

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



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

Heidi Luypaert
Clémence Françoise
Kristel Beyens
Dan Kaminski

Met medewerking van / avec la collaboration de Christine Janssens

Criminologische studies

In deze reeks worden studies gepubliceerd die een belangrijke bijdrage leveren tot de ontwikkeling van de criminologische wetenschap, hetzij door een theoretische benadering, empirisch onderzoek of besprekingen van het criminologische beleid.

Ook studies vanuit andere wetenschappelijke disciplines kunnen in aanmerking komen voor publicatie, als ze relevant zijn voor het criminologische domein.

De redactieraad is samengesteld uit academici verbonden aan de onderzoeksinstituten van de Vrije Universiteit Brussel (VUB) en de Universiteit Gent (UG).

Alle manuscripten worden door minstens twee referenten beoordeeld.

Redactieraad:

Prof. Dr. J. Christiaens (VUB en UG), voorzitter

Prof. Dr. T. Decorte (UG)

Prof. Dr. C. Eliaerts (VUB)

Prof. Dr. S. Gutwirth (VUB)

Prof. Dr. P. Hebberecht (UG)

Prof. Dr. S. Snacken (VUB en UG)

Omslagontwerp: Koloriet, Sterrebeek

Boekverzorging: Style, Hulshout

Druk: Grafikon, Oostkamp

© 2007 VUBPRESS

VUBPRESS is een imprint van ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)

Ravensteingalerij 28

B-1000 Brussel

Tel. 02 289 26 50

Fax 02 289 26 59

E-mail info@vubpress.be

www.vubpress.be

ISBN 978 90 5487 449 2

NUR 824

Wettelijk depot D/2007/11.161/039

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, op elektronische of welke andere wijze ook zonder voorafgaandelijke, schriftelijke toestemming van de uitgever.

Dit onderzoek kwam tot stand in het kader van het programma ‘*Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid*’ in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, ter ondersteuning van het departement Justitie.

Dit programma werd in het leven geroepen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de behoeften van de federale overheidsinstellingen inzake gerichte onderzoeksacties van bepaalde duur (6 maanden tot 1 jaar) en/of verkennend onderzoek met betrekking tot strategische gebieden. Het betreft een “horizontale” actie: ze staat open voor de financiering van onderzoeksprojecten binnen de verschillende beleidsthema’s die in het kader van de regeringsbeslissingen naar voren worden geschoven.

Cette recherche est le résultat d’une recherche effectuée dans le cadre du programme ‘*Action en soutien aux priorités stratégiques de l’autorité fédérale*’ mis en oeuvre et financé par le SPP Politique scientifique, en appui à la politique du département de Justice.

Ce programme est conçu pour répondre rapidement et efficacement aux besoins des départements de l’Autorité fédérale en matière d’actions de recherche ciblées d’une durée déterminée (6 mois à 1 an) et/ou d’actions d’investigation concernant des domaines stratégiques. Il s’agit d’une action “horizontale”, elle est ouverte aux projets de recherche au sein des différents thèmes de politique mis en avant dans le cadre des décisions gouvernementales.

INHOUDSTAFEL – TABLES DE MATIERES

INLEIDING	13
1. Vooraf.....	13
2. Probleemstelling	14
2.1. De ontstaanscontext van de hedendaagse gemeenschapsgerichte straffen in België.....	14
2.2. Doelstellingen	16
2.3. Terminologie en afbakening	17
2.4. Methodologie	18
3. Opbouw van de tekst.....	18
INTRODUCTION	21
1. Avant-propos	21
2. Problématique	22
2.1. Le contexte d'émergence des peines communautaires contemporaines en Belgique	22
2.2. Objectifs	24
2.3. Terminologie et délimitation	25
2.4. Méthodologie	25
3. Structure de l'ouvrage.....	26
PARTIE 1. MÉTHODOLOGIE	29
DEEL 1. METHODOLOGIE	29
1. La littérature et la documentation grise	29
2. Les entretiens individuels.....	29
3. Les entretiens de groupe	30
4. L'enquête par questionnaire.....	31
5. La cartographie de l'offre des lieux de prestation.....	31
DEEL 2. WERKEN EN LEREN ALS STRAF: EEN INTERNATIONALE EN PENOLOGISCHE SITUERING	35
PARTIE 2. LE TRAVAIL ET LA FORMATION COMME PEINES: CADRE INTERNATIONAL ET PENOLOGIQUE.....	35
Hoofdstuk 1. Enkele algemene tendensen	35
1.1. Van eerste naar tweede generatie alternatieven.....	35
1.2. De diversiteit neemt toe	36
1.3. De werkstraf als dienaar van diverse finaliteiten	37
1.4. Straffen in, voor en door de gemeenschap.....	38
Hoofdstuk 2. De toepassing van de werkstraf in internationaal perspectief: enkele illustraties	41
2.1. England en Wales.....	41
2.1.1. <i>Algemeen juridisch kader</i>	41

2.1.2. Op zoek naar meer eenvormigheid: de National Standards.....	42
2.1.3. Het huidige kader: veiligheid en bestrafing in de risicosamenleving.....	43
2.1.4. De actoren.....	44
2.1.5. De uitvoering.....	46
2.1.6. Knelpunten.....	47
2.2. Frankrijk.....	49
2.2.1. Algemeen juridisch kader.....	49
2.2.2. De actoren.....	50
2.2.3. Uitvoering.....	52
2.2.4. Organisatorische en budgettaire knelpunten.....	53
2.2.5. Perspectieven.....	54
2.3. De taakstraf in Nederland: kwantiteit is prioriteit.....	55
2.3.1. Algemeen juridisch kader.....	55
2.3.2. De actoren.....	58
2.3.3. De oplegging van de taakstraf.....	62
2.3.4. De uitvoering.....	64
2.3.5. Perspectieven.....	66
Hoofdstuk 3. Discussie.....	67
PARTIE 3. LA PEINE DE TRAVAIL ET LA MESURE DE FORMATION EN BELGIQUE.....	69
DEEL 3. DE WERKSTRAF EN DE LEERMAATREGEL IN BELGIË.....	69
Chapitre 1. Le travail et la formation comme sanctions pénales en Belgique.....	69
1.1. Des points communs entre les deux “peines”.....	69
1.2. Le TIG et la formation.....	71
1.2.1. Les objectifs des lois de 1994.....	72
1.2.2. Les conditions d’octroi.....	72
1.2.3. L’évolution de l’usage des mesures.....	73
1.3. La peine de travail.....	73
1.3.1. Les objectifs.....	74
1.3.2. Le statut de la peine de travail et ses conditions d’octroi et d’exécution.....	75
1.3.3. L’évolution du recours à la peine de travail.....	76
Hoofdstuk 2. De subsidiekaders.....	79
2.1. Het Nationale Subsidiekanaal.....	79
2.2. Het Globaal Plan.....	81
2.3. Het Verkeersveiligheidsfonds.....	85
2.4. Bevoegdheden van de Gemeenschappen en FOD Justitie: een omstreden raakvlak.....	85
2.5. Knelpunten in de praktijk.....	87
2.5.1. De werkingskosten.....	87
2.5.2. De afhankelijkheid van de lokale overheden.....	88
2.5.3. Jaarlijkse hernieuwing van de contracten: een onzeker statuut voor de projecten.....	88
2.5.4. Een ondoorzichtige praktijk.....	89
2.5.5. Doorverwijzingskanalen.....	89
2.6. Besluit.....	90

Chapitre 3. Les acteurs	91
3.1. Le service des maisons de justice	91
3.1.1. <i>L'assistant de justice</i>	91
3.1.2. <i>Le coordinateur des mesures judiciaires alternatives</i>	92
3.1.3. <i>Le Service d'Encadrement des Mesures Alternatives (SEMA)</i>	93
3.2. Les projets locaux.....	94
3.2.1. <i>Les projets "Plan Global"</i>	94
3.2.2. <i>Les projets nationaux</i>	97
3.2.3. <i>Les lieux de prestation</i>	98
3.3. Les instances judiciaires.....	98
3.3.1. <i>La commission de probation</i>	98
3.3.2. <i>Les tribunaux d'application des peines (TAP)</i>	99
Chapitre 4. Activités et distribution des projets subsidiés	101
4.1. La création des projets.....	101
4.1.1. <i>Les projets "Plan Global"</i>	101
4.1.2. <i>Les projets nationaux</i>	103
4.2. Les missions des projets.....	106
4.2.1. <i>Les projets "Plan Global"</i>	106
4.2.2. <i>Les projets nationaux</i>	110
4.3. Couverture territoriale	110
4.3.1. <i>Les projets "Plan Global"</i>	110
4.4.2. <i>Les projets nationaux</i>	111
DEEL 4. DE WERKSTRAF IN BELGIË: EEN ZICHT OP DE PRAKTIJK	113
PARTIE 4. LA PEINE DE TRAVAIL EN BELGIQUE: APERÇU DES PRATIQUES	113
Hoofdstuk 1. Organisationele aspecten en samenwerkingsstructuren	113
1.1. Een globaal overzicht van de doorstroming van justitiabelen naar prestatieplaatsen.....	114
1.2. Werking zonder dispatching.....	115
1.2.1. <i>Kennismakingsgesprek met de justitieassistent</i>	115
1.2.2. <i>De informatiedoorstroom van justitieassistent naar prestatieplaats</i>	116
1.2.3. <i>Introductiegesprek op de prestatieplaats</i>	117
1.2.4. <i>Positief verloop van de werkstraf</i>	118
1.2.5. <i>Negatief verloop van de werkstraf</i>	119
1.2.6. <i>Defensie en FOD Binnenlandse zaken als bijzondere prestatieplaatsen</i>	121
1.3. Werking met dispatching.....	125
1.3.1. <i>De verdeling van dossiers tussen justitiehuizen en dispatchingprojecten</i>	125
1.3.2. <i>Werkking met dispatching: het verloop van de werkstraf</i>	142
1.4. Besluit.....	148
Chapitre 2. Les services d'encadrement "simple"	149
2.1. Missions et répartition.....	149
2.2. Gestion des dossiers	150
2.2.1. <i>Nombre de dossiers traités</i>	150
2.2.2. <i>Difficultés</i>	152
2.3. Les lieux de prestation.....	154

Hoofdstuk 3. De werkvloerprojecten.....	157
3.1. Afbakening van het begrip ‘werkvloerproject’	157
3.2. De werkvloerprojecten in België	157
3.3. Een algemeen overzicht van het aanbod van de werkvloerprojecten.....	160
3.4. Het beschikbare aanbod en de doorverwijzingen naar de werkvloerprojecten.....	161
3.4.1. <i>Aanbod overdag op weekdays</i>	161
3.4.2. <i>Aanbod van avondwerk op weekdays</i>	161
3.4.3. <i>Aanbod tijdens het weekend</i>	161
3.4.4. <i>Doorverwijzingen naar de werkvloerprojecten</i>	162
3.5. Knelpunten in de praktijk.....	164
3.5.1. <i>Doorverwijzingen van steeds zwaardere dossiers</i>	164
3.5.2. <i>Het opstarten van nieuwe werkvloerprojecten</i>	165
3.5.3. <i>De noodzaak van machtijsen door overberraging van de projecten</i>	165
3.5.4. <i>De haalbaarheid van de opgelegde termijnen</i>	165
3.6. Besluit.....	166
Chapitre 4. Cartographie de l’offre	167
4.1. Terminologie	167
4.2. Nombre de lieux et de postes	167
4.3. Insertion structurelle des lieux de prestation.....	172
4.4. Secteurs d’activités des lieux de prestation	174
4.5. Nature du travail proposé.....	175
4.6. Horaire	176
4.6.1. <i>L’offre de journée</i>	176
4.6.2. <i>L’offre de soirée</i>	177
4.6.3. <i>L’offre de week-end</i>	178
4.7. Restrictions	180
4.8. Collaboration avec le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur.....	181
4.8.1. <i>Protocole d’accord avec le Ministère de la Défense</i>	181
4.8.2. <i>Protocole d’accord avec le SPF Intérieur</i>	182
4.9. Conclusion.....	183
Hoofdstuk 5. Discussie: de werkstraf in België	185
5.1. De regelgeving.....	185
5.1.1. <i>De toekenning van de werkstraf</i>	185
5.1.2. <i>Informatiedoorstroom naar justitieassistenten</i>	188
5.1.3. <i>Het statuut van de werkgestrafte</i>	188
5.1.4. <i>De wettelijke uitvoeringstermijnen van de werkstraf</i>	191
5.2. Organisationele aspecten	192
5.2.1. <i>De subsidiekaders</i>	192
5.2.2. <i>De uitvoering van de werkstraf: een gezamenlijke taak van diverse actoren vanuit uiteenlopende contexten</i>	192
5.2.3. <i>Diversiteit versus uniformiteit</i>	196
5.2.4. <i>Het aanbod van prestatieplaatsen</i>	196

PARTIE 5. LA MESURE DE FORMATION EN BELGIQUE: APERÇU DES PRATIQUES	199
DEEL 5. DE LEERMAATREGEL IN BELGIË: EEN ZICHT OP DE PRAKTIJK	199

Hoofdstuk 1. Organisationele aspecten en samenwerkingsstructuren 199

1.1. De juridische kaders waarbinnen een leermaatregel kan opgelegd worden.....	199
1.1.1. <i>De leermaatregel als voorwaarde binnen bemiddeling in strafzaken (vorming)</i>	200
1.1.2. <i>De leermaatregel als probatievoorwaarde (opleiding)</i>	200
1.1.3. <i>De leermaatregel als alternatief voor de voorlopige hechtenis</i>	201
1.1.4. <i>De leermaatregel in het kader van de genade</i>	201
1.2. Globaal overzicht van de doorstromingsmogelijkheden naar de leerprojecten.....	202
1.3. Het traject van de justitiabele	203
1.3.1. <i>Bepaling van de uitvoeringsmodaliteiten: een onduidelijke roldefiniering van de betrokken actoren</i>	204
1.3.2. <i>De voorbereidende fase</i>	205
1.3.3. <i>Positief verloop van de leermaatregel</i>	210
1.3.4. <i>Negatief verloop van de leermaatregel</i>	211

Hoofdstuk 2. De leerprojecten gesubsidieerd via het Globaal plan 217

2.1. De leerprojecten in België.....	217
2.2. Een overzicht van het aanbod van de leerprojecten	219
2.2.1. <i>Groepsvormingen</i>	220
2.2.2. <i>Individuele vorming</i>	221
2.2.3. <i>Een onevenwichtig aanbod?</i>	223
2.3. Het beschikbare aanbod en de doorverwijzingen naar de leerprojecten.....	224
2.3.1. <i>Algemene gegevens</i>	225
2.3.2. <i>Gegevens per Gewest</i>	226
2.3.3. <i>Gegevens per gerechtelijk arrondissement</i>	227
2.4. Sensibilisering van betrokken actoren.....	228
2.5. Knelpunten in de praktijk	228
2.5.1. <i>Organisatiemodellen van de leerprojecten</i>	229
2.5.2. <i>Doorverwijzingen van dossiers buiten de officiële subsidiekaders</i>	229
2.5.3. <i>Sensibiliseren van andere actoren</i>	229
2.5.4. <i>Afstemming van het aanbod en de relatie met andere leerprojecten</i>	230
2.5.5. <i>Afbakening van de leermaatregelen</i>	231
2.6. Besluit.....	231

