelijke invrijheidstelling hebben gehad. Bij het analyseren van het type misdrijf van recidivegevallen onder voormalige veroordeelden blijkt dat 21% van alle recidivegevallen verband houdt met verkeersmisdrijven, terwijl dit percentage 13% is bij andere soorten delinquenten (WODC, 2021).

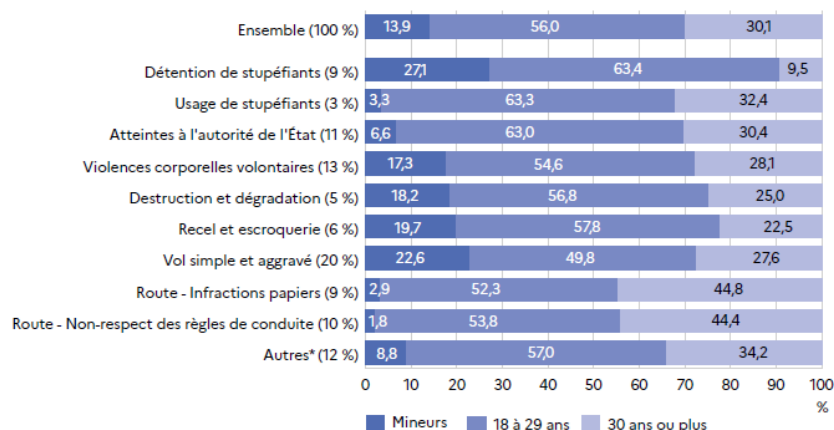
### 2.2.3 Frankrijk

In Frankrijk werd de dienstverlening (travail d'intérêt général - TIG) in 1983 ingevoerd (Ministère de la Justice, 2024). Verkeersovertreders kunnen een dienstverlening opgelegd krijgen voor een overtreding van de vijfde graad, zoals een snelheidsovertreding van meer dan 50 km/u (Gouvernement France, 2023). De dienstverlening houdt in dat men onbetaald werk uitvoert ten behoeve van de gemeenschap, voor openbare instellingen (zoals prefecturen, ziekenhuizen, gemeentehuizen), particuliere instellingen, gemachtigde verenigingen, of privaatrechtelijke rechtspersonen die sociale doeleinden nastreven (Vie Publique, z.d.). De locatie voor het uitvoeren van de dienstverlening wordt gekozen met het oog op sociale en professionele re-integratie van de veroordeelde. Een voorbeeld van deze straf is het verlenen van bijstand aan verkeersslachtoffers (Gouvernement France, 2023). De dienstverlening kan variëren van 20 tot 400 uur, afhankelijk van de ernst van het misdrijf, en kan alleen worden opgelegd aan overtreeders van 16 jaar of ouder ten tijde van de rechtszaak (en minimaal 13 jaar op het moment van het misdrijf) (Vie Publique, z.d.). De veroordeelde moet instemmen met de dienstverlening en moet zich aan specifieke verplichtingen houden. De uitvoering van de dienstverlening wordt gecontroleerd door de strafuitvoeringsrechter.

Tussen 2015 en 2022 was er een daling van 34% in het aantal opgelegde werkstraffen in Frankrijk, met de sterkste daling tussen 2019 en 2020, deels door veranderingen in de regelgeving naar nieuwe wettelijke regels voor probatieuitstel. In 2022 hadden verkeersgerelateerde overtredingen een aandeel van 19% in de dossiers met een opgelegde dienstverlening, en vooral jongeren tussen 18 en 29 jaar kregen deze straf (meer dan 52% van de dossiers). De meeste opgelegde werkstraffen in 2022 waren tussen de 20 en 70 uur (Ministère de la Justice, 2024).



## Les condamnations pour délit avec un prononcé de TIG en 2022 par groupe de contentieux et classe d'âge



\* **Autres** : essentiellement des atteintes à la personne, des délits routiers et des infractions en matière de santé publique.

**Remarque** : les données de l'année 2022 sont provisoires.

**Lecture** : en 2022, la part de la détention de stupéfiants est de 9 % parmi l'ensemble des TIG prononcés. Parmi l'ensemble des condamnations sanctionnant la détention de stupéfiants en tant qu'infraction principale et donnant lieu à une peine de TIG ou une obligation de TIG, 27,1 % ont été prononcées contre des mineurs, 63,4 % contre des condamnés de 18-29 ans et 9,5 % de 30 ans ou plus.

**Champ** : TIG, sursis-TIG et sursis probatoire assorti d'une obligation de TIG prononcés en tant que peine principale dans le cadre d'une condamnation en pour délit, France.

**Source** : ministère de la justice, SSER, fichier statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques.

Figuur 2. Evolutie van het aantal veroordelingen tot een dienstverlening in 2022 per type geschil en leeftijdsgroep (Frankrijk).

Bron: Ministère de la Justice, Service de la statistique, des études et de la recherche (2024).

### 2.2.4 Luxemburg

Luxemburg kent ook de dienstverlening (art. 22 Wet van 13 juni 1994 betreffende het strafstelsel). Als de rechter van mening is dat een misdrijf niet meer dan zes maanden gevangenisstraf verdient, kan hij besluiten dat de dader een dienstverlening moet uitvoeren. Dit onbetaalde werk moet worden verricht ten behoeve van een openbare instelling, een vereniging, een ziekenhuis of een liefdadigheidsorganisatie. De duur van de dienstverlening moet tussen de veertig en tweehonderdveertig uur liggen.

In 2021 ontving de minister van Justitie een parlementaire vraag over het functioneren van de dienstverlening. Het antwoord van de minister bevatte zowel positieve als negatieve punten. Positief was dat er voldoende instellingen zijn die plaatsen aanbieden voor de uitvoering van de dienstverlening. Een negatief punt is echter dat de uren waarin de dienstverlening kan worden uitgevoerd vaak beperkt zijn van 9.00 tot 17.00 uur, wat de uitvoerbaarheid van de dienstverlening beïnvloedt. Bovendien is het uitvalpercentage onder de deelnemers hoog. In 2020 begonnen 154 mensen aan een dienstverlening, maar voor 68 van hen werd de straf voortijdig beëindigd, omdat ze niet meer bereikbaar waren of niet genoeg uren hadden uitgevoerd.

### 2.2.5 Duitsland

In Duitsland bestaan er verschillende vormen van gemeenschapsstraffen die kunnen worden opgelegd aan verkeersovertreders. Deze straffen maken deel uit van een breder systeem van alternatieve sancties voor strafbare feiten en worden vaak toegepast om detentie te vermijden, vooral bij minder ernstige overtredingen. Hier volgt een kort overzicht van gemeenschapsstraffen en het soort verkeersovertredingen dat aanleiding kan geven tot dergelijke sancties:

- Gemeenschapsdienst (Gemeinnützige Arbeit):  
Deze straf houdt in dat de veroordeelde een bepaald aantal uren onbetaald werk ten behoeve van de gemeenschap verricht. De aard van de taken kan variëren, van schoonmaakwerk tot assistentie in sociale instellingen. Het aantal uren hangt af van de ernst van de overtreding en de beslissing van de rechter (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, z.d.).
- Verkeersopleidingscursussen (Verkehrserziehungskurse):

Deze cursus is bedoeld voor jongeren en adolescenten die veroordeeld zijn voor verkeersovertredingen. De cursus heeft als doel de verkeersveiligheid te verbeteren door het gedrag en de kennis van de deelnemers aan te passen. Onderwerpen die aan bod kunnen komen, zijn onder andere de gevolgen van roekeloos rijden, de invloed van alcohol of drugs op het rijvermogen, en de algemene verkeersregels (Deutsche Verkehrswacht, z.d.).

Niet elke verkeersovertreding resulteert automatisch in een gemeenschapsstraf. Deze straffen worden meestal opgelegd bij ernstigere of herhaalde overtredingen, waarbij het doel is om een educatief of resocialiserend effect te bereiken. Voorbeelden van verkeersovertredingen die tot gemeenschapsstraffen kunnen leiden, zijn rijden onder invloed (Deutscher Verkehrssicherheitsrat, z.d.), roekeloos rijden (ADAC, z.d.), herhaalde verkeersovertredingen (Statistisches Bundesamt, z.d.) en rijden zonder rijbewijs (Verkehrsportal, z.d.).

De keuze voor een specifieke gemeenschapsstraf hangt af van de ernst van de overtreding, het strafblad van de overtreder en de beslissing van de rechter. Het doel is zowel preventief als resocialiserend, zodat de overtreder wordt aangemoedigd om zijn of haar gedrag te veranderen en recidive te vermijden (Juraforum, z.d.).

## 2.2.6 Scandinavische landen

De Scandinavische landen die in dit onderzoek aan bod komen, zijn Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en kleinere regio's zoals de Faeröer, Groenland, Spitsbergen en de Åland-eilanden. Deze sectie richt zich op Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. Deze landen worden gezamenlijk besproken vanwege de sterke overeenkomsten in hun rechtsstelsels, die vaak onder de term "Noorse uitzonderingspositie" vallen. Het Scandinavische strafrechtstelsel is bijzonder, omdat het niet werd beïnvloed door de roep om strengere straffen die in andere westerse landen in de jaren 1970 steeds meer werd gevoeld (Lappi-Seppälä, 2019). Tegenwoordig hebben de Scandinavische landen de laagste gevangenispopulaties van Europa (World Prison Brief, 2024)<sup>10</sup>.

Het Scandinavische systeem vertoont op nationaal niveau slechts kleine verschillen in de details, maar de basisstructuur van gemeenschapsstraffen is in grote lijnen gelijk. In de Scandinavische landen worden gemeenschapsstraffen beschouwd als een tussenmaatregel tussen boetes en gevangenisstraffen. Er worden vijf verschillende soorten gemeenschapsstraffen onderscheiden (Lappi-Seppälä, 2019):

1. Voorwaardelijke straf of met uitstel, al dan niet gecombineerd met andere sancties.
2. Probatie of toezicht als zelfstandige of aanvullende sanctie.
3. Dienstverlening als zelfstandige of aanvullende sanctie.
4. Verplichting tot behandeling (vaak als aanvullende sanctie).
5. Elektronisch toezicht (als zelfstandige sanctie of als middel om een gevangenisstraf gedeeltelijk of geheel uit te zitten).

Voorwaardelijke straf of met uitstel

Modaliteiten:

- Finland & Denemarken: De rechtbank spreekt de straf uit, maar stelt de uitvoering uit.
- Zweden: De rechtbank stelt de uitspraak van de straf uit.
- Noorwegen: Beide opties worden gebruikt.

Duur:

- Finland: Alleen voor gevangenisstraffen van minder dan 2 jaar.
- Noorwegen, Denemarken en Zweden: Geen formele beperkingen, maar een voorwaardelijke straf van meer dan 2 jaar is uitzonderlijk.

Werkstraffen:

	Finland	Denemarken	Noorwegen	Zweden
<b>Vervangingsmogelijkheid</b>	Tot 8 maanden	Tot 12 maanden	Tot 12 maanden	Tot 12 maanden
<b>Uren</b>	20 - 240	30 - 240	30 - 420	20 - 240

<sup>10</sup> Voor meer details: zie 14<sup>e</sup> editie van het rapport van de World Prison Brief (2024).

## 2.2.7 Wat kunnen we hieruit concluderen?

De internationale vergelijking onthult de volgende punten:

- Overeenkomsten:
  - **Toepassing op verkeersovertredingen:** Met uitzondering van Luxemburg worden gemeenschapsstraffen toegepast voor verkeersovertredingen, hoewel benamingen en vormen kunnen verschillen.
  - **Doelstellingen:** De gemeenschappelijke doelstellingen van gemeenschapsstraffen zijn preventie, re-integratie en het vermijden van korte gevangenisstraffen.
  - **Werk ten bate van de gemeenschap:** De gemeenschapsstraffen nemen vaak de vorm aan van onbetaald werk voor de gemeenschap.
  - **Educatieve en rehabiliterende componenten:** In veel landen (uitgezonderd België) maken cursussen en behandelprogramma's deel uit van de straf en zijn gericht op gedragsverandering en re-integratie.
  - **Het aantal veroordelingen tot een werkstraf is in drie landen afgenomen** in de jaren 2000: Frankrijk, Engeland en Luxemburg.
- Verschillen:
  - **Termen en structuren:** De benamingen, doelgroepen en het aantal uren dat men moet vervullen voor gemeenschapsstraffen verschillen tussen de landen.
  - **Inhoud:** Wat onder de term "gemeenschapsstraffen" valt, verschilt van land tot land, en dit komt ook tot uiting in de gebruikte terminologie. In Frankrijk, Nederland, Duitsland en Luxemburg wordt de term gemeenschapsstraffen niet gehanteerd. Daar wordt vaak de term *travail d'intérêt général* (of *Gemeinnützige Arbeit*) of *peine de travail* (werkstraf) gebruikt, die de aard van de sanctie (het werk) weerspiegelt. In Engeland en de Scandinavische landen daarentegen, verwijst de term gemeenschapsstraffen naar een breed scala aan verschillende soorten sancties, waaronder de (vrijwillige) werkstraf.

## 2.3 Gemeenschapsstraffen in België

In België omvatten de voornaamste gemeenschapsgerichte straffen/maatregelen:

- Op niveau van het parket:
  - Minnelijke schikking
  - Bemiddeling en maatregelen
- Op niveau van de rechtbanken:
  - Elektronisch toezicht als autonome straf (ETAS)
  - Autonome werkstraf (AWS) en autonome probatiestraf (APS)
  - Probatioepschorting en probatieuitstel

De uitvoering van straffen en maatregelen die als gemeenschapsgericht worden beschouwd, vereist de samenwerking van verschillende actoren binnen het justitiële systeem en de samenleving. Dit omvat de justitiehuisen, de justitieassistenten, de diensten Omkadering Alternatieve Gerechtelijke Maatregelen (OAGM), en de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het coördineren en uitvoeren van deze straffen en maatregelen. De Algemene Administratie van de Justitiehuisen speelt een centrale rol in de ontwikkeling en ondersteuning van de meeste van deze straffen en maatregelen.

Zoals vermeld in de inleiding van dit rapport, richt deze studie zich specifiek op de Autonome Werkstraf (AWS). Deze keuze stelt ons in staat de studie te verankeren in de Belgische praktijk en direct te verwijzen naar de term gemeenschapsstraf, die, zoals we zullen laten zien, per definitie een straf is *voor, door* en *in* de gemeenschap.

### 2.3.1 De autonome werkstraf

"The work penalty is a typical example of a community-based sentence: it is executed in the community, by the community and for the community." (Nelken, 1994 in Beyens, 2010 : 19).

De autonome werkstraf, die bij de invoering in 2002 een van de belangrijkste vernieuwingen was in het Belgische strafrechtstelsel, vertegenwoordigt een belangrijke verandering in de benadering van de doelstellingen van straffen binnen het strafrechtelijke landschap (Beyens, 2010; Beyens & Aertsen, 2006; Jacobs & Dantinne, 2002). Een werkstraf komt niet uit het niets. Zoals eerder beschreven (zie sectie 2.2.1), ontstaan en ontwikkelen alternatieve straffen zich vanaf de jaren 60 op spectaculaire wijze in veel Europese landen, met Engeland voorop (Luypaert, Françoise, Beyens & Kaminski, 2007). België volgt deze opkomst vanaf 1964 met de uitbreiding van de toepassingsgebieden van de probatie en de invoering van de wet van 29 juni betreffende opschorting, uitstel en probatie. Deze benadering kent echter niet het verwachte succes, vooral niet bij rechters en hun retributieve cultuur: "alternatieven zijn nog niet de norm" (Cartuyvels et al., 2017).

Het echte avontuur van de "alternatieve maatregelen" (dienstverlening of gemeenschapsdienst) begint pas in 1994, met de invoering van strafbemiddeling op het niveau van het parket en de opname van dienstverlening en opleidingen als probatievoorwaarden op het niveau van de rechtbank. In een periode waarin de legitimiteit van politieke en gerechtelijke machten onder druk stond (Beyens, 2010), en men enerzijds de onveiligheidsgevoelens door stedelijke criminaliteit wilde verminderen en anderzijds korte gevangenisstraffen wilde vermijden (Jacobs & Dantinne, 2002)<sup>11</sup>, hadden deze alternatieve maatregelen tot doel een responsabiliserende aanpak te bevorderen, waarin herstel en rehabilitatie een centrale rol kregen:

"Van Kalmthout merkt op dat in het oorspronkelijke concept van de dienstverlening of gemeenschapsdienst de nadruk minder lag op het strafaspect en meer op de mogelijkheden die deze straf biedt in termen van resocialisatie, voldoening voor de samenleving en het slachtoffer, en gedragsverandering. Bovendien haalde de dienstverlening zijn meerwaarde uit de hoop dat de negatieve gevolgen van de (korte) gevangenisstraf (sociale uitsluiting, verlies van werk, 'criminalisering', schade door detentie) vermeden of ten minste sterk verminderd konden worden." (Luypaert, Françoise, Beyens, & Kaminski, 2007: 37)<sup>12</sup>.

La médiation pénale est une forme alternative d'intervention de l'autorité judiciaire pour apporter une solution à la situation conflictuelle causée par une infraction en faisant appel à la collaboration responsable des parties.

La procédure de médiation pénale vise à simplifier et à accélérer la réaction sociale face à la petite délinquance, réaction qui ne doit pas nécessairement être d'ordre punitif, pourvu qu'elle soit reconnaissable. Elle tend par là à raffermir la confiance des citoyens dans le droit et à restaurer la crédibilité de l'intervention judiciaire.

Figuur 3. Uittreksel uit de parlementaire documenten over alternatieve maatregelen.

De alternatieve maatregelen waren bedoeld om de straf/maatregel meer te centreren rond de omstandigheden en profielen van de overtreeders door een sociaal constructieve benadering, waarbij de beklagde wordt aangespoord een actievere rol in de straf te spelen, verantwoordelijkheid voor zijn eigen daden te nemen (Ploeg & de Beer, 1993; Adriaensen, Kluppels, & Goldenbeld, 2015; Kluppels, 2017). De dienstverlening werd destijds toegepast als een voorwaarde bij uitstel of opschorting, of als een bevel van het Openbaar Ministerie in het kader van alternatieven voor strafvervolging (Luypaert et al., 2007). In de praktijk haalden deze alternatieve maatregelen echter niet het verwachte succes (Beyens, 2010; Beyens & Aertsen, 2006; Jacobs & Dantinne, 2002).

Met de wet van 17 april 2002 werden de *autonome werkstraffen* wettelijk toegevoegd aan de bestaande dienstverlening binnen het kader van 'bemiddeling en maatregelen'. Deze verschuiving in terminologie (waarbij we nu spreken van een *straf*) draagt een nieuwe symboliek en ambitie. Door de dienstverlening om te vormen tot een autonome straf in plaats van een probatievoorwaarde, is de werkstraf geëvolueerd naar een hoofdstraf. Dit heeft het draagvlak ervoor vergroot, zowel bij magistraten als bij het brede publiek (Beyens, 2010). Deze verandering markeerde tevens een verschuiving van re-integratie als doel naar een meer strafgericht perspectief (Cartuyvels et al., 2017). Het nieuwe "autonome" karakter van de werkstraf beoogde de

<sup>11</sup> Zie hierover de parlementaire documenten van de Senaat, gewone zitting 1992-1993, nr. 652-1, pagina 3: <https://www.senate.be/lexdocs/S0537/S05370356.pdf>

<sup>12</sup> Vrije vertaling.

gevangenisstraf als referentie te vervangen, om zo de "suprematie van de gevangenis" (Jouette, 2017) te doorbreken. Het idee was dat de autonome werkstraf de voorkeursoptie in de strafrechtelijke aanpak zou worden, zodat gevangenisstraffen niet langer als de enige "echte" straffen zouden gelden (Cartuyvels et al., 2017). Toch blijkt uit statistieken dat de AWS het aantal gevangenisstraffen nauwelijks heeft teruggedrongen, waardoor de overbevolking in de Belgische gevangenissen onverminderd blijft bestaan (Beyens, 2010; Cartuyvels et al., 2017; Luypaert et al., 2007)<sup>13</sup>. Bovendien had deze autonome straf als doel de negatieve gevolgen van gevangenisstraf tegen te gaan door bij te dragen aan de re-integratie van overtreeders.

"Autonoom" zijn betekent ook dat de AWS niet gecombineerd kan worden met een geldboete of gevangenisstraf; ze bestaat enkel als hoofdstraf. Bovendien is haar toepassing niet beperkt door het strafblad van de overtreder: "This entails a real change in the use of community penalties in Belgium, where previously they were in fact only imposed on a limited population of first offenders" (Beyens, 2010 :7). De AWS kan worden opgelegd voor alle overtredingen, met uitzondering van zeer ernstige feiten die limitatief door de wet zijn opgesomd. Sinds de wet van 5 februari 2016 geldt ook dat deze niet mag worden opgelegd voor misdrijven waarvoor, zonder herkwalficatie, een maximale straf van meer dan 20 jaar gevangenis geldt (art. 37quinquies, § 1, al. 2 Strafwetboek; Cartuyvels et al., 2017).

Hoewel de invoering van de autonome werkstraf als hoofdstraffen een nieuwe impuls heeft gegeven aan de gemeenschapsstraffen in België, zijn er toch enkele bedenkingen geuit. Een magistraat licht toe: "Voor de werkstraf als alternatief werd ingevoerd, kozen we vaak voor voorwaardelijke gevangenisstraffen, aangezien de ernst van de feiten in sommige gevallen een effectieve gevangenisstraf niet rechtvaardigde. Deze voorwaardelijke straffen bereikten echter niet hun gewenste effect. Ik zou niet zeggen dat ze tot straffeloosheid leidden, maar ze hadden ook geen werkelijk corrigerende werking. Dit tekort wordt nu opgevangen door de werkstraf" (Debeuckelaere, 2022).

Volgens Daems (2022) is de werkstraf een typisch voorbeeld van het principe van *net-widening* (verbreding van het strafnet), waarbij alternatieve straffen juist een aantrekkende werking kunnen hebben. Hierdoor komt een steeds groter aantal mensen onder gerechtelijk toezicht te staan, en dat toezicht wordt ook intensiever dan voorheen (Decock, 1993; Aebi et al., 2015). Daems (2022) verklaart deze *net-widening* door de aard van de nieuwe gemeenschapsstraffen: "Het zit in het DNA van de nieuwe generatie gemeenschapsstraffen dat ze geen alternatieven zijn: de werkstraf is op zichzelf een autonome straf."

### 2.3.2 De werkstraf, een kameleonsanctie

De doelstellingen van deze "nieuwe" straf, die gelijkstaat aan een boete of gevangenisstraf (Jacobs & Dantinne, 2002), worden niet duidelijk beschreven in de wet van 17 april 2002<sup>14</sup>. Het zijn de parlementaire werken en een historische benadering die de doelstellingen en ambities van deze straf duidelijk maken (Beyens, 2010; Jacobs & Dantinne, 2002). De werkstraf wordt omschreven als een "kameleonsanctie" (Beyens, 2010; van Kalmthout, 2006), omdat het een multifunctionele, constructieve straf is die zowel voldoet aan de doelstellingen van bestraffing, herstel en rehabilitatie, vooral door de manier waarop het gedragingen kan beïnvloeden (Cartuyvels et al., 2017; Luypaert et al., 2007; Beyens, 2010).

De werkstraf, die zowel een klassieke benadering van retributie als een sociale en constructieve benadering volgt, beantwoordt aan de doelen van compensatie en verantwoordelijkheid. Het werk dat de overtreder *voor, door* en *in* de gemeenschap uitvoert, stelt hem in staat de schade die aan de gemeenschap is toegebracht symbolisch te herstellen, terwijl het de overtreder ook verantwoordelijk maakt door zijn formele instemming met de straf (hij neemt een beslissing) en zijn actieve deelname aan de correcte uitvoering van de straf (Cartuyvels et al., 2017). Daarnaast heeft de werkstraf ook als doel de rehabilitatie van de overtreder, door de straf, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet in hun strafregister op te nemen en in sommige gevallen door hen de kans te geven om terug te keren naar de arbeidsmarkt of zelfs nieuwe vaardigheden te leren (zie verder, sectie 4.2).

De werkstraf heeft ook een bestraffend karakter door de vrijheidsbeperking die ermee gepaard gaat en de afstemming van de zwaarte van de straf op de ernst van de feiten. Die vrijheidsbeperking uit zich in het naleven van strikte uren, onderworpen zijn aan externe controle, maar ook in stigmatisering (bijvoorbeeld binnen de familie) en de dreiging van het uitvoeren van een vervangende straf (Beyens, 2010). Daarnaast komt de zwaarte van de straf tot uiting in het aantal te presteren werkuren, dat wordt aangepast aan de ernst

<sup>13</sup> Ter informatie: <https://www.oipbelgique.be/thematiques/population-carcerale/>

<sup>14</sup> Voor meer informatie: [https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-17-avril-2002\\_n2002009412](https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-17-avril-2002_n2002009412)

van de feiten (van Kalmthout, 2006). Deze afstemming is enkel mogelijk dankzij het principe van strafindividualisering (Cartuyvels et al., 2017).

Bovendien maakt de werkstraf het mogelijk om de overtreder in zijn familiale en professionele omgeving te houden, wat de desocialisatie-effecten vermindert en de re-integratie vergemakkelijkt, terwijl de veroordeelde persoon de sociale schade die hij heeft veroorzaakt, kan compenseren. Bovendien maakt dit de straf minder abstract. Doordat de werkstraffen kunnen worden aangepast aan de persoonlijke behoeften van de veroordeelde, zouden gemeenschapsstraffen meer effectief worden uitgevoerd (Hoet, 2014).

“Al naar gelang waarop men het accent op wil leggen - punitiviteit, genoegdoening aan samenleving of slachtoffer, gedragsbeïnvloeding, resocialisatie dan wel reïntegratie in de samenleving - is de sanctie even gemakkelijk in te passen in het concept van het neo-klassieke *just desert* model<sup>15</sup>, als in bijvoorbeeld het concept van *restorative justice*<sup>16</sup>” (van Kalmthout, 2006: 32).

Deze multifunctionele straf heeft ook het voordeel, althans in theorie, perfect in lijn te zijn met de principes van individualisatie en proportionaliteit die essentieel zijn in het strafrecht, gezien het intrinsieke vermogen om aangepast te worden aan het profiel van de overtreder in termen van zwaarte en inhoud van het werk.

Door zijn verschillende doelstellingen lijkt, zoals Beyens (2010) aangeeft en met een verwijzing naar Nelken (1994), de werkstraf het typische voorbeeld te zijn van een gemeenschapsstraf: deze straf wordt uitgevoerd binnen de gemeenschap, door de gemeenschap en voor de gemeenschap. Jouette (2017) spreekt in dit verband over "burgerstraffen," omdat ze veroordeelden de mogelijkheid bieden om niet volledig uit de samenleving te worden gestoten: "Ze bevorderen de re-integratie van veroordeelden en betrekken de civiele samenleving bij hun begeleiding" (2017: 5). Door de invoering van werkstraffen raakt de civiele samenleving – en dus ook haar civiele actoren – betrokken bij het toezicht op criminaliteit. Dit toezicht vindt plaats buiten de strikt afgebakende grenzen van het strafrechtelijke systeem. Veroordeelden die een werkstraf opgelegd krijgen, worden gecontroleerd door medeburgers die buiten het strafsysteem staan en geen specifieke opleiding krijgen voor deze taak (Beyens, 2010).

### 2.3.3 Hoe werken ze en hoe worden ze toegepast?

In de praktijk bestaat de werkstraf uit werk dat kosteloos wordt verricht door de veroordeelde in zijn vrije tijd bij een overheidsinstelling, een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting (art. 37sexies, § 1, Strafwetboek). De duur varieert van 20 uur tot 45 uur (politiestraf), 46 uur tot 300 uur (correctionele straf) (art. 37quinquies, § 1, Strafwetboek). Deze straf moet worden uitgevoerd binnen twaalf maanden na de dag waarop de rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan<sup>17</sup> (art. 37quinquies, § 2, al. 2, Strafwetboek). De correctionele rechtbank en de politierechtbank zijn bovendien verplicht om een vervangende straf (gevangenisstraf of boete) uit te spreken, die van toepassing is in geval van niet-uitvoering of onjuiste uitvoering van de hoofdstraf (art. 37quinquies, § 1, al. 1, Strafwetboek). De wet voorziet dat, indien de toestemming van de veroordeelde (persoonlijk of via zijn vertegenwoordiger) vereist is, de rechter bovendien een beknopt verslag of een maatschappelijke enquête kan aanvragen bij een justitieassistent om zijn beslissing te verhelderen. Indien de rechter weigert een werkstraf op te leggen die door het Openbaar Ministerie wordt geëist of door de verdachte wordt gevraagd, moet hij zijn beslissing motiveren (art. 37quinquies, § 3, al. 2, Strafwetboek).

De werkstraf kan alleen worden opgelegd als de beklaagde aanwezig is of vertegenwoordigd wordt op de zitting en nadat hij persoonlijk of via zijn raadsman toestemming heeft gegeven (art. 37quinquies, §3, eerste lid van het Strafwetboek). Werkstraffen worden opgenomen in het strafregister, maar zijn – behoudens de uitzonderingen bepaald in artikel 596, eerste lid van het Wetboek van strafvordering – niet zichtbaar op uittreksels van het strafregister voor overheidsdiensten of op de uittreksels die aan particulieren worden verstrekt. Deze keuze van de wetgever versterkt het *rehabilitatieve* karakter van de werkstraf en kan cruciaal zijn voor jonge daders zonder werkervaring en voor werkzoekenden, waardoor sociale stigmatisering wordt voorkomen (Beyens, 2010).

<sup>15</sup> *Just desert* is een theorie ontworpen om gelijkheid en rechtvaardigheid te bevorderen bij het opleggen van straffen. Het principe is dat de straf evenredig moet zijn aan de misdaad. In een dergelijk geval wordt gezegd dat de dader zijn "verdiende straf" heeft ontvangen (*just desert*).

<sup>16</sup> Herstelrecht is een benadering van conflict- en misdaadbeheer die de veroorzaker van de schade, de getroffen en de gemeenschap in staat stelt samen een betekenisvolle oplossing te vinden.

<sup>17</sup> In de praktijk komt het vaak voor dat de termijn verstrijkt voordat de rechtzoekende zijn AWS heeft voltooid. Hij moet dan naar de probatiecommissie, waar (meestal) een verlenging van de termijn wordt toegekend.

### 2.3.4 Autonome werkstraffen, een succesverhaal in België?

Sinds haar invoering is de werkstraf spectaculair toegenomen, van 556 straffen in 2002 naar 12.873 in 2021 (Beyens, 2010; Lecoq & Nederlandt, 2022). Alleen al tussen 2003 en 2008 verdubbelde het aantal in vijf jaar tijd. De werkstraf is bijzonder populair geworden bij rechters, waardoor deze sanctie als autonome straf stevig verankerd is en vaak wordt ingezet als alternatief voor geldboetes of korte gevangenisstraffen (Cartuyvels et al., 2017). Kwantitatief gezien kan de werkstraf dan ook als een succes worden beschouwd. Deze groei is grotendeels te danken aan het "kameleon"-karakter van de sanctie: "het is een straf die voor iedereen iets te bieden heeft" (van Kalmthout, 2006) – althans in theorie, want in de praktijk blijkt dat niet altijd het geval.

Uit het aantal dossiers waarin een autonome werkstraf wordt opgelegd, blijkt dat deze straf aanzienlijke geloofwaardigheid geniet. Volgens gegevens van de FOD Justitie blijft de AWS een belangrijke rol spelen binnen het geheel van hoofdstraffen die strafrechtbanken opleggen: "(...) er worden jaarlijks ongeveer 10.000 werkstraffen uitgesproken, tegenover 27.000 vrijheidsstraffen van maximaal 5 jaar binnen dezelfde categorie. Na een daling in 2017 wordt de grens van 10.000 sinds 2018 weer behaald. Opvallend is ook het vrijwel verdwijnen van uitstel bij werkstraffen, wat hun effectiviteit versterkt" (FOD Justitie, z.d.). Daarnaast is de AWS volgens de FOD Justitie de voornaamste strafrechtelijke maatregel die door de Justitiehuizen wordt uitgevoerd (FOD, 2013).

Peines (autonomes) de travail, de probation et de surveillance électronique					
	2016	2017	2018	2019	2020 (incomplet)
Peine de travail	10 581	9 904	10 039	10 507	8 438
- dont avec sursis	733	54	16	20	10
Probation	149	497	724	633	488
Surveillance électronique	12	38	51	42	25

Figuur 4. Evolutie van de gegevens over autonome werkstraffen, probatiestrafen en elektronische toezichtstraffen van 2016 tot 2020, voor heel België.

Bron: FOD Justitie – Veroordelingen, opschortingen en interneringen (z.d.).

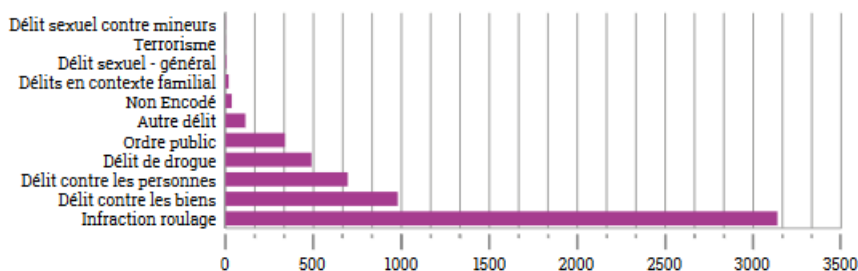
In Vlaanderen is de instroom van werkstraffen aanzienlijk: in 2021 werden 5.847 AWS geregistreerd, wat een toename van 36% betekent in het aantal zaken behandeld door de Nederlandstalige justitiehuizen in vergelijking met het recordjaar 2019 (Agentschap Justitie en Handhaving, z.d.). In 2022 werden er 5.499 nieuwe werkstraffen opgelegd, en deze trend zet zich door in 2023 (Vlaams Parlement, 2024). Aan de kant van de Federatie Wallonië-Brussel is de instroom van werkstraffen nog groter: in 2023 werden 6.353 mandaten voor een AWS uitgevaardigd, wat een stijging is ten opzichte van 2020, het coronajaar met 4.702 AWS, maar een daling ten opzichte van 2021, toen er 6.955 AWS werden geregistreerd (Federatie Wallonië-Brussel – Activiteiten van de Justitiehuizen, z.d.). In de Duitstalige gemeenschap werden in het coronajaar 2020, 136 mandaten voor een AWS uitgevaardigd, tegenover 205 in 2019 (FOD Justitie – Justitiehuizen).

Verkeersovertredingen vormen de meest voorkomende feiten categorie waarvoor werkstraffen worden opgelegd. In 2018 kregen de Franstalige justitiehuizen de opdracht om meer dan 3.000 werkstraffen uit te voeren voor verkeersovertredingen, van in totaal 5.508 werkstraffen binnen de Federatie Wallonië-Brussel<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Na de zesde staatshervorming, sinds 1 juli 2014, vallen de bevoegdheden van de Justitiehuizen (voorheen onder de FOD Justitie) onder de gemeenschappen (Federatie Wallonië-Brussel, Vlaamse Gemeenschap en Duitstalige Gemeenschap). Sindsdien is de beschikbaarheid, het beheer en de toegankelijkheid van gegevens en statistieken geregionaliseerd. Aan Nederlandstalige kant zijn er geen gegevens gevonden over AWS die werden opgelegd na een verkeersovertreding.



### Catégories de faits ayant donné lieu à une peine de travail



Figuur 5. Verdeling van de feitecategoriën die aanleiding gaven tot een werkstraf, Franstalige Justitiehuizen.

Bron: Jaarverslag van de Franstalige Justitiehuizen (2018).

Het aandeel van verkeersovertredingen blijft ook in 2024 aanzienlijk. Volgens de meest recente gegevens<sup>19</sup> van de Directie Expertise van de Franstalige Justitiehuizen heeft 61% van de dossiers met een opgelegde werkstraf in 2023 betrekking op verkeersovertredingen.

*De Justitiehuizen behandelen een groot aantal dossiers met betrekking tot verkeersovertredingen, zowel in het kader van 'bemiddelingen en maatregelen', als in het kader van werkstraffen of probatie (probatiestraf en opschortingsmaatregelen/probatieuitstel).*

*In 2023 vertegenwoordigen de dossiers met betrekking tot verkeersovertredingen iets meer dan de helft (56%) van alle nieuwe dossiers voor opvolging/begeleiding die aan de Franstalige Justitiehuizen zijn toegewezen. In het kader van de opschortingsmaatregelen/probatieuitstel en werkstraffen vertegenwoordigen de dossiers van verkeersovertredingen respectievelijk 59% en 61% van het totaal aantal nieuwe dossiers die zijn ontvangen (zie cijfers tabellen 2). Dit is het geval sinds 2019.*

Tabel 1. Evolutie van nieuwe dossiers - Alle soorten feiten (instroom) in de Federatie Wallonië-Brussel en Duitstalige Gemeenschap - Gegevens op 18/06/2024

Bron: Directie Expertise (niet gepubliceerd - intern document gedeeld met de auteurs)

	2019	2020	2021	2022	2023
Bemiddeling en Maatregelen	3671	3202	3207	3484	3026
Probatiestraf	347	327	435	524	540
Probatieopschorting/-uitstel	7374	5596	8042	8609	8227
Werkstraf	5633	4835	7069	6836	6513
<b>Totaal algemeen</b>	<b>17025</b>	<b>13960</b>	<b>18753</b>	<b>19453</b>	<b>18306</b>

Tabel 2. Evolutie van nieuwe dossiers - Waarvan minstens één feit een verkeersovertreding is

Bron: Directie Expertise (niet gepubliceerd - intern document gedeeld met de auteurs)

	2019	2020	2021	2022	2023
Bemiddeling en Maatregelen	35%	33%	42%	46%	43%
Probatiestraf	7%	5%	6%	7%	4%
Probatieopschorting/-uitstel	67%	67%	65%	66%	59%
Werkstraf	58%	56%	59%	59%	61%
<b>Totaal algemeen</b>	<b>56%</b>	<b>54%</b>	<b>58%</b>	<b>59%</b>	<b>56%</b>

Wat betreft de profielen, rapporteerde het verslag van 2018 van de Algemene Administratie van de Franstalige Justitiehuizen dat de ontvangers van werkstraffen voornamelijk mannen zijn (90,2%) (Algemene Administratie van de Justitiehuizen, 2018), wat overeenkomt met de gegevens van 2008 die door Beyens (2010) op nationaal

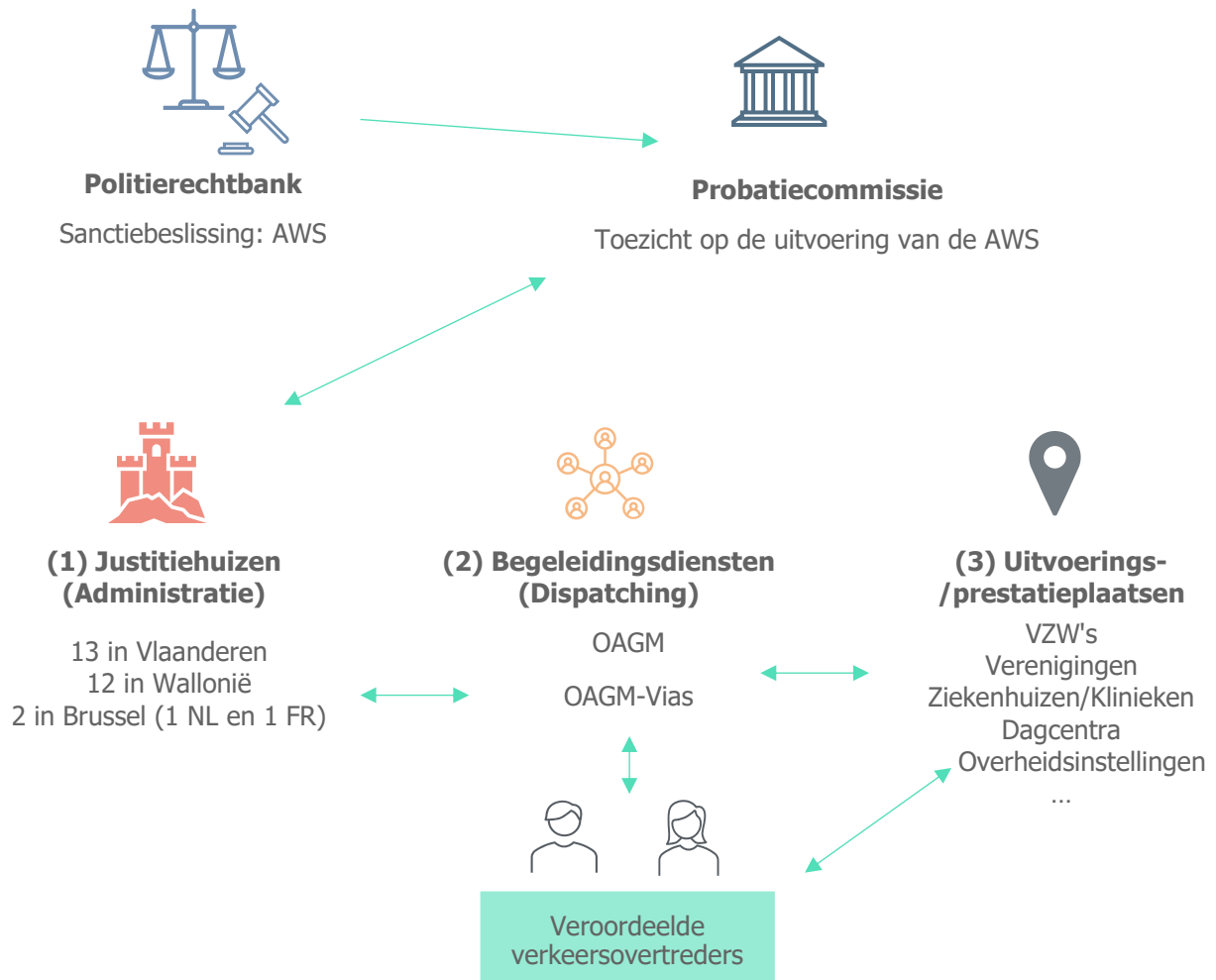
<sup>19</sup> Ongepubliceerde interne notities die zijn doorgegeven aan de auteurs van dit rapport.

niveau werden gerapporteerd: mannen zijn sterk oververtegenwoordigd onder de profielen die een AWS hebben ontvangen. Er zijn geen cijfers gevonden met betrekking tot werkstraffen aan Nederlandstalige zijde. Naast geslacht speelt ook leeftijd een rol: volgens de statistieken van het Directoraat-generaal van de Justitiehuisen (voor gegevens van 2009) krijgen vooral overtreders tussen 18 en 25 jaar en tussen 26 en 35 jaar een AWS opgelegd. Van de mensen die veroordeeld werden tot een werkstraf, is 39% "niet-actief", 35% zijn actief, en de rest heeft een "onbekende" werkstatus, wat verklaart waarom de cijfers niet optellen tot 100% (Beyens, 2010).

Ter informatie heeft het WODC in Nederland gedocumenteerd dat veroordeelden tot dienstverlening gemiddeld 34 jaar oud zijn en vooral mannen zijn. De meeste van hen zijn in Nederland geboren en vaker gaat het om primo-delinquenten, in vergelijking met personen die een andere straf krijgen. Ook hebben ze doorgaans een minder uitgebreid crimineel verleden (Zebel et al., 2014).

### 2.3.5 Betrokken actoren en uitdagingen

Tot slot willen we deze sectie over werkstraffen afronden door te wijzen op de complexe samenstelling van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering en het beheer van deze straf. Toen de AWS werd ingevoerd, was een van de grootste uitdagingen de coördinatie tussen de vele betrokken partijen bij de uitvoering van de straf.



Figuur 6. Weergave van het interactieschema bij de uitvoering van een werkstraf (infografiek: Vias institute).

- (1) De **Justitiehuisen**, een para-penale instelling, dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van alle werkstraffen. Ze zijn verspreid over het hele land, met één per gerechtelijk arrondissement, en worden actief nadat de rechtbank haar uitspraak heeft gedaan. Een justitieassistent wordt aangewezen om de werkstraf te organiseren. In samenwerking met de veroordeelde bepaalt de justitieassistent welk werk wordt verricht en welke specifieke taken daarbij horen, rekening houdend

met de voorwaarden van de veroordeling, zoals bijvoorbeeld het vermijden van contact met bepaalde groepen. Het doel is om de veroordeelde op de meest geschikte plek voor de werkstraf te plaatsen (Justitiehuisen, z.d.). De justitieassistent is verantwoordelijk voor de coördinatie van de werkstraf en kan indien nodig een begeleidingsdienst inschakelen.

De justitieassistent kan de uitvoering van de AWS controleren. Aan het einde van de uitvoering stelt de justitieassistent een rapport op voor de probatiecommissie waarin wordt aangegeven dat de werkstraf is uitgevoerd. Wanneer er problemen zijn tijdens de uitvoering, is het de taak van de justitieassistent om de situatie met de veroordeelde en/of de begeleidingsdienst te analyseren. Tijdens dit gesprek wordt de voortgang van het werk beoordeeld en wordt de veroordeelde geïnformeerd over de mogelijke vervolgstappen in de procedure. Op basis van dit gesprek maakt de justitieassistent een rapport voor de probatiecommissie, die de veroordeelde voor een zitting zal oproepen en een beslissing neemt op basis van het dossier (Justitiehuisen, z.d.).

De Justitiehuisen kunnen ook, op verzoek van een rechter, voorafgaand aan de rechterlijke beslissing een maatschappelijke enquête uitvoeren. Dit onderzoek dient om essentiële informatie over de veroordeelde te verzamelen en de gerechtelijke overheid te ondersteunen bij het nemen van een passende beslissing. In samenwerking met de veroordeelde en/of diens omgeving wordt in de maatschappelijke enquête de situatie in een psychosociale context geplaatst, zodat een individueel gerichte maatregel met toekomstperspectief kan worden voorgesteld (Federatie Wallonië-Brussel, Justitiehuisen, z.d.). Hoewel het aantal aanvragen voor deze maatschappelijke enquêtes sinds 2017 is afgenomen (FOD Justitie - Justitiehuisen, z.d.), blijven ze waardevol bij het vaststellen van een passende straf. Vooral in gevallen waarin een onderzoek kan uitwijzen of het familiale, professionele of medische kader geschikt is voor de oplegging van een AWS (Beyens, 2010; Delannoy, Silverans & Nieuwkamp, 2021).

- (2) De **dienst Omkadering Alternatieve Gerechtelijke Maatregelen** (ook bekend als OAGM en voorheen de Coördinator van de Gerechtelijke Alternatieve Maatregelen - GAM), is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de AWS, wanneer dit niet door een justitieassistent gebeurt (cf. hierboven). Deze diensten, als onderdeel van het OAGM-netwerk, fungeren als tussenpersoon tussen de justitieassistenten en de prestatieplaatsen van de werkstraf, wanneer de justitieassistenten de coördinatie van de straf niet zelf op zich nemen. De OAGM-dienst heeft de taak om:
- De veroordeelde te ontmoeten en samen een werkoriëntatie vast te leggen.
  - Geschikte prestatieplaatsen te zoeken (zowel openbare als verenigingen), op basis van de specifieke kenmerken van de veroordeelde.
  - De uitvoering van de werkstraf effectief te begeleiden (individuele ontmoetingen, ondertekening van overeenkomsten, coördinatie met de prestatieplaats).
  - Corrigerend op te treden als er problemen ontstaan tijdens de uitvoering van het werk (zoals vertragingen, afwezigheden, ongepast gedrag).
  - Individuele begeleiding te bieden tijdens de gehele uitvoering van de straf, in nauw overleg met het justitiehuis (constante communicatie, individuele gesprekken) tot het einde van de werkstraf (Gemeente Sint-Gillis, z.d.).

Als coördinatoren van de planning, promotie en uitvoering van autonome werkstraffen zijn de Justitiehuisen tevens verantwoordelijk voor het onderhouden van een netwerk van geschikte prestatieplaatsen om de uitvoering van deze straffen te waarborgen (Luypaert et al., 2007). De diensten die deze begeleiding bieden, ontvangen een jaarlijkse subsidie op basis van het aantal dossiers dat ze afhandelen, maar ze krijgen geen vergoeding voor hun operationele kosten. Deze situatie van "gesubsidieerde diensten" zonder volledige kostenvergoeding leidt tot werkonzekerheid en ontevredenheid en zorgt voor druk om voldoende dossiers binnen te halen om financieel te kunnen voortbestaan (Beyens, 2010). Hierdoor worden de kosten vaak doorbelast aan de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding (Justitiehuisen, z.d.).

Sinds 2021 is er een speciale "OAGM" (Omkadering Alternatieve Gerechtelijke Maatregelen) opgezet voor verkeersovertreders die veroordeeld zijn tot werkstraffen, en die actief zijn in Wallonië en Brussel.

- (3) De **prestatieplaatsen** waar veroordeelden hun werkstraffen uitvoeren, kunnen bestaan uit openbare instellingen, verenigingen, ziekenhuizen, dagcentra voor mensen met een handicap, sociale diensten, en soortgelijke organisaties. Idealiter hebben deze plekken een betekenisvolle functie voor zowel de gemeenschap als de veroordeelde zelf (Bravvo vzw, z.d.). Voor iedere werkstraf wordt een overeenkomst opgesteld tussen de prestatieplaats, de veroordeelde en de justitieassistent of

begeleidingsdienst. Hierin staan alle praktische afspraken omtrent de werkstraf vermeld, zoals werkuren, taken, locatie, en de begin- en einddatum (Justitiehuisen, z.d.). De deelname van veroordeelden is vrijwillig, en deze werkzaamheden mogen reguliere banen niet vervangen. Deze prestatieplaatsen zijn verantwoordelijk voor toezicht op de uitvoering van de straf door de veroordeelde. Zoals Beyens (2010) echter benadrukt, is het personeel op deze werkplekken, zoals managers of administratief en medisch personeel, vaak niet opgeleid om deze "vrijwillige" werkzaamheden adequaat te begeleiden.

Er zijn talrijke initiatieven en prestatieplaatsen beschikbaar voor de uitvoering van werkstraffen. Luybaert et al. (2007) brachten al in 2007 een overzicht van deze mogelijkheden uit en identificeerden daarbij 4.862 verschillende prestatieplaatsen. De aard van het werk varieert afhankelijk van de plaats, de doelstellingen, en, waar mogelijk, de voorkeuren van de veroordeelde zelf. Zo kan iemand die veroordeeld is voor rijden onder invloed bijvoorbeeld zijn werkuren besteden aan voorlichting over verkeersveiligheid, mits een geschikte instelling of organisatie bereid is hem te ontvangen. Sinds 2023 kunnen ook begeleidingsdiensten zelf fungeren als prestatieplaats. Dit geldt bijvoorbeeld voor de dienst OAGM-Vias, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van autonome werkstraffen voor verkeersovertreders. Deze mogelijkheid is momenteel beperkt tot Brussel en komt incidenteel voor in sommige arrondissementen in Wallonië.

De betrokkenheid van al deze actoren kan verschillende uitdagingen met zich meebrengen bij de uitvoering van de werkstraf, variërend van de coördinatie tussen de betrokken partijen tot de afstemming van de profielen op de aard van de straf (zie hiervoor de maatschappelijke enquêtes) en de prestatieplaatsen. Dit laatste is een bijzonder knelpunt, omdat er voldoende prestatieplaatsen moeten zijn om al deze straffen te kunnen begeleiden. In sommige gerechtelijke arrondissementen is er echter een tekort aan plaatsen, vooral vanwege het hoge aantal dossiers dat behandeld moet worden en het vinden van geschikte plaatsen. In 2024 verklaarde de adjunct-directeur van de Algemene Administratie van de Franstalige Justitiehuisen in een RTBF-journaal<sup>20</sup> dat er in bepaalde gerechtelijke arrondissementen achterstanden waren in de dossierbehandeling, vooral in grote steden waar de werklast vaak groter is. De keuze van prestatieplaatsen hangt ook af van de persoon die de werkstraf ondergaat, de voorwaarden die door de rechter zijn gesteld en de beschikbaarheid van de overtreder. De prestatieplaats moet passen bij het profiel van de overtreder (bijvoorbeeld: kan iemand met verslavingsproblemen wel werken op een plek waar verslavende middelen zichtbaar kunnen zijn?) en zijn beschikbaarheid. Overtreders die een werkstraf moeten uitvoeren, kunnen bijvoorbeeld de straf 's avonds of in het weekend willen uitvoeren, maar de prestatieplaatsen moeten op die momenten wel open zijn. Deze mismatch tussen prestatieplaatsen, hun activiteiten en openingstijden enerzijds, en de profielen van de overtreder anderzijds, kan leiden tot lange wachttijden en vertragingen in de uitvoering (zoals te zien in de RTBF-reportage van 2 maart 2024).

Daarnaast wordt de verdeling van dossiers geregeld per gerechtelijk arrondissement. Sommige arrondissementen hebben dus een grotere hoeveelheid dossiers om te verwerken dan andere, soms met beperkte of fluctuerende middelen. Dit kan leiden tot wachttijden, die ook de juiste uitvoering van de straffen beïnvloeden (en uiteindelijk hun effectiviteit) (deze moeilijkheden werden eerder gerapporteerd door Luybaert et al., 2007). De situatie van "flessenhals", die al in 2007 werd gemeld, wordt in 2024 bevestigd door de Directie Expertise van de Franstalige Justitiehuisen en de toenemende hoeveelheid verkeersdossiers die de Federatie Wallonië-Brussel en de Duitstalige Gemeenschap moeten volgen en uitvoeren.

De coördinatie tussen de verschillende betrokken partijen vormt een bijkomende uitdaging bij de uitvoering van de dossiers. Hoewel de samenwerking tussen de actoren meestal goed verloopt, blijkt dat het trage tempo van de gerechtelijke procedure deze samenwerking belemmert. Elke stap van het gerechtelijk proces kan namelijk behoorlijk tijdrovend zijn, met een duur van soms wel twee jaar: van de vaststelling van de overtreding, de dagvaarding, de uitspraak, het eventueel beroep, tot het definitieve vonnis en de overdracht van het dossier aan de probatiewaard en het justitiehuis. Dit vertraagde proces heeft gevolgen voor zowel de overtreder als de uitvoering van de straf. Ten eerste kan de persoonlijke situatie van de overtreder veranderd zijn tussen het moment van de overtreding, de zitting, het vonnis en de uitvoering van de werkstraf. Ten tweede kan hij door deze vertraging zijn werkstraf wellicht alleen nog tijdens weekends, vakanties of 's avonds uitvoeren, wat het aantal beschikbare prestatieplaatsen kan beperken (zie hierboven) en hem op een

<sup>20</sup> <https://www.rtbf.be/article/peines-de-travail-ces-alternatives-a-la-prison-de-plus-en-plus-attribuees-mais-compliquees-a-mettre-en-uvre-11335935>

wachtlijst kan plaatsen<sup>21</sup>. Bovendien kan deze straf zijn professionele situatie beïnvloeden door de stigmatisering die ermee gepaard gaat.

## 2.4 De (f)actoren van succes volgens de literatuur

Volgens Geiran & Durnescu (2019) zijn er twee theoretische principes die de implementatie van gemeenschapsstraffen sturen: het principe van *What works* en het principe van *Who works*. Deze twee principes zijn bedoeld om een effectieve opvolging van straffen en maatregelen mogelijk te maken en hun effect op de delinquenten te evalueren, waarbij ze zich richten op verschillende aspecten van interventies in het strafrechtelijk systeem. Terwijl het principe van *What works* zich richt op interventies en strafprogramma's en de voorwaarden voor hun effectiviteit, legt het principe van *Who works* de nadruk op de professionals die deze interventies en programma's begeleiden, evenals de individuele trajecten van de delinquenten.

### 2.4.1 What works

De *What works*-benadering<sup>22</sup> heeft als doel de meest effectieve praktijken en interventies te identificeren voor het voorkomen van recidive en de rehabilitatie van delinquenten, door gebruik te maken van wetenschappelijk onderbouwde gegevens (of *evidence-based practices*) om de methoden vast te stellen die positieve resultaten opleveren. In tegenstelling tot de *Nothing works*-benadering, die concludeerde dat rehabilitatieprogramma's weinig tot geen effect hadden op het verminderen van recidive (wat de weg vrijmaakte voor ultra-repressieve beleidsmaatregelen in Noord-Amerika) (OIP, 2012a), neemt het *What works*-principe eigenlijk het tegenovergestelde standpunt in door zich te concentreren op de mogelijkheid dat correctionele behandelingen effectief kunnen zijn in het verminderen van criminele recidive (Cortoni & Lafortune, 2009).

Binnen het kader van gemeenschapsstraffen is de *What works*-benadering gebaseerd op onderzoek en wetenschappelijke evaluaties om vast te stellen welke straffen of maatregelen effectief bijdragen aan het verminderen van recidive. Volgens deze benadering zijn verschillende principes van toepassing: programma's en straffen moeten regelmatig worden geëvalueerd en opgevolgd, programma's moeten cognitie-gedragsmatige technieken toepassen, en straffen moeten gepersonaliseerd zijn.

De *What works*-benadering is intrinsiek verbonden met het *Risk-Needs-Responsivity* (RNR) model, dat werd ontwikkeld in een context die rekening houdt met de persoonlijkheidstheorie in het algemeen en de cognitieve processen van sociaal leren van crimineel gedrag (Bonta & Andrew, 2007). Dit model richt zich op het verminderen van recidive door het identificeren en toepassen van effectieve interventies. Het RNR-model stelt dat drie fundamentele principes de effectiviteit van interventies beïnvloeden:

- Het risicoprincipe *geeft aan wie behandeld moet worden*: de intensiteit van de interventies moet worden aangepast aan het risiconiveau van de delinquent. Dit betekent dat delinquenten met een hoog risico intensievere behandeling nodig hebben om recidive te verminderen.
- Het behoeftenprincipe *geeft aan wat behandeld moet worden*: het zijn de criminogene behoeften van de delinquent die moeten worden aangepakt, zoals antisociale houdingen, impulsiviteit en problematische sociale netwerken (bijvoorbeeld het sociale en professionele milieu). Door deze behoeften aan te pakken, kunnen interventies effectiever zijn in het verminderen van recidive.
- Het receptiviteitsprincipe *helpt bepalen hoe de behandeling moet plaatsvinden*: interventies moeten worden aangepast aan de individuele kenmerken van de delinquent, zoals persoonlijkheid, motivatie, vaardigheden en culturele context. Door interventies receptief te maken, zullen ze waarschijnlijk effectiever zijn (Benbouriche, Vanderstukken, & Guay, 2015; OIP, 2012a).

Deze principes werden herzien en aangevuld met extra principes in latere edities. Deze aanvullingen variëren van het principe van respect voor de persoon tot het principe van gestructureerde en continue evaluatie,

<sup>21</sup> Voor meer details, zie de getuigenis uit 2020 van een justitieassistent op Justice-en-ligne: <https://www.justice-en-ligne.be/La-peine-de-travail-autonome-une>

<sup>22</sup> Deze onderzoekstraditie werd in de jaren 80 ontwikkeld door de Canadese psychologen Andrews, Bonta, Gendreau en Ross (OIP, 2012a).

evenals het principe van het opzetten van teams met uitstekende interpersoonlijke vaardigheden. In totaal zouden 15 principes volgens het RNR-model effectief kunnen bijdragen aan het verminderen van recidive als ze allemaal toegepast zouden worden in de uitvoering van rehabilitatieprogramma's, zoals gemeenschapsstraffen (Bonta & Andrews, 2007; Geiran & Durnescu, 2019). Volgens Benbouriche, Vanderstukken & Guay (2015) heeft het RNR-model zijn effectiviteit bewezen in het voorkomen van algemene recidive, gewelddadige recidive en seksuele recidive. Het RNR-model benadrukt het belang van *evidence-based practices* en een gestructureerde benadering om recidive te verminderen. Door interventies op basis van deze principes te baseren, kunnen gemeenschapsstraffen effectiever zijn om een positieve verandering bij delinquenten te bevorderen.

Aanvullend bij de van *What works*-benadering en het RNR-model, heeft een ander theoretisch paradigma zijn weg gevonden in de praktijk van de probatie: het paradigma van *desistance*. Terwijl de eerste meer gericht is op risicofactoren, neemt de tweede het tegenovergestelde standpunt in: waarom blijven sommige mensen misdaden begaan? (Geiran & Durnescu, 2019).