Chapitre 3. L'offre des projets nationaux 233

3.1. L'offre	233
3.1.1. <i>Les formations pour auteurs de délits associés aux produits psychotropes</i>	233
3.1.2. <i>Les formations pour auteurs de violences conjugales et intra-familiales</i>	234
3.1.3. <i>Les formations pour auteurs de délits impliquant une victime identifiable</i>	235
3.1.4. <i>Les formations pour auteurs d'infraction au code de la route</i>	236
3.1.5. <i>Les formations pour auteurs d'infractions à caractère sexuel</i>	237
3.1.6. <i>Les formations axées sur l'auteur</i>	238
3.2. Gestion des dossiers	239
3.2.1. <i>Difficultés</i>	240
3.3. Conclusion.....	242

Chapitre 4. Discussion: la mesure de formation en Belgique	243
4.1. Difficultés légales	243
4.1.1. <i>L'absence de définition et d'objectif de la formation</i>	243
4.1.2. <i>Les conditions légales d'octroi de la formation</i>	246
4.1.3. <i>Les conditions légales d'exécution de la formation</i>	248
4.2. Difficultés organisationnelles	251
4.2.1. <i>Instabilité et menace du mode de subsidiation</i>	251
4.2.2. <i>L'inégalité de l'offre des projets</i>	251
4.2.3. <i>L'organisation des mesures alternatives</i>	252
4.3. Difficultés culturelles	253
4.3.1. <i>Les représentations des acteurs judiciaires</i>	253
4.3.2. <i>Les représentations des acteurs de l'exécution</i>	255
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	257
1. De belangrijkste kenmerken van het aanbod inzake de werkstraf en de leermaatregel.....	257
2. Vier dilemma's en vijf aanbevelingen voor een gemeenschapsgerichte penale politiek	258
2.1. Een geloofwaardige penale politiek gericht op het gemeenschapsgericht straffen of de onzekerheid van een experiment sine die?	258
2.2. Respect voor kwalitatieve eisen met betrekking tot de uitvoering of een beheer gericht op het halen van kwantitatieve normen?	259
2.3. Standaardisering of individualisering van het aanbod?	260
2.4. Een coöperatieve of gehiërarchiseerde uitvoeringsprocedure?	261
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	263
1. Les caractéristiques principales de l'offre en matière de peine de travail et de formation.....	263
2. Quatre dilemmes et cinq recommandations pour une politique pénale communautaire	264
2.1. Une vraie politique pénale "communautaire" ou la précarité d'une expérimentation sine die?	264
2.2. Le respect des conditions qualitatives de l'exécution ou une gouvernance axée sur des normes quantitatives?	265
2.3. La standardisation ou l'individualisation de l'offre?	266
2.4. Une procédure d'exécution coopérative ou hiérarchisée?	267
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES - LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN	269
BIBLIOGRAFIE - BIBLIOGRAPHIE	271
ANNEXES - BIJLAGEN	283

INLEIDING

1. Vooraf

Op 4 november 2005 dienden we een projectvoorstel in als antwoord op een onderzoeksoproep in het kader van de actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de Federale Overheid. In de oproep werd de onderzoeksvraag omschreven als volgt: *‘Wat is het aanbod en de omkadering van de uitvoering van de alternatieve maatregelen en het straffen? Welk aanbod, welke mogelijkheden kunnen verder verkend / geëxploiteerd worden?’* Meer concreet werd er gevraagd naar een studie van de beschikbare mogelijkheden ter uitvoering van de alternatieve maatregelen en straffen, een inventaris, evaluatie, sterkte/zwakte analyse en een onderzoek van de voor- en nadelen van de diversiteit in het aanbod. Met deze vragen werd het onderzoeksterrein duidelijk afgebakend tot de vraag naar de studie van de *uitvoering* van de alternatieve maatregelen en straffen. Er werd een financiering voorzien voor twee voltijdse equivalenten (een Franstalige en Nederlandstalige onderzoekster) gedurende 10 maanden. Het onderzoekswerk werd uitgevoerd tussen 1 oktober 2006 en 31 juli 2007 door een onderzoeksploeg van de Vrije Universiteit Brussel (Prof. Dr. Kristel Beyens als coördinator en Heidi Luybaert als onderzoekster) en de Université Catholique de Louvain (Prof. Dr. Dan Kaminski als promotor en Clémence Françoise als onderzoekster). Beide onderzoeksploegen werkten nauw samen. Alle onderzoekstaken werden simultaan en in constant overleg uitgevoerd.

De onderzoeksploeg werd bijgestaan door een begeleidingscomité dat drie keer samenkwam, namelijk op 22 november 2006, 28 februari 2007 en een laatste keer op 6 september 2007. Mevr. Lieve Van Daele, Programma administrateur, voorzag in de opvolging van het project binnen de POD Wetenschapsbeleid en was voorzitter van het begeleidingscomité. De volgende personen maakten tevens deel uit van het begeleidingscomité: Ivo Aertsen (Professor aan de KUL), Lamy Amrani (Coördinator alternatieve gerechtelijke maatregelen in het justitiehuis Brussel), Alain Bloch (Ondervoorzitter bij de Rechtbank van eerste aanleg te Gent), Michaël Dantinne (Professor aan de Université de Liège), Alice Dobrynine (Coördinator van het AGM-project van Watermael-Boitsfort bij de aanvang van het project, later preventied medewerker), Hans Dominicus (Attaché bij de FOD Justitie, Directoraat-generaal Justitiehuisen), Pedro Ferreira Marum (Attaché bij de FOD Justitie, Directoraat-generaal Justitiehuisen), Dr. An Raes (Medewerkster bij de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid), Pierre Reynaert (Regionaal Directeur bij de Dienst Justitiehuisen Mons bij de aanvang van het project, later Directeur bij het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht), Diane Reynders (Adviseur – generaal bij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid), Denis Van Dooselaere (Coördinator bij de vzw Arpège-Prélude) en Edith Van den Broeck (Voorzitter van de Hoge Raad voor de Justitie).

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van verschillende sleutelactoren uit de praktijk, met name de Globaal Plan projecten, de Nationale projecten, de coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen van de Justitiehuisen, justitieassistenten en medewerkers van de Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM), en dit onder meer via individuele gesprekken, deelname aan groepsgesprekken en het beantwoorden van de vragenlijst.

We wensen alle bovenvermelde personen te danken voor hun constructieve bijdrage tijdens de uitvoering van dit onderzoek.

2. Probleemstelling

2.1. De ontstaanscontext van de hedendaagse gemeenschapsgerichte straffen in België

Alternatieve straffen en maatregelen, of beter, gemeenschapsgerichte straffen¹ kunnen in België opgelegd worden sinds de jaren zestig. De wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie voert de op resocialisering gerichte probatievoorwaarde in. In het *Pinkersterplan* van de federale regering van 5 juni 1991 en het daarop volgende regeerakkoord van 6 maart 1992, het zogenaamde ‘*Contract met de burger*’, wordt de basis gelegd voor de verdere uitbouw van de huidige ‘alternatieven’. In 1994 worden onder andere de dienstverlening, opleiding (de zgn. werk- en leerstraffen) en de bemiddeling in strafzaken ingevoerd. Omwille van technische en pragmatische overwegingen wordt er in eerste instantie voor geopteerd om de dienstverlening en opleiding in te voeren in het kader van de probatie en de bemiddeling in strafzaken. Een zeer belangrijke stap in de verdere ontwikkeling van het gemeenschapsgericht straffen in België wordt genomen in 2002 met de invoering van de werkstraf als autonome straf². Dit betekent de afschaffing van de dienstverlening in het kader van de probatie en de bemiddeling in strafzaken, wat leidt tot heel wat protest vanuit het terrein van de bemiddeling in strafzaken. In 2005 wordt de mogelijkheid om dienstverlening op te leggen in het kader van de bemiddeling in strafzaken dan ook opnieuw ingevoerd³. Hoewel er vanuit het politieke discours regelmatig lippendienst wordt bewezen aan de gemeenschapsgerichte straffen werden de probatie, dienstverlening en leermaatregel in het verleden op vrij beperkte schaal toegepast en hebben ze er niet toe geleid dat de gevangenispopulatie afnam.⁴ De invoering van de autonome werkstraf als hoofdstraf heeft echter een nieuw elan gegeven aan de toepassing van de gemeenschapsgerichte straffen in België.⁵

¹ Voor een precisering van de gebruikte terminologie, zie *infra* punt 3.

² Wet van 17 april 2002 tot invoering van werkstraf als autonome werkstraf in correctionele zaken en in politiezaken, B.S. 7 mei 2002. Over deze overgang, zie ook: J.-F. CAUCHIE, *Contribution des travaux communautaires à une manière innovante de penser et de pratiquer l'intervention pénale*, Onuitg. Thèse de doctorat, Université Catholique de Louvain, 2003; J.-F. CAUCHIE, “Un système pénal entre complexification et innovations. Le cas ambivalent des travaux communautaires belges”, *Déviance et Société*, 2005, 29 (4), 399-422.

³ Wet van 22 juni 2005 tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering, teneinde de dienstverlening opnieuw in te voeren in het kader van de bemiddeling in strafzaken, B.S. 27 juli 2005.

⁴ T. PETERS, “De gevangnissen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet”, *Panopticon*, 1980, afl. 1, 265-270; K. BEYENS, S. SNACKEN & C. ELIAERTS, *Barstende muren. Overbevolkte gevangnissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 326 p; K. BEYENS, “De alternatieven doen het nog steeds niet”, *Orde van de dag*, 2001, afl. 16, 9-28; K. BEYENS, & K. VAN CAUWENBERGHE (eds.), *Alternatieven. Anders straffen en anders denken*, Brussel, Kluwer, 2001, 104 p; S. SNACKEN & K. BEYENS, “Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?”, in S. SNACKEN (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316.

⁵ H. DOMINICUS, “De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken”, *Faliek*, 2004, 22(103), 5-14; K. BEYENS, “De werkstraf als hedendaagse straf”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 7-18; H. DOMINICUS, “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 34-62; K. BEYENS & I. AERTSEN, “De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.

Een belangrijk kenmerk van de uitvoering van de gemeenschapsgerichte straffen is dat heel wat verschillende actoren bij betrokken zijn die zich in de samenleving of in het para-justitiële veld bevinden. Dit leidt tot heel wat nieuwe situaties en problemen van coördinatie, afstemming, samenwerking, hiërarchische verhoudingen, etc. De belangrijkste partners in de uitvoering van deze straffen zijn binnen Justitie de Dienst Justitiehuisen en meer concreet de lokale justitieassistenten en coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen (AGM) en in de samenleving de organisaties die de straffen in de gemeenschap coördineren en uitvoeren. Binnen het Directoraat-generaal Uitvoering Straffen en Maatregelen was de Sectie Alternatieve Maatregelen⁶ (SAM of SEMA voor het Franstalige landsgedeelte) sinds 1996 verantwoordelijk voor de uitbouw, implementatie en ondersteuning van de gemeenschapsgerichte straffen in de brede betekenis van het woord⁷. Sinds 1 januari 2007 zijn de taken van deze dienst verdeeld over verschillende diensten binnen het nieuw opgerichte Directoraat- generaal Justitiehuisen. Inzake de opvolging van de uitvoering van de werkstraf en de leermaatregel en een eventuele aanpassing en herroeping ervan spelen de probatiecommissies ook een belangrijke rol. De taken van deze commissies zullen in de toekomst overgenomen worden door de in 2007 opgerichte strafuitvoeringsrechtbanken⁸.

Van bij de invoering van de dienstverlening en de opleiding werd gekozen voor een tijdelijke en versnipperde financiering, wat gevolgen heeft gehad voor de uitbouw van de uitvoeringspraktijk. Er werden ondertussen drie *subsidiëeringskanalen* ontwikkeld. Het zogenaamde *Nationale Subsidiëekanaal*⁹ voorziet in mogelijke subsidiëring van projecten op de begroting van Justitie. Deze projecten hebben ofwel een vernieuwend karakter op vlak van behandeling of opleiding ofwel zijn het projecten die gespecialiseerd personeel vereisen. In de praktijk gaat het om leerprojecten zoals *Slachtoffer in Beeld*, *Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld*, verkeerscursussen en het project *Dader in zicht*. Daarnaast kunnen via het *'Globaal Plan'*¹⁰, dat in eerste instantie een tewerkstellingsplan is, jaarlijks overeenkomsten afgesloten worden tussen de Federale Overheidsdienst Justitie en de gemeenten of steden om bijkomend personeel aan te werven ter omkadering van de uitvoering van de gemeenschapsgerichte maatregelen, de zogenaamde omkaderingsdiensten Alternatieve Gerechtelijke Maatregelen op het niveau van de steden en gemeenten of Services d'Encadrement des Mesures Judiciaires Alternatives. Sinds 2006 beschikt men via het *Verkeersveiligheidsfonds* (of het vroegere 'boetefonds') over bijkomende middelen voor de uitvoering van de alternatieve maatregelen of straffen die betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid. Naast deze gesubsidieerde projecten zijn er nog de zogenaamde prestatieplaatsen, die op vrije of vrijwillige

⁶ Sinds 1 januari 2007 is de Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM) ondergebracht in de Dienst Expertise van het Directoraat-generaal Justitiehuisen (zie *infra*). Aangezien deze wijziging doorgevoerd werd in de loop van het onderzoek, hanteren we in dit werk nog de benaming SAM.

⁷ DIENST JUSTITIEHUIZEN, *Jaarverslag Dienst Justitiehuisen 2003*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen, 2003.

⁸ Wet 17 mei 2006 inzake de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, B.S. 15 juni 2006; Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S. 15 juni 2006.

⁹ K.B. 6 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake dienstverlening en opleiding, B.S. 15 oktober 1994, gewijzigd door K.B. 6 juli 1999 betreffende de erkenning en subsidiëring van organismen die voorzien in een gespecialiseerde omkadering voor burgers die betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure, B.S. 12 maart 2004 en K.B. 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, B.S. 12 maart 2004.

¹⁰ Cf. artikelen 69 en 70 van de Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, K.B. 12 augustus 1994 en M.O. 12 september 1996. Par. 3 van Artikel 3 van de Wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen voegt de mogelijkheid in van het toekennen van actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen. Dit komt tegemoet aan het probleem dat voordien enkel personeelskosten, maar geen werkmiddelen werden toegekend.

basis hun diensten aanbieden en waar de meeste werkgestrafden daadwerkelijk hun werkstraf uitvoeren.

Een belangrijke kritiek op deze wijze van subsidiëring is dat ze heeft geleid tot een versnippering van de initiatieven, tot grote inhoudelijke en lokale verschillen en een onvoldoende afstemming van het aanbod op de justitiële vraag of behoefte.¹¹ Bovendien geeft de ingewikkelde Belgische staatsstructuur ook hier kopzorgen. Inzake de vorming en de therapeutische ondersteuning, wat eigenlijk gemeenschapsbevoegdheden zijn, stelt zich het probleem van de bevoegdheidsoverschrijdingen en coördinatie met de Gemeenschappen.¹² Zowel D'Haenens als Dominicus geven de volgende diagnose van de toestand: “de projecten worden geconfronteerd met niet-georganiseerde historische ontwikkelingen die leidden tot een versnippering in de reglementering, een gebrekkige zichtbaarheid van de verschillende initiatieven, een soms zeer vage bevoegdheidsafbakening, weinig interne en externe samenhang, beperkte logistieke en methodologische ondersteuning, verschillende personeelsstatuten en verwarring in de terminologie”. Ze pleiten voor een “verdere rationalisering van het werkveld en duidelijke kwaliteitsnormen en beleidsprioriteiten”.¹³ Voorliggende onderzoeksproject dient dan ook gesitueerd te worden binnen deze problematiek.

2.2. Doelstellingen

De verschillende projecten die via de subsidiekanalen worden gesubsidieerd kunnen onderverdeeld worden in vier categorieën: omkadering van (1) werkprestatie, van (2) leermaatregelen en van (3) behandeling of therapie en (4) de projecten herstelbemiddeling.¹⁴ Gezien de complexiteit (onder andere met betrekking tot bevoegdheidsoverschrijding) en de uiteenlopende aard van de projecten wordt het onderzoeksobject van dit onderzoek, dat slechts een looptijd van 10 maanden heeft toebedeeld gekregen, beperkt tot de studie van de initiatieven met betrekking tot de *werkstraffen en leermaatregelen voor meerderjarigen*. Het onderzoek beoogt geen gedetailleerde analyse van de historische ontwikkelingen, maar zal zich toespitsen op de huidige situatie, namelijk de periode *2005 tot medio 2007*. Gezien de grote volatiliteit van het uitvoeringsveld wordt op alle vlakken gestreefd naar zo recent mogelijke informatie.

De volgende concrete doelstellingen worden voorop gesteld:

¹¹ Zie ook: L. VAN DAELE, T. VANDER BEKEN & B. DE RUYVER, *Toepassing van de alternatieve afdoening. Een oriënterende studie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1997, 46 p; K. BEYENS, “Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995 - 1998”, *Panopticon*, 2000, 21(3), 260-271; K. D'HAENENS, “Alternatieve straffen en maatregelen, een nieuwe invulling van het justitieel ingrijpen”, *Orde van de dag*, 2001, afl. 16, 91-103; S. SNACKEN, & K. BEYENS, “Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?”, in S. SNACKEN (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316; H. DOMINICUS, “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, in D. VAN DAELE & I. VAN WELZENIS, (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 31-45; H. DOMINICUS, “De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken”, *Falix*, 2004, 22(103), 5-14; H. DOMINICUS, “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 34-62; K. BEYENS & I. AERTSEN, “De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.

¹² K. D'HAENENS, *l.c.*, 97; S. SNACKEN & K. BEYENS, *l.c.*, 87.

¹³ K. D'HAENENS, *l.c.*, 97; H. DOMINICUS, “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, *l.c.*, 43-44.

¹⁴ H. DOMINICUS, “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, *l.c.*, 36.

- *Beschrijving* van het bestaande aanbod met betrekking tot de uitvoering van de werk- en leerstraffen, rekening houdend met de verschillende subsidiekanalen en het vrije aanbod vanuit de samenleving. Weergaven van de mogelijke trajecten van de uitvoering van een werkstraf- of leermaatregeldossier. Overzicht van het bestaande gesubsidieerde aanbod. Voor de werkstraf wordt eveneens het vrijwillige aanbod bekeken.
- *Analyse* van het bestaande *gesubsidieerde* aanbod met betrekking tot de werking, organisatie en samenwerkingsstructuur.¹⁵ Er zal eveneens nagegaan worden in welke mate het aanbod compatibel is met de vraag.
- *Evaluatie* van de voor- en nadelen, de diversiteit en de toereikendheid van het aanbod.
- *Aanbevelingen* met betrekking tot de gesignaleerde knelpunten.

Deze onderzoeksvragen zijn onderzocht voor het Nederlandstalige en Franstalige landsgedeelte, evenals voor Brussel. Parallellen en verschillen tussen de landsgedeelten zullen gedetecteerd worden.

2.3. Terminologie en afbakening

Zoals reeds vermeld, focust dit onderzoek zich op de *uitvoering* van de gemeenschapsgerichte straf en niet op de *toepassing* (cf. straftoematings- of opleggingsfase). We stellen vast dat in de uitvoeringsfase het juridische onderscheid tussen dienstverlening en autonome werkstraf enerzijds en tussen opleiding en vorming anderzijds vervaagt en zelfs verdwijnt. Daarom en ook omwille van praktische redenen is beslist om het juridische onderscheid tussen straffen of sancties en maatregelen niet te handhaven in deze tekst. We verkiezen de generieke, sociologische term ‘gemeenschapsgericht straffen’, ongeacht of het gaat om een straf opgelegd door een rechter of om een maatregel die het gevolg is van een beslissing van een andere justitiële actor, zoals bijvoorbeeld het openbaar ministerie of een onderzoeksgerecht. We willen hiermee benadrukken dat we deze gemeenschapsgerichte straffen willen ontdoen van hun ‘alternatief’ karakter, aangezien dat in het verleden te veel heeft geleid tot een verzwakking van hun positie ten opzichte van de gevangenisstraf. Alternatieven bleven maar alternatieven en hun bestraffend karakter, dat ze toch ongetwijfeld bezitten, werd hierdoor te veel verhold. In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel en ook in de titel wordt verwezen naar werkstraffen en leerstraffen, hoewel deze laatste term juridisch zelfs niet bestaat in België. De term *werkstraf* wordt in dit onderzoek dus gehanteerd, ongeacht of het gaat om een dienstverlening of een autonome werkstraf. Leerstraf verwijst zowel naar de opleiding als naar de vorming. Bij nader toezien geven we, wat de leerstraf betreft, de voorkeur aan de term *leermaatregel*. We volgen Hans Dominicus die erop wijst dat er inzake de opleiding en de vorming een meer uniforme en coherente terminologie dient te worden ontwikkeld, omdat er achter de spraakverwarring immers een reeks conceptuele onduidelijkheden schuil gaan omtrent “de aard van de maatregel (begeleiding, hulpverlening, opleiding, therapie, ...), de bevoegdheden (tussen de federale overheid en de gemeenschappen/gewesten), het strafkarakter (is het kader bestraffend of is de inhoud bestraffend), de positionering van de aanbieders (vormingswerk, algemeen welzijnswerk of andere) en het statuut van de maatregel (streven naar autonome leerstraf of behoud van de leermaatregel in conditionele context)”.¹⁶

¹⁵ Het vrijwillige aanbod in de samenleving wordt niet nader geanalyseerd, aangezien het hier gaat om een omvang en diversiteit aan projecten, die niet te bereiken is binnen het bestek van dit onderzoek.

¹⁶ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007, 61.

2.4. Methodologie

Op methodologisch vlak is er gekozen voor een multimethodologisch onderzoeksopzet en wordt er gebruik gemaakt van diverse dataverzamelingstechnieken, waarbij we de voordelen van kwalitatieve en kwantificerende technieken trachten te combineren, namelijk (1) analyse van bestaande literatuur en velddocumenten (jaarverslagen, bestaande analyses vanuit het werkveld), (2) individuele interviews met sleutelpersonen uit de uitvoeringspraktijk (Dienst Justitiehuisen, SAM – SEMA, Globaal Planprojecten en Nationale projecten), (3) groepsgesprekken met sleutelpersonen uit de uitvoeringspraktijk, (4) consultatie van de gesubsidieerde Globaal Plan projecten via een schriftelijke bevraging en (5) kwantitatieve analyse van het aanbod met het oog op het opstellen van een cartografie. De bedoeling van de schriftelijke bevraging en van de cartografie is uitspraken te kunnen doen die geldig zijn voor het hele land (cf. externe validiteit van de onderzoeksbevindingen) en tegelijkertijd maximaal de diversiteit in kaart te kunnen brengen.

Op deze manier is er gewerkt aan een zo volledig mogelijk overzicht van de *gesubsidieerde* praktijk, die weergegeven wordt door middel van een volledige *lijst* van alle gesubsidieerde projecten en *kaarten* met de geografische spreiding van het aanbod in België. Daarnaast zijn nog kaarten geproduceerd met de geografische spreiding van het aanbod van de *vrijwillige* prestatieplaatsen voor de uitvoering van werkstraffen, die bijgewerkt zijn tot juli 2007. Deze laatste kaarten zijn samengesteld via het opvragen van alle lijsten met het beschikbare aanbod van prestatieplaatsen bij de dispatchingprojecten en de coördinatoren AGM of justitieassistenten bij de Justitiehuisen. Er is gestreefd naar een zo volledig mogelijke dekking van het aanbod en we schatten dat we op deze manier ongeveer 93% van het aanbod hebben kunnen in kaart brengen. Tot slot zijn er *stroomdiagrammen* gemaakt van de diverse trajecten die dossiers afleggen van bij de aankomst in de justitiehuisen tot het einde van de uitvoering.

3. Opbouw van de tekst

De tekst bestaat uit de volgende delen.

Deel 1 beschrijft in detail de gevolgde methodologie.

Deel 2 doet verslag van een analyse van de nationale en internationale literatuur over de gemeenschapsgerichte straffen. Een aantal belangrijke penologische kwesties worden aangekaart. Daarnaast wordt er een overzicht gegeven van de toepassing en de uitvoering van de werkstraf in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland, landen die al een langere traditie kennen op dat vlak.¹⁷

In een *derde deel* worden de werkstraf en de leermaatregel in België geïntroduceerd. Het wettelijke totstandkomingsproces wordt beschreven en gecontextualiseerd met een aantal penologische vragen en bedenkingen uit de literatuur. Volgende hoofdstukken beschrijven het complexe subsidiesysteem en de verschillende betrokken actoren meer in detail. In een laatste hoofdstuk worden vervolgens een aantal algemene kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

¹⁷ Dit hoofdstuk is grotendeels overgenomen uit een niet-gepubliceerde tekst van Christine Janssens, die ze redigeerde in het kader van haar criminologie – opleiding aan de Vrije Universiteit Brussel.

gepresenteerd over de toepassing en de uitvoering van de werkstraf en de leermaatregel in België.

Delen 4 en 5 focussen respectievelijk op de uitvoeringspraktijk van de werkstraf en de leermaatregel apart. Op basis van het in dit onderzoek verzamelde empirisch materiaal worden het aanbod, de diverse procedures, organisatie op het terrein en de hierbij gesignaleerde knelpunten weergegeven en geanalyseerd. Dit wordt gedaan door een geïntegreerde verwerking van alle verzamelde gegevens.

Een *laatste deel* brengt de belangrijkste knelpunten samen vanuit een breder perspectief, om te eindigen met aanbevelingen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk.

Op vraag van de opdrachtgever zijn alle hoofdstukken volledig geredigeerd in één taal. Elk hoofdstuk is echter inhoudelijk het resultaat van een intensieve samenwerking tussen de auteurs.

INTRODUCTION

1. Avant-propos

Le 4 novembre 2005, nous avons déposé un projet de recherche en réponse à un appel d'offre dans le cadre de l'action en soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale. La question de recherche était formulée comme suit dans l'appel: *Quelle est l'offre et quel est l'encadrement de l'exécution des mesures et peines alternatives? Quelle offre, quelles possibilités peuvent-elles être reconnues et exploitées davantage?* Plus concrètement, il était demandé d'inventorier le potentiel disponible pour l'exécution des mesures et peines alternatives, d'évaluer l'offre actuelle et d'analyser les points faibles et les points forts de la diversité de l'offre. Ces questions délimitent nettement le domaine de la recherche à l'exécution des mesures judiciaires alternatives. Le financement prévu a permis l'engagement de deux chercheurs temps plein (l'une néerlandophone, l'autre francophone) pendant dix mois. La recherche, confiée à deux équipes de la Vrije Universiteit Brussel (professeure Kristel Beyens, coordinatrice et Heidi Luybaert, chercheuse) et de l'Université Catholique de Louvain (professeur Dan Kaminski, promoteur et Clémence Françoise, chercheuse), a débuté le 1^{er} octobre 2006 et a pris fin le 31 juillet 2007. Les deux équipes ont travaillé en étroite collaboration. Toutes les tâches de recherche ont été exécutées simultanément et en constante concertation.

Aux équipes de recherche a été adjoint un comité d'accompagnement qui s'est réuni trois fois, le 22 novembre 2006, le 28 février 2007 et le 6 septembre 2007. Madame Lieve Van Daele, administrateur de programme, a assuré le suivi du projet pour le SPF Politique Scientifique et présidé le comité d'accompagnement, composé des personnes suivantes: Ivo Aertsen (professeur à la KUL), Lamy Amrani (Coordinatrice des mesures judiciaires alternatives à la maison de justice de Bruxelles), Alain Bloch (vice-président du tribunal de première instance de Gand), Michaël Dantinne (Professeur à l'Université de Liège), Alice Dobrynine (Coordinatrice du SEMJA de Watermael-Boitsfort au début du projet, puis fonctionnaire de prévention), Hans Dominicus (Attaché au SPF Justice, Direction générale Maisons de justice), Pedro Ferreira Marum (Attaché au SPF Justice, Direction générale Maisons de justice), Dr. An Raes (collaboratrice au Service de la Politique criminelle), Pierre Reynaert (Directeur régional des maisons de justice au début du projet puis directeur du Centre national de surveillance électronique), Diane Reynders (conseillère-générale au Service de la Politique criminelle), Denis Van Dooselaere (Coordinateur de l'asbl Arpège-Prélude) et Edith Van den Broeck (présidente du Conseil supérieur de la justice).

Cette recherche n'aurait pas pu aboutir sans la contribution de nombreux praticiens - collaborateurs des projets du Plan Global et des projets nationaux, coordinateurs des mesures judiciaires alternatives des maisons de justice, assistants de justice et membres du service d'encadrement des mesures judiciaires alternatives (SEMA)- à nos démarches de recherche, qu'il s'agisse d'entretiens individuels ou collectifs ou encore de notre enquête par questionnaire.

Nous souhaitons ici remercier toutes les personnes citées ci-dessus, nominativement ou non, pour leur contribution constructive à l'exécution de ce projet de recherche.

2. Problématique

2.1. Le contexte d'émergence des peines communautaires contemporaines en Belgique

Les peines et mesures alternatives, ou plus justement les peines communautaires¹⁸, émergent en Belgique, dans les années 1960. La loi de 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis, et la probation introduit en effet un dispositif probatoire orienté par l'objectif de resocialisation. Le plan de Pentecôte du 5 juin 1991 et l'accord de gouvernement du 6 mars 1992 intitulé '*Le Contrat avec le citoyen*' fournissent les bases de la construction ultérieure des 'alternatives' contemporaines. En 1994 sont entre autres introduits dans notre législation le travail d'intérêt général, l'injonction formative (les dites peines de travail et de formation) et la médiation pénale. Des considérations techniques et pragmatiques expliquent qu'en première instance le travail et la formation soient institués dans le cadre juridique de la probation et de la médiation pénale. Une nouvelle étape extrêmement importante pour le développement des peines communautaires est franchie avec l'instauration du travail comme peine autonome¹⁹. Cette étape a entraîné la disparition du travail d'intérêt général dans les cadres respectifs de la probation et de la médiation, disparition qui a suscité la protestation des acteurs du terrain de la médiation pénale. La possibilité d'imposer une prestation de travail comme condition d'une médiation pénale est ensuite réinstaurée²⁰. Bien que le discours politique entretienne régulièrement la promotion des peines communautaires, la probation, la prestation de travail et les mesures de formation n'ont été appliquées par le passé qu'à une très petite échelle et n'ont aucunement réduit la population pénitentiaire²¹. L'instauration de la peine de travail autonome a cependant donné un nouvel élan à la mise en application des peines communautaires en Belgique²².