Het paradigma van *desistance* is een onderzoeksgebied binnen de criminologie dat zich richt op de processen waardoor delinquenten stoppen (of doorgaan) met crimineel gedrag. Dit theoretische veld omvat verschillende *desistance*-modellen, gebaseerd op uiteenlopende (maar elkaar aanvullende) perspectieven op dit complexe, multidimensionale proces. Enkele van de belangrijkste modellen zijn:

- Het model van Sampson en Laub (1993), dat zich richt op sociale banden. Sterke banden met familie, vrienden en de gemeenschap kunnen het stoppen van crimineel gedrag bevorderen, terwijl zwakke of verbroken banden vaak leiden tot meer delinquentie. Gedurende het leven kunnen veel factoren deze banden versterken of verzwakken, waaronder banden met institutionele figuren (zoals school of de maatschappij);
- Het model van zelfidentiteit, volgens welke het ontwikkelen van een prosociale identiteit en een gevoel van persoonlijke waarde delinquenten kan helpen zichzelf als niet-crimineel te zien en hun gedrag dienovereenkomstig aan te passen. Deze nieuwe identiteit kan worden verworven door controle over het eigen leven te ontwikkelen en door doelen en betekenis aan het leven te geven (Geiran & Durnescu, 2019);
- Het model van cognitieve transformatie, dat verband houdt met cognitieve theorieën van gedragsverandering, omvat:
  - De mate van volwassenheid: Sommige mensen stoppen vanzelf met crimineel gedrag naarmate ze ouder worden en meer verantwoordelijkheden op zich nemen;
  - Sociale banden;
  - Zelfidentiteit: Het ontwikkelen van een prosociale identiteit en een gevoel van persoonlijke waarde kan helpen de overtreder als niet-crimineel te beschouwen en zijn gedrag aan te passen;
  - De cognitieve transformatie: Veranderingen in denkpatronen en overtuigingen kunnen leiden tot het stoppen van crimineel gedrag. Het *desistance*-model benadrukt het belang van zelfontdekking, positieve relaties en cognitieve veranderingen als cruciale elementen voor het bevorderen van *desistance*. Door inzicht te krijgen in de factoren die bijdragen aan *desistance*, kunnen interventies worden ontwikkeld die individuen ondersteunen bij het succesvol beëindigen van crimineel gedrag.

Het *desistance*-model legt nadruk op zelfontdekking, positieve relaties en cognitieve veranderingen als sleutelfactoren voor het beëindigen van crimineel gedrag. Dit model biedt een holistisch perspectief op het veranderingsproces van delinquenten en hun weg naar het loslaten van criminaliteit. Door inzicht te krijgen in de factoren die dit proces ondersteunen, kunnen effectieve interventies worden ontworpen om individuen te helpen hun crimineel gedrag achter zich te laten. In dit proces speelt het sociale en relationele netwerk van de delinquent een essentiële rol; zij zijn de bondgenoten die dagelijks bijdragen aan hun re-integratie en herstel (OIP, 2012).

## 2.4.2 Who works

Naast de inhoud van de opgelegde gemeenschapsstraf is de wijze waarop deze straf wordt uitgevoerd van cruciaal belang (Geiran & Durnescu, 2019). Dit aspect vormt een belangrijk onderdeel van de literatuur over *Who works*: welke vaardigheden en kwaliteiten zijn vereist van het personeel dat verantwoordelijk is voor het begeleiden van veroordeelden en het voorkomen van recidive (Geiran & Durnescu, 2019)? Een opvallend aspect van de uitvoering van gemeenschapsstraffen is de betrokkenheid van diverse actoren, zowel uit de samenleving als uit het para-justitiële domein (Luypaert, H.; Françoise, C.; Beyens, K.; Kaminski, D., 2007). Deze actoren omvatten onder andere justitieassistenten, coördinatoren van gemeenschapsstraffen en toezichthouders op de plaats waar de straf wordt uitgevoerd. Dit creëert diverse nieuwe situaties en coördinatie-uitdagingen, zoals afstemming, samenwerking en hiërarchische relaties (Luypaert, H.; Françoise, C.; Beyens, K.; Kaminski, D., 2007).

In de literatuur over *Who Works* ligt de nadruk op de vaardigheden en eigenschappen die nodig zijn voor het personeel om effectief te zijn in het verminderen van het recidiverisico. De belangrijkste succesfactoren van gemeenschapsstraffen zijn (Dowden en Andrews, 2004):

- Hybride benadering in toezicht: Onderzoek toont aan dat een hybride benadering van toezicht het meest effectief is. Dit betekent dat er niet alleen moet worden gefocust op wetshandhaving, maar ook op rehabilitatie;
- Relationale vaardigheden: Aangezien veel delinquenten verplicht zijn toezicht te aanvaarden, is enige weerstand te verwachten. Justitieassistenten spelen een cruciale rol in het opbouwen van een professionele relatie en in het beïnvloeden van de motivatie van de cliënt om deel te nemen aan het toezichtproces;
- Pro-sociaal gedrag modelleren: Justitieassistenten moeten pro-sociale waarden en gedragingen modelleren in hun interacties met cliënten. Dit omvat het identificeren en belonen van pro-sociale gedragingen en het confronteren van antisociale gedragingen;
- Probleemoplossend vermogen: Veel delinquenten hebben moeite met probleemoplossende vaardigheden. Het onderwijzen van effectieve probleemoplossingsstrategieën kan hen helpen problematisch gedrag te doorbreken en pro-sociaal gedrag te bevorderen;
- *Motivational interviewing*: dit is een effectieve methode om ambivalentie aan te pakken en de motivatie van cliënten voor gedragsverandering te verhogen;
- Cognitieve herstructurering: Het uitdagen van problematische denkpatronen en het aanleren van gezonde cognitieve vaardigheden kan een belangrijke rol spelen in het verminderen van recidive;
- Groepsprogramma's: Werken in groepsverband biedt tal van voordelen, zoals sociale steun, het delen van ervaringen en het ontwikkelen van sociale vaardigheden. Goede groepsbegeleiders dienen goed inzicht te hebben in groepsdynamiek en in staat te zijn om verschillende groepsprogramma's effectief te begeleiden.

Volgens de literatuur zou het integreren van deze succesfactoren in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces en de uitvoering van gemeenschapsstraffen de strijd tegen recidive kunnen versterken en delinquenten beter kunnen ondersteunen in hun *desistance*-proces. In de Belgische context zou het waardevol zijn te onderzoeken in hoeverre de huidige vorm van werkstraffen aangepast kan worden, bijvoorbeeld door groepsuitvoeringen van straffen toe te voegen, begeleiding of coaching in het proces op te nemen, en/of individuele sessies aan te bieden.

Om deze "ingrediënten" echter effectief toe te passen, is het essentieel om de juiste actor of gesprekspartner te identificeren, evenals het geschikte moment in het proces. Op dit moment lijkt de werkwijze en de verantwoordelijkheden van de justitiehuisen en justitieassistenten hen mogelijk niet in staat te stellen om deze "ingrediënten" op te nemen, of valt dit misschien buiten hun mandaat.

## 2.4.3 Aanvullende benaderingen

De principes *What works* en *Who works* zijn twee complementaire en onlosmakelijke benaderingen om de effectiviteit van rehabilitatieprogramma's te maximaliseren en recidive bij delinquenten te verminderen. Voor gemeenschapsstraffen worden de principes *What Works* en *Who Works* toegepast om deze interventies relevanter en effectiever te maken in een niet-gevangeniscontext. Door programma's die gebaseerd zijn op

bewezen effectiviteit te combineren met competente en betrokken professionals, kunnen gemeenschapsstraffen niet alleen de recidive verminderen, maar ook een duurzame en positieve re-integratie van delinquenten in de samenleving bevorderen.

Steunend op de richtlijnen die Geiran & Durnescu (2019) hebben vastgesteld, kunnen deze twee principes als volgt concreet worden gemaakt:

- Aanpassing van interventies aan de individuele en contextuele behoeften
  - *What Works* stuurt de keuze van gemeenschapsstraffen op basis van de effectiviteit van interventies die zijn aangepast aan de profielen van de delinquenten.
  - *Who Works* zorgt ervoor dat de professionals die verantwoordelijk zijn (sociale werkers, probatieadviseurs, therapeuten) gekwalificeerd zijn om de specifieke behoeften van individuen te evalueren en de toepassing van gemeenschapsstraffen aan te passen. Dit zorgt voor een betere personalisatie van de interventie, waardoor de positieve effecten op verantwoordelijkheid en re-integratie worden versterkt.
- Nadruk op verantwoordelijkheid en sociale re-integratie
  - Gemeenschapsstraffen richten zich vaak op doelen zoals verantwoordelijkheid en re-integratie, door delinquenten in sociaal nuttige activiteiten te betrekken of door programma's voor persoonlijke en sociale ontwikkeling aan te bieden. Het *What Works*-principe evalueert de programma's die deze doelen het meest effectief bevorderen, met de nadruk op programma's die duurzame gedragsverandering aanmoedigen.
  - *Who Works* legt daarentegen de nadruk op de noodzaak dat de betrokkenen bij de interventies (zoals begeleiders, opleiders en probatie-assistenten) in staat zijn vertrouwensrelaties op te bouwen, delinquenten te motiveren en hen te ondersteunen in hun re-integratietraject. Dit maakt de interventies menselijker en meer betrokken.
- Toepassing op gemeenschapsniveau en betrokkenheid van lokale actoren:
  - *What Works* adviseert interventies die de gemeenschap als een rehabilitatieplek integreren, zodat delinquenten positieve sociale contacten kunnen onderhouden en ondersteund worden in hun re-integratieproces.
  - *Who Works* houdt in dat de hulpverleners de gemeenschap waarin ze actief zijn goed kennen en in staat zijn om lokale netwerken, zoals organisaties, sociale diensten en vrijwilligers, te gebruiken om de impact van de straffen te versterken.
- Opzetten van mechanismen voor voortdurende follow-up en evaluatie
  - Bij gemeenschapsstraffen is het van cruciaal belang om de effectiviteit van de programma's door de tijd heen te meten. Het *What Works*-principe zorgt ervoor dat interventies gebaseerd zijn op succesindicatoren, zoals een vermindering van recidive, naleving van de voorwaarden van de probatie of verbetering van de professionele integratie.
  - *Who Works* zorgt ervoor dat de professionals die verantwoordelijk zijn voor de follow-up de nodige vaardigheden bezitten om de vooruitgang van de delinquent regelmatig te evalueren en de interventies zo nodig bij te sturen. Door voortdurende opvolging kunnen moeilijkheden vroegtijdig worden opgespoord en de maatregelen worden aangepast om een beter resultaat te behalen.

#### 2.4.4 Draagvlak

Het draagvlak van het publiek en de burgers is een van de belangrijkste pijlers van gemeenschapsstraffen. Zoals blijkt uit een rapport van de Ierse probatiedienst, die het hoofdstuk over de publieke perceptie van gemeenschapsstraffen opent met een citaat van de Verenigde Naties:

“[C]ommunity-based approaches cannot be achieved without the understanding and acceptance of the community and the public at large.” (The United Nations, 2020: 11)

De gemeenschapsstraf kan alleen breed worden toegepast *in, door* en *voor* de gemeenschap als het publiek deze aanvaardt als een *passende* sanctie. De geloofwaardigheid ervan speelt dan ook een belangrijke rol in de meeste rechtsgebieden en blijft een aandachtspunt (McIvor, Beyens, Blay, & Boone, 2010). Desondanks wijzen verschillende factoren op een gebrek aan begrip van de aard en het doel van gemeenschapsstraffen bij het publiek, wat kan leiden tot scepsis, kritiek en misinformatie (Bewley, 2012; Cabinet Office, 2008; Keneffick & Guilfoyle, 2022; McIvor et al., 2010).



De geloofwaardigheid en aanvaarding van deze sanctie als straf blijft een uitdaging voor het strafbeleid, waarbij sommige critici deze maatregelen zelfs beschouwen als een "easy option" (Cabinet Office, 2008). McIvor et al. (2010) wijzen erop dat sinds de jaren '90 in Nederland, gemeenschapsstraffen in de media en andere publieke fora ter discussie worden gesteld, terwijl ze daarvoor breed werden ondersteund door het publiek. De kritiek is dat gemeenschapsstraffen te licht zouden zijn voor bepaalde misdrijven. Als reactie op deze steeds meer punitieve publieke houdingen zijn de werkstraffen voor delinquenten strenger geworden. In Spanje werd de geloofwaardigheid vergroot door het aantal werkuren of -dagen voor delinquenten te verhogen. In Schotland werden er periodieke – zij het korte – politieke oproepen gedaan om werk te verrichten dat zowel zichtbaar als fysiek veeleisend was. Deze oproep tot meer zichtbaarheid werd ook vermeld in het rapport van het National Audit Office (2008) over gemeenschapsstraffen, waarin getuigenissen de nadruk leggen op dit punt en de "te gemakkelijke" aspecten van deze straf.

"By advertising community service being carried out in your area, you will encourage and improve public confidence that the sentences given by local courts are being carried out and local criminals are putting something back for their misdeeds."

"The perpetrators should wear clothing that identifies them. Gardening and decorating are not punishments, they are pastimes. They should be shamed." (Cabinet Office, 2008: 52 et 53).

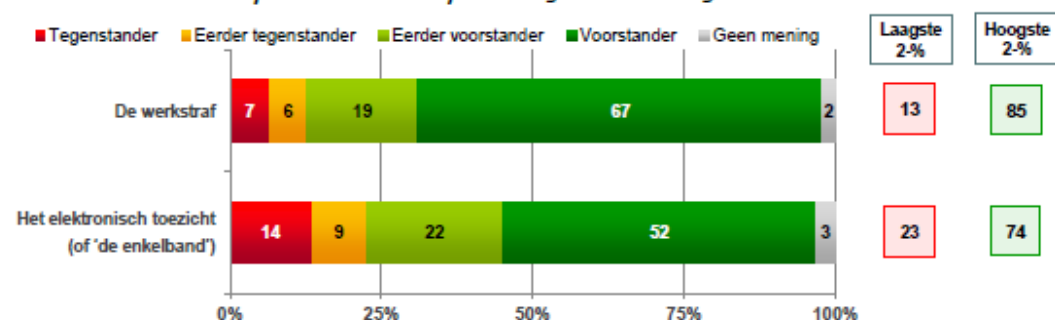
Sommige getuigenissen wijzen ook op een aanpak met "twee maten en twee gewichten".

"We have a great payback system in XXX. However, a professional footballer got community service and they put him in a school at the top of my estate. All we could see was the BMW at the gate. Nobody apart from me knew that footballer was doing his service: not uniform, nothing. I was absolutely disgusted." (Cabinet Office, 2008: 53).

Zoals gesuggereerd door Kennefick & Guilfoyle (2022), zou een officiële en effectieve communicatiestrategie die gericht is op het bevorderen van de positieve effecten en gedragsveranderingen die gemeenschapsstraffen bij individuen kunnen teweegbrengen, helpen om de positieve percepties van deze straffen te versterken, vooroordelen uit te dagen, en het begrip en vertrouwen van het publiek te vergroten.

In België lijkt er geen sprake te zijn van een gebrek aan geloofwaardigheid van werkstraffen. Integendeel, ze worden juist breed gedragen en genieten aanzienlijke legitimiteit bij zowel het publiek als de magistraten (Beyens, 2010; Beyens & Aertsen, 2006; Hoge Raad voor de Justitie, 2024). "De werkstraf geniet een grote mate van legitimiteit bij de politici, de magistratuur en de bevolking" (Beyens & Aertsen, 2006). Deze legitimiteit is ook vandaag de dag nog zichtbaar bij de bevolking. Volgens de vijfde barometer van de Hoge Raad voor de Justitie, gepubliceerd in 2024, is 85% van de Belgische respondenten die deelnamen aan de nationale enquête voor werkstraffen als alternatief voor gevangenisstraffen. Slechts één op de zeven respondenten gaf aan tegen dienstverlening te zijn (Hoge Raad voor de Justitie, 2024). Deze legitimiteit en populariteit van werkstraffen, en meer algemeen van gemeenschapsstraffen, is ook in andere landen gedocumenteerd.

**Figuur 36: Ik ga twee straffen noemen, die buiten de gevangenis worden uitgevoerd. Bent u voor elk van deze straffen voorstander, eerder voorstander, eerder tegenstander of tegenstander? – naar totaal**



Basis: alle respondenten (ongewogen n=1.649)

Figuur 7. Acht op de tien Belgen zijn voor werkstraffen, volgens de vijfde Justitie-barometer. Bron: Hoge Raad voor de Justitie (2024)

## 2.4.5 Enkele woorden ter conclusie van de (f)actoren van succes

Om ervoor te zorgen dat gemeenschapsstraffen een *success story* worden, zijn de implementatie en het vaststellen van doelen alleen niet genoeg. Ze moeten ook begrepen, legitiem en geëvalueerd worden. Om dit te bereiken, is het essentieel dat zowel burgers als de betrokkenen bij het besluitvormingsproces van de straffen en hun uitvoering deze straffen zien als "de juiste optie" om misdrijfgedrag te bestraffen, en dat ze ook de doelen en effecten begrijpen. Zonder deze vorm van "geloof" dat het daadwerkelijk om een "adequate" straf gaat, heeft de gemeenschapsstraf geen echte reden van bestaan. Daarnaast brengen de concepten *What works* en *Who works* twee sleutelprincipes voor de duurzaamheid en effectiviteit van gemeenschapsstraffen naar voren: (1) de noodzaak om deze straffen te evalueren om empirische gegevens te verzamelen waarmee de effecten kunnen worden gemeten en om eventueel beslissingen te nemen om de vorm, inhoud of de profielen van de veroordeelden aan te passen; (2) de noodzaak om inhoud te bieden die is afgestemd op het profiel van de overtreder en ervoor te zorgen dat de uitvoering van de straffen wordt gedaan door opgeleide en gekwalificeerde actoren. Het eerste concept helpt een op feiten gebaseerde aanpak te ontwikkelen, terwijl het tweede concept deze bewijzen integreert in de uitvoering van de straffen om ze effectiever te maken.

### 3 De effectiviteit van gemeenschapsstraffen

Werkstraffen, die verschillende doelen dienen zoals het bieden van een alternatief voor gevangenisstraffen, het bevorderen van re-integratie en het realiseren van herstel, zijn een geliefde gemeenschapsstraf geworden binnen het gerechtelijk apparaat (Beyens, 2010; McIvor, 2010, 2016), en ook in België bij het publiek (Raad van de Justitie, 2024). Maar wat is de effectiviteit ervan en wat zijn de effecten? Zoals McIvor (2016) terecht opmerkt, betekent deze verscheidenheid aan doelstellingen dat de effectiviteit van dienstverlening op verschillende manieren geëvalueerd kan (en moet) worden.

Een van de vraagstukken die in deze studie aan bod kwamen, was de effectiviteit van gemeenschapsstraffen, evenals de mogelijke voorwaarden die bijdragen aan deze effectiviteit. Om de effectiviteit van straffen of maatregelen binnen het strafrecht te meten, wordt (de mate van) recidive vaak gebruikt als indicator in wetenschappelijk onderzoek dat beoogt de effectiviteit van straffen te evalueren, en meer specifiek hun doel om te voorkomen dat een delinquent opnieuw een misdrijf pleegt. Recidive wordt meestal gedefinieerd als "het aantal keren dat een individu opnieuw wordt geregistreerd in databanken – zoals het strafregister, het nationale bestand van gedetineerden of het jeugdcriminaliteitsregister – vanwege zijn terugkeer in het systeem: opnieuw voor de rechtbank, opnieuw in de gevangenis... Deze benadering richt zich hoofdzakelijk op het analyseren van het 'opnieuw verschijnen van een eerdere cliënt bij de rechtbank of binnen een strafuitvoeringsdienst'" (Robert, 2016). Recidive kan echter ook breder worden opgevat, door elk nieuw misdrijf als recidive te beschouwen, zelfs als dit niet door de ordediensten is vastgesteld of door een rechtbank is veroordeeld. De definitie van recidive, en de bijbehorende indicator(en), is dan van cruciaal belang, omdat deze direct invloed heeft op de resultaten van het onderzoek en het vergelijken van deze resultaten, vooral bij internationale vergelijkingen, aanzienlijk bemoeilijkt.

Er zijn ook beperkingen aan het beoordelen van de effecten van sancties of maatregelen op basis van recidive-analyse. Zoals Robert (2016) aangeeft, wordt recidive vaak gemeten door het analyseren van strafregisters. Hoewel deze vooral informatie bevatten over het strafrechtelijk verleden van een persoon, bieden ze nauwelijks inzicht in persoonlijke kenmerken, afgezien van basisgegevens zoals geslacht, leeftijd en nationaliteit. Gegevens uit gevangnissen zijn iets gedetailleerder (bijvoorbeeld burgerlijke staat, werkstatus), maar blijven voornamelijk 'statistisch' van aard. Deze gegevens zeggen weinig over de verdere levensloop van de persoon, hun sociaaleconomische omstandigheden of gedrag. "Het is dan ook niet verrassend dat strafrechtelijke gegevens de resultaten domineren, maar voorzichtigheid is geboden bij het over-interpreteren hiervan" (Robert, 2016:6).

Recidive als enige maatstaf voor de evaluatie van straffen, en vooral de interpretatie van recidiveresultaten, kent ook andere beperkingen. Deze interpretatie kan de familiale, sociale en maatschappelijke effecten van de straffen over het hoofd zien. Wat zegt het recidivecijfer bijvoorbeeld over het familieleven van de veroordeelde na een gevangenisstraf? Of over de sociaal-professionele impact van een werkstraf? (Henneguelle & Monnery, 2017). Bovendien, zoals Kensey (2015) opmerkte in zijn artikel "*Quelques considérations sur les récidives*", is deze interpretatie complex en vereist ze de grootste voorzichtigheid, aangezien er vele variabelen zijn die invloed hebben op het succes of falen van een straf.

"Is de recidivegraad inderdaad een maatstaf voor de effectiviteit van de politie? Of weerspiegelt het de invloed van het gerechtelijk proces en de straf? Of hangt het eerder af van de individuele en/of sociale kenmerken van de betrokkenen, of hun persoonlijke trajecten? Weerspiegelt een lagere recidive na voorwaardelijke vrijlating de effectiviteit van de maatregel, of van de rechters die juist mensen met een lager risico op recidive selecteren voor dit type strafmaatregel (effecten van selectie en anticipatie)?"

Hoewel het niet mogelijk is om de volledige effectiviteit van een straf te meten, biedt de evaluatie van de effecten van straffen door het analyseren van het risico op recidive een eerste inzicht in het "potentieel" van de straf om de delinquent op het pad van niet-herhaling van crimineel gedrag te brengen. Het was dus vanuit het perspectief van recidive dat de literatuurreview werd gestart om de effectiviteit van werkstraffen te identificeren (zie de methodologische aantekeningen in sectie 3.2 hierna), om vervolgens andere effectiviteitsindicatoren te documenteren, zoals de sociale en economische effecten.

## 3.1 Methodologische aantekeningen

De niet-systematische literatuurreview werd uitgevoerd door het gebruik van synthese-documenten waarin de resultaten van verschillende onderzoekswerken werden samengevoegd. Diverse bronnen werden geraadpleegd voor deze documentenanalyse:

- ResearchGate ;
- PLoS One ;
- SagePub ;
- Google Scholar ;
- Cairn.info ;
- Thematische rapporten van Vias institute, en meer specifiek studies die de evaluaties van sancties rapporteren (voor meer informatie, zie hierover: Brion et al., 2018; Delannoy, Silverans, & Nieuwkamp, 2021; Félix, Kluppels, Meulemans, Vandenreijt, & Wiseur, n.d.; Kluppels, Delannoy, & Silverans, 2021);
- De bibliografische referenties van de geraadpleegde artikelen (en waarvan de titels de hieronder vermelde trefwoorden bevatten).

[WERKSTRAFFEN] + [EFFECTIVITEIT] + [VERKEERSOVERTREDINGEN] of  
 OF [DIENSTVERLENING] [VERKEERSOVERTREDERS]  
 OF [GEMEENSCHAPSSTRAFFEN] + [EFFECTEN] + [VERKEERSOVERTREDINGEN] of  
 [VERKEERSOVERTREDERS]  
 + [RECIDIVE] + [VERKEERSOVERTREDINGEN] of  
 [VERKEERSOVERTREDERS]

In het Nederlands werden de termen *taakstraf*, *werkstraf* en *gemeenschapsstraffen* gebruikt, en in het Engels de termen *unpaid work*, *work penalties*, *community sanctions* en *community services*. Naast de zoekwoorden werden ook uitsluitingscriteria geïdentificeerd om het documentatieonderzoek te beperken en de toegankelijkheid van de inhoud te waarborgen.

Tijdens het onderzoek rees de vraag of Amerikaanse studies wel relevant zouden zijn om op te nemen. Het Amerikaanse rechtssysteem wijkt namelijk sterk af van de Europese aanpak, wat de vergelijking van resultaten van Amerikaanse en Europese studies ingewikkeld maakt. Er zijn verschillende redenen voor deze bezorgdheid.

Om deze redenen werd de Amerikaanse literatuur met betrekking tot de evaluatie van recidive bij gemeenschapsstraffen uitgesloten.

Tabel 3. Overzicht van de uitsluitingscriteria voor de documentatie.

Uitsluitingsreden	Uitleg/voorbeelden
Buiten verkeersgerelateerde geschillen	Gewelddelicten, terrorisme, brandstichting, andere
Samenvatting alleen in Engels, Nederlands of Frans  (Artikel in een andere taal)	-
Ouder dan 2000	-
Deel van een review/meta-analyse	Geen toegang tot de volledige review
Afwezigheid van recidive als resultaatvariabele	Fysiologische metingen, basiseigenschappen van overtredders (ROI)
Combinatie van twee of meer redenen	-
Amerikaanse studie	-

## 3.2 Evaluatie van werkstraffen: een onderbelicht onderzoeksgebied

Na het doorzoeken van de beschikbare literatuur blijkt dat er slechts weinig studies zijn die specifiek de effecten van werkstraffen voor verkeersovertreders onderzoeken. Er werden slechts twee studies gevonden met de bovengenoemde zoekwoorden. Het betreft een Catalaanse studie (Spanje) en een Nederlandse studie.

De Spaanse studie, uitgevoerd door Capdevila Capdevila et al. (2016), richtte zich op de toepassing van gemeenschapsstraffen en -maatregelen (GSM) in Catalonië vóór 2010, een periode waarin het aantal personen onderworpen aan dergelijke maatregelen verviervoudigde. Deze stijging wordt verklaard door de toevoeging van nieuwe misdrijven in het strafrecht die gesanctioneerd kunnen worden met een GSM. Dit betreft verkeersmisdrijven en gendergeweld. De auteurs merken op dat deze toename van GSM niet leidde tot een daling van de gevangenispopulatie. De effectiviteit van de Catalaanse GSM werd geëvalueerd in termen van recidive op basis van een steekproef van 8.839 personen die een GSM hadden uitgevoerd (70,9% voor verkeersmisdrijven) en 227 verkeersovertreders die waren opgesloten. Het follow-uponderzoek werd uitgevoerd over een gemiddelde periode van 4,5 jaar. Verkeersovertreders krijgen vaker een gemeenschapsstraf dan een opleidingsprogramma of andere maatregel (Blay & Larrauri, 2018; Capdevila Capdevila et al., 2016).

Volgens deze Catalaanse studie recidiveerden 9 op de 10 verkeersovertreders die een gemeenschapsstraf hadden uitgevoerd niet binnen 5 jaar na de sanctie (9,1% recidiveerde). Het hebben van een strafblad is de variabele die zowel de incidenten tijdens de uitvoering van de maatregel als de latere recidive het meest verklaart. Gemiddeld duurt het 503,26 dagen (1,4 jaar) voordat er recidive optreedt. De meeste recidivisten die een gemeenschapsstraf hadden ondergaan, begaan opnieuw een verkeersovertreding (52,6%) en krijgen daarvoor opnieuw een gemeenschapsstraf (62,6%). De duur van de gemeenschapsstraf was de laatste indicator die werd geanalyseerd: gemeenschapsstraffen van minder dan 30 dagen leiden tot minder recidive (8,8% tegen 10,5% voor langer dan 30 dagen). Over het algemeen is de persoon die een gemeenschapsstraf van minder dan 30 dagen krijgt, iemand zonder strafblad en die een lichte verkeersovertreding heeft begaan. Wat betreft profielen, zijn het voornamelijk mannen die recidiveren (maar ook die verkeersovertredingen begaan). Verder hebben verkeersovertreders die werden veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs een hogere recidive (14,3%) dan die voor rijden onder invloed van alcohol (7,4%), hoewel de auteurs van de studie geen specifieke verklaring voor dit resultaat geven. Tot slot, vergeleken met andere profielen, zijn het degenen die zijn veroordeeld voor een verkeersovertreding die het laatst en het minst frequent recidiveren (Capdevila Capdevila et al., 2016).

- (1) De tweede studie die de effecten van werkstraffen evalueerde, werd uitgevoerd door de onderzoekers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Alberda, Drost, & Wartna (2010). Deze studie richtte zich specifiek op jeugdige delinquenten (meer dan 15.000 personen, waaronder 295 verkeersovertreders) die in 2006 een werkstraf kregen, en omvatte allerlei misdrijven (drugs, geweld, openbare orde verstoringen, verkeersmisdrijven...). De opvolgperiode was twee jaar. De resultaten voor alle misdrijven samen toonden aan dat:
  - De laagste recidive werd aangetroffen bij meisjes ouder dan 14 jaar zonder eerdere justitiecontacten. In deze groep had circa 18% binnen twee jaar een nieuw justitiecontact.
  - Jongens die al eerder met justitie in aanraking zijn geweest, vertonen de grootste kans op recidive: 69%
  - van degenen met meer dan 1 eerder justitiecontact werd binnen twee jaar opnieuw vervolgd.
  - Wat betreft verkeersovertredingen zijn de risico's op recidive lager (34%) in vergelijking met andere misdrijven.