De nombreux acteurs sont concernés par la mise en œuvre des peines communautaires. Une caractéristique essentielle de leur exécution concrète tient à la participation d'acteurs qui se situent dans la communauté ou en périphérie du système de justice. Ceci produit des situations inédites et de nouveaux problèmes de coordination, d'harmonisation, de collaboration, de rapports hiérarchiques, etc. Les partenaires essentiels de l'exécution de ces peines sont: au niveau de la justice, le service des maisons de justice et plus concrètement les assistants de

¹⁸ Pour plus de précisions sur la terminologie utilisée, voir *infra* point 3.

¹⁹ Loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, M.B. 7 mai 2002. Voir également: J.-F. CAUCHIE, *Contribution des travaux communautaires à une manière innovante de penser et de pratiquer l'intervention pénale*, Thèse de doctorat, Université Catholique de Louvain, 2003, à paraître; J.-F. CAUCHIE, "Un système pénal entre complexification et innovations. Le cas ambivalent des travaux communautaires belges", *Déviance et Société*, 2005, 29 (4), 399-422.

²⁰ Loi du 22 juin 2005 modifiant l'article 216ter du Code d'instruction criminelle en vue de réintroduire le travail d'intérêt général dans le cadre de la médiation pénale, M.B. 27 juillet 2005.

²¹ T. PETERS, "De gevangeniszen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet", *Panopticon*, 1980, 1, 265-270; K. BEYENS, S. SNACKEN & C. ELIAERTS, *Barstende muren. Overbevolkte gevangenis: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 326; K. BEYENS, "De alternatieven doen het nog steeds niet", *Orde van de dag*, 2001, n° 16, 9-28; K. BEYENS & K. VAN CAUWENBERGHE (eds.), *Alternatieven. Anders straffen en anders denken*, Brussel, Kluwer, 2001, 104 p; S. SNACKEN & K. BEYENS, "Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?", in S. SNACKEN (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316.

²² H. DOMINICUS, "De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken", *Fatik*, 2004, 22 (103), 5-14; K. BEYENS, "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, 27(4), 7-18; H. DOMINICUS, "De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen", *Panopticon*, 2006, 27(4), 34-62; K. BEYENS & I. AERTSEN, "De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?", *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.

justice et les coordinateurs des mesures judiciaires alternatives, et au niveau de la communauté, les organisations diversifiées qui les coordonnent et exécutent. A la Direction générale de l'Exécution des peines et mesures, le service d'encadrement des mesures alternatives²³ (SEMA ou *SAM* en néerlandais) est, depuis 1996, responsable du développement, de l'implémentation et du soutien des peines communautaires dans le sens le plus large de l'expression²⁴. Depuis le 1er janvier 2007, les tâches de ce service sont réparties entre les différents services de la Direction générale Maisons de justice. Les commissions de probation ont également un rôle important dans le suivi de l'exécution des peines de travail et des mesures de formation, ainsi que de leurs éventuelles adaptations ou révocations. Les tâches de ces commissions seront à l'avenir reprises par les tribunaux de l'application des peines créés en 2007.

En ce qui concerne la mise en œuvre du travail d'intérêt général et de la formation, l'État belge a choisi un mode de financement temporaire et dispersé, non sans conséquences sur le développement des pratiques d'exécution. Trois *canaux de subsidiation* ont été construits. Le canal de la *subsidiation nationale*²⁵ pourvoit au subventionnement de projets sur le budget de la justice. Les projets en question se caractérisent soit par leur caractère innovant sur le plan du traitement ou de la formation des justiciables, soit par l'exigence d'un personnel spécialisé. On y trouve par exemple des projets de formation comme ceux d'Arpège-Prélude ou de Praxis ou encore les formations fournies par l'IBSR. Le second canal est celui du *Plan Global*²⁶; le Plan Global est avant tout un dispositif de création d'emplois, transférant aux communes, sur base de conventions annuelles avec le SPF Justice, le coût du personnel nécessaire à l'encadrement de l'exécution des mesures judiciaires alternatives (SEMJA ou *AGMprojecten* en néerlandais). Depuis 2006, le *Fonds de la sécurité routière* contribue au financement de l'exécution des peines et des mesures alternatives notamment en relation avec l'amélioration de la sécurité routière. À côté de ces projets subsidiés, on trouve encore lesdits "lieux de prestation", qui, sur une base volontaire, offrent leurs services et dans lesquels s'exécutent la majorité des peines de travail.

Une critique essentielle adressée à ce mode de subsidiation est d'avoir conduit à l'éparpillement des initiatives, à de grandes différences locales et à une insuffisante harmonisation de "l'offre" à la "demande" judiciaire²⁷. De plus, la structure complexe de l'Etat

²³ Depuis le 1^{er} janvier 2007, le service d'encadrement des mesures alternatives (SEMA) est inclus dans le "service expertise" de la Direction générale Maisons de justice (*voir infra*). Cette modification ayant étant mise en place en cours de recherche, nous utiliserons encore la dénomination SEMA dans cet ouvrage.

²⁴ SERVICE DES MAISONS DE JUSTICE, *Rapport annuel 2003*, Bruxelles, SPF Justice, Service des maisons de justice, 2003.

²⁵ AR du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation, M. B. 15 octobre 1994, modifié par l'AR du 6 juillet 1999 relatif à l'agrément et à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire, M.B. 12 mars 2004 et l'AR du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire, M.B. 12 mars 2004.

²⁶ Voir les articles 69 et 70 de la loi du 30 mars 1994 contenant des dispositions sociales, l'arrêté royal du 12 août 1994 et la circulaire ministérielle du 12 septembre 1996. Le paragraphe 3 de l'article 3 de la loi du 25 mai 1999 modifiant la loi du 30 mars 1994 ajoute la possibilité de l'octroi de moyens d'action pour des recrutements supplémentaires. Ceci rencontre le problème du financement du personnel à l'exclusion du financement des moyens de fonctionnement des projets.

²⁷ Voir L. VAN DAELE, T. VANDER BEKEN & B. DE RUYVER, *Toepassing van de alternatieve afdoening. Een oriënterende studie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1997, 46 p; K. BEYENS, "Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995 - 1998", *Panopticon*, 2000, 21(3), 260-271; K. D'HAENENS, "Alternatieve straffen en maatregelen, een nieuwe invulling van het justitieel ingrijpen", *Orde van de dag*, 2001, n° 16, 91-103; S. SNACKEN & K. BEYENS, "Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?", in S. SNACKEN (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316; H. DOMINICUS, "Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten", in D. VAN DAELE & I. VAN WELZENIS (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 31-45; H.

belge occasionne aussi quelques difficultés. En effet, en matière de formation et de soutien thérapeutique, qui sont en principe des compétences des Communautés, se pose un problème de dépassement de compétences et de coordination avec les Communautés²⁸. Comme D’Haenens l’avait fait, Dominicus fait le diagnostic suivant: “de projecten worden geconfronteerd met niet-georganiseerde historische ontwikkelingen die leiden tot een versnippering in de reglementering, een gebrekkige zichtbaarheid van de verschillende initiatieven, een soms zeer vage bevoegdheidsafbakening, weinig interne en externe samenhang, beperkte logistieke en methodologische ondersteuning, verschillende personeelsstatuten en verwarring in de terminologie”. Les deux auteurs plaident pour une “verdere rationalisering van het werkveld en duidelijke kwaliteitsnormen en beleidsprioriteiten”²⁹. Notre projet de recherche se devait d’intégrer cette problématique.

2.2. Objectifs

Les différents dispositifs financés par les canaux présentés ci-dessus peuvent être divisés en cinq catégories, selon qu’ils prennent en charge l’encadrement (1) d’une prestation de travail, (2) d’une mesure de formation, (3) d’un traitement ou d’une thérapie, (4) d’un accueil en espaces-rencontres ou (5) d’une médiation réparatrice³⁰. Vu la complexité (notamment relative aux dépassements des compétences institutionnelles) et vu la nature hétéroclite des projets, vu également la durée réduite de la recherche (dix mois), l’étude ici présentée est limitée à l’examen des initiatives en matière de *peines de travail* et de *mesures de formation pour les adultes*. La recherche n’opère pas une analyse détaillée des développements historiques de la matière mais se concentre sur la situation actuelle, soit la période qui s’étend *entre l’année 2005 et la première moitié de l’année 2007*. Etant donné la grande volatilité du champ d’exécution étudié, nous avons veillé à tous les niveaux à obtenir et à fournir l’information la plus récente.

Les objectifs de la recherche sont les suivants:

- la *description* de l’offre disponible relative à l’exécution des travaux communautaires et des injonctions formatives, en prenant en considération les différents canaux de subventionnement et l’offre bénévole de la société civile. Cela signifie que nous établirons les trajets possibles de l’exécution d’une peine de travail et d’une injonction formative. Un aperçu sera donné de l’offre existante, tant subsidiée que bénévole, en matière de peine de travail;
- l’*analyse* de l’offre *subsidiée* en matière de fonctionnement, d’organisation et de structure de coopération³¹. Il sera examiné à cet égard la mesure dans laquelle l’offre est compatible avec la demande;
- l’*évaluation* des avantages et des inconvénients, de la diversité et de l’accessibilité de l’offre de projets;
- les *recommandations* permettant de résoudre les points névralgiques identifiés.

DOMINICUS, “De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken”, *Fatik*, 2004, 22(103), 5-14; H. DOMINICUS, “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 34-62; K. BEYENS & I. AERTSEN, “De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.

²⁸ K. D’HAENENS, *l.c.*, 97; S. SNACKEN & K. BEYENS, *l.c.*, 87.

²⁹ K. D’HAENENS, *l.c.*, 97; H. DOMINICUS, “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, *l.c.*, 43-44.

³⁰ H. DOMINICUS, “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, *l.c.*, 36.

³¹ L’offre non subsidiée n’est pas étudiée ici, car son ampleur et sa diversité dépassent le cadre de ce projet.

Les questions de recherche ont été traitées pour l'ensemble du territoire de la Belgique. Les parallèles et les différences entre les régions seront signalés.

2.3. Terminologie et délimitation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la recherche se concentre sur l'*exécution* des peines de travail et des mesures de formation et non sur leur application (détermination et infliction de la peine). Nous pouvons constater que, dans la phase de l'exécution, la distinction juridique entre travail d'intérêt général et peine de travail d'une part, entre éducation et formation d'autre part, devient floue voire disparaît. Pour cette raison et pour d'autres raisons pratiques, nous avons décidé de ne pas préserver la discrimination juridique entre peines ou sanctions et mesures. Nous préférons la notion générique et sociologique de "peines communautaires" pour désigner identiquement les peines prononcées par un juge et les mesures prises en conséquence d'une décision d'un autre acteur judiciaire tel que le ministère public ou une juridiction d'instruction. Notre préférence terminologique permet d'insister sur notre souci de faire perdre aux peines communautaires leur caractère "alternatif", qui, par le passé, les a conduites à un affaiblissement de leur position par rapport à la peine de prison. Les alternatives n'étaient que des alternatives et leur caractère punitif, pourtant incontestable, restait dissimulé. Notre proposition initiale de recherche ainsi que son titre contenaient explicitement les termes "peines de travail" et "injonctions formatives" (nous aurions pu, comme en néerlandais parler de "peines de formation" - *leerstraffen*), bien que cette dernière notion n'existe pas sur le plan juridique en Belgique. *Peine de travail* désigne donc, dans le cadre de cette recherche, tout autant le travail d'intérêt général que la peine de travail autonome. Si le terme "peine de formation" couvre toute forme d'injonction éducative ou formative, nous avons finalement donné la préférence à la notion de *mesure de formation*. Bien que la terminologie francophone soit moins hétéroclite, le terme "formation" couvrant tous les cas de figure, nous suivons à cet égard Hans Dominicus qui indique qu'en la matière, une terminologie uniforme et cohérente devrait être développée; en effet, derrière les confusions de langage, se cachent une série de flous conceptuels relatifs à "de aard van de maatregel (begeleiding, hulpverlening, opleiding, therapie...), de bevoegdheden (tussen de federale overheid en de gemeenschappen/gewesten), het strafkarakter (is het kader bestraffend of is de inhoud bestraffend), de positionering van de aanbieders (vormingswerk, algemeen welzijnswerk of andere) en het statuut van de maatregel (streven naar autonome leerstraf of behoud van de leermaatregel in conditionele context)"³².

2.4. Méthodologie

Le dispositif de la recherche est multi-méthodologique, empruntant à des techniques diverses de récolte de données, privilégiant la combinaison de techniques quantitatives et qualitatives: (1) l'analyse de la littérature et de la documentation grise fournie par le terrain (rapports annuels, analyses produites par les acteurs...), (2) interviews individuels avec acteurs-clé de la pratique d'exécution des peines communautaires (Service des maisons de justice, SEMA-SAM, projets du Plan Global et projets nationaux), (3) analyses en groupe avec d'autres acteurs-clé émanant de la pratique, (4) consultation des projets subsidiés par le Plan Global (SEMJA) par

³² H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage 2007, 61.

enquête par questionnaire, (5) analyse documentaire quantitative destinée à dresser la cartographie de l'offre. Le recours au questionnaire et à la démarche cartographique permet à la fois de fournir des interprétations valables pour l'ensemble du pays (assurant la validité externe des résultats) et d'optimiser la représentation de la diversité du champ de recherche.

Nous avons ainsi travaillé à la construction de l'image la plus complète possible de la pratique d'exécution *subsidée* des peines communautaires, rendue possible grâce à la *liste* complète des projets subsidiés et aux *cartes* permettant de visualiser la dispersion géographique de l'offre. Nous avons aussi produit des cartes révélant la distribution géographique (valable en juillet 2007) des institutions et organisations *bénévoles* servant de lieux de prestation. Ces dernières cartes sont composées grâce à l'obtention des listes des lieux de prestation fournies par les SEMJA ou les coordinateurs des mesures judiciaires alternatives. Nous avons tenté d'assurer la couverture la plus complète possible de l'offre et nous estimons avoir atteint et cartographié environ 93% de l'offre. Enfin, nous avons établi des *diagrammes* représentant les trajectoires différentes que peuvent prendre les dossiers depuis leur réception en maison de justice jusqu'à la fin de l'exécution des prestations qu'ils contiennent.

3. Structure de l'ouvrage

La suite de ce texte est composée de la manière suivante.

La *Partie 1* décrit de façon détaillée la méthodologie de la recherche.

La *Partie 2* restitue avant tout l'analyse de la littérature nationale et internationale sur les peines communautaires. Des questions pénologiques essentielles y sont abordées. Est ensuite dressé un aperçu de l'application et de l'exécution de la peine de travail au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas, pays qui connaissent déjà une certaine tradition en la matière³³.

La *troisième partie* présente tout d'abord la peine de travail et la mesure de formation en Belgique. Le processus d'adoption légale de ces dispositifs est décrit et contextualisé au regard de réflexions et questions pénologiques issues de la littérature. Les chapitres suivants décrivent en détail le système de subsidiation complexe et les différents acteurs impliqués dans l'exécution de la peine de travail et de la mesure de formation. Le dernier chapitre est consacré à la présentation de données générales quantitatives et qualitatives relatives à l'application et à l'exécution de la peine de travail et de la mesure de formation en Belgique.

Les *Parties 4 et 5* se concentrent sur les pratiques d'exécution respectives de la peine de travail et de la mesure de formation. Le matériel empirique rassemblé dans le cadre de cette recherche permet d'aborder et d'analyser, moyennant un traitement intégré des données, l'offre, les diverses procédures, l'organisation et leurs points névralgiques.

Une *dernière partie* rassemble, dans une perspective plus large, les points névralgiques les plus importants et débouche sur les recommandations.

³³ Ce chapitre est largement basé sur un texte non publié de Christine Janssens, qu'elle a rédigé dans le cadre de sa formation criminologique suivie à la VUB.

À la demande de la Politique Scientifique Fédérale, les chapitres sont entièrement rédigés en une seule langue. Chaque chapitre est néanmoins, quant au contenu, le résultat d'une collaboration intensive entre tous les auteurs.

PARTIE 1. METHODOLOGIE

DEEL 1. METHODOLOGIE

Dans ces lignes, il sera rendu compte des démarches effectuées tout au long de la recherche. Nous avons opté pour l'utilisation d'un dispositif multi-méthodologique, combinant des techniques tant quantitatives que qualitatives. Nous exposerons ci-après, dans un ordre pédagogique, les différentes méthodes de recueil et d'analyse des données que nous avons mobilisées. Certains résultats, présentés ultérieurement, sont redevables de la productivité d'une seule technique, mais le plus souvent ils sont le fruit de l'association et de la validation réciproque de données fournies par des techniques différentes.

1. La littérature et la documentation grise

Avant toute chose, nous avons détecté la littérature et la documentation grise disponibles. Les articles et ouvrages scientifiques, les rapports annuels des projets locaux ou nationaux, les documentations internes aux projets, aux maisons de justice, et au SEMA ont été, dans ce cadre, examinés. Cette première analyse a permis d'approcher le secteur de l'administration et de l'exécution des peines étudiées, et de préparer les démarches ultérieures. Outre l'usage des sources écrites aux fins classiques de l'état des lieux pour la Belgique, mais aussi pour la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas³⁴, certains éléments de la documentation grise, et plus précisément les listes de lieux de prestation, ont fait l'objet d'un traitement quantitatif, décrit ci-dessous (*Partie 4, Chapitre 4*). Certains développements de ce texte s'appuient aussi sur des données quantitatives, extraites et reproduites de la littérature scientifique ou administrative (rapports d'activités, documents internes aux différents services).

2. Les entretiens individuels

53 entretiens (27 pour la partie néerlandophone du pays et 26 pour la partie francophone) ont été réalisés avec les acteurs-clés de la pratique d'exécution des travaux communautaires et des formations (attachés au SEMA, directeurs de maison de justice, coordinateurs des mesures judiciaires alternatives, assistants de justice, responsables et formateurs de différents services locaux d'encadrement et de projets nationaux). Ces entretiens ont pris des formes méthodologiques différentes selon leurs objectifs: entretiens informatifs, ouverts et/ou directifs. En dehors des entretiens individuels, de nombreuses informations ont été recueillies par contacts téléphoniques et/ou écrits. Ces contacts ont contribué à l'établissement des procédures d'exécution des deux peines étudiées au sein chaque arrondissement judiciaire, ainsi qu'à la détection des points névralgiques en la matière. En outre, ces entrevues nous ont donné la possibilité d'expliquer davantage aux acteurs les objectifs de notre recherche et de requérir leur collaboration à la cartographie de l'offre (*Partie 4, Chapitre 4*).

Les entretiens individuels et de groupe ont fait l'objet de retranscriptions complètes ou résumées.

³⁴ Voir *infra*, Partie 2, Chapitre 3.

3. Les entretiens de groupe

Deux *focus groups*³⁵ par ressort linguistique ont été réalisés: un traitant de la peine de travail, l'autre de la formation. Les groupes ont été composés de manière à éviter autant que possible tout lien hiérarchique direct entre les participants, et ce afin de sauvegarder leur liberté de parole. La composition des groupes a également fait place à la diversification des arrondissements judiciaires: arrondissements disposant ou non de services locaux d'encadrement, traitant peu ou beaucoup de dossiers, arrondissements ruraux et urbains... Il s'agissait par ailleurs de réunir des membres des services d'encadrement (et de projets nationaux pour la formation), des coordinateurs des mesures judiciaires alternatives et des assistants de justice d'arrondissements judiciaires distincts, afin d'éviter le risque de contamination hiérarchique des propos des participants aux groupes.

Tous les acteurs invités ont effectivement participé aux entretiens.

Les *focus groups* sur la peine de travail se sont réunis le 15 décembre 2006 à la VUB. Le groupe francophone était composé de 4 services d'encadrement, de 2 assistants de justice et de 2 coordinateurs (8 participants). Le groupe néerlandophone comprenait, quant à lui, 4 services d'encadrement, 1 assistant de justice et 3 coordinateurs (8 participants).

Les échanges des premiers groupes étant fructueux, il fut décidé de les prolonger sur une journée entière pour les groupes réunis ultérieurement. Les entretiens pour la formation se sont déroulés les 16 et 23 janvier 2007 à la VUB, et réunissaient 4 responsables/formateurs de projets nationaux, 1 formateur issu d'un projet Plan Global, 2 assistants de justice et 2 coordinateurs (9 participants) pour le groupe francophone et 3 responsables/formateurs de projets nationaux, 1 formateur issu d'un projet Plan Global, 2 assistants de justice et 2 coordinateurs (8 participants) pour le groupe néerlandophone.

En ce qui concerne l'organisation concrète des groupes, nous avons demandé, dans un premier temps, aux participants de répondre à deux questions introductives à la discussion. Il s'agissait de décrire les caractéristiques spécifiques de leur service ou de leur fonction qui exercent une influence sur la pratique d'exécution de la peine/mesure d'une part et d'énumérer les points positifs et négatifs qu'ils percevaient dans l'exécution de la peine/mesure d'autre part.

Chaque participant a ensuite présenté sa préparation à tour de rôle. Le processus s'est poursuivi par la tenue de tours de table successifs, permettant à la fois l'optimalisation de la liberté de parole et l'optimalisation de la discussion. Enfin, une discussion libre a clôturé le dispositif, permettant de confronter les points de vue sur des éléments spécifiques à l'exécution de la peine/mesure.

L'analyse de ces entretiens collectifs a été orientée par deux objectifs: d'une part, l'étude continuée de l'organisation et de la structure de collaboration du réseau d'offre et des principaux points névralgiques de la pratique; d'autre part, la préparation du questionnaire (*voir infra*), via l'identification de variables sur lesquelles faire porter l'enquête.

³⁵ La démarche s'inspire, moyennant des adaptations pragmatiques, de la méthode développée dans L. VAN CAMPENHOUDT, J.-M. CHAUMONT et A. FRANSSSEN, *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod, 2005, 215 p.

4. L'enquête par questionnaire

Sur base des informations rassemblées dans les démarches précédentes, un questionnaire a été adressé aux projets issus du Plan Global³⁶. Ce questionnaire était composé de 5 parties contenant des questions ouvertes et fermées sur (1) les données générales d'identification du service interrogé; (2) les éventuelles activités d'encadrement du projet; (3) les éventuelles activités d'encadrement sur le terrain du projet; (4) les éventuelles activités de formation du projet et (5) les appréciations générales des responsables sur leurs collaborations avec les autres acteurs de l'exécution.

Des questionnaires identiques (sous réserve de spécificités communautaires) ont été établis en français et en néerlandais. Ils ont été envoyés par la poste vers la mi-mars 2007. Afin d'augmenter les probabilités de réponses, une enveloppe affranchie a été jointe au courrier. De nombreux contacts téléphoniques ont en outre soutenu l'objectif d'assurer un taux respectable de restitution. Bien que l'échéance de la restitution du questionnaire ait été fixée au début du mois d'avril, des questionnaires nous sont encore parvenus aux mois de mai et juin. Le taux de restitution a été tout à fait satisfaisant puisque 79 projets sur les 98 concernés³⁷ (soit 80,6%) nous ont renvoyé le questionnaire complété.

Aux fins d'analyse, les réponses aux questions ont été encodées dans le logiciel SPSS et de nombreux tableaux de fréquence et tableaux croisés ont été réalisés, afin de tirer la substance quantitative des données fournies.

5. La cartographie de l'offre des lieux de prestation

Un des objectifs de la recherche portait sur la description de l'offre disponible relative à l'exécution des travaux communautaires. Dans ce cadre, il convenait de répertorier tous les lieux de prestation disposés à accueillir des justiciables condamnés à une peine de travail ou à un travail d'intérêt général.

Pour ce faire, nous avons demandé aux projets issus du Plan Global encadrant des prestataires de nous fournir leur liste de lieux de prestation. Parallèlement à cette démarche, les coordinateurs des mesures judiciaires alternatives ont également été mobilisés. En effet l'exécution d'un travail communautaire ne passe pas nécessairement par un projet local. Les maisons de justice disposent aussi d'une série de lieux avec lesquels elles collaborent directement.

Les premiers projets à qui la demande fut formulée se sont montrés assez réticents. Leur liste de lieux constitue en effet, une base de données confidentielle, et il convenait dès lors de leur garantir l'utilisation qui en sera faite. C'est pourquoi nous avons d'abord constitué une base de données (Excel) que les projets pourraient remplir eux-mêmes. Il s'agissait de traduire, dans un tableau, les données relatives aux lieux sous forme de variables respectueuses de la confidentialité du fichier original des projets. Les colonnes du tableau contenaient ainsi la

³⁶ Nous n'avons pas interrogé les projets nationaux, ni même les coordinateurs des mesures judiciaires alternatives par questionnaire. Le rôle central de ces acteurs, conjoint à leur nombre relativement limité, nous a poussé à les rencontrer individuellement (*voir supra 1.2.*) dans une démarche plus fructueuse que l'enquête par questionnaire.

³⁷ Deux projets n'étaient pas concernés par la période couverte par le questionnaire (janvier 2005-juin 2006).

structure du lieu (communal, asbl, etc.), l'objet social du lieu (bibliothèque, cpas, hôpital, home, etc.), le type de travail proposé (manuel, administratif, etc.), l'horaire d'ouverture du poste (semaine, soirée, week-end), les restrictions posées par le lieu (restrictions relatives aux faits, aux compétences, etc.), la fréquence d'utilisation du lieu (bien rentabilisé, poste trop qualifié...), à l'exclusion de toute donnée d'identification nominative.

A l'essai, l'encodage par les responsables de projets s'est avéré assez problématique. En effet, la multiplicité d'acteurs censés remplir le tableau induisait le risque de favoriser autant de méthodes d'encodage différentes. La complexité et la variabilité de l'offre nous imposait d'encoder nous-mêmes les données afin d'obtenir un résultat homogène. Nous avons alors proposé aux responsables des projets de traiter les données avec eux. Cela nous permettait d'une part de réaliser nous-mêmes l'encodage et d'autre part de garantir aux projets l'anonymat des lieux. La plupart des services ont cependant, devant notre insistance et notre souci de confidentialité, accepté de nous fournir leur liste. En fin de compte, seules 5 listes sur les 77 n'ont pas pu être récoltées ou encodées.

Afin d'analyser l'ensemble de ces données, nous avons établi une base de donnée SPSS. Le codage a été pensé de façon à ce que chaque ligne du tableau corresponde à un poste de travail³⁸.

Les colonnes du tableau comprenaient:

- l'arrondissement judiciaire, la région et le numéro de référence du service d'encadrement ou de la maison de justice avec lequel le responsable du lieu collabore;
- la description du lieu de prestation (hôpital, home, cpas, police, service incendie...);
- le code postal du lieu;
- la structure du lieu (service communal, asbl...);
- le type de travail proposé (manuel, administratif...);
- l'horaire durant lequel le prestataire peut exécuter sa peine, en journée, soirée et week-end;
- les restrictions posées par le lieu (restrictions par rapport aux faits, à la compétence requise...).

Nous avons également entrepris de déterminer dans quelle mesure le poste était ou non utilisé. Les rapports annuels des projets comprennent en effet un tableau détaillant chaque prestation effectuée. L'information sur le lieu dans lequel le prestataire a effectué sa peine s'y retrouve notamment. Toutefois, il s'est avéré, dans la plupart des cas, impossible de déterminer précisément dans quel poste la prestation avait eu lieu.

Deux remarques importantes au sujet de la cartographie sont à prendre en considération:

- les lieux de prestation répertoriés se rapportent à une période de référence allant de janvier 2005 à juin 2007. Comme expliqué ci-dessus, nous pensions pouvoir mesurer l'utilisation réelle des postes à l'aide des rapports annuels de 2005. Les lieux utilisés en 2005 ont donc été inclus. En juillet 2006, de nombreuses collaborations ont été remises en question suite à l'adoption de deux ordres de service dont nous parlerons plus loin. Nous n'avons cependant pas pris en compte les suspensions dans la mesure où elles sont probablement temporaires. Il faut toutefois lire cette cartographie en

³⁸ Par poste, nous entendons une "tâche spécifique au sein d'un lieu de prestation".

gardant à l'esprit qu'il est possible qu'aujourd'hui, parmi les lieux encodés, certains ne collaborent peut-être plus avec les services d'encadrement; il est probable également que de nouvelles structures d'accueil se soient jointes aux listes des projets, depuis juin 2007;

- la cartographie comprend les lieux non subsidiés (offres de la communauté), mais aussi les lieux subsidiés (les services d'encadrement sur le terrain/*werkvloer*). Les postes offerts par le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur n'ont, par contre, pas été traités dans la base de données SPSS. L'offre de ces services publics est spécifique et doit faire l'objet d'une analyse séparée.

DEEL 2. WERKEN EN LEREN ALS STRAF: EEN INTERNATIONALE EN PENOLOGISCHE SITUERING

PARTIE 2. LE TRAVAIL ET LA FORMATION COMME PEINES: CADRE INTERNATIONAL ET PENOLOGIQUE

In dit deel wordt op basis van de literatuur een overzicht gegeven van de meest in het oog springende internationale evoluties van het hedendaagse gemeenschapsgerichte straffen. De focus ligt op het beschrijven van een aantal algemene tendensen met betrekking tot *de werkstraf en de leermaatregel*, zonder een doorgedreven comparatieve studie te ambiëren. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van deze hedendaagse straffen? Hoe worden ze uitgevoerd in andere Europese landen? Zijn er belangrijke parallellen of verschillen vast te stellen tussen de landen? De doelstelling van dit deel is dus het situeren van de Belgische ontwikkelingen binnen het internationale debat. Gezien het gebrek aan informatie over de leermaatregel gaat dit hoofdstuk vooral over de werkstraf. Net zoals in België is het statuut van de leerstraf ook in andere landen vaak minder duidelijk. Verder beperken we ons in dit hoofdstuk hoofdzakelijk tot de *uitvoering* van de werkstraffen in de andere landen.