De auteurs besluiten in hun bevindingen: "Harde aanwijzingen voor de differentiële effectiviteit van de werkstraf zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet. Het zijn sporen die aangeven in welke richting men verder zou kunnen zoeken. Nader, meer gespecificeerd onderzoek waarin ook wordt gekeken naar de inhoud en de uitvoeringswijze van de werkstraffen, zal moeten uitwijzen of bovenstaande observaties kunnen worden bevestigd. Ook de rol van geboorteland of etniciteit in de verdeling van de recidivepercentages moet nader onder de loep worden genomen. En dit geldt ook voor het type delict dat de jongeren pleegden. Het is niet uitgesloten dat de effectiviteit van de werkstraf ook met deze factoren varieert." (Alberda et al., 2010: 15).

## En buiten verkeerszaken?

Het documentatieonderzoek heeft ons ook geleid naar literatuur die de effecten van gemeenschapsstraffen in bredere zin behandelt, bijvoorbeeld door de impact van deze straffen te vergelijken met andere straffen of maatregelen, zoals gevangenisstraf of boetes. Uit deze literatuur komen verschillende algemene bevindingen naar voren die mogelijk relevant zijn voor werkstraffen bij verkeersovertreders. Hoewel dit onderzoek niet op een systematische manier werd uitgevoerd, was het bedoeld om de effecten van gemeenschapsstraffen in het algemeen te verkennen en hun toepassingen en effectiviteit in context te plaatsen. Deze effecten zijn zowel op het gebied van recidive als in termen van financiële, sociale en maatschappelijke kosten geëvalueerd.

Voordat we de algemene resultaten van de effecten van gemeenschapsstraffen vergelijken met die van traditionele straffen, met name gevangenisstraf, willen we een methodologische kanttekening maken over de interpretatie van de resultaten. Zoals aangegeven in het rapport "*Reducing Offending in Scotland*" (2012), brengt het vergelijken van de profielen van mensen die een gevangenisstraf kregen met die van mensen die een niet-vrijheidsbenemende straf kregen (zoals bijvoorbeeld in Schotland een CPO) enkele beperkingen met zich mee. Dit vereist een kritische beoordeling van de resultaten.

"In Scotland, 46 per cent of people who left prison in 2009/10 reoffended within a year, compared to 34 per cent of those who received a community sentence. This was also a key finding from the Prisons Commission. This doesn't necessarily mean that community sentences are more effective in reducing reoffending as the two groups of offenders are not directly comparable, for example people in prison are more likely to have longer criminal histories than those on community sentences." (Audit Scotland, 2012 : 9).

Bij de presentatie van de hieronder weergegeven gegevens, moet dus steeds in gedachten worden gehouden dat de profielen van delinquenten (veelplegers, primo-delinquenten, ...) die veroordeeld zijn, sterk kunnen variëren tussen de sancties.

- In Frankrijk documenteren Paris & Layani (2018) in hun rapport de studie van Tournier, Lombard en Kensey (2005), die meldt dat ex-gevangenen een recidivepercentage van 61% hebben, tegenover 34% voor degenen die een dienstverlening hebben uitgevoerd.
- In Nederland werd ook een studie geïdentificeerd die de effecten van sancties onderzoekt. Deze studie werd uitgevoerd door het WODC en maakt gebruik van gegevens uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabank Justitiële Documentatie (OBJD). Deze databank is een gepseudonimiseerde versie van het Justitiële Documentatiesysteem (JDS) en registreert uitsluitend de strafbare feiten die door de ordediensten zijn vastgesteld (Blom, Bregman, & Wartna, 2011). De studie analyseerde strafzaken met betrekking tot verkeersdelicten die tussen 1997 en 2007 werden geregistreerd, wat neerkomt op 1,5 miljoen gevallen. Uit de analyse van de dossiers blijkt een opmerkelijke vaststelling: in meer dan de helft van de gevallen worden feiten van schuld aan doodslag of zware lichamelijke letsels door nalatigheid bestraft met een werkstraf, terwijl dit percentage bij de totale populatie van verkeersovertreders slechts 2% bedraagt. Helaas werden de recidivecijfers specifiek voor werkstraffen niet afzonderlijk vermeld; enkel het algemene recidivepercentage werd opgenomen: 30% van de verkeersovertreders pleegde binnen twee jaar na hun eerste overtreding opnieuw een strafbaar feit (Blom et al., 2011).
- Een andere Nederlandse studie (Verweij, 2023) onderzocht het recidivefenomeen bij volwassenen die waren veroordeeld tot een werkstraf en volwassenen die onder toezicht stonden van een van de probatiorganisaties (zoals Reclassering Nederland). De analyse is gebaseerd op de recidivecijfers van de OBJD (die alleen de gegevens bevat die bekend zijn bij het Openbaar Ministerie) en bestrijkt de periode van 2012 tot 2019. Gedurende de onderzochte periode is het percentage volwassenen die eerder veroordeeld waren tot dienstverlening en die binnen twee jaar recidiveren vrijwel onveranderd gebleven (voor de personen die hun straf in 2012 hadden beëindigd, was het recidivepercentage 30% en voor degenen die hun straf in 2019 hadden beëindigd, was het 28%). Voor de personen die onder toezicht stonden, bleef het recidivepercentage ook stabiel: voor degenen die hun toezicht in 2012 beëindigden, was het recidivepercentage binnen twee jaar 37% en voor degenen die hun toezicht in 2019 beëindigden, was het 34%.
- Een Deense studie, gebaseerd op een quasi-experimenteel model, documenteert dat het preventieve effect van gemeenschapsstraffen in vergelijking met gevangenisstraf niet alleen één jaar na de indexdatum, maar ook drie jaar later zichtbaar is. 72% van de mensen die een werkstraf kregen, recidiveerde niet, tegenover 63% na een gevangenisstraf. Dit percentage stijgt naar 50% na drie jaar (Klement, 2015).
- In de thematische fiche van het *Scottish Centre for Crime & Justice Research* (SCCJR, 2023) zijn de recidivepercentages voor mensen die veroordeeld zijn tot een gemeenschapsstraf sterk afhankelijk

van het type misdrijf. Dit percentage is 10,4% voor mensen die een seksueel misdrijf hebben gepleegd, en stijgt naar 45,6% voor mensen die veroordeeld zijn voor *dishonesty crimes*. Algemeen genomen is het recidivepercentage voor mensen die veroordeeld zijn tot een gemeenschapsstraf (en specifiek een *Community Payback Order*) 29,2%, terwijl dit percentage stijgt naar 43,8% voor mensen die veroordeeld zijn tot gevangenisstraf.

- Wat betreft de evaluatie van de effecten van gemeenschapsstraffen rapporteert een nota van de Britse overheid (Government response to Punishment and Reform: Effective Community Sentences consultation) uit oktober 2012 dat bij vergelijkbare daders de recidivecijfers 8,3% lager lagen voor wie een gemeenschapsstraf onderging in vergelijking met degenen die een korte gevangenisstraf kregen, waarbij de recidivecijfers hardnekkig hoog bleven (Ministry of Justice, 2012). In dezelfde nota wordt het belang benadrukt van het integreren van zowel straffende als rehabiliterende elementen om de effectiviteit en geloofwaardigheid van gemeenschapsstraffen te verhogen, vooral bij het grote publiek. Een straf in de gemeenschap wordt beschreven als de meest gepaste sanctie voor de meerderheid van de daders, doordat het de rehabilitatie bevordert en daders de kans geeft belangrijke banden met werk, huisvesting en familie te behouden, wat hen helpt blijvend te verbeteren. Gemeenschapsstraffen worden tevens beschouwd als een redelijke keuze en een manier om delinquenten verantwoordelijkheid te laten afleggen tegenover de samenleving (Cabinet Office, 2008; Ministry of Justice, 2012).
- Een andere Britse studie heeft ook de effecten van gemeenschapsstraffen, en hun mogelijke combinatie, op recidive geëvalueerd:
  - De delinquenten die meer toezicht kregen en bepaalde punitieve eisen (onbetaald werk of een avondklok) hadden, pleegden minder nieuwe overtredingen in de twee jaar na de *Community Order*, vergeleken met degenen die alleen toezicht kregen.
  - De delinquenten die toezicht, een punitieve eis (onbetaald werk of een avondklok) en een programmavereiste hadden, waren minder waarschijnlijk om opnieuw te recidiveren en pleegden minder nieuwe overtredingen in de twee jaar na de *Community Order*, vergeleken met degenen die alleen toezicht en een punitieve eis hadden.
  - Het toevoegen van een punitieve eis aan bepaalde andere specifieke combinaties van eisen had geen invloed op de recidive.
  - Het toevoegen van toezicht aan een enkele punitieve eis vermindert de recidive (Bewley, 2012; Ministry of Justice, 2012).
- Een Finse studie, die een quasi-experimentele methode toepaste, waarbij twee groepen met vergelijkbare achtergronden werden vergeleken (de ene groep kreeg een dienstverlening, de andere een gevangenisstraf), toonde aan dat de recidive iets minder frequent was na een dienstverlening (Muiluuvuori, 2001). Voor deze groep veroordeelden die een gemeenschapsstraf kregen, neemt het recidivepercentage toe naarmate de tijd verstrijkt vanaf de uitspraak: 12% recidiveerde drie maanden na de uitspraak (eveneens 12% voor gevangenis), 30% binnen een jaar (34% voor gevangenis), 52% binnen drie jaar (55% voor gevangenis), en 60% binnen vijf jaar (67% voor gevangenis).
- Tussen 1991 en 1992 werden 342 mensen in Finland veroordeeld tot een gemeenschapsstraf. Drie vierde (77,5%) van de delinquenten waren veroordeeld voor rijden onder invloed.
- Een Deens onderzoek (Klement, 2015) heeft gebruik gemaakt van het feit dat slechts ongeveer de helft van de delinquenten die in aanmerking komen voor een dienstverlening, volgens de Deense probatiediensten, daadwerkelijk veroordeeld werd tot deze straffen tussen 2005 en 2006. Deze benadering stelde in staat de recidive te vergelijken tussen degenen die veroordeeld werden tot een dienstverlening en degenen die, hoewel ze voldeden aan de criteria, veroordeeld werden tot een gevangenisstraf. De steekproef in dit onderzoek bestond uit niet-verkeersovertreders die als geschikt voor een gemeenschapsstraf werden beoordeeld door de Deense gevangenis- en probatiediensten tijdens de periode van tien maanden van 1 juli 2005 tot 30 april 2006, en die ofwel tot een gemeenschapsstraf, ofwel tot een gevangenisstraf werden veroordeeld. Deze steekproef van 1602 personen bevatte gedetailleerde gegevens over individuele achtergrondfactoren (zoals criminele antecedenten, alcohol- en drugsgebruik, mentale en fysieke gezondheid, werk, onderwijs, gezinsstructuur, burgerlijke staat, huisvesting, immigratie/emigratie en geografie), en toonde significante verschillen in recidivepercentages. Van de personen die tot dienstverlening waren veroordeeld, werd 50% binnen drie jaar opnieuw veroordeeld, terwijl het percentage in de groep die gevangenisstraf kreeg 28% was, wat wijst op een vermindering van veertien procent.

Een systematische review over het recidivepercentage na een gemeenschapsstraf werd uitgevoerd door Yuhnenko et al. (2019). Deze review vat de bevindingen samen van 28 studies uit 19 landen<sup>23</sup>. De auteurs stellen dat tussen de 5% en 33% van de daders met een gemeenschapsstraf binnen het eerste jaar na veroordeling opnieuw in de fout gaat, en dat dit percentage oploopt tot 16% tot 41% in het tweede jaar. In figuur 8 zijn de Europese recidivepercentages gedocumenteerd: het recidivepercentage stijgt naarmate er meer tijd verstrijkt. Gemeenschapsstraffen zijn over het algemeen geassocieerd met lagere recidivecijfers dan gevangenisstraffen, vooral bij individuen met een laag tot matig risico. Daarnaast blijken gespecialiseerde gemeenschapsprogramma's gunstig te zijn voor bepaalde groepen delinquenten (bijvoorbeeld bestuurders onder invloed) wat betreft het verlagen van recidivecijfers. Ter verklaring van de variatie in recidiveresultaten wijzen de auteurs erop dat de inhoud van een gemeenschapsstraf kan verschillen, waarbij sommige landen bijvoorbeeld boetes onder gemeenschapsstraffen rekenen.

**Table 1. Reported reconviction rates for cohorts of adult individuals receiving community sentences.**

Country	Selection period	Cohort size	Length of follow-up period (years)				
			1	2	3	5	7
<b>Europe</b>							
<b>Nordic countries</b>							
Denmark* [30]	2013	6,501	26.7	38.1			
Finland [31]	2005	3,767		25.6			
Iceland [31]	2005	73		16.4			
Norway [31]	2005	2,839		19.8			
Sweden [32]	2008	22,306	23.8	32.8	38.1		
<b>The United Kingdom</b>							
England and Wales [33]	2015/2016	139,617	33.3				
Northern Ireland [34]	2014/2015	6,234	28.6				
Northern Ireland [35]	2005	4,425		26.1			
Scotland [36]	2014/2015	21,733	27.8				
<b>Other</b>							
France [37]	2004	241,996	9.1	18.1	25.2	34.3	
Germany [38]	2007	96,521			39.0		
Italy [29]	1998	8,817					19.0
Ireland, Republic of [39]	2010	3,698	17.6	28.0	36.4		
Latvia** [28]	2009	1,190		17.0			
Netherlands [40]	2003	38,530		33.6			

Figuur 8. Recidivepercentages voor cohorten van volwassen individuen veroordeeld tot een gemeenschapsstraf (alleen Europese landen).

Bron: Yuhnenko et al., (2019:6)

De literatuurreview van studies die het recidivepercentage of -risico van veroordeelden tot een gemeenschapsstraf evalueren, toont aan dat deze straffen vaak leiden tot minder recidive, vooral wanneer ze worden vergeleken met gevangenisstraffen, boetes of andere traditionele straffen. Het kan dan ook geconcludeerd worden dat gemeenschapsstraffen positieve effecten hebben in de strijd tegen recidive.

<sup>23</sup> Deze landen zijn: Denemarken, Noord-Ierland, Ierland, Canada, VS, Chili, Australië, Nieuw-Zeeland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Letland, Nederland, Schotland, Engeland, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden.



Tabel 4. Samenvatting van recidivepercentages voor de verschillende artikelen die in het rapport zijn gedocumenteerd.

Land	Auteurs (datum)	Type gemeenschapsstraf	Recidive na een gemeenschapsstraf
Spanje*	Capdevila Capdevile et al. (2016)	Gemeenschapsstraf	9,1% recidiveren binnen 5 jaar na de sanctie (52,6% zal opnieuw een verkeersovertreding begaan). De gemeenschapsstraffen van minder dan 30 dagen leiden tot minder recidive dan langere gemeenschapsstraffen (8,8% tegenover 10,5%). In het algemeen is de persoon die een gemeenschapsstraf van minder dan 30 dagen krijgt iemand zonder strafblad en die een lichte verkeersovertreding heeft begaan. Overtreders die zijn veroordeeld na een misdrijf met betrekking tot rijden zonder rijbewijs vertonen een hogere recidivegraad (14,3%) dan overtreders voor rijden onder invloed (7,4%).
Nederland*	Alberda, Drost & Wartna (2010)	Werkstraf	Recidivekans van 34% binnen twee jaar.
Frankrijk	Tournier, Lombard et Kensey (2005) in Paris et Layani (2015)	Dienstverlening	34% (tegenover 61% voor gevangenisstraf).
Nederland	Verweij (2023)	Werkstraf	Recidivepercentage van 30% binnen twee jaar voor de veroordeelden die hun dienstverlening in 2012 voltooiden, en 28% binnen twee jaar voor degenen die hun straf in 2019 voltooiden. Het percentage is relatief stabiel voor verschillende profielen.
Nederland	Blom, Bregman & Wartna (2011)	Werkstraf	30% binnen het jaar.
Schotland	Audit Scotland (2012)	Gemeenschapsstraf	34% binnen twee jaar.
Schotland	SCCJR (2023)	Gemeenschapsstraf (vooral de CPO)	29,2% (tegenover 43,8% voor gevangenisstraf).
Verenigd Koninkrijk	Ministry of Justice (2012) & Cabinet Office (2008)	Gemeenschapsstraf	8,3% lager recidivepercentage voor degenen die een gemeenschapsstraf ondergingen in vergelijking met degenen die een korte gevangenisstraf kregen.
Finland	Muiluvoori (2001)	Gemeenschapsstraf	Recidivepercentage van 12% 3 maanden na de uitspraak, tot 60% vijf jaar later.
Denemarken	Klement (2015)	Gemeenschapsstraf	18% recidive na gemeenschapsstraf (tegenover 37% voor gevangenisstraf).
Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Duitsland, Letland en Nederland	Yukhenko et al. (2019)	Gemeenschapsstraf	5 - 33% recidiveren in het eerste jaar, 16 - 41% in het tweede jaar.

Opm.: de artikelen met een sterretje (\*) evalueren recidivepercentages voor verkeersovertredingen.

Wat betreft de studies die de effecten van werkstraffen in België evalueren, valt het op dat hoewel recidive vaak wordt gezien als een belangrijke indicator voor het meten van de effectiviteit van straffen, en het mogelijk maakt om een op feiten gebaseerde beleidsaanpak (*evidence-based approach*) toe te passen, er in België vrijwel geen systematische studies over recidive bestaan (Beyens, 2010; Beyens & Aertsen, 2006). Het gebrek aan grondige evaluaties van de effecten van straffen (zowel alternatieve als traditionele, inclusief gemeenschapsstraffen) in België werd lange tijd voornamelijk toegeschreven aan een methodologisch probleem: het bestaan van maar liefst 13 verschillende databases<sup>24</sup>, wat leidde tot gefragmenteerde criminaliteitsstatistieken en het vrijwel onmogelijk maakte om een geïntegreerd systeem op te zetten (Cartuyvels et al., 2017). Niettemin heeft de oprichting, implementatie en exploitatie van de gecentraliseerde MaCH-database<sup>25</sup> in 2019 de eerste stappen gezet richting een geïntegreerd beheer van strafregisters om recidive tegen te gaan. Sinds mei 2024 is dit verouderde MaCH-systeem vervangen door een nieuw

<sup>24</sup> Zie over dit onderwerp:

[https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/centralisering\\_en\\_digitalisering\\_van\\_dossiers\\_in\\_mach](https://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/centralisering_en_digitalisering_van_dossiers_in_mach)

<sup>25</sup> Voor meer informatie: *ibidem*

beheersysteem: *JustOne*. Dit nieuwe systeem biedt een virtuele werkomgeving voor magistraten en verzamelt alle relevante applicaties die zij nodig hebben<sup>26</sup>.

Parallel aan de digitalisering van de justitie werkt het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) aan de ontwikkeling van een geïntegreerde historische database (IHD, voor *Integrated Historical Database*), wat deel uitmaakt van het bredere IIHA-project (*It Is Happening Again: Digital criminal justice archives as building blocks for the study of recidivism*)<sup>27</sup>. De geïntegreerde historische database heeft tot doel datasets op te slaan, te integreren en te exploiteren die afkomstig zijn uit het Centraal Strafregister (CSR, dat gegevens bevat over onder andere veroordelingen, opschortingen en interneringen) en de oude databank SIDIS-Griffie (die gegevens over detentie registreert) (Jeuniaux, Mine, Robert & Maes, 2024). De geïntegreerde historische databank zal niet alleen dienen om historische gegevens te bewaren en toegankelijk te maken, maar ook onderzoek naar recidive en criminele carrières ondersteunen. In combinatie met de ontwikkeling van een prototype "recidivemonitor", een ander onderdeel van het IIHA-project, biedt dit de mogelijkheid om recidive te meten en te volgen. Hiermee wordt de weg vrijgemaakt voor een op feiten gebaseerde beleidsaanpak (*evidence-based approach*) om straffen en hun effecten te evalueren.

Bij de introductie van gemeenschapsstraffen als onderdeel van het strafrechtstelsel was de financiële rendabiliteit ervan een van de belangrijkste politieke argumenten die hun implementatie legitimeerden. Dit argument blijft een strategische rechtvaardiging voor hun gebruik (Kennefick & Guilfoyle, 2022). De nadruk op de rendabiliteit wordt vaak gebruikt om alternatieve straffen en maatregelen te ondersteunen (Carr, 2015), vooral wanneer evaluaties aantonen dat gemeenschapsstraffen recidive niet effectiever verminderen dan gevangenisstraf (Jung, 2021), wat het debat plaatst binnen een utilitaristische benadering van straffen (Yang, 2018). De economische voordelen van gemeenschapsstraffen worden als bijzonder belangrijk beschouwd, vooral wanneer de kosten van gemeenschapsstraffen regelmatig worden vergeleken met die van gevangenisstraffen: "They are less expensive than incarceration..." (Safe & Just, z.d.) ; "Compared with confinement in a jail or prison, they are less expensive to administer (...)" (Tonry, 2015) ; "Even when the financial benefits recipients excluded, community service still proves to be a less costly option than imprisonment." (McIvor, 2010).

Het schatten van de kosten van gemeenschapsstraffen is geen gemakkelijke taak, vooral omdat deze een breed scala aan vormen dekken en de financiering/subsidie vaak via meerdere kanalen verloopt. Er zijn echter wel schattingen gemaakt. Onderzoek naar het beleid, de praktijken en structuren van de gemeenschapsdiensten uitgevoerd door Kennefick & Guilfoyle (2022) toont aan dat in 2017 de gemiddelde kostprijs van een gemeenschapsstraf in Ierland 2.500 euro was, terwijl de kosten van een gevangenisstraf van één jaar 70.000 euro waren. Bovendien levert een gemeenschapsstraf ook een financieel voordeel voor de gemeenschap door het onbetaalde werk van veroordeelden: "In 2020, the 1,161 CSOs managed by the Service resulted in over €1.6 million worth of work being completed." (Kennefick & Guilfoyle, 2022:32). In Schotland vertegenwoordigde het budget voor gemeenschapsjustitie in 2022-2023 £47,2 miljoen (1,5% van het totale justitiebudget), het budget voor sociaal werk in de justitie ontving £86,5 miljoen (2,7% van het totaal), terwijl de gevangenis £476,4 miljoen ontvingen (15,1% van het totaal) (SCCJR, 2023).

Als aanvullende informatie werden twee oudere Amerikaanse studies uitgevoerd, waarvan de resultaten waarschijnlijk verouderd zijn. Eén studie in New York schatte in 1986 dat de kosten gerapporteerd door de gemeenschapsdienst van het Vera Institute tussen de \$119.000 en \$160.000 lagen. Een andere studie uit 1990 schatte dat het voordeel van gemeenschapsdienst voor veroordeelden \$350.000 bedroeg<sup>28</sup> (McIvor, 2010).

Om het argument van de rentabiliteit van deze sancties te onderbouwen en deze rentabiliteit te evalueren, moet een macrobenadering van de kosten van het sanctieproces worden toegepast. Jung (2021) rapporteert een studie die de impact van een voorwaardelijke vrijlating met gemeenschapswerk in een therapeutische gemeenschap in Delaware evalueerde. Daaruit bleek dat wanneer kosten zoals gerechtelijke kosten, de kosten van het strafrechtstelsel en bijkomende sociale voordelen (bijvoorbeeld stabiel werk, verminderd druggebruik, minder afhankelijkheid van sociale hulp) werden meegerekend, elke investering van 19 USD in dit specifieke gemeenschapsprogramma resulteerde in het vermijden van één dag gevangenisstraf (Jung, 2021:6).

<sup>26</sup> <https://www.teamjustitie.be/2024/05/15/15-05-moniteur-be-na-27-jaar-de-nieuwe-website-van-het-belgisch-staatsblad/>

<sup>27</sup> Voor meer informatie: <https://incc.fgov.be/IIHA>

<sup>28</sup> Het betreft twee Amerikaanse studies. De resultaten moeten worden geïnterpreteerd in hun Amerikaanse context (zie sectie 3.1).

## **Effectief, omdat de werkstraffen worden uitgevoerd en voltooid.**

In 2013 werden acht op de tien werkstraffen tot een goed einde gebracht in België (FOD Justitie, 2013). Dit voltooiingspercentage toont een andere kant van de effectiviteit van deze straffen en kan deels verklaard worden door het feit dat de rechtzoekende zijn toestemming moet geven om veroordeeld te worden tot een werkstraf. Gezien de voorafgaande toestemming wordt de verantwoordelijkheid van de rechtzoekende versterkt. Door het gegeven akkoord neemt de rechtzoekende deel aan het besluitvormingsproces van de straf en is hij direct betrokken bij de correcte uitvoering van de straf (Beyens, 2010; Safe and Just Michigan, 2013). Het is echter belangrijk op te merken dat de toestemming van de rechtzoekende in sommige gevallen enigszins gedwongen kan zijn (hij heeft geen keuze omdat bijvoorbeeld een boete onbetaalbaar zou zijn, zie infra, sectie 4.2), naïef kan zijn (hoewel de rechter de rechtzoekende moet informeren over de reikwijdte van de straf, gebeurt het dat de rechtzoekende de volledige omvang ervan niet begrijpt en niet precies weet waaraan hij zich verbindt, zie infra, sectie 4.3), maar ook vrijwillig kan zijn (de rechtzoekende kan deze straf proactief hebben aangevraagd, zie infra, sectie 4.4).

## **Voordelen voor de samenleving en de staat**

Recidive is niet het enige aspect dat in aanmerking moet worden genomen. Het wordt vaak voorgesteld als een bijna onvermijdelijke maatstaf voor de re-integratie en rehabilitatie van de overtreder. Maar wanneer we kijken naar de effecten van gemeenschapsstraffen als alternatief voor gevangenisstraffen (en vooral voor korte gevangenisstraffen), blijkt dat recidive niet altijd de volledige impact van deze alternatieve straffen weerspiegelt.

Door te kijken naar de sociale en maatschappelijke voordelen kan een andere dimensie worden toegevoegd: dragen gemeenschapsstraffen bij aan sociale re-integratie en zijn ze voordelig voor de samenleving? Gemeenschapsstraffen, die vaak worden gepresenteerd als een vorm van schadevergoeding aan de maatschappij, zouden de gemeenschap ten goede moeten komen door de overtreder op een positieve manier bij te laten dragen aan de samenleving, in plaats van hem alleen een boete op te leggen (Restorative Justice, z.d.). Ze leveren een nuttig resultaat op door het onbetaalde werk dat ten goede komt aan de bredere gemeenschap (Bouffard & Muftić, 2007).

Bovendien lijken gemeenschapsstraffen, en vooral werkstraffen (*unpaid work penalties*), positieve effecten te hebben op de percepties van de overtreder over het besluitvormingsproces van straffen en het strafrechtstelsel in het algemeen. Dit betreft vooral een positievere houding ten opzichte van de morele principes die dit proces ondersteunen (Cabinet Office, 2008; Killias, Aebi & Ribeaud, 2000). Over het algemeen tonen overtredders die werkstraffen kregen een gunstigere kijk op gerechtelijke procedures dan degenen die een boete kregen of onder toezicht stonden: "This shift in attitude is crucial for the rehabilitation process, as it promotes a better understanding of the consequences of their actions and the justice system." (Cabinet Office, 2008).

Wat veroordeelden zouden kunnen winnen met gemeenschapsstraffen, zoals werkstraffen (*unpaid work penalties*), is moeilijk vast te stellen, omdat de beschikbare gegevens geen consensus toelaten. De evaluatie van de rehabilitatie-effecten van gemeenschapsdiensten in vergelijking met korte gevangenisstraffen, uitgevoerd door Killias et al. (2000), liet zien dat werkstraffen niet leiden tot betere kansen op de arbeidsmarkt.

Wat betreft de effecten op de samenleving, kampen gemeenschapsstraffen opnieuw met een gebrek aan evaluatie:

"Dit te meer omdat bij gebrek aan wetenschappelijk onderzoek de positieve effecten van de werkstraf onderbelicht blijven en relevante vragen met betrekking tot de impact van de werkstraf op de dader, het slachtoffer en samenleving niet meer worden gesteld" (van Kalmthout, 2006:33)

In de beschikbare documentatie worden weinig tot geen details gedeeld over de inhoud en vormen van gemeenschapsstraffen die geëvalueerd zijn (wat betreft recidive of andere aspecten). Om de effecten van een straf of maatregel goed te begrijpen, vooral wanneer deze binnen een gemeenschap (al dan niet in een gevangenis, met of zonder pedagogisch of therapeutisch doel, enz.) worden uitgevoerd, is het belangrijk om naar de specifieke kenmerken van deze maatregelen te kijken. Zoals Henneguelle & Monnery (2017) aangeven, bieden de meest rigoureuze econometrische studies geen eenduidig antwoord op de vraag of detentie of straffen in het algemeen effectief zijn. Als het gaat om gevangenisstraffen, is het volgens hen belangrijk om verder te kijken dan de detentie zelf en ook aandacht te geven aan de detentieomstandigheden en de rol van sociale banden (zowel tussen medegevangenen als met de buitenwereld) om het gebrek aan consensus te begrijpen (2017:177)

"Om deze verschillende resultaten betekenis te geven, moet worden opgemerkt dat het Scandinavische gevangenisstelsel vaak als een model wordt gepresenteerd. In Noorwegen bijvoorbeeld zijn de gevangenen kleinschalig (de grootste, in Oslo, heeft 392 cellen), respecteren ze het principe van individuele cellen en bieden ze tal van diensten ter ondersteuning van rehabilitatie en re-integratie. De overgrote meerderheid van de gedetineerden zit ten minste een deel van hun gevangenisstraf uit in "open gevangenen", die veel bewegingsvrijheid bieden. De ervaring van gevangenschap van een Scandinavische gedetineerde is dus waarschijnlijk heel anders dan die van de meeste gedetineerden in de Verenigde Staten, Frankrijk en vele andere landen." (Henneguelle & Monnery, 2017:177).

Deze vaststelling geldt ook voor gemeenschapsstraffen, inclusief werkstraffen. Zijn de gemeenschapsstraffen en werkstraffen die in Frankrijk, Engeland en België worden uitgevoerd vergelijkbaar? Heeft de inhoud en/of de prestatieplaats invloed op het recidiverisico en/of de re-integratie van de veroordeelde persoon? Verlaagt de zwaarte van de straf (met name het aantal uren dat moet worden gewerkt) het recidiverisico? Heeft het contact en de opvolging door de justitieassistent invloed op de effecten van de werkstraf? Heeft het profiel van de veroordeelde, qua sociaal-economische of culturele achtergrond, invloed op het risico van recidive? ... De geraadpleegde documentatie in dit onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd voor deze vragen, vooral niet in de Belgische context. Het is echter relevant om de systematische studie van Yukhnenko, Blackwood & Fazel (2020) te vermelden, die de invloed van (6) dynamische (veranderbare) risicofactoren op recidive bij veroordeelden tot gemeenschapsstraffen evalueerden. Volgens deze auteurs kan een verdere integratie van geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en strafrechtelijke diensten het recidiverisico bij veroordeelden tot een dienstverlening verminderen.