Hoofdstuk 1. Enkele algemene tendensen

1.1. Van eerste naar tweede generatie alternatieven

Toenemende criminaliteitscijfers en een stijgende bevraging van het strafrechtelijk systeem en in het bijzonder van het gevangeniswezen, de economische crisis van de jaren zeventig - tachtig, de demythologisering van de behandelingsideologie en de maatschappijkritische bewegingen tot hervorming en humanisering van het strafrecht in dezelfde periode, dwongen overheden in veel Europese landen ertoe te zoeken naar verdere alternatieven voor de korte vrijheidsstraf.³⁹

In de voorgaande periode, de zogenaamde '*era of penal welfarism*'⁴⁰ komt de zogenaamde eerste generatie alternatieven tot stand. Deze alternatieven krijgen vooral vorm vanuit een gedachtegoed dat resocialisering en behandeling als belangrijke doelstellingen voorop stellen. De zoektocht naar alternatieven wordt geïnspireerd door de vaststelling dat de vrijheidsberoving talrijke nadelige effecten heeft en dat de gevangenisstraf meer problemen creëert dan dat ze oplost. Via alternatieve sancties wil men (verdere) maatschappelijke uitsluiting als gevolg van strafrechtelijk optreden zoveel mogelijk vermijden. Deze eerste generatie alternatieven kadert dus in een bredere maatschappelijke visie op criminaliteit, die beschouwd wordt als artefact van een cumulatie van onopgeloste individuele problemen en van maatschappelijke (achterstellers)factoren. De invoering van de eerste generatie alternatieven, waarvan de probatie de meest in het oog springende variant is, was echter geen onverdeeld kwantitatief succes. Doordat deze straffen, of liever 'alternatieve sancties', als te soft werden beschouwd, zowel door de magistraten die ze moesten opleggen als door de

³⁹ A. M. VAN KALMTHOUT, "De werkstraf in vergelijkend perspectief", *Panopticon*, 2006, 27(4), 19-33.

⁴⁰ D. GARLAND, *The Culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 307 p.

publieke opinie en de beleidsmaker, werden ze geen volwaardig alternatief voor de vrijheidsberoving.

Vanaf de jaren tachtig werd vervolgens gezocht naar meer geloofwaardige ‘intermediaire straffen’ die beter tegemoet kwamen aan de doelstellingen van bestraffing en controle. Deze intermediaire straffen, of tweede generatie alternatieven, bevinden zich op het continuüm tussen de gevangenisstraf en de meer behandelingsgerichte alternatieven⁴¹. Het verschil met de eerste generatie alternatieven uit zich ook in de naamgeving: terwijl de eerste generatie alternatieven steevast alternatieve *sancties* of *maatregelen* worden genoemd, worden de straffen van de tweede generatie eerder omschreven als alternatieve *straffen*, straffen in de gemeenschap of gemeenschapsgerichte straffen⁴². Dit moet niet alleen hun strafkarakter nog meer onderstrepen, maar ook het feit dat ze hun alternatieve status vaak hebben ingeruild voor een volwaardig, autonoom statuut. De introductie van de autonome werkstraf betekent dan ook een nieuwe fase in de langdurige zoektocht naar alternatieven voor de gevangenisstraf.

We stellen vast dat het karakter van de alternatieve straffen verandert en dat de aanvankelijk ideologische en humanitaire kritiek op de korte gevangenisstraf vervangen wordt door een pragmatisch en economisch geïnspireerd systemisch discours: de gevangenen zitten overvol en het strafrechtelijk systeem kampt met een beheersprobleem. Er is dringend nood aan een snelle en goedkope oplossing en die hoopt men te vinden via een verdere ontwikkeling van de gemeenschapsgerichte straffen.

1.2. De diversiteit neemt toe

Een gevolg van de introductie van nieuwe sanctiemodaliteiten en combinatiemogelijkheden is dat de relatief eenvoudige en overzichtelijke sanctiesystemen van voorheen (vrijheidsstraf, boete en voorwaardelijke of opgeschorte vrijheidsstraf als hoofdsancties) in bijna alle landen zijn verdwenen.⁴³ De lijst met mogelijke straffen en maatregelen wordt aangevuld met een serie niet-vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sancties zoals dienstverlening of werkstraf, compensatie en schadevergoeding, dader-slachtoffer bemiddeling of sociale bemiddeling (*community mediation*), beperking van bepaalde rechten of intrekking van vergunningen, vormingsprogramma’s, beperking van de bewegingsvrijheid, cognitieve gedragsgeoriënteerde leer- en trainingsprogramma’s, behandelprogramma’s (vooral voor drugs- en seksuele delinquenten), supervisie en aanwezigheidsmaatregelen, plaatsing in reclasseringsinrichtingen of dagcentra, intensieve supervisie of probatiemaatregelen, huisarrest en elektronisch toezicht, halve vrijheid, strafopschorting onder supervisie, voorgedij, beperkte vrijheid dan wel een combinatie daarvan. Inmiddels hebben van de 46 lidstaten van de Raad van Europa vrijwel alle landen de werkstraf in een of andere vorm in hun strafstelsel opgenomen. Daaronder bevinden zich ook bijna alle landen uit het voormalige Oostblok.

De werkstraf bestaat in verschillende varianten, hetzij als hoofdstraf, hetzij als bijkomende voorwaarde bij een andere straf. Een belangrijk verschil tussen de toepassing van de werkstraf als hoofdstraf en als bijzondere voorwaarde is dat bij de eerste variant het accent meer ligt op

⁴¹ N. MORRIS & M. TONRY, *Between prisons and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, Oxford University Press, 1990, 283 p.

⁴² In het Engels spreekt men over “community penalties” of “community punishment” (A. BOTTOMS, L. GELSTHORPE, & S. REX (eds.), *Community Penalties. Change and challenges*, Cullompton, Willan Publishing, 2001, 255 p).

⁴³ A. M. VAN KALMTHOUT, “De werkstraf in vergelijkend perspectief”, *l.c.*, 25.

het punitieve aspect. Dit komt tot uitdrukking in formuleringen als 'fine on time' en 'straf van vrijheidsbeperking' of 'vrije-tijdsstraf', om aan te geven waar het bij deze modaliteit primair om gaat: het ontnemen van vrije tijd en het derven van arbeidsloon. Bij de voorwaardelijke modaliteit heeft de werkstraf eerder het karakter van een gedragsvoorwaarde, gericht op speciale preventie. Dit stelt andere eisen aan de inhoud, omvang en begeleiding dan wanneer de werkstraf als hoofdstraf wordt opgelegd. Kenmerkend in dit verband is dan ook de uitdrukking 'kale' werkstraf in Nederland bijvoorbeeld, waar bij het merendeel van de werkstraffen de rol van de reclassering beperkt is tot de organisatie en controle van de werkstraf, zonder de klassieke steun- en hulpverlening.⁴⁴

Er blijken grote verschillen te bestaan tussen landen wat betreft het maximum aantal uren dat kan opgelegd worden. In Finland, Denemarken, Ierland, Luxemburg, Rusland, Zweden, Frankrijk Nederland worden 200-240 uren als theoretisch alternatief voor een vrijheidsstraf van maximaal 6 tot 12 maanden vooropgesteld. Van Kalmthout merkt op dat de ervaring uitwijst dat in vrijwel alle landen deze verhouding als niet proportioneel wordt ervaren. Vandaar dat langs verschillende wegen geprobeerd wordt het punitieve karakter van de sanctie te verhogen. In sommige landen is dit gebeurd door het maximum aantal uren aanzienlijk hoger te stellen dan de in veel landen gebruikelijke 240 uren en komen maxima voor van 300 uur (België, Schotland, Hongarije en Engeland sedert de Criminal Justice Act van 2003), 360 uur (Noorwegen), 380 uur (Portugal), 384 uur (Spanje), 400 uur (Tsjechische Republiek en Bulgarije) en 480 uur (Polen, Italië). In Zwitserse en Duitse wetsvoorstellen worden maxima genoemd van respectievelijk 720 en 1080 uur. Uitschieters naar boven zijn Estland (2880 uur) en Griekenland (6480 uur), welke maxima in theorie kunnen worden opgelegd ter vervanging van een vrijheidsstraf van respectievelijk twee en drie jaar.⁴⁵

1.3. De werkstraf als dienaar van diverse finaliteiten

In vele landen heeft de werkstraf zich in relatief korte tijd spectaculair ontwikkeld en is ze na de geldboete en de voorwaardelijke straf de belangrijkste sanctiemodaliteit geworden. Vanuit kwantitatief opzicht mag de werkstraf dus wel een succes genoemd worden, zeker als men in aanmerking neemt dat de meeste landen deze sanctie nog maar recent in het straffenarsenaal hebben opgenomen. Dit heeft zeker te maken met haar potentieel multifunctioneel karakter. Afhankelijk van het discours of de invulling kan ze tegemoet komen aan zowel punitieve, bestraffende als aan gedragsbeïnvloedende, rehabilitatieve doelstellingen. Ze kan een plaats vinden in een neo-klassieke '*just desert*'-bestraffingsmodel, maar ook in een rehabilitatief of zelfs restoratief model.

Van Kalmthout stelt vast dat in het oorspronkelijke concept van de werkstraf of de dienstverlening het accent minder lag op het punitieve aspect, maar meer op de kansen die de positief gerichte werkstraf bood op resocialisatie, genoegdoening aan de samenleving en het slachtoffer en op gedragsbeïnvloeding.⁴⁶ Daarnaast ontleende de werkstraf haar meerwaarde aan de verwachting dat de negatieve gevolgen van de (korte) gevangenisstraf (sociale uitsluiting, verlies arbeidsplaats, criminele 'besmetting', detentieschade) konden vermeden worden of op zijn minst aanzienlijk beperkt. Dat was ook de reden waarom de landen die de werkstraf als eerste invoerden allerlei wettelijke constructies bedachten om te voorkomen dat

⁴⁴ A. M. VAN KALMTHOUT, "De werkstraf in vergelijkend perspectief", *l.c.*, 28. Zie ook *infra* 3.3.

⁴⁵ *Ibid.*, 29.

⁴⁶ *Ibid.*, 32.

ze ook andere straffen dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf zou gaan vervangen. Als men echter naar het reducerende effect van de werkstraf op de toepassing van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf kijkt, dan is dit veel kleiner dan zou mogen worden verwacht.

Mettertijd wordt het punitieve aspect van de werkstraf belangrijker. Dit uit zich op verschillende manieren: werkstraffen worden met andere straffen gecombineerd, waaronder zelfs met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, de mogelijkheid wordt gecreëerd tot het opleggen van een hoger aantal uren, het toepassingsgebied wordt beperkt tot geldboetes, voorwaardelijke straffen of zeer korte onvoorwaardelijke straffen, de aard van de werkzaamheden verandert en de intensiteit van de controle en de consequenties bij niet-nakoming verhoogt. Deze verschuiving naar meer punitiviteit uit zich eveneens in een afnemende prioriteit voor voorlichtingsrapportage, begeleiding, nazorg en afstemming van de werkstraf op de dader, aard van het delict en de inbreng van het slachtoffer. In steeds meer landen wordt de werkstraf geplaatst in een triade van risico-management, veiligheidsbeleid en recidivevermindering en wordt de traditionele rol van hulp- en steunverlening uitgehold tot het organiseren en controleren van de werkstraf. Van een oorspronkelijk vooral op gedragsbeïnvloeding, resocialisatie/reïntegratie en maatschappelijk herstel gerichte sanctie lijkt de onbetaalde arbeid ten algemene nutte zich steeds meer te ontwikkelen tot een straf waarbij het accent ligt op vrijheidsbeperking en inkomensderving. De ontwikkelingen in met name Engeland en Nederland zijn daarvan de duidelijkste exponenten (*infra*).

Vanuit het kader van de actieve welvaartsstaat is het activeren en responsabiliseren van de burger een maatschappelijk belangrijke doelstelling geworden.⁴⁷ De werkstraf past volledig in deze logica van rechten en plichten: de werkgestrate moet zijn verantwoordelijkheid opnemen, een contract naleven en een bijdrage leveren tot de samenleving via onbetaalde arbeid.

1.4. Straffen in, voor en door de gemeenschap

Een belangrijk kenmerk van de werkstraf en de leermaatregel is dat de samenleving een belangrijke rol krijgt toebedeeld in de uitvoering ervan. Ze worden uitgevoerd in de gemeenschap, door de gemeenschap en voor de gemeenschap. De betrokkenheid van, en de verbinding met de samenleving bij de uitvoering van straffen is van bijzonder belang en, sterker nog, een *conditio sine qua non* van deze ‘community penalties’ of ‘samenlevingsstraffen’. De oorspronkelijke benaming ‘gemeenschapsdienst’ duidt nog veel sterker op het veronderstelde dienstverlenende aspect aan de samenleving.

Bijzonder bij deze straffen is dus dat de samenleving mee geresponsabiliseerd wordt in de uitvoering van straffen of maatregelen. Dominicus ziet diverse motieven voor deze maatschappelijke participatie.⁴⁸ De verdachte kan via een positieve actie een symbolische tegenprestatie leveren voor het leed dat hij door het misdrijf heeft veroorzaakt. Het behouden van de banden met de samenleving moet anderzijds de kansen op reïntegratie verhogen en de mogelijke bijkomende schade eigen aan de gevangenisstraf zoveel mogelijk verhinderen.

⁴⁷ A. GIDDENS, *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge, Polity, 1998.

⁴⁸ H. DOMINICUS, “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuzen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 50-51.

Het toekennen van een actieve rol aan de samenleving in de uitvoering van de straf betekent echter dat justitie afhankelijk wordt van de bereidwilligheid van maatschappelijke organisaties om mee te werken. Men doet m.a.w. een groot beroep op de *good will* van deze organisaties, die vaak opereren vanuit andere finaliteiten dan justitie. De vraag kan gesteld worden wat de limieten van deze samenwerking zijn. Beroep doen op de samenleving is enerzijds een wezenlijk kenmerk van de gemeenschapsgerichte straffen, maar is anderzijds vaak ingegeven door economische motieven, nl. het is een goedkope manier van strafuitvoering. Een correcte uitvoering van de werkstraf is echter cruciaal voor de geloofwaardigheid en verder bestaan van het systeem. Investeren in kwaliteitsvolle samenwerkingsverbanden tussen justitie en de organisaties in de samenleving is dan ook belangrijk voor een geloofwaardige uitbouw van het systeem. Justitie kan zich niet zonder meer opstellen als regisseur, maar er dient gezocht te worden naar een respectvolle samenwerking met eerbied voor eenieders finaliteiten.

De laatmoderne strafrechtsbedeling wordt door Loader & Sparks omschreven als '*new governance of crime*', die zich onderscheidt van de modernistische, klassieke strafrechtsbedeling, doordat ze buiten de strikte limieten van de penaliteit treedt⁴⁹. Responsabilisering van de gemeenschap in de strafuitvoering impliceert de intrede van (nieuwe) professionele actoren, die opereren buiten de strikte limieten van de strafrechtsbedeling. De werkgestrafte wordt in de uitvoering van zijn straf als het ware gecontroleerd door zijn medeburger. Deze vorm van strafuitvoering appelleert aan een andere manier van denken en verwachtingen die aan de overheid worden gesteld. Verwijzend naar het foucauldianse concept '*gouvernementalité*' heeft Van Swaaningen het over een vorm van 'bestuur op afstand' die plaats grijpt in een 'netwerksamenleving'.⁵⁰ In deze bestuursvorm worden de invulling en de uitvoering van beleid aan derden buiten de overheids sfeer overgelaten, waarmee *partnerships* worden afgesloten. De overheid houdt zich vooral nog bezig met de eindcontrole. Ook bij de werkstraf en de leermaatregel wordt de strikte overheidscontrole uit handen gegeven aan organisaties in de samenleving die vaak *stricto sensu* geen strafrechtelijke bevoegdheid hebben. Er wordt op gewezen dat in deze beheersvorm de eenheid van beleid in gevaar kan komen, dat de diversiteit aan actoren kan leiden tot coördinatieproblemen en dat er zo een vorm van 'nieuwe onoverzichtelijkheid' gecreëerd wordt. Een ander aspect van deze bestuursvorm is dat door deze vorm van 'privatisering' inhoudelijke keuzes kwetsbaarder worden voor 'marktkrachten'.