De tweede studie werd ook uitgevoerd door Yukhnenko, Blackwood & Fazel (2020). Door zeven bibliografische databanken te onderzoeken, verzamelden de auteurs 15 studies die het recidiverisico onderzochten bij mensen die een gemeenschapsstraf hadden gekregen. Deze studies kwamen uit vijf landen (Verenigde Staten (11 studies), Engeland, Noord-Ierland en Wales (2), Zweden (1), Chili (1)). Aangezien ze alleen gegevens konden extraheren voor Engeland, Ierland, Wales en Zweden, worden hier de belangrijkste risicofactoren gepresenteerd, inclusief de Amerikaanse gegevens. Naast statische factoren (zoals geslacht, leeftijd, enz.), werden andere veranderbare factoren geïdentificeerd die geassocieerd worden met recidive bij de populatie veroordeeld tot gemeenschapsstraffen: geestelijke gezondheidsbehoeften; druggebruik; antisociale relaties met leeftijdsgenoten; laag inkomen; werkproblemen en burgerlijke staat (ongetrouwd of gescheiden).

### **Profielen van delinquenten – enkele trends**

Tijdens de literatuurstudie werden de gegevens over de profielen van delinquenten (en van degenen die een gemeenschapsstraf opgelegd kregen), voor zover beschikbaar, op een niet-uitputtende wijze verzameld. Op basis van de gegevens in tabel 5 blijkt dat het vaker mannen zijn met een crimineel verleden die veroordeeld worden tot een gemeenschapsstraf. Wat leeftijd betreft, laten de verspreide gegevens in de literatuur zien dat het vaker jongeren onder de 40 jaar zijn die deze straf krijgen.

Tabel 5. Profielen van daders en recidivisten – enkele resultaten.

<b>Auteurs (jaar)</b>	<b>Profielen van overtreeders</b>	<b>Profielen van veroordeelden tot een gemeenschapsstraf</b>	<b>Profielen van recidivisten</b>
Audit Scotland (2012)	Profielen van gevangenen: Voornamelijk mannen, waarvan 40% afkomstig is uit sociaal kwetsbare regio's, en 44% onder invloed van drugs was op het moment van het misdrijf. Vaak zijn deze profielen van veelplegers, met een geschiedenis van andere criminele feiten.	NR	De meeste recidivisten zijn jonger dan 30 jaar. Het zijn voornamelijk mannen jonger dan 21 jaar die recidiveren. Vrouwen zijn minder geneigd om te recidiveren dan mannen, en vrouwen boven de 30 jaar hebben de laagste kans op recidive.
Administratie van de Franstalige Justitiehuisen (2018)	NR	Voornamelijk mannen (90%) (autonome werkstraf)	NR
Beyens (2010)	NR	Voornamelijk mannen (90%), tussen 18 en 25 jaar, meestal niet-actieve profielen	NR

Zebel et al. (2014)	NR	Voornamelijk mannen van gemiddeld 34 jaar, primodelinquenten	NR
Capdevila et al. (2015)	NR	Profielen veroordeeld tot een gemeenschapsstraf: 91% mannen, 24% met een strafblad.	9,7% recidiveerde na het uitvoeren van een gemeenschapsstraf, meer dan de helft recidiveerde door opnieuw een verkeersmisdrijf te begaan. Meestal mannen.
SCCJR (2023)	NR	CPO: 84-86% mannen, 13-16% vrouwen. 39-47% jonger dan 30 jaar	
Verweij (2023)	Profielen veroordeeld tot een werkstraf of elektronische toezichtstraf	85% van de volwassen veroordeelden tot een werkstraf zijn mannen, gemiddeld 36 jaar, 43% heeft meer dan 5 antecedenten, 63% werd veroordeeld tot meer dan 40 uur werk	Voor veroordeelden die hun dienstverlening voltooiden in 2012 was het recidivepercentage binnen twee jaar 30%. Voor degenen die hun werkstraf in 2019 voltooiden, was dit percentage 28%. Het percentage blijft relatief stabiel voor de verschillende profielen.
Muiluvuori (2001)	Veroordeelden tot een gemeenschapsstraf of gevangenisstraf (1991-1992)	De profielen hebben een gemiddelde leeftijd van 34 jaar (2% was jonger dan 20 jaar, 20% jonger dan 25 jaar, 38% jonger dan 30 jaar en 73% jonger dan 40 jaar). 4,4% waren vrouwen.	De veroordeelden tot een gemeenschapsstraf in de leeftijd van 15 tot 19 jaar vertonen het hoogste recidivepercentage (86%), gevolgd door de 30-34-jarigen (72%) en de 25-29-jarigen (70%). Deze recidivepercentages dalen nadat de gemeenschapsstraf is voltooid (respectievelijk 67%, 69% en 66% voor de genoemde leeftijdsgroepen).

Opmerking: NR betekent "niet gerapporteerd".

Ter informatie, in België hebben studies uitgevoerd door Vias institute (zie Nieuwkamp, Slootmans & Silverans, 2017; Nieuwkamp & Silverans, 2019) de profielen van recidivisten voor verkeersmisdrijven belicht. Het gaat voornamelijk om mannen (82,6%), geboren in België (77,3%) en van Belgische nationaliteit (84,1%). De gemiddelde leeftijd van de recidivisten is 39 jaar. De helft van hen is ongehuwd (47,7%). Deze resultaten komen overeen met de observaties in de internationale literatuur (Nieuwkamp et al., 2017). Wat betreft misdrijven en straffen, hebben Nieuwkamp en Silverans (2019) de volgende elementen aan het licht gebracht:

- Mannen zijn 1,8 keer meer geneigd om te recidiveren dan vrouwen;
- Het opleggen van een gevangenisstraf verhoogt het recidiverisico met een factor van 1,6 in vergelijking met een boete, en het opleggen van een opschorting verhoogt ook vaker het recidiverisico met een factor van 1,3;
- De antecedenten vormen een voorspellende factor: één enkel antecedent verhoogt het risico op recidive met een factor van 1,06 (dit betekent dat bij 10 eerdere veroordelingen het risico toeneemt met een factor van 10,6);
- De profielen van mensen die veroordeeld zijn voor rijden ondanks een rijverbod vertonen de hoogste recidivecijfers na veroordeling (55% na één jaar, 96% na tien jaar).

## 4 Terugkoppeling en inzichten vanuit het veld

Zoals Gaes (2001) aangeeft, gaan kwalitatieve gegevens verder dan een eenvoudige aanvulling op kwantitatieve statistieken. Ze maken het mogelijk om te zien dat de categorieën die worden gebruikt om een fenomeen uniform te meten, vaak niet aansluiten bij hoe deelnemers aan een strafprogramma dit zelf ervaren of beleven: "Diepte-interviews of vragen met open antwoorden stellen de deelnemer in staat om attitudes, meningen of overtuigingen te uiten die nieuw licht kunnen werpen op de impact van het programma [van sancties]." (Gaes 2001: 211).

Om de effectiviteit van gemeenschapsstraffen te documenteren, blijkt de kwalitatieve aanpak een aanvullende en verrijkende benadering te zijn, waarmee de beperkingen van evaluaties die uitsluitend zijn gebaseerd op recidive of gesloten vragen, kunnen worden overstege. Deze aanpak faciliteert het verkennen van de processen waarmee de sanctie wordt opgelegd (door politierechters), uitgevoerd (door justitiehuisen, justitieassistenten en begeleidingsdiensten) en beleefd, inclusief de manier waarop de sanctie het gedrag en de houding van de veroordeelden beïnvloedt. Door een holistische benadering toe te passen, houdt de kwalitatieve aanpak rekening met de context en de nuances van het beslissingsproces rondom sancties door de perspectieven, ervaringen en praktijken van verschillende betrokken actoren te verzamelen.

Het verzamelen van gegevens via semigestructureerde interviews biedt een kans om de verschillende perspectieven van de betrokkenen in het besluitvormingsproces van straffen in kaart te brengen. Voor rechters, die de straf opleggen, maakt deze methode het mogelijk om de factoren te onderzoeken die hen wel of niet tot een werkstraf doen besluiten, terwijl het hen ook aanzet tot reflectie over die factoren. Dit komt overeen met de studie van Vias institute uit 2021, die met behulp van vignetten aan het licht bracht dat factoren die niet gereguleerd zijn, zoals leeftijd, beroep en gezinsomstandigheden, invloed kunnen hebben op de strafkeuze van politierechters. Dit benadrukt de complexiteit van het besluitvormingsproces en het belang van principes zoals individualisering en proportionaliteit van straffen (Delannoy, Verwee & Nieuwkamp, 2022). Voor de "uitvoerders" van de straffen biedt deze methode de mogelijkheid om hun ervaringen met de uitvoering van de straffen in detail te documenteren en in perspectief te plaatsen. Ten slotte helpt de kwalitatieve benadering om te begrijpen waarom overtreeders voor een werkstraf kiezen, hoe ze deze ervaren, wat ze geleerd hebben en welke inzichten ze uit hun ervaring halen.



In de volgende secties (4.2 tot 4.5) worden citaten gebruikt om de bevindingen en conclusies te illustreren. De citaten weerspiegelen de exacte formuleringen die door de betrokkenen zijn gebruikt, inclusief hun taalgebruik.

### 4.1 Vrijwillige deelnemers

In de beknopte profielbeschrijvingen zijn identificerende gegevens van de deelnemers (zoals het arrondissement van de rechter, hun woonplaats of het misdrijf van de overtreder) bewust weggelaten. De verstrekte informatie heeft als doel een kort overzicht te geven van de profielen van de deelnemers.

#### De politierechters

De politierechters werden geworven via het netwerk van Vias institute, specifiek via de afdelingen Driver Improvement en de Dienst Omkadering Alternatieve Gerechtelijke Maatregelen (OAGM). Daarnaast werd een oproep tot vrijwillige deelname verspreid onder vrede- en politierechters uit het arrondissement Luik. Alle rechters hebben vrijwillig deelgenomen. Er werden geen quota gehanteerd op basis van geslacht, leeftijd, ervaring of geografische locatie. De interviews vonden plaats tussen april en juni 2024. Hieronder worden de profielen van de deelnemende rechters weergegeven, waarbij geslachtsinformatie enkel ter referentie wordt vermeld. Dit werd niet als variabele meegenomen in de analyses, net zoals de anciënniteit van de politierechters.

- Rechter 1 (man) is ongeveer vijf jaar politierechter en heeft eerder gewerkt als advocaat en substituut-procureur des Konings (in een ander rechtsgebied dan verkeerszaken en in een ander gerechtelijk arrondissement dan waar hij nu werkzaam is).
- Rechter 2 (man) is al minstens acht jaar politierechter, steeds in hetzelfde gerechtelijk arrondissement.
- Rechter 3 (vrouw) is al ongeveer drie jaar politierechter en werkte eerder als substituut-procureur in het gebied van verkeersrecht voordat ze politierechter werd.
- Rechter 4 (man) was eerder procureur des Konings voordat hij politierechter werd.
- Rechter 5 (man) heeft altijd gewerkt in verkeersrecht, eerst als substituut-procureur des Konings en vervolgens als politierechter, en dit al 17 jaar.

### Justitieuizen

In het kader van deze studie hebben twee actoren van de Franstalige justitieuizen deelgenomen: twee vertegenwoordigers van de directie "expertise" en twee justitieassistenten van de Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB).. De eerste groep heeft bijgedragen aan het documenteren van een macro-perspectief op de uitvoering van werkstraffen en de uitdagingen waarmee de justitieuizen (en hun justitieassistenten) worden geconfronteerd. Aangezien deze twee vrouwen verbonden zijn aan de dienst expertise, hebben we hen in de analyses aangeduid als "expertes".

De justitieassistenten gaven een duidelijk beeld van het veldwerk bij de uitvoering van werkstraffen en schetsten de realiteit van de uitvoering op de werkvloer. Twee justitieassistenten namen deel aan een online uitwisseling en hebben meer dan 20 jaar ervaring bij het justitiehuis in Brussel. Zij boden inzicht in de praktijk van werkstrafuitvoering in Brussel. Sinds 2020 maken zij deel uit van het "outsourcing"-project dat gericht is op het uitbesteden van de uitvoering van werkstraffen op het gebied van verkeersrecht aan de begeleidingsdiensten. In dit model worden de dossiers rechtstreeks door de begeleidingsdiensten afgehandeld, terwijl het Brusselse justitiehuis, en specifiek de afdeling outsourcing, enkel betrokken is wanneer er problemen met een dossier zijn. De maatschappelijke werkers noemden de belangrijkste uitdagingen waarmee de begeleidingsdiensten te maken kunnen krijgen.

- De rechtzoekende is gedetineerd;
- De rechtzoekende is overleden;
- De rechtzoekende vraagt de vervangende straf (boete of elektronische enkelband) uit te voeren;
- De medische toestand van de rechtzoekende staat de uitvoering van de werkstraf niet toe;
- De rechtzoekende vertoont gedrags- of attitudeproblemen (gemiste oproepingen, problemen op de prestatieplaats...);
- De rechtzoekende woont in het buitenland.

### Verkeersovertreders

Om vrijwilligers te contacteren en te rekruteren die een autonome werkstraf hebben uitgevoerd als gevolg van een verkeersovertreding, hebben we een beroep gedaan op de OAGM-afdeling van Vias institute. Deze afdeling begeleidt personen die door de politierechtbank of de correctionele rechtbank zijn veroordeeld tot een autonome werkstraf (AWS) wegens verkeersinbreuken. De dienst OAGM-Vias is gesubsidieerd en erkend door de Federatie Wallonië-Brussel en is actief in het hele Franstalige gebied van het land<sup>29</sup>.

De medewerkers van de dienst OAGM-Vias werken rechtstreeks met mensen die een werkstraf uitvoeren. Om de onderzoekers te helpen bij het rekruteren van deelnemers, hebben de medewerkers van de afdeling OAGM-Vias een lijst van potentiële kandidaten opgesteld, met verschillende profielen op basis van de zwaarte van de straffen (uitgedrukt in werkuren) en de voortgang in het werkstraffentraject ("nog niet begonnen", "in

<sup>29</sup> Voor meer informatie over dit onderwerp: <https://www.vias.be/fr/entreprises-et-gouvernements/samja/>.

uitvoering", "voltooid"). Op basis van deze lijst heeft het onderzoeksteam negen kandidaten benaderd. Van deze negen personen gaven drie hun toestemming om deel te nemen aan de studie van Vias institute over autonome werkstraffen. De interviews met de drie vrijwilligers vonden plaats tussen juni en juli 2024. Deze *onvrijwillige klanten* van de werkstraf (Beyens, 2010) namen deel aan het onderzoek via individuele gesprekken, zowel telefonisch als online (via de MSTeams-app). De doelstellingen van het interview werden voorafgaand aan het gesprek met de deelnemers meegedeeld.

Om de anonimiteit van de deelnemers te waarborgen, werden de namen van de vrijwilligers niet bekendgemaakt aan de medewerkers van de OAGM-afdeling van Vias institute. Ook de inhoud van de gesprekken met de vrijwilligers bleef vertrouwelijk. De volledige profielen van de vrijwillige overtredders zijn te vinden in sectie 5.4 van de tekst. De persoonlijke gegevens betreffende leeftijd werden opzettelijk bij benadering weergegeven, om de deelnemers niet identificeerbaar te maken. Bovendien kregen de deelnemers een toestemmingsformulier waarin de doelstellingen van het onderzoek, de reikwijdte van de discussie, het gebruik van de verzamelde gegevens en de bewaartermijn van de gegevens werden vermeld.

- Overtreder 1: vrouw, tussen 51 en 60 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol (tweede overtreding, geen juridische recidive), werkloos (ziekte);
- Overtreder 2: man, tussen 31 en 40 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol, primo-delinquent (werkloos ten tijde van de feiten en werkend ten tijde van de veroordeling);
- Overtreder 3: man, tussen 31 en 40 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol, primo-delinquent (werkloos, in beroepsomscholing).

## 4.2 Het besluitvormingsproces van de straf: een individugerichte benadering

Zoals eerder in dit rapport werd vermeld, was een van de eerste uitdagingen bij de interviews met de rechters om duidelijkheid te krijgen over de betekenis van het onderwerp. Aan Franstalige zijde was het nodig om enkele verduidelijkingen te geven over de reikwijdte van de discussie. De antwoorden van de politierechters op de vraag "Wat zijn gemeenschapsstraffen?" waren in lijn met de initiële vragen van het onderzoeksteam: "Maar luister, eigenlijk weet ik het niet echt, ik weet het echt niet, en ik hoop dat ik u daar niet mee choquer" (Rechter 1); "Zijn het straffen opgelegd door de taalgemeenschappen van België?" (Rechter 2); "Ik had nog nooit gehoord van gemeenschapsstraffen" (Rechter 3). Om deze verwarring te verhelderen, werd de definitie van de Raad van Europa gepresenteerd<sup>30</sup>. Op basis van deze definitie identificeerden de Franstalige rechters gemeenschapsstraffen als maatregelen en probatiestraffen. Binnen dit spectrum van straffen werd de nadruk gelegd op werkstraffen (hoewel werkstraffen niet de enige straf zijn die als gemeenschapsstraf kan worden gekwalificeerd; "andere straffen, zoals autonome probatie, kunnen ook functioneren als een straf die binnen en door de gemeenschap wordt ervaren, in tegenstelling tot gevangenisisolatie", aldus Rechter 3).

Aan Nederlandstalige kant liep de discussie anders: wat gemeenschapsstraffen betekenen, werd meteen duidelijk geïdentificeerd. "Het is een probatiemaatregel" (Rechter 4); "Eigenlijk, zoals het woord het zegt, een straf die een doel dient, waarin de gemeenschap, de gehele mensheid, de gemeenschap als je wilt, profiteert, maar die ergens altijd als een soort straf wordt ervaren door de betrokken persoon, bij voorkeur een straf waarin er een link is tussen de overtreding en het type straf of activiteit, als ik het zo mag noemen" (Rechter 5).

Met de straf nu duidelijk gedefinieerd, werd het proces voor het bepalen van de straf verder onderzocht: hoe beslissen politierechters wie een werkstraf moet krijgen en waarom een verkeersovertreder die straf opgelegd moet krijgen? Het besluitvormingsproces omvat drie belangrijke fasen, die samen een breder perspectief bieden:

- Voorbereiding van de zitting
- De zitting
- De sanctiebeslissing

<sup>30</sup> "Gemeenschapsstraffen omvatten sancties en maatregelen die worden genomen om de delinquent (of verdachte) in de gemeenschap te houden, terwijl zijn vrijheid wordt beperkt door hem bepaalde voorwaarden en verplichtingen op te leggen" (Geiran & Durnescu, 2019).



In de praktijk biedt de voorbereidingsfase van de zitting een eerste overzicht van het dossier (en het profiel van de overtreder), en stelt het in staat om een reeks wettelijk mogelijke straffen vast te stellen ("wat ik van tevoren opschrijf, zijn de wettelijke minimumstraffen om niet afgeleid te worden tijdens de zitting, dat wil zeggen om te proberen, voor zover mogelijk, geen illegale straf op te leggen; bijvoorbeeld door te controleren of er sprake is van recidive", rechter 3), om "te weten met wie we te maken hebben" ("het strafblad is een goede graadmeter", rechter 2), om een "kleur" aan het dossier te geven (de "kleur" verwijst ook naar de kleur van de map waarin alle elementen met betrekking tot het profiel dat zal worden beoordeeld, zijn opgeslagen: "de vermoedelijk meest complexe dossiers zitten in bruine mappen", rechter 1). Tijdens deze voorbereidingsfase past elke rechter zijn eigen beoordelingskader toe, bestudeert hij de dossiers en noteert en verzamelt hij de informatie die hij als indicatoren gebruikt om de straf te bepalen, inclusief de informatie over de overtreding (de aard, de ernst ervan) en het profiel van de persoon, zoals aangegeven in het informatiebulletin. Rechters 1 en 5 noteren bijvoorbeeld het merk en model van de auto, terwijl rechter 2 kijkt naar het beroep, indien dat wordt vermeld. Zo wordt een onvolledig overzicht van het dossier opgesteld, dat wordt aangevuld tijdens de zitting... als de overtreder of diens advocaat aanwezig is.

"Ieder dossier, zelfs al gaat het om een klein dossier, gaat door mijn handen, van de eerste tot de laatste pagina, om alle elementen te onderzoeken. Natuurlijk gaat het in de eerste plaats om de overtreding zelf. Dat is waar het allemaal begint: is de kwalificatie die door de aanklager is gegeven correct? Ja of nee, maar er zijn ook een aantal andere zaken waar ik altijd goed op let. En dat klinkt misschien vreemd. Bijvoorbeeld, het gaat om het type voertuig waarmee de overtreding of de vermeende overtreding is gepleegd. U vraagt zich misschien af: 'Waarom kijkt u daarnaar?' Ik kan niet zeggen dat het heel vreemd is, maar veel mensen spreken over een preciaire financiële situatie en dan zie je dat er een overtreding is begaan met een gloednieuwe BMW." (Rechter 5).

De zitting is een essentieel moment voor zowel de rechtzoekenden als de rechters. Het is het moment waarop de dader de feiten in hun context plaatst, en de kans voor hem om alles mee te delen wat de rechter moet weten om zijn beslissing te kunnen nemen, bijvoorbeeld een wijziging in zijn situatie (zoals een verslavingsprobleem dat onder controle is, een verzekeringspolis die in orde is na een verzekeringsovertreding...), maar ook elementen die iets zeggen over zijn persoonlijke situatie: financiële problemen, gezondheidskwetsies, psychologische moeilijkheden, gezinsverantwoordelijkheden, een nieuwe baan... Het is ook de gelegenheid voor de dader om zich te verantwoorden voor zijn gedrag. In het kader van een beslissing over een AWS is de aanwezigheid van de dader (of zijn advocaat) op de zitting een onmisbare voorwaarde voor de rechters: als hij niet aanwezig is of niet vertegenwoordigd wordt, wordt de AWS niet overwogen.

Wat de sanctiebeslissing betreft, kan deze "op de banken" worden gewezen of later, na een periode van reflectie door de rechter. De tijdens de voorbereiding uitgewerkte sanctie-opties worden opnieuw geëvalueerd en aangepast op basis van de op de zitting verzamelde informatie. Daarna volgt de uitspraak van de straf.

Om inzicht te krijgen in de factoren die leiden tot de keuze voor een AWS, hebben de politierechters informatie gedeeld over criteria die verband houden met de profielen en de doelstellingen van de werkstraf, en die hen helpen bij de beslissing om een persoon tot een AWS te veroordelen. De profielcriteria worden verzameld tijdens de zitting, terwijl de strafdoelen een bredere benadering van het besluitvormingsproces weerspiegelen.

De politierechters die aan het onderzoek hebben deelgenomen, spreken niet over een 'standaardprofiel' voor wie een werkstraf krijgt opgelegd. Zij beschrijven indicatoren of factoren die hen in staat stellen te voldoen aan de principes van individualisering en proportionaliteit van de straf, en benadrukken de noodzaak van een *case-by-case*-benadering waarbij elke zaak opnieuw wordt beoordeeld. Hierbij kijken ze naar de overtreding, het profiel en de context van de beklaagde voor hen ("we moeten ook zien wie we voor ons hebben", rechter 3). Indicatoren met betrekking tot het profiel van het individu lijken een rol te spelen in de keuze voor een AWS. Hoewel deze factoren niet bepalen of een profiel het meest geschikt is voor een AWS, lijken ze wel aan te geven of de AWS naar verwachting effectief zal zijn, door de persoon kan worden volbracht en aansluit bij de situatie van het individu.

De rechters benadrukken drie belangrijke "identificatiefactoren" voor profielen die het meest in aanmerking komen voor een AWS (of aan wie een AWS eerder wordt voorgesteld):

- Personen in een sociaaleconomische, financiële of sociale kwetsbare situatie;
- Personen zonder opleiding, zonder werk en mogelijk in een soort van sociaal-professionele onzekerheid;
- Jongeren.

Aan deze factoren kan een aanvullend criterium worden toegevoegd met betrekking tot het profiel: het strafblad van de persoon en het feit dat de betrokkene nog niet veroordeeld is tot een AWS<sup>31</sup> of zelfs geen strafblad heeft. Verder bestaan er "lokale" en persoonlijke praktijken. In het gerechtelijk arrondissement van rechter 1 worden werk- en probatiestrafpen over het algemeen niet opgelegd aan personen ouder dan ongeveer 30 jaar:

"(...) net als mijn voorgangers, en ik weet dat het in andere arrondissementen anders werkt, maar bij ons zeggen we dat een overtreder die tot 30 jaar oud is, met een kleine marge, want tegenwoordig zeg ik eigenlijk tot 31, anders is het een beetje jammer. Maar dus tot 30-31 jaar krijgt iemand zonder antecedenten een probatieopschorting aangeboden. Voor deze profielen stellen we gemakkelijker dit soort straf voor. (...) Probatio is een goede oplossing, vooral voor overtredingen zoals alcohol, drugs, snelheidsovertredingen (...)" (Rechter 1).

Voor de eerste twee factoren die het profiel bepalen, moeten we teruggaan naar een van de fundamentele principes van de straf om te begrijpen waarom deze een rol spelen: de straf moet draaglijk zijn en dat geldt voor alle gevallen. Bij personen in een situatie van financiële kwetsbaarheid en/of sociale nood kan het opleggen van een geldboete contraproductief zijn, omdat het de persoon verder in de armoede kan duwen en zelfs zijn of haar mogelijkheden om vooruit te komen kan belemmeren. Voor deze kwetsbare profielen biedt de werkstraf een manier om een draaglijke sanctie op te leggen zonder de rechtzoekende in grotere nood te brengen. Anderzijds kan het opleggen van een werkstraf aan iemand die voltijds werkt en kinderen heeft, ook contraproductief en moeilijk uitvoerbaar zijn.

"Natuurlijk speelt de financiële situatie van de persoon een rol, dat is duidelijk (...) Mensen waarvan ik zie dat ze in moeilijke situaties verkeren, ofwel omdat ze werkloos zijn, ofwel omdat ze werken maar zware gezinslasten of gezondheidsproblemen hebben, enzovoort. Het kan dan een oplossing zijn om hen te zeggen: we gaan u niet nog meer in de problemen brengen, maar als u beschikbare tijd hebt, is dit een manier om, zeg maar, de overtredingen die u hebt begaan goed te maken. Dit zou kunnen door deel te nemen aan gemeenschapdienst. Dat is een eerste categorie van mensen, degenen die, financieel gezien, in moeilijkheden verkeren." (Rechter 2).

"Soms komt het voor dat personen, en zelfs advocaten of rechtzoekenden, me zeggen: 'Ik zou echt een werkstraf willen voor mijn cliënt of voor mezelf. Ik wil een werkstraf omdat ik het financieel erg moeilijk heb.'" (rechter 1).

"Het hangt echt af van de profielen. Dat wil zeggen, het [de AWS] is bijzonder zwaar, het kost tijd, enzovoort. Maar we hebben ook profielen van mensen die zo in financiële moeilijkheden zitten dat, als we hen zouden vragen om geld te betalen, ze niet zouden weten hoe ze dat geld zouden moeten vinden. Ze zouden zich moeten onthouden of zich zorgen maken omdat ze elke maand hun kleine betaling van 20, 30€ zouden moeten doen. En ik denk dat, afhankelijk van het profiel, een boete echt iets kan zijn dat een beetje ... onoverkomelijk lijkt." (Rechter 3)

"Dan is er ook een tweede categorie mensen, soms mensen die heel vastberaden aankomen en zeggen: 'Oké, ik heb een fout gemaakt, ik wil het goedmaken en ik wil een werkstraf doen'. Het zijn mensen die echt gemotiveerd zijn, bijna alsof ze al hun mouwen opstropen wanneer ze bij de zitting aankomen en zeggen: 'Kijk, ik heb een fout gemaakt, stuur me voor werkstraffen, ik wil het goedmaken'. Het zijn mensen die echt gemotiveerd zijn om werkstraffen uit te voeren. (...) En dan is er een derde categorie die volgens mij heel geschikt is voor een werkstraf. Het zijn jongeren die feiten hebben gepleegd toen ze nog minderjarig waren (...) Ze komen dan bij ons, samen met hun ouders, die als burgerlijk aansprakelijk worden aangeduid. Het zijn jongeren die vaak nog in hun schooltraject zitten of aan hogere studies of een universitaire opleiding beginnen, dus jongeren die niet werken, die geen inkomen hebben en als we hen een boete zouden opleggen, zouden de ouders die moeten betalen." (Rechter 2)

Het profiel van "jongeren" komt ook naar voren als synoniem voor mogelijke sociale of financiële kwetsbaarheid. Weer blijkt dat de AWS een kans of optie is om de straf draaglijk te maken, en de rechters houden er rekening mee dat dit profiel vaak werkloos is (omdat ze nog studeren, net afgestudeerd zijn of op zoek zijn naar werk). De AWS biedt dan de mogelijkheid om hen geen financiële boete op te leggen (of hun ouders), hen de kans te geven om de arbeidswereld te confronteren of ervoor te zorgen dat zij de straf daadwerkelijk uitvoeren (en niet de ouders die de boete zouden betalen). Deze benadering komt tegemoet aan de functies van retributie en herstel van de straf.

Deze verschillende "criteria" betekenen niet dat profielen die hier niet aan voldoen automatisch uitgesloten worden. Rechters merken in hun praktijk op dat vooral financieel of sociaal kwetsbare profielen, evenals

<sup>31</sup> Verschillende rechters hebben gewezen op de termijn tussen het moment waarop het vonnis wordt uitgesproken en het moment waarop het vonnis in kracht van gewijsde gaat. Deze termijn kan "verraderlijk" zijn bij de beoordeling van een dossier. Tijdens deze termijn (die relatief lang kan zijn en waarin de veroordeelde opnieuw voor de rechter kan verschijnen voor een andere overtreding) wordt de AWS niet in het strafregister van de persoon opgenomen. Hierdoor kan een rechter die normaal geen twee keer een AWS oplegt, alsnog een AWS toekennen aan een persoon die enkele maanden eerder al een dergelijke straf heeft ontvangen.

jongeren, het meest openstaan voor een AWS. Ze zijn vaak eerder geneigd om deze sanctie voor te stellen aan deze groepen. Daarnaast kunnen rechtzoekenden zich ook actief aanmelden als vrijwilliger voor een AWS. Dit zijn geschikte profielen, omdat ze weten wat ze kunnen verwachten. Dergelijke verzoeken komen echter meestal op advies van hun advocaat en zelden op initiatief van de rechtzoekende zelf. Dit roept de vraag op of alle rechtzoekenden wel op de hoogte zijn van het bestaan van de AWS, wat de cruciale rol van de rechter benadrukt om deze sanctie als optie aan te bieden.

Onder de criteria die in aanmerking worden genomen voor "profielen" die vatbaar zijn voor een AWS, spelen de aard van de overtreding en de specifieke feiten ook een rol. Zo worden overtredingen zoals rijden zonder verzekering door drie van de vijf politierechters (rechters 1, 3 en 5) niet bestraft met een AWS, terwijl rechters 1 en 3 geen AWS opleggen voor het rijden zonder rijbewijs. Ook wordt rijden onder invloed nooit bestraft met een rijverbod (en dus een werkstraf) door rechter 3. De redenen die hiervoor worden aangevoerd, hebben te maken met de aard van de overtreding zelf, die bijvoorbeeld het gevolg kan zijn van een moeilijke financiële situatie waarbij iemand zijn verzekering niet kan betalen omdat de kosten te hoog zijn (rechter 3), of dat de aard van de overtreding niet overeenkomt met het doel van de AWS ("... maar niet voor de verzekering of het rijbewijs, want dat heeft volgens mij geen zin." rechter 1) of omdat de overtreding een maatschappelijke en/of economische impact heeft die een AWS niet kan compenseren (rechter 5) of de sanctie zelfs zou bagatelliseren (rechter 3). Daarnaast zijn er ook (zeer) ernstige overtredingen of combinaties van zware overtredingen waarvoor een opschorting en dus ook een AWS niet in aanmerking komt; in die gevallen geven sommige rechters de voorkeur aan een probatie, geldboete of gevangenisstraf ("als het ernstiger wordt, rechtvaardigt het geen werkstraf", rechter 2).

"Een werkstraf waarvan ik de voordelen zeker erken, maar uiteindelijk is het belangrijkste dat zij [de overtreeders] hun rijbewijs hebben... Ik bedoel, het doen van uren [van een AWS] is goed, maar de overtreding zelf vraagt geen werkstraf. (...) voor alcohol geef ik nooit een opschorting. Nee, dat doe ik nooit omdat ik vind dat rijden onder invloed tegenwoordig in de samenleving te veel gebanaliseerd wordt." (rechter 3)

"Om een voorbeeld te geven, een gebrek aan verzekering... autoverzekeringen zijn al vrij duur omdat we allemaal bijdragen aan een fonds dat tussenkomen wanneer een onverzekerde voertuig bij een ongeval betrokken is. En dan denk ik, als je rijdt zonder verzekering, draag ik zelf ook bij aan dat fonds, op een bepaalde manier. Er is dus al een zekere mate van financiële solidariteit, en dan vind ik het moeilijk om een dienstverlening op te leggen, dat geef ik toe. (...) dan wordt het een geldboete." (Rechter 5)

Door hun kijk op de profielen hebben de rechters de doelstellingen van de AWS belicht en de redenen waarom deze als meer "gepast" worden beschouwd. Deze doelstellingen zijn divers en aanvullend; het gaat dus niet om één enkel doel, maar eerder om een bredere benadering. De doelstellingen die de rechters rapporteren zijn onder andere "het gedrag veranderen", "een schuld tegenover de samenleving herstellen/vervullen", "de schuld aan de samenleving betalen". Maar volgens hen kan de AWS ook indirecte effecten of doelstellingen hebben, zoals het "sociaal re-integreren van de persoon", "de persoon weer op de goede weg helpen", "een maatschappelijk nuttige activiteit aanbieden" ...

"(...) weet u, ik herinner me een keer tijdens een zitting, dat er een moeder was, ik weet niet meer waarom ze werd vervolgd, maar ik geloof dat de moeder en de zoon werden aangeklaagd. Ik weet het niet precies meer, maar de zoon was volgens mij een jaar of 35, en de moeder vroeg me 'Oh Meneer de rechter, alstublieft, geef mijn zoon een werkstraf want hij zit de hele dag Playstation te spelen, en misschien zal het hem helpen om zich te herpakken... om een sociaal leven op te bouwen.'" (rechter 1)

"Hier vertrouw ik soms een beetje op de indirecte effecten van de werkstraf. Het gaat soms om mensen die wat gedesocialiseerd zijn, mensen zonder werk, en ik denk dat door hen in contact te brengen met een professionele omgeving, zoals een OCMW of een ziekenhuis, ze soms deuren kunnen openen en in contact kunnen komen met een potentiële werkgever, bij wie ze, als ze zich inzetten en hun taken regelmatig uitvoeren, mogelijk een contractaanbod krijgen of iets dergelijks." (rechter 2)

Verder noemden rechters ook het argument van het "behouden van een blanco strafblad" bij de keuze voor een AWS. Deze keuze hangt samen met bepaalde profielen: jongeren en werkzoekenden. Achter deze keuze schuilt de wens om de re-integratiemogelijkheden van de persoon niet te belemmeren door deuren naar toekomstige werkgelegenheid te sluiten door geen blanco strafblad meer te hebben.

Door de specifieke doelstellingen wordt de AWS door rechters niet beschouwd als een eenvoudig "alternatief voor" of een tweederangs sanctie, maar als een volwaardige straf (een autonome sanctie). Zij wordt ingezet om een kader te creëren dat de rechtzoekende aanmoedigt om na te denken of hem te helpen zijn inspanningen voort te zetten, om hem uit een verslaving te halen, hem aan te moedigen om crimineel gedrag op te geven. (...) maar deze doelen zijn eigen aan probatie in het algemeen." (rechter 3). De AWS werd ook

beschreven als de laatste kans voor gevangenschap door rechter 1 voor profielen in ernstige moeilijkheden (sociale isolatie, financiële problemen) om hen een structuur te geven, hen te doen "opstaan in de ochtend om toch naar hun werk te gaan".

"Oké, de werkstraf is, zoals ik vaak zeg, niet iets wat ik beschouw als een tweederangs straf. Het is geen lichtere straf in vergelijking met een andere straf. Zo zie ik het niet, dus ja, ik gebruik het alleen als het voor mij nuttig lijkt, gezien de situaties die ik zojuist heb beschreven." (Rechter 2)

De AWS moet ook niet gezien worden als een makkelijke uitweg, noch voor de rechtzoekenden, noch voor degenen die de straf opleggen. Het is niet iets wat je zomaar "geeft" aan wie erom vraagt, alsof de rechtzoekende zijn straf als het ware kan uitkiezen, noch is het de bedoeling te denken dat er geen gevolgen zullen zijn als de straf niet wordt uitgevoerd (de bijkomende straf die aan de hoofdstraf is gekoppeld zorgt ervoor dat er consequenties zijn bij niet-uitvoering, waarbij de "big stick" druk uitoefent op de rechtzoekenden en de gemeenschapsstraf zijn geloofwaardigheid behoudt (Beyens, 2010)).

"Er zijn categorieën van mensen waarvoor ik eerlijk gezegd denk dat de werkstraf nuttig kan zijn, maar voor anderen... zal ik die in het algemeen weigeren voor mensen bij wie ik het gevoel heb dat ze de werkstraf vragen omdat 'oh, ik heb al een gevangenisstraf gehad, dus om niet terug naar de gevangenis te gaan, laat me maar een werkstraf doen'. Het is een beetje uit gemakzucht of luiheid, in dat geval zal ik uiteraard veel voorzichtiger zijn en waarschijnlijk niet die richting op gaan." (Rechter 2)

Door de doelstellingen van de werkstraffen te onderzoeken, blijkt dat deze straf gericht is op het beïnvloeden van de overtreder: voorkomen dat hij het delict herhaalt, zich sociaal en professioneel weer integreren, de schade aan de samenleving herstellen...

Een van de vragen in deze studie was of het besluitvormingsproces van de werkstraf gebaseerd is op bewijs van de effectiviteit ervan. Rechter 5 stelde zich deze effectiviteit in vraag, en meer specifiek, de geschiktheid van de inhoud van de werkstraf in relatie tot verkeersovertredingen:

"Ik denk dat het grote voordeel is dat het de financiële last van een boete kan verminderen voor de betrokken personen, dat het bepaalde personen kan doen inzien dat maatschappelijk nut en dagactiviteit iets nuttigs kunnen zijn dat hen bezighoudt. Anderzijds denk ik dat het grote nadeel is dat er zelden of bijna nooit een verband bestaat tussen de overtreding en de activiteiten die deze straf vormen. We hebben dus maar weinig zicht op de manier waarop deze straf concreet wordt uitgevoerd." (Rechter 5)

De werkstraf kent ook beperkingen wat betreft de toepassing en de mogelijke effecten ervan. Enerzijds moet de overtreder de straf aanvaarden. Deze heeft volledige vrijheid om te kiezen of hij deze aanvaardt of weigert (zonder dat hij zijn keuze hoeft te verantwoorden). Deze straf, die bedoeld is om verantwoordelijkheid, rehabilitatie en re-integratie te bevorderen, blijkt niet bij alle profielen het gewenste succes te boeken. Over het algemeen geven rechters aan dat wanneer de persoon de geldboete kan betalen, deze de voorkeur krijgt boven de werkstraf, wat betekent dat de betrokkene niet dezelfde "ervaring" van de straf zal ondergaan: "Ik denk dat een autonome werkstraf veel zwaarder weegt dan een boete. Bij een boete maak je een overschrijving, het is geregeld, klaar." (Rechter 3). Anderzijds toont de werkstraf zijn beperkingen wat betreft de inhoud en aard van het uitgevoerde werk, evenals de effecten van deze straf. Sommige rechters vinden misschien niet zozeer de inhoud van het werk belangrijk, maar het signaal dat de straf afgeeft ("Ik denk dat in de eerste plaats het signaal het belangrijkste is." Rechter 4), terwijl anderen zich afvragen of de inhoud wel consistent is met het verkeersdelict. Verder blijkt uit de gesprekken met politierechters dat de communicatie tussen de magistraten en het "veld" van de uitvoering van werkstraffen niet systematisch georganiseerd is, maar eerder sporadisch, of zelfs niet bestaat. Politierechters hebben weinig zicht en inzicht in wat er in de praktijk wordt uitgevoerd, op welke plaatsen de straffen worden uitgevoerd en welke effecten ze hebben op de rechtzoekenden (recidive, re-integratie...). Het gebrek aan communicatie met de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de werkstraffen lijkt vooral te liggen in de rol van de rechter. Rechters 3 en 4 gaven aan dat ze meer contact hadden en meer terugkoppeling ontvingen over de uitvoering van straffen toen ze (substituut-)procureur des Konings waren, door ontmoetingen met de justitiehuisen of de afdeling Driver Improvement van Vias institute.

De feedback en ervaringen van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van straffen (justitiehuisen, begeleidingsdiensten en ook de rechtzoekenden) worden door rechters gezien als een meerwaarde in het besluitvormingsproces rond straffen. Het doel is om relevante informatie te verzamelen over wat praktisch haalbaar is en welke kansen dit eventueel kan bieden voor zowel rechters als rechtzoekenden, zonder inbreuk te maken op het beslissingsproces van de een of de uitvoering door de ander. Het streven is vooral om een informatieve en raadplegende benadering aan te nemen, vooral wat betreft de effecten van de AWS. Momenteel vinden de politierechters dat het beschikbare scala aan straffen en de

doelstellingen die de AWS nastreeft, voldoende zijn. De specifieke voorwaarden die een AWS kunnen begeleiden, lijken een geschikt instrument om de inhoud van de straf te sturen, al kunnen deze voorwaarden bij de uitvoering, zoals we zullen zien, moeilijk toepasbaar zijn.

Achter deze "filosofische" principes (doelstellingen, geschiktheid voor het profiel van de overtreder, mogelijke effecten) wordt de strafoplegging ook beïnvloed door pragmatische overwegingen. Deze overwegingen zijn zowel verbonden met de context van de persoon (kan en wil deze persoon de werkstraf uitvoeren) als met het beslissingsproces zelf (de tijd per dossier tijdens een zitting laat niet altijd toe om elk dossier grondig te bestuderen en de meest geschikte straf vast te stellen).

Het beslissingsproces voor sancties is vrij complex. Dit proces is opgebouwd uit drie belangrijke stappen: de voorbereiding van de zitting, de zitting zelf, en de uiteindelijke beslissing. De keuze van de sanctie wordt gevoed en beïnvloed door verschillende factoren die samenhangen met het profiel van de overtreder, en deze factoren kunnen variëren afhankelijk van de rechter, de aard van de overtreding of de doelen die met de sanctie worden nagestreefd (Delannoy et al., 2021). Bij de keuze voor een autonome werkstraf zijn er drie specifieke factoren die volgens de rechters bepalen of deze sanctie gepast of zelfs haalbaar is: de financiële en/of sociale kwetsbaarheid van de overtreder, de jonge leeftijd van de overtreder en, uiteraard, de aard van de overtreding (voor sommige overtredingen wordt een autonome werkstraf uitgesloten). Aan deze drie factoren wordt nog de instemming van de overtreder toegevoegd. De doeleinden van compensatie, verantwoordelijkheid en re-integratie lijken de eerste twee factoren te rechtvaardigen, zodat de overtreder zijn schuld aan de samenleving kan aflossen door middel van arbeid en verantwoordelijkheid kan dragen voor en door zijn daden. Deze idealistische doelstellingen worden echter geconfronteerd met de beperkingen van de realiteit, waaronder het gebrek aan begeleiding tijdens de uitvoering van de straf en het gebrek aan een directe link tussen de overtreding en de inhoud van de werkstraf. Daarnaast is er een gebrek aan terugkoppeling of informatie-uitwisseling over de uitvoering van de straf, evenals de moeilijkheden en beperkingen waarmee de justitiehuizen worden geconfronteerd. Over het algemeen beschouwen rechters de werkstraf als een legitieme sanctie, maar de uitvoering ervan blijft beïnvloed door pragmatische en contextuele overwegingen.

### 4.3 De uitvoering van straffen

Volgens de vertegenwoordigers van de expertisecel is er weinig geheim omtrent de inhoud van gemeenschapsstraffen. In het kader van opdrachten die door de gerechtelijke autoriteiten zijn uitgevaardigd, hebben de justitiehuizen de opdracht (mandaat) om gemeenschapsstraffen uit te voeren. Dit betreft "*alle straffen en maatregelen die in de gemeenschap worden uitgevoerd*" (experte 1), zoals probatiemaatregelen, autonome werkstraffen, 'bemiddeling en maatregelen' voor dienstverlening, en opleidingen (zoals die aangeboden door Vias institute). Drie wettelijke teksten regelen deze mandaten en hebben het Strafwetboek gewijzigd: de wet van 10 april 2014 die de artikelen 37octies tot 37undecies wijzigt, de wet van 17 april 2002 die de artikelen 37quinquies tot 37septies van het Strafwetboek wijzigt, en artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering (en om volledig te zijn, ook de wet van 29 juni 1964 inzake opschorting, uitstel en probatie).

Voor deze expertprofielen (aangezien zij de expertisecel van de Franstalige justitiehuizen vertegenwoordigen) is de term *sanctions communautaires* wel bekend, maar wordt deze weinig gebruikt aan de Franstalige kant, terwijl de term *gemeenschapsstraffen* daarentegen vaker voorkomt aan Nederlandstalige zijde.

Gemeenschapsstraffen hebben verschillende doelstellingen, waardoor ze flexibel en aanpasbaar zijn voor verschillende situaties (dit komt overeen met de "kameleon"-functie van de werkstraf, zoals eerder besproken): "Als we de parlementaire werken over het doel van de werkstraf bekijken, zijn de doelstellingen echt gevarieerd en divers. [Zoals] het vervangen van korte gevangenisstraffen, het geven van betekenis, ... Er zijn echt talloze doelen, dus ik ga niet zeggen dat het een containerbegrip is, want dat zou negatief zijn, maar iedereen vindt er wel iets in om de werkstraf te rechtvaardigen, zo gevarieerd zijn de doelen." (Experte 1). Echter, op het niveau van de justitiehuizen en de opdrachten van de gerechtelijke autoriteiten waarvoor ze zijn aangewezen, is het doel van de werkstraf om uitgevoerd te worden volgens de voorwaarden die door de politierechter zijn gesteld, en daarmee de veroordeelde in staat te stellen zijn straf uit te voeren (en juridisch in orde te zijn) en zich bewust te worden van zijn daden door middel van een "vrijwillige" werkactiviteit.

"We worden gemandateerd door een autoriteit, en dus is het doel in het justitiehuis inderdaad om de werkstraf uit te voeren die door de rechtbank is opgelegd. (...) Het is de bedoeling om de rechtzoekenden in orde te brengen met de justitie. (...) Het primaire doel is om de dader van het misdrijf bewust te maken door middel van een activiteit, iemand die een straf te vervullen heeft en een aantal uren te werken (...)" (Experte 2).

Wat betreft verkeersovertredingen zouden de doelen van de werkstraffen idealiter overeen moeten komen met de gepleegde overtreding. Er worden verschillende acties en strategieën ontwikkeld om de prestatieplaatsen te koppelen aan de aard van de verkeersovertredingen, maar deze taak is niet altijd eenvoudig. Hierdoor wordt de werkstraf in feite vaak teruggebracht tot een bestraffende maatregel. Het blijft een straf, en een autonome straf bovendien, met als voornaamste doel de overtreder te straffen:

" (...) in verband met verkeersdelicten, die de laatste jaren een specifiek thema zijn, proberen we prestatieplaatsen te vinden die gelinkt zijn aan de gepleegde overtreding, maar dat is absoluut niet eenvoudig bij een werkstraf. Want hoewel je een link kunt zien, bijvoorbeeld in de Vias-training die wordt aangeboden en uitgevoerd tijdens de probatie, voert Vias de training uit en werkt het aan de verantwoordelijkheid van de dader ten opzichte van zijn gedragingen. Voor verkeersdelicten en werkstraffen is het echter anders. Je kunt iemand hebben die een werkstraf uitvoert omdat hij betrapt is met een hoog alcoholgehalte, en die zal zijn straf uitvoeren in een park of tuin, met het onderhoud van een park of tuin. (...) Dus om een directe link te vinden tussen het type overtreding en de taak die uitgevoerd wordt in het kader van de werkstraf, is altijd wat moeilijker. (...) Maar inderdaad, gezien het specifieke thema van het verkeer, hebben we niet noodzakelijk specifieke prestatieplaatsen, dus is het eerst en vooral de sanctie die telt, waarbij de rechtzoekende een bepaald aantal uren moet werken ten behoeve van de gemeenschap. (...) Het is het sanctieaspect dat primeert, niet per se de pedagogische link tussen de prestatieplaats en het type overtreding." (Experte 2).

Wat betreft verkeersovertredingen en werkstraffen, merkt de expertisecel van de Franstalige justitiehuizen ook op dat er een toestroom van dossiers is op dit gebied, wat structurele problemen met zich meebrengt. Deze toestroom is zorgwekkend en heeft impact op de justitiehuizen. Enerzijds brengt de toename van dossiers een grotere opvolging door de justitiehuizen met zich mee, meer maatschappelijke enquêtes (en dus meer werkdruk voor justitieassistenten), en meer prestatieplaatsen die gevonden moeten worden. De impact op de organisatie en het dossierbeheer van de justitiehuizen is aanzienlijk, en verkeer is niet het enige domein waarvoor de justitiehuizen worden gemandateerd. Deze toestroom van dossiers kan niet worden opgevangen, wat leidt tot knelpunten op verschillende niveaus van de opvolging en uitvoering, wat resulteert in een steeds grotere achterstand bij de justitiehuizen. Dit fenomeen van knelpunten en wachtlijsten werd meer dan 15 jaar geleden al geïdentificeerd door Beyens (2010) en Luybaert et al. (2007), en lijkt nu te worden bevestigd, zo niet versterkt (cf. supra, sectie 2.2.4).

" (...) u vraagt ons naar de problematiek van verkeerszaken. Onlangs hebben we cijfers gepresenteerd, de werkstraffen in de Franstalige justitiehuizen voor verkeerszaken vertegenwoordigen 61% van onze dossiers. Dus 61% van de werkstrafdossiers die we in het justitiehuis hebben, betreft verkeerszaken, dat is enorm. (...) Maar wat ons opvalt, is dat de justitiehuizen ook verantwoordelijk zijn voor overtredders van seksuele delicten, intrafamiliaal geweld, mishandelingen. (...) Er is een knelpunt in de justitiehuizen, want er zijn veel dossiers, maar men kan niet altijd bijbenen qua zorg en afhandeling. Dit knelpunt is op alle niveaus aanwezig. Dus wij krijgen een toestroom van dossiers. Er is inderdaad eerst een filter bij ons, maar wanneer we het doorsturen naar een externe partner, zoals Vias of een prestatieplaats, blijft het knelpunt bestaan, omdat de maatregelen en alternatieve straffen toenemen, ook voor werkstraffen." (Experte 2).

Aan de andere kant kan deze toestroom ook een weerspiegeling zijn van een bepaalde realiteit binnen het besluitvormingsproces. Personen die in een situatie van insolventie verkeren, krijgen een autonome werkstraf opgelegd omdat ze de geldboete niet kunnen betalen, zelfs als ze al eerder voor een werkstraf waren veroordeeld.

"(...) tenslotte denk ik dat de beslissing van de rechters wordt beïnvloed door het feit of de rechtzoekende in staat is om de boete te betalen of niet. Want de boetes voor verkeersovertredingen zijn aanzienlijk, ze zijn fors, en ik denk dat de rechter soms, geconfronteerd met terugkerende dossiers en de insolventie van de rechtzoekende, oordeelt dat een alternatieve maatregel of een gemeenschapsstraf het minst nadelig is voor de persoonlijke situatie van deze personen. (...) ik weet niet zeker of het om een verkeersovertreding gaat, maar soms hebben we rechtzoekenden die al drie of vier werkstraffen hebben uitgevoerd. Waarom zou een magistraat dan een derde of een vierde werkstraf uitspreken? Wat beïnvloedt de beslissing van een magistraat? Maar dat zijn wellicht vragen voor de politierechters." (Experte 2)

In het besluitvormingsproces rondom sancties kunnen de justitiehuizen, en in het bijzonder de justitieassistenten, ook een adviserende rol vervullen. Dit advies wordt verstrekt door middel van een maatschappelijke enquête die voorafgaand aan de sanctiebeslissing kan worden uitgevoerd op verzoek van de gerechtelijke overheid, bijvoorbeeld de politierechter. Deze maatschappelijke enquête heeft tot doel om beknopte informatie te verstrekken die de gerechtelijke overheid kan helpen een geschikte beslissing te nemen met betrekking tot het profiel van de rechtzoekende. In dit onderzoek wordt onder andere bepaald of een werkstraf uitvoerbaar is, of dat een probatiestraf, zoals therapeutische begeleiding, beter zou passen. Er kan zelfs vooraf overleg plaatsvinden met de rechtzoekende om samen te bepalen wat het meest geschikt is. Deze maatschappelijke enquêtes, voorafgaand aan het vonnis, worden echter steeds minder vaak gevraagd door

de gerechtelijke overheden (zie Algemene Administratie van de Justitiehuisen, 2018 voor meer details), mede omdat ze een extra vertraging (één maand) opleveren in de behandeling van het dossier door de magistraten. Bovendien zou, gezien de grote toestroom van verkeersdossiers en de bijbehorende werkdruk, een stijging van het aantal verzoeken voor deze maatschappelijke onderzoeken vóór de sanctiebeslissing een zware uitdaging vormen.

Daarnaast worden de aanbevelingen die door het onderzoek zijn vastgesteld niet noodzakelijkerwijs opgevolgd (aangezien het om aanbevelingen gaat en de aanpak meer een raadgevend karakter heeft). Het is opmerkelijk dat het parket ook wordt gezien als een belangrijke speler in het besluitvormingsproces van de straf, doordat het bepaalt of de rechtzoekende al dan niet in aanmerking komt voor alternatieve straffen of maatregelen.

"De magistraten vragen het niet aan omdat ze denken dat het hun procedures zal vertragen, want voor ons is er minstens een maand nodig om de rechtzoekende te kunnen ontmoeten. Dus vragen de magistraten het niet aan en beslissen ze de sanctie tijdens de zitting. (...) Dus, er worden geen maatschappelijke enquêtes uitgevoerd omdat, integendeel, de magistraten denken dat het de termijn voor de procedure zou vertragen. En zelfs toen we wel maatschappelijke enquêtes uitvoerden, werd gezegd dat de werkstraf of de probatiemaatregel niet passend was of misschien niet geschikt, maar de beslissing werd toch genomen. (...) We analyseren inderdaad de situatie van de persoon en sturen dat door naar de magistraten. Een magistraat kan in ieder geval nog iets anders beslissen, eventueel met de invloed van de advocaat of wat er op de zitting wordt gezegd door de rechter. Dus de maatschappelijke enquête bepaalt niets op voorhand, het biedt alleen informatie aan de magistraten en de rechtbank. (...) Ik ben er niet zeker van dat we maatschappelijke enquêtes zouden kunnen uitvoeren gezien het aantal juridische verkeersdossiers. Enfin, ik denk dat op een gegeven moment de maatschappelijke enquête wel een hulp kan zijn, maar gezien het al maximale aantal dossiers dat we hebben in de justitiehuisen, zouden we het niet redden, het zou extreem moeilijk blijven, dus ja." (Experte 2)

Gezien de problematiek rond verkeerszaken en de snel groeiende hoeveelheid dossiers, hebben er overlegmomenten plaatsgevonden tussen de gerechtelijke autoriteiten, waaronder magistraten en de bevoegde ministers, en de directie van de justitiehuisen. Dit betrof met name de gerechtelijke arrondissementen waar de instroom het hoogst is, namelijk Brussel, Charleroi en Luik. De rechters gaven als antwoord aan de strafuitvoerende actoren vooral aan dat er een scala aan straffen beschikbaar is en dat zij deze toepassen. Bovendien ligt het strafbeleid in handen van de bevoegde minister, en de magistraten "passen dit enkel toe". Het is dus noodzakelijk om alle betrokken actoren ook op nationaal niveau te betrekken, uit de geïsoleerde benadering te stappen en op een samenhangende manier te werken.

"Wel, we hebben het onder de aandacht gebracht en uitgelegd. We zitten in een uitvoerende positie, hé, en wat magistraten ons vaak zeggen is: 'Ik heb een reeks straffen en sancties tot mijn beschikking, en ik gebruik die.' De magistraat spreekt zijn straf uit, maar houdt zich niet per se bezig met de uitvoering ervan. Daardoor ontstaan er verschillen tussen wat een magistraat beslist en wat de justitiehuisen uitvoeren. Ook al stemmen we regelmatig af en bespreken we de moeilijkheden, de magistraat staat voor zijn zittingen en dossiers en doet zijn uitspraken. (...) Dus ja, wij geven onze realiteiten door aan de bevoegde ministers, in de hoop aandacht te krijgen voor deze kwesties." (Experte 2)

Op het terrein leidt de aanzienlijke toestroom van dossiers tot een enorme achterstand in de behandeling ervan: sommige dossiers worden pas twee jaar na de veroordeling afgehandeld. Deze vertraging beïnvloedt de strafuitvoering, aangezien de professionele, familiale en sociale situatie van de betrokkene in twee jaar kan veranderen. Wanneer een rechtzoekende destijds tijd (en bereidheid) had om een werkstraf uit te voeren, kan de situatie twee jaar later volledig anders zijn, en kan hij dan niet langer beschikbaar of bereid zijn om de werkstraf uit te voeren, waarna hij vraagt om de alternatieve straf te ondergaan (het betalen van een boete of het dragen van een elektronische enkelband). Om de doorlooptijd van dossiers te versnellen, werd het outsourcing-project in het leven geroepen. Sinds 2023 is de uitbesteding van werkstraffen alleen mogelijk voor verkeersdossiers en voor profielen zonder antecedenten of nieuwe veroordelingen.

"Er is een gebrek aan personeel om de dossiers te behandelen, dus voor mij ligt dat bij de justitiehuisen omdat ik denk dat de griffies de mandaten naar de justitiehuisen sturen, maar wij hebben... ik weet niet hoeveel... ik denk dat er 2000 werkstraffen in afwachting van behandeling zijn. (...) vandaar het uitbestedingsproject om de achterstand te verminderen en het proces te versoepelen. (...) Het maakt het mogelijk om een deel van de verkeersdossiers weg te werken, die het grootste deel van de toestroom van dossiers in Brussel vormen." (JA2)

De uitvoering loopt ook tegen de grenzen aan van wat mogelijk is in termen van prestatieplaatsen. Waar het in de eerste jaren nog relatief haalbaar was om een verband te leggen tussen de overtreding en de inhoud/prestatieplaats, was dat toen er nog veel minder dossiers waren. Momenteel is dit praktisch onmogelijk.

"Ja, en wat ik ook belangrijk vind, is de keuze voor de autonome werkstraf. In het begin probeerde ik, toen er nog veel minder dossiers waren, om werkstraffen te regelen in bijvoorbeeld een CTR, in een traumacentrum voor verkeersslachtoffers, zoals bij William Lennox, zodat mensen de impact konden zien." (JA1)

Volgens de justitieassistenten maakt een eventuele mismatch tussen de inhoud van het werk en de aard van de overtreding, of het type werk dat uitgevoerd moet worden, de AWS betekenisloos in de ogen van de overtreeders. Ze konden zich niet voorstellen bepaalde werkzaamheden uit te voeren, noch wilden ze in bepaalde omgevingen werken. De aard van het werk verwonderde hen, en ze snapt niet dat dit het soort werk was dat hen werd opgelegd.... Het onbegrip over de "inhoud" van het werk wordt deels verklaard door een gebrek aan informatie en uitleg over de straf. De rol van de politierechter en de advocaat wordt hierin benadrukt: er wordt te weinig informatie en uitleg gegeven aan de veroordeelden over wat werkstraffen zijn en wat ze concreet inhouden. Dit gebrek aan informatie en het onbegrip van de reikwijdte van de werkstraf door sommige rechtzoekenden kan ook worden verklaard door hun afwezigheid tijdens de zitting: zij waren vertegenwoordigd door hun advocaat en werden mogelijk niet voldoende geïnformeerd of begrepen niet de betekenis van de straf, en hebben deze dus aanvaard zonder de volledige betekenis ervan te begrijpen.