⁴⁹ D. GARLAND, *The Culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 307 p; I. LOADER & R. SPARKS, "Contemporary landscapes of crime, order and control. Governance, risk and globalization", in M. MAGUIRE, R. MORGAN & R. REINER, *The Oxford handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 2002, 81-111.

⁵⁰ R. VAN SWAANINGEN, "Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing", in S. LISSENBERG, S. VAN RULLER, & R. VAN SWAANINGEN (eds.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2001, 290-291.

Hoofdstuk 2. De toepassing van de werkstraf in internationaal perspectief: enkele illustraties

Vanuit internationaal comparatief perspectief is de werkstraf in België vrij laat ingevoerd. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de toepassing en vooral van de uitvoering van de werkstraf in Engeland en Wales, Frankrijk en Nederland. We bespreken deze landen omdat ze kunnen beschouwd worden als roergangers inzake de toepassing van de werkstraf in Europa en ook omdat er over deze landen heel wat informatie voorhanden is. In het kader van deze studie beperken we ons echter tot een overzicht van de meest in het oog springende punten en knelpunten inzake de uitvoering van de werkstraf, in de hoop dat ze inspirerend kunnen zijn voor een analyse van de Belgische situatie.

2.1. England en Wales

2.1.1. Algemeen juridisch kader

De Criminal Justice Act van 1972 voert in Engeland en Wales de Community Service Order in. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt bij de *probation services* gelegd. Vanaf het einde van de jaren tachtig wordt een tendens voelbaar waarbij de alternatieve straffen door de rechterlijke macht meer en meer gezien worden als *too soft*. De druk wordt steeds groter om aan de rechters geloofwaardige, niet vrijheidsberovende sancties ter beschikking te stellen.⁵¹

De *Criminal Justice Act* van 1991 poogt tegemoet te komen aan deze bekommernissen. Enerzijds komt er meer aandacht voor het proportionaliteitsprincipe en de *just desert* theorie. Anderzijds wordt het dualistisch systeem bevestigd door een duidelijker onderscheid tussen bestraffing van (niet gewelddadige) eigendomsdelicten (*niet-vrijheidsberovende straffen*) en misdrijven tegen de persoon/ gewelddadige misdrijven (*vrijheidsberovende straffen*).

De werkstraf, die onder het vroegere regime nog gezien werd als een dienstverlening en als een alternatief voor de gevangenisstraf (*community service*), evolueert in de nieuwe regeling tot een zelfstandige straf (*community sentence*), die zich qua zwaarte ergens bevindt tussen de boete en de gevangenisstraf, en die toegepast moet worden op feiten die ‘voldoende ernstig’ zijn voor dit niveau van interventie.⁵²

De wet van 1991 hervormt ook de *social enquiry reports* tot *pre sentence reports*. De focus verschuift hierdoor van informatie met betrekking tot de sociale en persoonlijke context van het individu, naar informatie met betrekking tot het gepleegde misdrijf.⁵³ Bovendien wordt de rol van de rechter als beslissende instantie met betrekking tot de op te leggen gemeenschapsstraf onderstrept, terwijl de adviserende rol van de probatieassistent beduidend minder belangrijk wordt.⁵⁴

⁵¹ HOME OFFICE, *Punishment, custody and the community*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1988; HOME OFFICE, *Crime, Justice and Protecting the Public*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1990.

⁵² A. ASHWORTH, *Human rights and criminal justice*, London, Sweet & Maxwell, 2001, 264; A. WORRALL, *Punishment in the community*, New York, Longman, 1997, 34-36.

⁵³ A. WORRALL, *o.c.*, 36.

⁵⁴ *Ibid.*

Een laatste belangrijke innovatie van deze wet is de *combination order*, die de rechter toestaat om een (maximum van 100 uren) werkstraf te combineren met een *probation order*. De wet bevestigt hiermee een gangbare praktijk die zeer geliefd was bij de rechterlijke macht omwille van de mogelijkheid om begeleiding (*probation*) en straf (*community sentence*) te combineren.⁵⁵

2.1.2. *Op zoek naar meer eenvormigheid: de National Standards*

Om de ruime discretionaire bevoegdheid van zowel de rechter als de probatiedienst, en de daaruit voortvloeiende divergenties bij de toekenning en de toepassing van de werkstraf, een halt toe te roepen, neemt de *Home Office* het initiatief om *National Standards* te ontwikkelen.⁵⁶ De eerste versie hiervan komt tot stand in 1992⁵⁷ en deze wordt vervolgens gewijzigd in 1995⁵⁸, 2000⁵⁹, 2002⁶⁰ en 2005⁶¹.

De *National Standards* verduidelijken - in de ene versie al uitvoeriger dan in de andere - aspecten zoals de doelstellingen van de *community sentences*, het type delinquent waarvoor ze bestemd zijn, de wijze van controle op de uitvoering, het minimum en maximum aantal uren dat per week gewerkt mag worden, de minimum vereisten inzake de kwaliteit van het werk, minimum verplichtingen met betrekking tot het gedrag van de betrokkene, etc.

Een lezing van de verscheidene versies maakt duidelijk dat ze stuk voor stuk een uiting zijn van het politieke tijdsclimaat waarin ze tot stand komen. Zo stelt men ondermeer vast dat vanaf de tweede versie duidelijker benadrukt wordt dat werkstraffen naar de publieke opinie toe niet het beeld mogen geven lichte straffen te zijn.⁶² Over de jaren heen stelt men ook vast dat de klemtoon inzake nagestreefde doelstellingen verlegd wordt. Zo wordt sinds 2000 voor het eerst aandacht besteed aan het verminderen van mogelijke risico's voor de samenleving en wordt in 2005 de rehabilitatie van de dader -naast de beklemtoning van restrictieve en punitieve aspecten van de werkstraf- duidelijk opnieuw belangrijker dan voorheen.⁶³ Deze

⁵⁵ A. WORRALL, *o.c.*, 93.

⁵⁶ A. VASS, *Alternatives to prison: punishment, custody and the community*, Londen, Sage, 1990, 128. Deze *National Standards* werden in de loop der jaren regelmatig aangepast.

⁵⁷ HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, Londen, Her Majesty's Stationery Office, 1992.

⁵⁸ HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, Londen, Her Majesty's Stationery Office, 1995.

⁵⁹ HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, Londen, Her Majesty's Stationery Office, 2000.

⁶⁰ HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, Londen, Her Majesty's Stationery Office, 2002.

⁶¹ NATIONAL PROBATION DIRECTORATE, *Working together to reduce re-offending*, 2005. Londen, NPS Publications, 2005.

⁶² HOME OFFICE, *o.c.*, 1995, 34-35 vermeldt uitdrukkelijk dat er voldoende variëteit van werkstraffen voorzien moet worden en dat er zeker een optie voorhanden moet zijn die bestaat uit zware handenarbeid. Bovendien werd de zinsnede *dat de werkstraf bevredigend moest zijn voor de betrokkene* (HOME OFFICE, *o.c.*, 1992, 70) in 1995 weggelaten en vervangen door de zinsnede *dat de aard van de werkstraf in geen enkel geval de indruk mag geven een beloning te zijn voor de delinquenten*.

⁶³ De versie van 1992 formuleert als voornaamste doelstelling de reïntegratie van de delinquent in de samenleving door middel van (1) een positief en veeleisend werk en (2) een herstel aan de samenleving aan de hand van een sociaal nuttige activiteit (HOME OFFICE, *o.c.*, 1992, 67). De versie van 1995 stemt hiermee in grote mate overeen, zij het dat deze laatste versie expliciet toevoegt dat het om een straf handelt (HOME OFFICE, *o.c.*, 1995, 34). De versies van 2000 en 2005 vermelden vijf doelstellingen: (1) het toebedelen van een stringente en effectieve straf; (2) het verminderen van de kans op recidive; (3) het rehabiliteren van de dader, voor zover mogelijk; (4) herstel aan de gemeenschap mogelijk maken en (5) het risico van schade aan de gemeenschap pogen in te perken (HOME OFFICE, *o.c.*, 2000, C-2; HOME OFFICE, *o.c.*, 2002, C-7). In de versie van 2005 spreekt

neorehabilitatieve doelstelling kadert in het recente strafrechtelijke beleid van de Britse regering, dat gericht is op een *end to end management* van daders en voortvloeit uit een interesse voor het *What Works* ideeëngoed.

2.1.3. Het huidige kader: veiligheid en bestraffing in de risicosamenleving

De hogerop besproken Criminal Justice Act van 1991 lost de hoge verwachtingen niet in. Integendeel, een klimaat van *moral panic* leidt ertoe dat rechters steeds zwaardere gemeenschapsstraffen opleggen voor steeds lichtere feiten.⁶⁴ De *just desert* filosofie komt niet echt van de grond en maakt plaats voor een punitief klimaat, beheerst door bekommernissen zoals algemene preventie, risicobeheersing en publieke veiligheid.⁶⁵ Deze tendens wordt bevestigd in de *Criminal Justice Act* van 1994 (*‘out go holidays and in come tightly controlled community sentences’*),⁶⁶ in andere overheidsdocumenten van die jaren⁶⁷ alsook in de wetgeving op het eind van de jaren negentig en de beginjaren van de 21^{ste} eeuw.

Een eerste belangrijke wijziging, die de *Criminal Justice Act* van 1994 doorvoert, is het afzwakken van de vereiste van het voorlichtingsrapport. Terwijl dit onder de *Criminal Justice Act* van 1991 steeds verplicht was, dient het nu enkel opgevraagd te worden wanneer de rechter het nodig acht.⁶⁸

Een volgende wijziging heeft betrekking op de afschaffing van de toestemming van de veroordeelde tot een gemeenschapsstraf.⁶⁹ Indien de veroordeelde de gemeenschapsdienst zou weigeren uit te voeren, wordt de zaak terug voor de rechter gebracht worden, die dan een nieuwe sanctie kan opleggen.

De steeds scherpere focus op het strafelement in een vreemde combinatie met rehabilitatieve doelstellingen, wordt verwoord in een nieuwe terminologie, die zijn ingang vindt in de *Criminal Justice and Court Services Act* van 2000: de *community service/sentence order* wordt een *community punishment order*, de *probation* wordt een *rehabilitation order* en de *combination order* wordt voortaan een *community punishment and rehabilitation order*. Dat er ook aandacht was voor rehabilitatie werd

men niet langer van rehabilitatie *voor zover mogelijk*, doch wordt de uitvoering van de *community punishment* gefocust op drie pijlers: *punitive, restrictive* en *rehabilitative requirements* (NATIONAL PROBATION DIRECTORATE, *o.c.*, 4 en 15-20).

⁶⁴ M. NELLIS, "Community penalties in historical perspective", in A. BOTTOMS, L. GELSTHORPE & S. REX (eds.), *Community Penalties. Change and challenges*, Devon, Willan Publishing, 2001, 29.

⁶⁵ A. BOTTOMS, S. REX, & G. ROBINSON, "How did we get there?", in A. BOTTOMS, S. REX, & G. ROBINSON (eds.), *Alternatives to prison. Options for an insecure society*, Devon, Willan Publishing, 2004, 5.

⁶⁶ Aldus de Home Office in een persnota bij de de wet van 1994; aangehaald in A. WORRALL & C. HOY, *Punishment in the community. Managing offenders, making choices*, Devon, Willan Publishing, 2005, 49.

⁶⁷ HOME OFFICE, *Strengthening Punishment in the Community*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1995, 19-20; HOME OFFICE, *Protecting the Public: The Government's Strategy on Crime in England and Wales*, London, Her Majesty's Stationery Office 1996, 3-4; HOME OFFICE, *Joining Forces to Protect the Public*, London, Her Majesty's Stationery Office 1998.

⁶⁸ N. CHARLES, C. WHITTAKER, & C. BALL, "Sentencing without a pre-sentence report", *Research Findings*, n° 47, 1997, 1. Uit dit onderzoek blijkt dat rechters over het algemeen nog steeds geneigd waren een *pre-sentencing report* aan te vragen, telkens wanneer ze overwegen een gemeenschapsstraf toe te kennen. Slechts in 15% van de gevallen waar een gemeenschapsstraf werd toegekend, gebeurde dit zonder voorafgaandelijk voorlichtingsrapport.

⁶⁹ Dit gebeurde in de Crime Sentence Act (1997) in navolging van het document *Strengthening Punishment in the Community* (1995) van de Home Office. A. WORRALL, *o.c.*, p. 43.

twee jaar eerder duidelijk in de *Crime and Disorder Act* (1998), die een straf introduceerde die specifiek gericht was op de behandeling van verslaafden.

De belangrijkste wetwijziging is echter ongetwijfeld de *Criminal Justice Act* van 2003, die de gemeenschapsstraf omvormt tot *generic sentence* en haar opdeelt in twaalf maatregelen, sommige hoofdzakelijk punitief, andere veeleer rehabilitatief. Deze kunnen door de rechter hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met elkaar opgelegd worden.⁷⁰ Bovendien kan elk van deze twaalf maatregelen nog gecombineerd worden met elektronisch toezicht (sectie 177.4 *Criminal Justice Act* 2003), wat duidelijk wijst op bekommernissen van risicobeheersing.

2.1.4. De actoren

De Britse *Probation Service* kent zijn origine in de kerklieden en vrijwilligers, die op het einde van de 19^e en het begin van de 20^{ste} eeuw delinquenten bijstonden en adviseerden.⁷¹ Sindsdien zijn ze uitgegroeid tot één van 's werelds grootste en meest professionele organisaties, met een zeer coherente en betrouwbare dienstverlening, die rechtbanken adviseren aan de hand van *pre-sentencing reports* en toezicht houden op delinquenten in de samenleving.⁷² Niettemin waren er van tijd tot tijd discussiepunten,⁷³ en heeft hun organisatie de laatste jaren zeer belangrijke wijzigingen ondergaan.

De *Probation Service* bestond decennia lang uit 54 lokale probatiediensten, die elk bestuurd werden door een *area Probation Committee* en helemaal aan de top van de hiërarchie stond de (nationale) *Home Secretary*, die de lokale eenheden financiële middelen toekende.⁷⁴ Benevens de *National Standards* en enkele andere centrale richtlijnen was er geen centraal georganiseerd advies of bijstand.⁷⁵

Dit duale centrale/lokale model kwam de laatste jaren meer en meer onder druk te staan en leidde uiteindelijk tot de creatie in 2001 van een nationale probatiedienst (de *National Probation Service - NPS*). De voorheen 54 lokale probatiediensten werden omgevormd tot 42 gebieden, die onder het gezag kwamen te staan van een nationaal directeur, die directe verantwoording

⁷⁰ Sectie 177 omvat de volgende maatregelen/straffen: *compulsory unpaid work* (werkstraf); *programmes & participation in any specified activities* (leerstraf); *prohibition from certain activities*; *curfew* (huisarrest, in combinatie met elektronisch toezicht); *exclusion* (verbod een bepaalde plaats te betreden); *residence requirement*; *mental health requirement*; *drug rehabilitation*; *alcohol treatment*; *supervision* (op vaste tijdstippen samenkomen met probatieassistent); *attendance centre requirement*.