Daarnaast is er een discrepantie tussen bepaalde profielen en de aard van de straf, evenals de moeilijkheid om de veroordeelden te bereiken: mensen die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten en die tot een werkstraf zijn veroordeeld, mensen die geen Frans spreken en die een werkstraf moeten uitvoeren, mensen zonder vaste verblijfplaats die hun vonnis niet kunnen ontvangen, of alleen via hun advocaat, en waarvan de situatie kan veranderen tussen het vonnis en de uitvoering van de straf. Deze profielen en hun mismatch of complexiteit maken de toepassing van een werkstraf moeilijk.

"En dan, op het moment van de zitting, is de situatie van de persoon al precair en we begrijpen niet dat er een werkstraf wordt opgelegd... bijvoorbeeld, iemand die een bevel heeft om het grondgebied te verlaten, die al een verzwakte medische toestand heeft, die geen Frans spreekt. Er zijn dus al moeilijkheden op het moment van het vonnis en we vragen ons af 'maar waarom geven ze een werkstraf?' Want dat zal moeilijk uitvoerbaar zijn. Er zijn ook soms daklozen. We hebben dan het adres van de advocaat of het kantoor. (...) En dan, ja, u zult me misschien zeggen dat hij in 2 jaar wel een woning zal gevonden hebben. Maar ik wil zeggen dat soms, zelfs op het moment van de zitting, de situatie van de rechtzoekende kritisch is, maar opnieuw, dit dossier wordt ons gestuurd met de boodschap dat het de enige straf is die we konden opleggen." (JA1)

"Ja, dus de rol van de advocaat op dat moment is ook heel belangrijk om de cliënt de autonome werkstraf uit te leggen, wat het doel is, wat het inhoudt. Want ze zijn daar en sommigen werken en zeggen tegen ons 'moet ik in mijn vrije tijd weer vrijwillig voor de samenleving werken?!'" (JA2).

Daarnaast melden de justitieassistenten dat er tekortkomingen zijn, vooral van advocaten: sommige informeren hun cliënten niet dat ze zijn veroordeeld tot een werkstraf, noch leggen ze uit wat dit inhoudt. Sommige rechtzoekenden ontdekken hun "straf" pas bij de oproeping om zich bij een justitieassistenten te melden. Behalve dat de betrokken advocaten hun adviesplicht niet naleven, heeft dit impact op het systeem als geheel: een persoon die niet wist dat hij of zij een AWS had gekregen, kan besluiten de straf niet uit te voeren. Dit dossier moet dan weer naar de probatiewaardcommissie om een beslissing te nemen, wat het proces verlengt en het systeem overbelast.

Een andere beperking in de huidige uitvoering van werkstraffen wordt ook door de justitieassistenten benadrukt: het gebrek aan begeleiding of ondersteuning voor rechtzoekenden met betrekking tot de gepleegde feiten. Door de huidige organisatie en de gestelde mandaten zijn de justitieassistenten niet in staat om werk te verrichten of begeleiding te bieden die gericht is op het voorkomen van recidive. Daarnaast bieden de mandaten geen mogelijkheid voor rechtzoekenden om deel te nemen aan begeleidingszittingen, therapieën of gesprekken waarin ze verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun daden of waarin hun rol in het verkeer wordt uitgelegd. Deze begeleiding valt bovendien niet onder de verantwoordelijkheid van de prestatieplaatsen. Volgens de betrokkenen belemmert dit gebrek aan begeleiding het bereiken van het doel van verantwoordelijkheid en re-integratie via de autonome werkstraffen (AWS). Om dit doel wél te realiseren, zou een andere straf moeten worden opgelegd, een straf die specifiek gericht is op het werken aan verantwoordelijkheid voor de gepleegde feiten.

"Bij een autonome werkstraf wordt er niet per se gewerkt rond de feiten, noch is er een doel om verantwoordelijkheid te nemen voor de feiten. Er is eigenlijk geen begeleiding. (...) Wij bieden geen begeleiding aan en ik bespreek nooit de feiten. Wanneer ik de persoon zie, houd ik me ofwel bezig met zijn verzwakte medische toestand, ofwel met zijn tekortkomingen, maar ik werk niet aan recidive. Ik werk niet aan verantwoordelijkheid, ik werk niet aan het effect. (...) Dus er moet een andere maatregel komen, meer een uitstel of een probatiewaardcommissie met een Vias-opleiding, want daar wordt gewerkt aan de feiten." (JA1).



Als het gaat om de effectiviteit van werkstraffen, kijken de justitieassistenten vooral naar hoe succesvol ze worden uitgevoerd, zonder dat zij zelf hoeven in te grijpen:

“Vanuit het perspectief van de justitieassistent is een geslaagde werkstraf er een waarbij de justitieassistent niet is tussengekomen in ons project. Het doel is dat de straf zonder problemen wordt uitgevoerd.” (JA2).

## 4.4 De ervaringen en keuzes van de delinquenten

De drie vrijwillige overtreeders zijn drie personen die zijn veroordeeld tot een werkstraf na een misdrijf wegens rijden onder invloed van alcohol. Slechts één van de deelnemers (O2) was betrokken bij een ongeval, niet dodelijk, maar met gewonden en materiële schade. Hun profielen worden hierna samengevat:

- Overtreder 1 (O1): vrouw, tussen 41 en 50 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol (tweede misdrijf, geen wettelijke recidive), werkloos (invaliditeit<sup>32</sup>), momenteel uitvoering van de straf in een zorg- en recreatiecentrum voor gehandicapten (een derde van de 50 uren uitgevoerd), berecht 2 jaar na de feiten;
- Overtreder 2 (O2): man, tussen 31 en 40 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol, primo-delinquent (werkloos op het moment van de feiten en werkend op het moment van de veroordeling), momenteel uitvoering van de straf in een revalidatie- en zorgcentrum voor gehandicapten (de helft van de 60 uren uitgevoerd), berecht 2 jaar na de feiten;
- Overtreder 3 (O3): man, tussen 31 en 40 jaar oud, veroordeeld voor rijden onder invloed van alcohol, primo-delinquent (op het moment van de veroordeling werkloos - in beroepsomscholing), heeft zijn straf uitgevoerd in een dagcentrum voor gehandicapten (in één week, 50 uren), berecht anderhalf jaar na de feiten.

Deze drie personen hebben al vóór het ontvangen van hun dagvaarding een advocaat geraadpleegd. Voor twee van hen was de reden eenvoudig: ze wilden een professional inschakelen die bekend is met de procedures en advies kan geven of kan helpen begrijpen wat hen te wachten stond (“iemand uit de sector, die ervaring heeft met dit soort zaken”, O3; “wel, ik wist niet wat ik kon verwachten, dus heb ik een advocaat gecontacteerd” (...)) Hij legde uit: ‘Dit is wat je riskeert, en dit is wat je tot die tijd moet doen.’ In essentie kwam het neer op wachten, wachten op de dagvaarding, waarna de verdedigingsstrategie kon worden bepaald”, O2. Voor overtreder 1 lag de reden meer praktisch: de diensten van een advocaat waren inbegrepen in haar burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering, waardoor ze<sup>33</sup> besloot de advocaat “van de verzekeraar” in te schakelen voor advies.

De rol van de advocaat voor deze profielen bleek essentieel in de voorbereiding van de verdediging en in de argumentatie voor de rechter, vooral om een goed beeld te krijgen van de mogelijke straffen. De voorbereiding omvatte het verzamelen van alle elementen die het dossier konden ondersteunen en het op de hoogte zijn van de straffen, waaronder de AWS. Voor de zitting, toen ze de dagvaarding had ontvangen, had de advocaat van overtreder 1 haar aangeraden snel een bloedonderzoek te laten doen om in het dossier de resultaten van de gamma-GT- en CDT-analyses aan de rechter voor te kunnen leggen: “ze zei me, als het [het bloedonderzoek] goed is, dan voegen we het toe aan het dossier. Het duurde twee weken om de analyses te krijgen en de zitting was drie weken na het ontvangen van de dagvaarding. Ik moest snel handelen. (...) je kunt niet vals spelen met de CDT” (O1). Voor overtreder 2 was de voorbereiding ook gericht op het volledig inzien van het dossier (en zich bewust worden van de ernst van de feiten) en het informeren van de advocaat over de stappen die de overtreder sinds het incident of ongeval had ondernomen, vooral naar de slachtoffers toe. Voor overtreder 3 was het een kans om de aanvraag voor een werkstraf voor te bereiden.

“Op dat moment had ik eindelijk alle verklaringen van iedereen, van mijn vriend die bij me in de auto zat en van de mensen die ik had aangereden. En het voelt toch vreemd om die verschillende standpunten te zien. (...) Hij vroeg me hoe ik menselijk gezien had gehandeld, welke houding ik had aangenomen tegenover de slachtoffers en anderen. (...) Hij raadde me ook aan om een bloedonderzoek te doen om de indicatoren te evalueren... de verschillende alcoholindicatoren, om de rechter gerust te stellen over mijn dagelijkse consumptie. (...) Want je moet weten dat de politie had aangegeven dat ik geen tekenen van dronkenschap vertoonde.” (O2).

In het strafproces ervaren overtreeders het juridische tijdsverloop vaak als lang en belastend: “En toen kreeg ik ze [de dagvaarding] pas in 2022. Ik had nauwelijks nieuws gekregen [ervoor], eigenlijk was het gewoon een jaar wachten. Het voelde als een zwaard van Damocles dat boven je hoofd blijft hangen, het was geen

<sup>32</sup> Voor de uitvoering van haar werkstraf moest de adviserend arts toestemming geven. Hij stelde bovendien vast dat zij niet meer dan 10 uur per week mag werken.

<sup>33</sup> De overtreder 1 is een vrouw. Wanneer we over haar spreken, gebruiken we het persoonlijke voornaamwoord.

goed jaar." (O2); "je moet lang wachten om te weten wat er zal gebeuren." (O1). Dan komt het moment van confrontatie met de politierechter, de zitting, waarin je jezelf moet verdedigen, je verantwoordelijkheid moet nemen, uitleggen wat er gebeurd is... soms twee jaar na de feiten ("Wel, ik heb het uitgelegd, maar het was toch al een tijd geleden; ik herinnerde me de grote lijnen, maar niet alles. (...) er was ondertussen veel gebeurd.", O1).

Het verhaal rond de zitting maakt duidelijk dat dit moment een echte confrontatie met de rechter is, die de beleving van de sanctie kan beïnvloeden. Voor de ene was het een "verplichte passage" waarbij ze "op haar donder kreeg", maar waarbij de rechter verder weinig indruk maakte ("ze deed haar werk", O1). Voor een ander (O3) was het iets opvallender, met enkele details van de zitting die zijn bijgebleven ("Het was heel klinisch: vragen, steeds dezelfde, geen voorkeursbehandeling, geen andere benadering. Iedereen wordt op dezelfde manier behandeld, en het duurde hooguit vijf minuten, echt heel kort."). Voor de laatste (O2) was het echter een ingrijpende ervaring. Voor overtreder 2 zijn veel details van zijn verschijning voor de rechtbank<sup>34</sup> in zijn geheugen gegrift: de beschrijving van de stappen ("ik was er om kwart voor negen", "ik wachtte op een bank"), de interacties met het personeel van de rechtbank ("ik meldde me aan bij een niet erg vriendelijke man die de aanwezigheidslijsten had"), zijn angstige toestand ("ik had duidelijk slecht geslapen, ik was een beetje gestrest"), de rechter ("een man"), en bepaalde zaken die vóór hem behandeld werden ("eentje bleef me echt bij, een jonge veelpleger..."). Twee jaar na de feiten, na de voorbereiding en gesprekken met zijn advocaat, zou hij eindelijk te weten komen wat hem te wachten stond:

"Maar toen ik naar de rechter keek, zag ik wel dat ik misschien de ergste was. [Waarom?] Hij trok toch wel een gezicht toen de griffier de feiten voorlas. Ik zag het gezicht van de rechter, die me aankeek met een blik van 'jij hebt het flink verknald'. En dus, de persoon bracht de feiten naar voren en zei wat hij als straf zou willen. Ik geloof dat het om 2 of 3 maanden rijbewijsintrekking ging, met een boete die ik niet meer precies weet, maar het was vrij streng. En toen, na dat alles, sprak mijn advocaat en bracht de verschillende punten naar voren die ik jullie heb verteld. (...) Daarna nam de rechter even de tijd om na te denken en zei 'Ja, luister, je hebt al 15 dagen rijbewijsintrekking gehad, je hebt al een bedrag betaald, je hebt werk gevonden, dat toont aan dat je redelijk verantwoordelijk bent'. (...) O ja sorry, mijn advocaat had ook benadrukt dat, naast het feit dat ik werk had gevonden, ik ook een verantwoordelijke functie had, een taak die vereist dat ik me verplaats met een voertuig. De rechter reageerde daarop en keek me daarna aan en zei 'luister, sta je open voor dienstverlening?' Ik zei dat ik voor elke straf openstond en dat ik niet terugschrok voor wat hij me ook zou geven. En toen zei hij 'Goed, luister, het zullen 60 uur werkstraffen zijn en als dat niet gebeurt, wordt het 2400€ boete.'" (O2)

Twee overtreeders kregen hun werkstraf te horen tijdens de zitting, terwijl de derde deze achteraf via haar advocaat te weten kwam. Het kiezen voor een werkstraf, of beter gezegd het instemmen met deze straf, werd door de overtreeders om verschillende redenen verklaard. Voor overtreder 3 was de keuze vanzelfsprekend, omdat hij de financiële last van een boete niet zou kunnen dragen. De zitting speelde hierin een belangrijke rol, aangezien hij daar zijn professionele situatie toelichtte en aangaf dat hij "de les had geleerd, dat het een vergissing was"). Voor overtreder 1 had de advocaat haar de mogelijke sancties uitgelegd, en zij vond dat ze er "niet slecht van afkwam". Ze beschouwde de AWS als waardevoller dan een boete, omdat ze haar tijd moest investeren: ("en een boete betaal je, en dan vergeet je het. Terwijl ik me hier moet organiseren, ik moet mensen ontmoeten. Het is anders... ik integreer me in het team... de AWS zorgt ervoor dat je bewust wordt van wat je hebt gedaan."). Voor overtreder 2 had de AWS meer betekenis, het had zin en het was een kans, terwijl zijn advocaat had aangeraden gewoon de boete te betalen.

"Het had meer betekenis dan gewoon een overschrijving doen en klaar. (...) Men biedt me de kans om dit op een andere manier te doen en iets betekenisvoller te maken van de fout die ik heb gemaakt en dus voor mij was het, was het veel logischer om dit te doen als de kans zich voordeed. (...) En ja, ik denk dat 60 uur niet veel is. (...) In ieder geval, als ik iemand zou moeten overtuigen om een keuze te maken, dan zou ik de argumenten herhalen die ik net heb genoemd herhalen en zeggen dat het voor mij veel meer betekenis had om uren te werken. Het hielp me om meer betrokken te zijn en bewust te worden van wat er om ons heen gebeurt, van het geluk dat we nog steeds hier zijn en niet te veel gevolgen hebben ondervonden, enzovoort." (O2).

"Mijn straf heeft niets te maken met wat ik heb gedaan (...) Voor alcohol en drugs, of snelheid, zouden we naar een revalidatiekliniek voor slachtoffers of verkeersslachtoffers moeten gaan. (...) Er zou meer coördinatie moeten zijn tussen de feiten en de plaats. (...) De AWS zou voor iedereen moeten zijn. Iedereen heeft vrije dagen of weekends (...) als je een fout hebt gemaakt, geef je iets van jezelf. (...) Ik heb een fout gemaakt, ik moet de gevolgen dragen." (O1)

<sup>34</sup> Dit vond plaats iets minder dan een jaar vóór het interview voor deze studie.

Wat betreft de straf en de uitvoering ervan, deelden de overtreeders over het algemeen een positieve beoordeling van hun ervaring met de werkstraf, zowel in het contact met de justitieassistent (altijd een vrouw), als in de keuze van de locatie en vooral het feit dat de justitieassistent hen een keuze gaf en samen met hen de locatie bepaalde die het beste bij hen zou passen, zoals bij overtreder 3 die een straf uitvoerde in verband met zijn beroepsomscholing (renovatie/bouwsector), evenals met betrekking tot het uitgevoerde werk. Zeker, de AWS gaat gepaard met verplichtingen (de werktijden, de beschikbaarheid van de locatie en de overtreeders, de week vakantie die verloren gaat, enz.), maar de verrijking om "iets te doen" en te worden geconfronteerd met een "andere" realiteit kwamen naar voren als de belangrijkste voordelen van deze ervaring. De langetermijneffecten zijn echter niet gegarandeerd. Volgens overtreder 1 wordt dit verklaard door de tijd tussen de overtreding en de straf, maar ook door de inhoud van de straf.

"Ik denk niet dat het een impact zal hebben zoals 'meer opletten'. Het is meer een persoonlijke verrijking. (...) Het probleem is dat we onze straf bijna twee jaar later uitvoeren terwijl het direct zou moeten zijn (...) hier hebben we de tijd om het voorbij te laten gaan, om het te vergeten." (O1)

"Die tijd die je moet nemen voor het uitvoeren van de werkstraf is gewoonweg niet beschikbaar voor andere zaken, dus het blijft best belastend. (...) Nu ben ik er klaar mee. Ik heb mijn les geleerd. Uiteindelijk is het echt heel, heel, héél positief. Tegelijkertijd is die week snel voorbijgegaan (...) Ik moet zeggen dat het eerlijk gezegd vrij goed geregeld was, gezien mijn situatie, mijn profiel, en wat er gebeurd is." (O3)

Een relatief onverwacht gegeven kwam naar voren in het gesprek met overtreder 3: hij mocht het personeel van het dagcentrum niet vertellen dat hij een "veroordeelde met een werkstraf" was, zonder te weten waarom. Hij werd voorgesteld onder de codenaam "het is een artikel 60<sup>35</sup>" en de directeur van de instelling vroeg hem zich zo aan de andere medewerkers voor te stellen. De reden voor deze beslissing om zijn status als veroordeelde te "verbergen" begreep hij niet, maar hij paste zich op zijn eigen manier aan.

"En dus zei hij tegen me: 'je bent artikel 60' en eigenlijk was dat niet zo... ik dacht bij mezelf: 'nee, ik ben geen artikel 60, ik wil dat niet' (...). Het blijft een werkstraf, dus ik dacht, ik ga dit maar als een stage beschouwen, aangezien ik economie studeer en voor mijn studie stage loop bij verschillende organisaties. Dus hier ging het om de openbare en private sector, gewoon om te zien hoe dat werkte. En ik ben er zo doorheen gekomen, want op een gegeven moment begrepen de mensen het, ik praatte een beetje met hen, ze snapten het een beetje (...)." (O3).

Deze overtreder is de enige die deze situatie heeft aangekaart. Een onbeantwoorde vraag was of het feit dat iemand "veroordeeld" is, of het feit dat "veroordeelden" hun straf daar uitvoeren, kan leiden tot stigmatisering door andere medewerkers of de cliënten van het centrum.

Deze drie trajecten geven een goed beeld van de ervaring van een werkstraf en het relatief trage juridische proces, gekenmerkt door voorbereidende stappen en twijfels. Alle drie maakten gebruik van een advocaat om zich te verdedigen, de implicaties te begrijpen en een strategie voor te bereiden (bijvoorbeeld door bewijs te verzamelen of acties aan te bevelen om de straf te verlichten). De rechtszitting liet verschillende indrukken achter: voor sommigen was het slechts een formaliteit, terwijl het voor anderen een keerpunt was in het erkennen van hun verantwoordelijkheid. De keuze voor de werkstraf werd als waardevol ervaren (het bood een alternatief voor de boete, die volgens de overtreeders wellicht tot een diepere bewustwording van hun overtreding zou leiden). De effectiviteit op lange termijn van deze straf blijft echter twijfelachtig, deels door het tijdsverschil tussen de overtreding en de uitvoering ervan. En hoewel de werkstraf over het algemeen wordt gezien als een verrijkende en positieve ervaring, wijzen de verschillen in hoe de overtreeders het juridische proces en de uitvoering van hun straf ervaren, op het belang van het personaliseren van sancties en het versnellen van de uitvoering om de impact te vergroten.

## 4.5 Methodologische reflecties

Na de interviews met de verschillende actoren die vooraf aan de studie waren geïdentificeerd, blijkt dat we één essentieel element over het hoofd hebben gezien: de "prestatieplaatsen". Dit zijn de plaatsen waar de werkstraffen daadwerkelijk worden uitgevoerd. De prestatieplaats speelt een onmiskenbare rol in de uitvoering van werkstraffen en is een sleutel tot de effectiviteit van deze straffen.

Het betrekken van deze actoren in de discussie en analyse van de effecten van werkstraffen had ons in staat gesteld om de redenen vast te leggen die hen motiveren om als prestatieplaats deel te nemen (of deze functie te verlaten), hun ervaringen met de veroordeelden en het "werk" dat vrijwillig wordt uitgevoerd, de lessen die

<sup>35</sup> <https://www.droitsquotidiens.be/fr/question/quest-ce-que-le-travail-sous-article-60>

ze daaruit trekken, de mogelijke uitwisselingen die ze hebben met de veroordeelden en wat dit al dan niet bijdraagt aan de werkcontext. Zoals blijkt uit de literatuurreview en de gesprekken met de justitiehuisen, is er momenteel een duidelijk tekort aan prestatieplaatsen. Om dit tekort beter te begrijpen, zou het nuttig zijn om direct te spreken met prestatieplaatsen die ervoor gekozen hebben deze functie te verlaten, zodat we de redenen en gevolgen hiervan kunnen begrijpen.

## 5 Conclusies en Discussies

De werkstraf, een kameleonachtige straf, komt naar voren als een multifunctionele en constructieve maatregel die zowel gericht is op herstel door de inhoud ervan als op rehabilitatie door het vermogen om gedrag te veranderen (Cartuyvels et al., 2017; Luypaert et al., 2007; Beyens, 2010). Ook draagt ze bij aan re-integratie, omdat ze een functie vervult in de socialisatie van de overtreder (van Kalmthout, 2006). De werkstraf is een autonome straf die voldoet aan de principes van individualisering en proportionaliteit, twee kernprincipes in het strafrecht. Dankzij haar specifieke aard kan deze straf, tot op zekere hoogte, afgestemd worden op het profiel van de overtreder en de ernst van de gepleegde feiten.

De analyse van de uitvoering en werking van de werkstraf heeft verschillende vraagstukken aan het licht gebracht, zowel wat betreft de rehabilitatie van de overtreiders als de institutionele afhandeling van deze straf. Als alternatief voor gevangenisstraf past de werkstraf binnen een kader van sociaal herstel en re-integratie van individuen in de samenleving. Toch is de uitvoering van deze straf en het bereiken van de doelstellingen niet zonder uitdagingen. De literatuur toont aan dat de effectiviteit van de werkstraf in grote mate afhankelijk is van de begeleiding van de overtreiders en de afstemming tussen de aard van de toegewezen taak, het profiel van de overtreder en de ernst van de overtreding. Een nauwgezette opvolging en aangepaste begeleiding kunnen helpen om overtreiders meer bewust te maken van de gevolgen van hun daden en hen aanmoedigen om te rehabiliteren. Hoewel de literatuurreview aangeeft dat gemeenschapsstraffen, waaronder de werkstraf, over het algemeen positieve effecten hebben op het voorkomen van recidive in vergelijking met traditionele straffen zoals boetes en gevangenisstraffen, is er nog steeds beperkte kennis over de specifieke componenten van succes: Zijn er bepaalde inhoudelijke of vormelijke aspecten van gemeenschapsstraffen die effectiever zijn voor de rehabilitatie van delinquenten? Is het effectiever in termen van recidivepreventie wanneer de werkstraf gecombineerd wordt met een therapeutisch programma? En in hoeverre zijn bepaalde profielen meer geschikt voor een werkstraf? Bovendien rijst de vraag in hoeverre de profielen van degenen die veroordeeld zijn tot een werkstraf vergelijkbaar zijn met de profielen van degenen die een gevangenisstraf hebben gekregen.

“ There are different ideas and arguments of what makes a sentence ‘effective’ because it depends on the purposes for which the sentence was imposed and how ‘success’ is measured.” (SCCJR, 2023).

Aan de andere kant is de samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren – rechters, advocaten, opvanginstellingen, juridische bijstandsdiensten, prestatieplaatsen en de delinquenten – cruciaal om de samenhang en effectiviteit van de werkstraf te waarborgen. Vlotte communicatie en het delen van relevante informatie kunnen vertragingen verminderen en de ervaring van de werkstraf voor alle betrokkenen optimaliseren. De interviews en verzamelde uitspraken tonen aan dat in België deze uitwisselingen en coördinatie tussen de actoren soms ontbreekt, ook tussen de federale en gewestelijke bevoegde overheden. Uit gesprekken met verschillende vrijwillige actoren blijkt dat de praktijk van de werkstraf vaak niet goed aansluit tussen de beslissing over de straf en de uitvoering ervan. Het is noodzakelijk om aan de kant van de magistraten, de beslissers van de straf, het besluitvormingsproces en de informatie die zij gebruiken te herzien. De analyse van de percepties en praktijken binnen dit proces heeft de factoren blootgelegd die het meest van invloed zijn op de keuze voor een werkstraf als sanctie, evenals de voordelen en doelstellingen van deze straf. Enerzijds zijn er factoren die verband houden met het profiel van de overtreder. Wanneer de rechtzoekende niet expliciet om deze straf vraagt, geven de rechters aan dat er drie belangrijke "identificatiefactoren" zijn die bepalen welke profielen het vaakst veroordeeld worden tot een AWS (of waarvoor zij de AWS het vaakst voorstellen):

- Personen in sociaal-economische, financiële of sociale kwetsbaarheid;
- Personen zonder opleiding, zonder werk, die mogelijk in een vorm van sociaal-professionele kwetsbaarheid verkeren;
- Jongeren (die zowel in sociaal-economische kwetsbaarheid kunnen verkeren als werkloos of zonder opleiding kunnen zijn).

Bovendien biedt de werkstraf talrijke voordelen en beoogt ze diverse doelstellingen die door de ondervraagde magistraten worden gewaardeerd. De werkstraf is flexibel en kan inspelen op klassieke doelen zoals "gedragsverandering" en "het aflossen van een schuld aan de samenleving", maar ook op meer specifieke doelen zoals "sociale re-integratie van de persoon", "het bieden van een nieuwe kans" en "het uitvoeren van een maatschappelijk nuttige activiteit". Deze specifieke doelstellingen kunnen aansluiten bij de "kenmerken" (behoeften) van profielen die als geschikter worden beschouwd voor een werkstraf. Aan deze doelstellingen

voegt zich een laatste argument dat door de rechters wordt genoemd: het behoud van een "blanco strafblad". Dit wordt gepresenteerd als een voordeel voor specifieke profielen, zoals jongeren en werkzoekenden, om hun toekomstige professionele re-integratie niet te belemmeren.

De werkstraf is een afspiegeling van zowel de wensen van de rechters als de realiteit van de uitvoering. Rechters, die verschillende doelen nastreven, zoals sociale re-integratie, compensatie voor de samenleving en het voorkomen van recidive, lijken soms de effecten van deze straf te idealiseren. Het ontbreken van een systematische opvolging van de impact van de AWS op de veroordeelden en op de samenleving als geheel maakt het echter moeilijk om de effectiviteit ervan te beoordelen. Hierdoor blijft de benadering van de rechters vaak ideologisch, zonder dat er een op feiten gebaseerde benadering (evidence-based approach) wordt toegepast.

Vanuit het perspectief van de strafuitvoerders spelen de justitiehuizen een cruciale rol bij de uitvoering van werkstraffen. Ze worden echter geconfronteerd met aanzienlijke uitdagingen: een grote instroom van dossiers, beperkte middelen (zowel menselijk als financieel) en een ongelijke verdeling van de prestatieplaatsen. Deze moeilijkheden worden verergerd door de overbelasting van het systeem en een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende actoren in het proces, met name met de federale en gewestelijke bevoegde overheden. Dit ondermijnt de potentiële voordelen van de werkstraf op sociaal en menselijk vlak en veroorzaakt aanzienlijke vertragingen in de verwerking van dossiers. De justitiehuizen en hun medewerkers kampen met achterstanden, terwijl de politierechters, die niet altijd op de hoogte zijn van deze praktische problemen (zoals een gebrek aan prestatieplaatsen en de inhoud van de taken), werkstraffen blijven opleggen zonder hun tempo te vertragen. Wanneer rechters zich echter bewust zijn van de bestaande moeilijkheden (die niet nieuw zijn, zoals eerder beschreven door Beyens, 2010), blijft de samenwerking tussen hen, de justitiehuizen en andere actoren (justitieassistenten, probatiecommissie) beperkt en niet systematisch. Regelmatige vergaderingen en het uitwisselen van ervaringen zijn echter essentieel om de coherentie van het systeem te verbeteren. Het is daarom noodzakelijk om de coördinatie op verschillende niveaus te versterken: tussen federale overheden en uitvoerende actoren, maar ook lokaal binnen de gerechtelijke arrondissementen. Hoewel er enkele initiatieven voor samenwerking bestaan, blijven deze sporadisch en onvoldoende. In deze context zou een regelmatigere dialoog gestimuleerd moeten worden, waarbij de grenzen van elke actor gerespecteerd moeten worden om overmatige inmenging te vermijden, wat de effectiviteit en levensvatbaarheid van werkstraffen zou kunnen ondermijnen.

Wat de overtreders betreft, is het belangrijk te erkennen dat de gerechtelijke procedure vaak traag verloopt. Een veroordeling die pas twee jaar na de feiten wordt uitgesproken, kan contraproductief zijn, omdat de effectiviteit van het ontradend effect van sancties afhangt van drie factoren: de zwaarte, de zekerheid en de snelheid ervan (Poirier, 2017). Hoewel de zwaarte en de zekerheid voor de drie overtreders aanwezig waren, ontbreekt het aan snelheid in de oplegging van de straf. Een straf die te ver in de tijd ligt, zal waarschijnlijk geen ontradend effect hebben (Poirier, 2017). In dit proces vormt de zitting – het moment van de confrontatie met de rechter en de daarbij horende symboliek – voor één van de drie overtreders een cruciaal moment waarop hij wordt geconfronteerd met het oordeel over zijn daden. De keuze voor een werkstraf werd door de betrokkenen ervaren als een kans om verantwoordelijkheid te nemen, een schuld te vereffenen en een straf uit te voeren die als zinvol werd ervaren. Dit gevoel werd soms versterkt door de aard van de prestatieplaats. Toch is de effectiviteit van de werkstraf op lange termijn niet vanzelfsprekend, deels door het tijdsverloop tussen de overtreding en de uitvoering van de straf. Hoewel werkstraffen doorgaans als een waardevolle en verrijkende ervaring worden beschouwd, tonen de uiteenlopende ervaringen van overtreders tijdens het gerechtelijke proces en de uitvoering van hun straf aan dat een meer op maat gemaakte aanpak en snellere afhandeling noodzakelijk zijn.

De AWS biedt diverse voordelen, maar de evaluatie en effectiviteit ervan worden bedreigd door de trage gerechtelijke procedures (met wachttijden tot twee jaar), de overbelasting van het systeem en een implementatie die niet altijd gebaseerd is op bewezen effectiviteit. Het versterken van de samenwerking tussen actoren – bijvoorbeeld door het delen van ervaringen, lessen en knelpunten – het toepassen van een op feiten gebaseerde beleidsaanpak, en het verbeteren van de terugkoppeling van het werkveld naar beleidsmakers, zijn cruciale pijlers om de effectiviteit en legitimiteit van deze straf te vergroten. Hoewel de werkstraf aanzienlijke voordelen biedt op het vlak van re-integratie, is continue evaluatie noodzakelijk om de praktijk af te stemmen op maatschappelijke veranderingen en op de specifieke behoeften van overtreders. Een diepgaande reflectie over de relatie tussen de straf en langdurige rehabilitatie blijft onmisbaar om de positieve impact van deze maatregel op de samenleving te maximaliseren. Kortom, de werkstraf is een krachtig instrument voor sociale re-integratie, op voorwaarde dat de uitvoering zorgvuldig wordt afgestemd op

individuele omstandigheden en wordt ondersteund door een effectieve interinstitutionele samenwerking, inclusief een tijdige uitspraak van vonnissen.

## 6 Aanbevelingen

De probatieregels van de Raad van Europa bepalen dat de bevoegde autoriteiten de nodige middelen moeten verschaffen voor het uitvoeren van grondig onderzoek en evaluaties om de doeltreffendheid van het probatiewerk te verbeteren. Ze moeten onderzoek aanmoedigen dat gebruikt wordt om het beleid en de praktijk van probatie te sturen (Geiran & Durnescu, 2019). Dit stelt hen in staat een evidence-based aanpak toe te passen bij het bepalen van de strategie van hun strafbeleid. In België zijn systematische studies naar de effecten van straffen (en hun effectiviteit) vrijwel onbestaande, met name op het gebied van verkeersdelicten.

Het uitvoeren van systematische studies brengt verschillende uitdagingen met zich mee. Naast de financiering is de toegankelijkheid van gegevens een van de grootste struikelblokken. Het verkrijgen van toegang tot gegevens over veroordelingen, met name over de verdeling tussen de verschillende straffen en verkeersdelicten, was geen sinecure. De toegankelijkheid, centralisatie en actualisatie van gegevens en statistieken is een absolute voorwaarde die momenteel gedeeltelijk ontbreekt in België. Dit kan echter op middellange tot korte termijn worden aangepakt door de creatie van een "recidivedashboard" voor verkeersrecidive (zie hierover de haalbaarheidsstudie uitgevoerd door het Vias Instituut, De Roeck & Verwee (2024), evenals het door BELSPO gefinancierde IIHA-project, vermeld in sectie 3.2). Om sancties effectief te evalueren, moeten ook de indicatoren worden vastgesteld die geëvalueerd zullen worden, en moet worden bepaald wat geëvalueerd wordt en hoe dat wordt gedaan. Recidive is een vaak gebruikte indicator. De implementatie van het recidivedashboard is gericht op het volgen van delinquenten in hun gerechtelijk traject en het bepalen na welke sancties zij recidiveren, hoe snel, en voor welke overtredingen. Maar recidive is slechts één parameter; financiële en maatschappelijke kosten, evenals de inhoud en modaliteiten van de sancties, zijn andere. Zonder concrete, meetbare, haalbare en gedefinieerde doelen kunnen effectiviteitsmetingen alles en niets betekenen.

Bovendien mogen evaluaties de praktijkmensen die betrokken zijn bij sancties, hun processen en de opvattingen die zij hebben over de sancties en hun effecten, niet negeren. In dit verband bieden kwalitatieve methoden voor het verzamelen van gegevens, zoals interviews en/of focusgroepen en/of observatie, de mogelijkheid om deze processen en opvattingen te documenteren. Ze verrijken de evaluatie van de effecten van sancties met de ervaringen van praktijkmensen en helpen begrijpen waarom en hoe een bepaalde sanctie vanuit hun perspectief als effectief kan worden gedefinieerd.

Wat betreft de uitvoering van werkstraffen heeft de literatuurstudie en interviews verschillende actiesuggesties opgeleverd:

### 1. Samenhang tussen profielen en de sanctie

Politierichters hebben bepaalde profieltypes geïdentificeerd die "meer kans" maken om veroordeeld te worden tot een werkstraf. Hoewel deze aanpak niet evidence-based is, is ze gebaseerd op veronderstellingen over de geschiktheid van de straf voor het profiel. Positieve effecten zouden kunnen worden bereikt door het toepassen van werkstraffen (en breder: gemeenschapsstraffen) af te stemmen op de "criminologische" behoeften van delinquenten. Dit kan de effectiviteit van maatregelen verbeteren. Een mogelijke aanpak is een soort screening of risicobeoordeling voorafgaand aan de strafbepaling, uitgevoerd door een maatschappelijk onderzoek, om de meest geschikte maatregel te kiezen met als doel recidive te voorkomen (Capdevila et al., 2016).

### 2. Een werkstraf met duidelijke doelen

Een van de doelen van de werkstraf is het "herstellende" aspect. Door middel van vrijwilligerswerk repareert de veroordeelde symbolisch, althans gedeeltelijk, de schade die aan de gemeenschap is toegebracht. Om deze reparatie optimaal te laten zijn, moet het doel van het uitgevoerde werk worden begrepen door alle betrokken partijen: de veroordeelde, de gemeenschap, de uitvoerders en de beslissers van de straf. Dit vereist strategische communicatie over het werk en het nut ervan, met name richting de lokale gemeenschappen waar het wordt uitgevoerd. Daarnaast moet er een diversiteit aan uitvoeringslocaties zijn en moeten lokale gemeenschappen worden betrokken.

Om het "utilitaire" doel van het werk van veroordeelde delinquenten te ondersteunen, kunnen verschillende aspecten van de strafuitvoering worden geoptimaliseerd. Er is bijvoorbeeld samenhang tussen de aard van de overtreding en de "aard" van de werkplek: voor overtredingen die te maken hebben met alcohol of te hard rijden, kan een straf in een afkickkliniek/centrum of een centrum voor verkeersslachtoffers de bewustwording



van de overtreeders vergroten. Deze aanpak helpt om een beter begrip van de gevolgen van de overtreding te bevorderen, om het afschrikwekkende en educatieve effect van de straf te vergroten, en ook om de overtreder direct verantwoordelijk te maken voor de gevolgen van zijn of haar daden. Er zijn ook de lessen die werk de dader kan leren. Door "nuttig werk" aan te bieden, kunnen veroordeelde delinquenten nieuwe technische en beroepsvaardigheden verwerven, nieuwe ervaring opdoen, een vorm van verantwoording afleggen... maar ze kunnen dit nuttige werk ook meer ervaren als een "nuttige" terugbetaling aan de gemeenschap (die het nut van deze prestatie ook kan waarderen).

### 3. Begeleiding tijdens de straf

De integratie van begeleidingssessies in het werkstraffenprogramma, met name om de overtreeders bewust te maken van de gevaren die aan hun strafbare feiten verbonden zijn, zal een diepere reflectie over risicogedrag bevorderen en blijvende veranderingen in de gewoonten van de overtreeders stimuleren. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van individuele of groepsessies, net zoals werkstraffen geheel of gedeeltelijk in groepsverband kunnen worden uitgevoerd, naar het voorbeeld van Nederland (reclassering.nl, n.d.). Op het gebied van individuele ondersteuning hebben reclasseringsdiensten in het Verenigd Koninkrijk Structured Supervision Programmes (SSP) geïntroduceerd als onderdeel van de reclassering. Deze bestaan uit 12 sessies met gestructureerde oefeningen die de deelnemers betrekken en die de basis vormen voor discussies over overtreding en persoonlijk leven (Hylton, 2011). Na dit soort programma's kan individuele ondersteuning voor verkeersovertreders ook de vorm aannemen van professionele/persoonlijke coaching, gericht op het planten van de kiemen van verandering in de professionele, sociale en persoonlijke situatie van de overtreder, waarbij de persoon vaardigheden verwerft zoals het omgaan met conflicten of agressie, het begrijpen van gevaarlijk gedrag, enz.

### 4. Zichtbaarheid en transparantie

De zichtbaarheid van tot gevangenisstraf veroordeelden maakt de sanctie zichtbaar en draagt bij aan het algemene afschrikkende effect van sancties. Bovendien mag de status van veroordeelden met een werkstraf in de ogen van andere werknemers op de plaats waar de straf wordt uitgezeten, niet worden verhuld, evenmin als het doel van het werk dat ze doen. Het verbergen van de "veroordeelde" status kan contraproductief zijn en misverstanden veroorzaken. Een meer open benadering kan een meer inclusieve en stigmavrije werkomgeving bevorderen, vooroordelen verminderen en de integratie van delinquenten bevorderen, wat kan bijdragen aan hun rehabilitatie en sociale re-integratie. Er moet ook voor worden gezorgd dat de zichtbaarheid van veroordeelde delinquenten die een werkstraf uitzitten "niet-repressief" en niet-stigmatiserend is. Het doel is niet om te kunnen controleren wat ze doen, maar om de genoegdoening die ze hebben ondergaan te (de)tonen.

### 5. Keuzevrijheid voor de veroordeelden

De drie daders die vrijwillig meewerkten aan dit onderzoek waren aangenaam verrast dat ze konden meebeslissen over waar ze hun straf zouden uitzitten. Door gedetineerden te laten meebeslissen over waar ze hun werkstraf zullen uitzitten, rekening houdend met hun vaardigheden, interesses en carrièreaspiraties, wordt de betrokkenheid en motivatie van de gedetineerden vergroot, waardoor de straf lonender wordt en mogelijk hun re-integratie bevordert.

### 6. Overbelasting van het systeem

Gezien de toenemende instroom van zaken met betrekking tot werkstraffen voor verkeersovertredingen, wordt aanbevolen de capaciteit van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van deze straffen te versterken, met name wat betreft personele middelen en gebouwen. Bovendien zou een betere coördinatie tussen de verschillende actoren, zoals rechters, openbare aanklagers, rechtbanken en gerechtelijke arrondissementen, een efficiëntere verdeling van de zaken en kortere behandelingsduur mogelijk kunnen maken.

### 7. Evaluatie van werkstrafervaringen

Systematische studies om de ervaring van de werkstraf, de effecten ervan op de criminele carrière van de delinquent (alsook op zijn persoonlijke en professionele carrière) en de effecten ervan op de gemeenschap te evalueren, zijn noodzakelijk in België en zouden zelfs een integraal onderdeel van de strafuitvoering moeten zijn. Dit helpt opnieuw om de waarde van de werkstraf te "verhogen", maar maakt ook voortdurende aanpassingen mogelijk op basis van evaluaties en maatschappelijke veranderingen.

## 8. Redelijke gerechtelijke termijnen

Ervoor zorgen dat straffen effectief zijn, betekent ook dat overtredingen binnen een redelijke termijn worden behandeld en bestraft. Door overtreders snel nadat ze een overtreding hebben begaan te straffen, wordt de afschrikkende werking van de straf vergroot. Het verband tussen de gepleegde handeling en de straf kan door de overtreder (en zijn omgeving) worden gelegd en dit maximaliseert het preventieve en corrigerende effect op het gedrag van overtreders.

## Références

- Administration Générale des Maisons de justice. (2018). Administration Générale des Maisons de justice. Rapport Annuel 2018. In *Fédération Wallonie-Bruxelles*.
- Adriaensen, M., Kluppels, L., & Goldenbeld, C. (2015). Mise en Application du Code de la Route - Dossier thématique sécurité routière no. 3. *Institut Belge Pour La Sécurité Routière - Centre de Connaissance Sécurité Routière*.
- Alberda, D. L., Drost, V. A. ., & Wartna, B. S. J. (2010). Recidive onder werkgestrafte jongeren. *Wetenschappelijk Onderzoek- En Documentatiecentrum*, 5, 1–21.
- Benbouriche, M., Vanderstukken, O., & Guay, J. (2015). Les principes d'une prévention de la récidive efficace : le modèle Risque-Besoins-Réceptivité. *Pratiques Psychologiques*, 219–234. <https://doi.org/10.1016/j.prps.2015.05.002>
- Bennett, B. N., & Bowen, P. (2022). The Future of Unpaid Work. Payback with purpose. *Centre for Justice Innovation*, June.
- Bewley, H. (2012). The effectiveness of different community order requirements for offenders who received an OASys assessment. *Ministry of Justice Research Series*, 17/12(October).
- Beyens, K. (2010). From 'Community Service' to 'Autonomous Work Penalty' in Belgium. What's in a Name? *European Journal of Probation*, 2(1), 4–21. <https://doi.org/10.1177/206622031000200102>
- Beyens, K., & Aertsen, I. (2006). De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter? *Panopticon*, 27(4), 1–6.
- Blay, E., & Larrauri, E. (2018). Community punishments in Spain: A tale of two administrations. *Community Punishment*, January, 191–208. <https://doi.org/10.4324/9781315768489-11>
- Blom, M., Bregman, I. M., & Wartna, B. S. J. (2011). Geregistreeerde verkeerscriminaliteit in kaart. Een kwantitatief beeld van achtergrondkenmerken en de recidive van geregistreeerde verkeersdelinquenten in Nederland. *Cahier*, 6, 1–65.
- Bonta, J., & Andrews, D. A. (2007). Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité. *Sécurité Publique Canada*. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsk-nd-rspnsvty/index-fr.aspx>
- Bouffard, J. A., & Muftić, L. R. (2007). The Effectiveness of Community Service Sentences Compared to Traditional Fines for Low-Level Offenders. *The Prison Journal*, 87(2), 171–194. <https://doi.org/10.1177/0032885507303741>
- Brion, M., Meunier, J.-C., Tsapi, A., Vissers, J., Matus, S., Dromlova, E., & Ludo, K. (2018). *Les approches éducatives et thérapeutiques comme réponses aux infractions routières. Revue de la littérature et applicabilité au contexte belge*.
- Cabinet Office. (2008). Engaging communities in fighting crime: A review by Louise Casey. *London: Cabinet Office*. [http://www.safercommunitiesscotland.org/Documents/Engaging Communities in Fighting Crime \(2008\).pdf](http://www.safercommunitiesscotland.org/Documents/Engaging Communities in Fighting Crime (2008).pdf)
- Capdevila Capdevila, M., Puig Ferrer, M., Framis, B., Garrigos Bou, A., Mora Encinas, J., Batlle Manonelles, A., Lopez Izquierdo, B., & Blanch Senrentill, M. (2016). Recidivism in community sanctions and measures 2015 (executive summary). *Area of Social and Criminological Research and Training Centre for Legal Studies and Specialized Training*.
- Carr, N. (2015). Community sanctions and measures. In *The Routledge Handbook of Irish Criminology* (Issue 2015). <https://doi.org/10.4324/9781315779003-27>
- Cartuyvels, Y., Guillain, C., Slingerneyer, T., Jonckheere, A., Maes, E., Beyens, K., Lombardi Stochetti, M., & Roosen, M. (2017). *Les alternatives à la détention en Belgique: un état des lieux, à l'aune du conseil de l'Europe* (la Charte (ed.)).
- Conseil de l'Europe. (2017). Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux Règles

européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté. *Comité Des Ministres, CM/Rec(2012)22* (mars 2017).

Conseil Supérieur de la Justice. (2024). *CINQUIÈME BAROMÈTRE DE LA JUSTICE 2024*.

Delannoy, S., Silverans, P., & Nieuwkamp, R. (2021). *Mise en perspective de l'adéquation des sanctions pour les récidivistes en matière de roulage. Revue documentaire des effets des sanctions et analyse qualitative*.

Delannoy, S., Verwee, I., & Nieuwkamp, R. (2022). Le processus de sanction par les tribunaux de police belges et l'influence de facteurs non-réglés. Etude de cas standardisés – Vignettes. *Institut Vias*, 1–90.

Félix, B., Kluppels, L., Meulemans, C., Vandenreijt, B., & Wiseur, A. (n.d.). *An Educational Programme for Aggressive Drivers An Alternative Penalty for Road Rage in Belgium*.

Gaes, G. (2001). Evaluation d'un programme: Lignes directrices pour poser les bonnes questions. In *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces* (Vol. 1, p. 209).

Geiran, V., & Durnescu, I. (2019). Implementing Community Sanctions and Measures: Guidelines. In *Council of Europe*. <https://rm.coe.int/implementing-community-sanctions-and-measures/1680995098>

Harris, K. (1986). The Goals of Community Sanctions. *Department of Criminal Justice, Temple University, Philadelphia, PA*.

Henneguelle, A., & Monnery, B. (2017). Prison, peines alternatives et récidive. *Revue Française d'économie*, XXXII(1), 169–207. <https://doi.org/10.3917/rfe.171.0169>

Hoge Raad voor de Justitie. (2024). *Vijfde justitiebarometer 2024. De blik van de burger: Vol. avril*.

Hylton, J. (2011). Engage: A Structured Supervision Approach. Hertfordshire Probation Trust 2011.

Jacobs, A., & Dantinne, M. (2002). La loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 815–888.

Jeuniaux, P., Mine, B., Robert, L., & Maes, E. (2024). *Le développement d'une base de données historique intégrée pour l'étude de la récidive et des carrières criminelles. Rapport de recherche*.

Jouette, P. (2017). En finir avec les tigres de papier: l'effectivité des peines alternatives à l'emprisonnement. In *Michel Danti-Juan. Quelle place pour les alternatives à la prison au seuil du XXIe siècle ?* 30, Presses universitaires juridiques Université de Poitiers; LGDJ une marque de Lex-tenso, pp.53, 2017, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers. Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers.

Jung, M. (2021). PROBATION AND COMMUNITY SANCTIONS: A COLLECTION OF RESEARCH FINDINGS FROM CRIMINOLOGICAL HIGHLIGHTS by. *Probation and Community Sanctions. A Collection of Research Findings from Criminological Highlights, May*. [https://www.crimsl.utoronto.ca/sites/www.crimsl.utoronto.ca/files/ProbationCommSanct%28MariaJung%29\\_CrimHighlights\\_web\\_upload\\_1.pdf](https://www.crimsl.utoronto.ca/sites/www.crimsl.utoronto.ca/files/ProbationCommSanct%28MariaJung%29_CrimHighlights_web_upload_1.pdf)

Kennefick, L., & Guilfoyle, E. (2022). *An Evidence Review of Community Service Policy, Practice and Structure* (Issue November 2021).

Killias, M., Aebi, M., & Ribeaud, D. (2000). Does Community Service Rehabilitate better than Short-term Imprisonment?: Results of a Controlled Experiment. *The Howard Journal*, 39(1), 40–57.

Klement, C. (2015). Comparing the effects of community service and imprisonment on reconviction: results from a quasi-experimental Danish study. *Journal of Experimental Criminology*, 11, 237–261. <https://doi.org/10.1007/s11292-015-9231-1>

Kluppels, L., Delannoy, S., & Silverans, P. (2021). Mesures éducatives courtes pour les contrevenants routiers: Aperçu, évaluation et application des mesures éducatives courtes. *Bruxelles, Belgique: Institut Vias – Centre Connaissance de Sécurité Routière*.

Lecoq, N., & Nederlandt, O. (2022). La peine de surveillance électronique: une peine « tampon » en voie de réhabilitation? *Journal Des Tribunaux*, 7(629), 441–446.

- Luypaert, H., Françoise, C., Beyens, K., & Kaminski, D. (2007). *Werken en leren als straf. Onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België/Le travail et la formation comme peines. Recherche sur l'exécution des peines de travail et des injonctions formatives en Belgique.*
- McIvor, G. (2010). Paying Back: 30 Years of Unpaid Work by Offenders in Scotland. *European Journal of Probation, 2*(1), 41–61. <https://doi.org/10.1177/206622031000200104>
- McIvor, G., Beyens, K., Blay, E., & Boone, M. (2010). Community Service in Belgium, the Netherlands, Scotland and Spain: A Comparative Perspective. *European Journal of Probation, 2*(1), 82–98. <https://doi.org/10.1177/206622031000200106>
- Ministry of Justice. (2012). *Government response to Punishment and Reform: Effective Community. IA No: MoJ*(October), 1–17.
- Nieuwkamp, R., Slootmans, F., & Silverans, P. (2017). *Focus sur la récidive au volant. Étude approfondie des profils de récidivistes sur base des dossiers judiciaires des tribunaux de police de Louvain et de Malines.*
- Paris, D., & Layani, D. (2018). Les leviers permettant de dynamiser le Travail d'Intérêt Général. *Ministère de La Justice (France)*, 59.
- Poirier, B. (2017). *Dissuasion et infractions routières chez les individus ayant une faible maîtrise de soi par.* Université de Montréal.
- Robert, P. (2016). Les paradoxes de la récidive. *Criminocorpus [En Ligne]*, 6(mis en ligne le 26 février 2016). <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/criminocorpus.3181>
- Roberts, J. V., & Roach, K. (2004). *Les sanctions communautaires : le point de vue des victimes d'actes criminels - Une étude exploratoire.*
- Safe & Just. (n.d.). *Community-based sanctions.*
- SCCJR. (2023). Community Sentences and Financial Penalties. *Online.*
- Seagrave, J. (1996). What's in a Word? 'Community' Policing in Britain, USA and Canada. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles, 69*(1), 30–40. <https://doi.org/10.1177/0032258x9606900105>
- Service Correctionnel Canada. (2001). *Compendium 2000 des programmes correctionnels effiacés* (S. correctionnal Canada (ed.)). Ministère des Approvisionnements et Services Canada. [https://publications.gc.ca/collections/collection\\_2024/scc-csc/JS82-100-2000-fra.pdf](https://publications.gc.ca/collections/collection_2024/scc-csc/JS82-100-2000-fra.pdf)
- The United Nations. (2020). *Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Report of the Workshop. Reducing Reoffending: Identifying Risks and Developing Solutions.* [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/14th\\_Congress/01\\_WholeText.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/14th_Congress/01_WholeText.pdf)
- Tonry, M. (2015). Community Punishments. In The Academy for Justice (Ed.), *Reforming Criminal Justice. Volume 4: Punishment, Incarceration, and Release* (Vol. 4, Issue 2013, pp. 187–203).
- van Kalmthout, A. (2006). De Werkstraf in Vergelijkend Perspectief. *Panopticon, november 1885*, 19–33.
- Vlaams Parlement. (2024). *Beleids- en begrotingstoelichting Justitie en Handhaving Begroting 2024* (Vol. 2023, Issue 1).
- Wardenier, N., Vermeulen, C., & Nieuwkamp, R. (2021). *Sur l'implication des récidivistes au volant dans les accidents de la route Rapport n° 2021-R-12-FR.*
- Yang, X. (2018). Changes in European instruments as a reflection of a shift in legal philosophies relating to community sanctions and measures. *European Journal on Criminal Policy and Research, 25*, 153–169.
- Yukhnenko, D., Blackwood, N., & Fazel, S. (2020). Risk factors for recidivism in individuals receiving community sentences: A systematic review and meta-analysis. *CNS Spectrums, 25*(2), 252–263. <https://doi.org/10.1017/S1092852919001056>
- Yukhnenko, D., Wolf, A., Blackwood, N., & Fazel, S. (2019). Recidivism rates in individuals receiving community sentences: A systematic review. *PLoS ONE, 14*(9), 1–15. <https://doi.org/https://doi.org/10.1371/journal.pone.0222495>

## Juridische documenten

Recommandation CM/Rec (2017) 3 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (adoptée par le Comité des Ministres le 22 mars 2017, lors de la 1282e réunion des Délégués des Ministres) : <https://rm.coe.int/168070c09a> (geraadpleegd op 28 augustus 2024).

## Geciteerde en geraadpleegde websites

### **Duitsland**

ADAC: Gefährliches Verhalten im Straßenverkehr. Geraadpleegd van <https://www.adac.de/>

Bundesministerium der Justiz: Bewährungshilfe und gemeinnützige Arbeit. Geraadpleegd van <https://www.bmj.de/>

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Gemeinnützige Arbeit als Strafmaßnahme. Geraadpleegd van <https://www.dguv.de/>

Deutsche Verkehrswacht: Verkehrserziehungskurse. Geraadpleegd van <https://www.deutsche-verkehrswacht.de/>

Deutscher Verkehrssicherheitsrat: Strafrechtliche Konsequenzen bei Alkohol am Steuer. Geraadpleegd van <https://www.dvr.de/>

Juraforum: Sanktionen bei Verkehrsdelikten. Geraadpleegd van <https://www.juraforum.de/>

Statistisches Bundesamt: Wiederholungstäter im Straßenverkehr. Geraadpleegd van <https://www.destatis.de/>

Verkehrsportal: Fahren ohne Fahrerlaubnis. Geraadpleegd van <https://www.verkehrsportal.de/>

### **België**

Loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police : [https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-17-avril-2002\\_n2002009412](https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-17-avril-2002_n2002009412)

SPF Justice – Condamnations, suspensions et internements : [https://justice.belgium.be/fr/statistiques/condamnations\\_suspensions\\_du\\_prononce\\_et\\_internements#7](https://justice.belgium.be/fr/statistiques/condamnations_suspensions_du_prononce_et_internements#7) (geraadpleegd op 8 juli 2024).

SPF Justice – Maisons de justice : [https://justice.belgium.be/fr/statistiques/maisons\\_de\\_justice#2](https://justice.belgium.be/fr/statistiques/maisons_de_justice#2) (geraadpleegd op 9 juli 2024).

Commune de Saint-Gilles : <https://stgilles.brussels/services/prevention/justice-mediation-et-semja/semja/> (geraadpleegd op 9 juli 2024).

Fédération Wallonie-Bruxelles – Activités des Maisons de Justice : <https://statistiques.cfwb.be/maisons-de-justice/activites-des-maisons-de-justice/guidances-suivis-mediations-et-mesures/> (consulté le 10 juillet 2024).

Agentschap Justitie en Handhaving : <https://www.vlaanderen.be/agentschap-justitie-en-handhaving/cijfers/cijfers-justitieuizen-2022> (geraadpleegd op 9 juli 2024).

### **Canada :**

Gouvernement du Canada : [https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr04\\_vic1/p1.html](https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jp-cj/victim/rr04_vic1/p1.html) (geraadpleegd op 21 juni 2024).

### **Schotland**

Gouvernement écossais : <https://www.gov.scot/policies/reducing-reoffending/community-sentencing/> (geraadpleegd op 21 juni 2024).

### **Frankrijk**

Gouvernement français, Travail d'Intérêt Général : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1407> (consulté le 18 octobre 2024).

Vie Publique : <https://www.vie-publique.fr/fiches/292774-quest-ce-quun-travail-dinteret-general-tig> (geraadpleegd op 29 augustus 2024).

## Luxembourg

Loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1994/06/13/n2/jo> (geraadpleegd op 18 oktober 2024).

Question parlementaire relative aux Travaux d'Intérêt Généraux : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0121/108/243080.pdf> (geraadpleegd op 18 oktober 2024).

Réponse parlementaire relative aux Travaux d'Intérêt Généraux : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0122/093/244933.pdf> (geraadpleegd op 18 oktober 2024).

## Nederlands

Rechtspraak : <https://www.rechtspraak.nl/Themas/Taakstraffen> (geraadpleegd op 15 november 2024).

Rijksoverheid: [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/straffen-en-maatregelen-voor-volwassenen#:~:text=Taakstraf%20voor%20lichte%20strafbare%20feiten,taakstraffen%20\(Rechtspraak.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/straffen-en-maatregelen-voor-volwassenen#:~:text=Taakstraf%20voor%20lichte%20strafbare%20feiten,taakstraffen%20(Rechtspraak.nl)) (geraadpleegd op 15 november 2024).

Reclassering – Werkstraf : <https://www.reclassering.nl/naar-de-reclassering/werkstraf/hoe-de-werkstraf-gaat/> (geraadpleegd op 15 november 2024).

WODC, Alternatieve straffen : <https://www.wodc.nl/onderwerpen/alternatieve-straffen#:~:text=Naast%20een%20gevangenisstraf%20kan%20een,of%20een%20combinatie%20van%20beiden> (geraadpleegd op 18 oktober 2024).

## Verenigd Koninkrijk

House of Commons – Home Affairs – Third Report, Appendix 16 : <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmhaff/486/486ap35.htm#:~:text=The%20Probation%20of%20Offenders%20Act,development%20of%20the%20probation%20service> (geraadpleegd op 8 juli 2024).

Symposium Rescaled – Net Widening: <https://symposium.rescaled.org/netwidening/#:~:text=Net%2Dwidening%20refers%20to%20a,becoming%20involved%20in%20the%20system> (geraadpleegd op 8 juli 2024).



**Vias institute**

Haachtsesteenweg 1405  
1130 Brussel

+32 2 244 15 11

[info@vias.be](mailto:info@vias.be)

[www.vias.be](http://www.vias.be)