⁷¹ B. CHAPMAN & S. NIVEN, *A guide to the criminal justice system in England and Wales*, London, RDS, 2000, 21.

⁷² WORRALL & HOY spreken van *the envy of the world*. Zie: A. WORRALL & C. HOY, *o.c.*, 203.

⁷³ Eén van de discussiepunten betrof de opleiding van probatieassistenten. In het midden van de jaren negentig kondigde de *Home Office* aan dat er voortaan niet langer verlangd werd dat kandidaat-probatieassistenten een universiteits- (of hoge school-) diploma sociaal werk konden voorleggen -dergelijke vereiste zou niet verenigbaar zijn met hun rol in het strafrechtssysteem-, doch dat dergelijke diplomaveristen vervangen zouden worden door een *on the job training*, en zo geschiedde. Voor een kritiek op deze plannen: S. REX, *Reforming community penalties*, Collumpton, Willan, 2005, 171-172. Voor een toelichting bij de nieuwe regeling, zie: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/files/pdf/Careers%20in%20Probation%202006.pdf>

⁷⁴ S. REX, *o.c.*, 170.

⁷⁵ C. LEWIS, "Working for community justice: a Home Office perspective", in J. WINSTONE & F. PAKES (eds.), *Community Justice. Issues for probation and criminal justice*, Devon, Willan Publishing, 2005, 119.

verschuldigd was aan de *Home Secretary*.⁷⁶ De *clash* tussen centrale controle en lokale actie is echter duidelijk nog niet overal overbrugd.⁷⁷

Een belangrijke wijziging betreft de fusie van de gevangenis- en probatiediensten in de *National Offender Management Service (NOMS)*. Bedoeling van deze fusie is de programma's voor delinquenten in en buiten de gevangenis te stroomlijnen en een efficiënt *end to end management* van delinquenten te garanderen.⁷⁸ Niettemin zou er een duidelijke scheiding worden aangehouden tussen het toezicht op de gevangenen enerzijds en de bepalingen inzake gemeenschapsstraffen en andere interventies in de gemeenschap (zoals vaardigheidstraining en drugbehandelingsprogramma's) anderzijds.⁷⁹

De NOMS legt, zoals de naam het suggereert, de nadruk op het *managen* van veroordeelden. De vraag is of dergelijke terminologie, zo typerend voor het *actuarial justice* klimaat, wel zo verenigbaar is met de omgeving van de probatiediensten.⁸⁰ Enkel indien de term geen leeg modewoord is, maar effectief beoogt de veroordeelde een individuele behandeling te geven met het oog op rehabilitatie en reïntegratie, is het een stap vooruit.

De oprichting van de NOMS heeft alvast aangetoond dat de vraag naar de toekomst van straffen in de gemeenschap in grote mate afhankelijk zal zijn van *partnership* in de ruime zin van het woord. Niet enkel overheidsdepartementen, probatiediensten en partners bij het uitvoeren van onbetaald werk in de gemeenschap, maar ook lokale overheden, gezondheidsorganisaties, job centra, de politie, departementen verantwoordelijk voor opleiding en vaardigheidstrainingen etc. hebben hierbij allemaal een belangrijke rol te spelen.⁸¹ De uitdaging zal erin bestaan ervoor te zorgen dat dit *partnership* een effectief en uitgebreid aanbod van diensten ter beschikking heeft voor een ruime waaier van delinquenten, en dat het niet kapot gaat aan bureaucratische *management* belangen.⁸² Hiermee samenhangend is er de vraag naar de wenselijkheid van meer participatie van de private veiligheidsindustrie met het oog op het uitvoeren van elektronisch toezicht. Sinds 2003 kan dit immers als extra modaliteit bij elk van de twaalf *community orders* opgelegd worden.⁸³

⁷⁶ B. CHAPMAN & S. NIVEN, *o.c.*, 22. De keuze voor 42 gebieden was ingegeven door de overweging om deze gebieden te stroomlijnen met de 42 bestaande politiedistricten.

⁷⁷ C., LEWIS, *o.c.*, 125, die erop wijst dat dit blijkt uit de armzalige implementatie van programma's voor delinquenten. P. RAYNOR & M. VANSTOME, *Understanding community penalties. Probation, policy and social change*, Buckingham, Open University Press, 2002, 77 die eraan herinnert dat velen van oordeel waren dat de aanvankelijke autonomie waarvan de probatiediensten genoten, precies hun sterke troeven waren.

⁷⁸ C. LEWIS, *o.c.*, 125-126; A. WORRALL & C. HOY, *o.c.*, 198.

⁷⁹ P. CARTER, *Managing offenders, reducing crime. A new approach*, 2003, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/files/managingoffenders.pdf>, 37.

⁸⁰ P. RAYNOR & M. VANSTOME, *o.c.*, 79 en 109.

⁸¹ A. WORRALL & C. HOY, *o.c.*, 209.

⁸² *Ibid.*

⁸³ C. LEWIS, *o.c.*, 126, die erop wijst dat NOMS de regering heeft aangeraden hier vooral niet overhaast te werk te gaan.

2.1.5. De uitvoering

Hoewel het *Wooton rapport*⁸⁴ indertijd duidelijk stelt dat zoveel mogelijk de voorkeur moet gegeven worden aan individuele plaatsingen en slechts bij uitzondering gewerkt mag worden met groepsprojecten, blijkt dat anno 2006 het merendeel van de werkstraffen groepsprojecten betreft (nl. 65 %, t.o.v. 35% individuele plaatsingen).⁸⁵ Individuele plaatsingen worden enkel toegekend aan veroordeelden die gescreend worden op criteria als betrouwbaarheid en *low risk*: veroordeelden voor diefstal, inbraak of fraude komen hiervoor meestal niet in aanmerking en worden op groepsprojecten geplaatst.⁸⁶

Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een ruim en gevarieerd aanbod aan werkstraffen, waarvan de drie meest voorkomende betrekking hebben op milieugebonden activiteiten, decoratie en schilderwerken en onderhoud en kuisactiviteiten.⁸⁷ Scholen en bejaardentehuizen zijn frequente projectverschaffers. Bij deze kwetsbare groepen worden mogelijke werkgestraften op voorhand gescreend en over het algemeen worden veroordeelden voor seksuele delicten, ernstige geweldsdelicten of brandstichting hier geweerd.⁸⁸

Waar individuele voorkeuren van de justitiabele in de beginjaren nog een grote rol speelden bij de toekenning van de gemeenschapsdienst,⁸⁹ stelt men de laatste jaren een lichte tendens vast waarbij de mening van de veroordeelde iets minder blijkt te tellen en men een steeds grotere rol gaat toekennen aan de keuze van de gemeenschap bij het vastleggen van gemeenschapsstraffen.⁹⁰ Ook de introductie van *activity requirement*, als één van de twaalf mogelijke gemeenschapsstraffen, die erop gericht kan zijn herstel te bieden aan de slachtoffers van het misdrijf, onderstreept deze tendens. M.a.w. de herstellende (en misschien in de toekomst zelfs herstelbemiddelende)⁹¹ rol van de gemeenschapsstraf, komt bij de keuze van de projectplaats, naast punitieve en rehabiliterende doelstellingen meer op de voorgrond.

⁸⁴ In het midden van de jaren zestig wordt de Wooton werkgroep opgericht, die zich moet buigen over de introductie van mogelijke alternatieve bestraffingsmogelijkheden. Na contacten met het werkveld en werkbezoeken in het buitenland komt deze werkgroep in haar rapport tot de conclusie dat het meeste heil kan verwacht worden van de *community service order*.

⁸⁵ NATIONAL PROBATION SERVICE, "Snapshot of unpaid work", *NPS Bulletin*, 20/2006, 6, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>. Bovendien blijken er lokaal grote verschillen te bestaan: Bedfordshire haalde bijna 40% individuele plaatsingen, terwijl Londen amper 5% bereikte, zie: HM INSPECTORATE OF PROBATION (HOME OFFICE), *Working to make amends. An inspection of the Delivery of Enhanced Community Punishment and Unpaid Work by the National Probation Service*, 2006, 18, beschikbaar via: http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprobation/inspect_reports/thematic-inspections1.html/ECPUPW.pdf?view=binary.

⁸⁶ HOME OFFICE, *Enforcing community sentences*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1996, 17.

⁸⁷ NATIONAL PROBATION SERVICE, "Snapshot of unpaid work", *NPS Bulletin*, 20/2006, 6, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.

⁸⁸ NATIONAL PROBATION SERVICE, "Assessing and managing risk of harm in unpaid work", *Probation Circular*, 20/2006, 3, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.

⁸⁹ H. STANDISH BERGMAN, "Community Service in England: An Alternative to Custodial Sentence", *Fed. Probation*, 1975, 45.

⁹⁰ HOME OFFICE, *o.c.*, 2005, 21-22.

⁹¹ Deze mogelijkheid wordt zeker onderzocht maar momenteel wordt er door de probatieassistenten op gewezen dat het programma van de werkgestrafte al overvol zit. Zo moet men zien dat de werkactiviteit vervuld wordt (en hierbij de wettelijke vereisten en National Standards in acht nemen) contactgesprekken houden met de betrokkene, de betrokke pogen te rehabiliteren (m.a.w. zijn probleemgedrag aanpakken in allerlei programma's...). Vele veroordeelden zouden afhaken als er daarbovenop nog eens over herstel gesproken zou worden. Zie: J. SHAPLAND, A. ATKINSON, E. COLLEDGE, J. DIGNAN, M. HOWES, J. JOHNSTONE, R. PENNANT, G. ROBINSON & A. SORSBY, "Implementing restorative justice schemes (crime reduction programme). A report on the first year", *Home Office Online Report*, 2004, n° 32/04, 28, beschikbaar op: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr3204.pdf>.

Anderzijds wordt er wel voor geijverd om zinvol (voor de gemeenschap) en leerzaam (voor de betrokkene) werk toe te bedelen en afstompd werk (zoals bijvoorbeeld omslagen dicht kleven) zoveel mogelijk te vermijden.⁹²

2.1.6. *Knelpunten*

PROJECTPLAATSEN

Ondanks een grote toename van het aantal gemeenschapsstraffen, blijkt het voorzien van voldoende projectplaatsen vooralsnog geen (al te grote) problemen te stellen. Dit kan ongetwijfeld verklaard worden door de intense zorg die aan dit praktisch aspect vanaf de prille beginfase besteed is, alsmede de sterke organisatie en veelvuldige contacten waarover de probatiediensten beschikken, zowel met publieke als met private sectoren.⁹³ Het feit dat de gemeenschapsstraf een populaire straf is en dat de projectverschaffers over het algemeen zeer tevreden zijn over de resultaten, zorgt ervoor dat er vaak nieuwe projectplaatsen worden verworven via mond aan mond reclame, of zelfs via de reactie op een persartikel.⁹⁴

Ondanks deze positieve externe respons, raadt de HM Inspectorate of Probation toch aan dat de probatiediensten naar de toekomst toe meer zouden investeren in het ontwikkelen van strategische beleidslijnen om nog meer (individuele) projectplaatsen te kunnen aantrekken.⁹⁵

PIJNPUNTEN INZAKE PERSONEEL

Eén van de meest alarmerende pijnpunten is, volgens de Inspectie, het gebrek op sommige projectplaatsen of bij sommige probatiediensten aan voldoende medewerkers of toezichhouders. Zeker met betrekking tot weekendwerk blijken er zich in sommige regio's problemen te stellen. Andere regio's ondervinden daar minder problemen aangezien ze in hun aanstellingsbeleid flexibiliteit als één van de voorwaarden geformuleerd hadden naar hun medewerkers toe.⁹⁶

⁹² Voor voorbeelden van zinvol geachte projecten, zie: HM INSPECTORATE OF PROBATION (HOME OFFICE), *o.c.*, 23-24. Zo wordt onder andere melding gemaakt van het weghalen van graffiti, het herstellen van sloten voor slachtoffers van inbraak, het maken van costuums voor carnaval, herstellen van meubels, het installeren van veiligheidsmateriaal om ongevallen met kleine kinderen te vermijden (wat geleid had tot een reductie in het aantal ongevallen van 70 naar 0 in een bepaalde regio), of nog het opsmukken van natuurparken.

⁹³ Zo werd er bijvoorbeeld in het begin van de jaren zeventig een werkgroep opgericht door de Home Office, die zich specifiek moest bezig houden met praktische vragen verbonden aan de concrete uitvoering van *community services*, zoals problemen inzake infrastructuur, het leggen van contacten met mogelijke projectverschaffers,... K. PEASE & W. Mc WILLIAMS, "A brief history of community service", in K. PEASE (ed.), *Community service by order*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1980, 7-8. Over het belang van de samenwerking met een grote waaier aan sectoren (zowel publieke als private), zie onder andere: NATIONAL PROBATION SERVICE, *Special Report*, 2006, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/files/pdf/NOMS%20Special%20Report%20October%202006.pdf>

⁹⁴ HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 46. Uit dit onderzoek blijkt dat slechts 25% van de projectplaatsen gevonden wordt n.a.v. een direct initiatief van de probatiedienst. 29% komt tot stand via mond aan mond reclame tussen projectplaatsen onderling en 6% was het gevolg van een reactie op een persartikel.

⁹⁵ HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 18.

⁹⁶ HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 16.

Op plaatsen waar er op sommige momenten soms onvoldoende toezichhoudend personeel of onvoldoende werk voor handen was,⁹⁷ leidde dit ertoe dat opgeroepen dienstverleners terug naar huis werden gestuurd⁹⁸ en dat het minimum van zes wekelijks te volbrengen uren niet gehaald werd of dat gemeenschapsstraffen soms niet binnen de twaalf maanden afgehandeld werden. De Inspectie toont zich uiterst bezorgd over deze ontwikkelingen omdat het de geloofwaardigheid van deze straf zowel naar de veroordeelde als naar het publiek toe op het spel zet.⁹⁹

Op andere plaatsen ging het werk toch door maar in zo'n omvangrijke groep dat een individuele probleembenadering onmogelijk werd.¹⁰⁰ Voor meer risicovolle groepen werd in sommige regio's beroep gedaan op ondersteuning van de politie.

Deze aandachtspunten terzijde, blijkt anderzijds wel dat de *on site supervisors* op zeer positieve wijze omgaan met de veroordeelden en door hen zeer geapprecieerd worden.¹⁰¹

De Inspectie benadrukt ook de noodzaak van een goede samenwerking tussen probatieassistenten enerzijds en *on site supervisors* anderzijds en betreurt dat in sommige regio's de administratieve rol van de probatieassistenten soms de bovenhand krijgt.¹⁰²

TOEZICHT: STRAKKE REGELS OF EEN SOEPEL BELEID?

Naar aanleiding van de *National Standards*, die duidelijke en kordate regels vooropstellen bij een niet bevredigende uitvoering van de gemeenschapsstraf om discrepanties in beleid zoveel mogelijk te vermijden, is er in de literatuur veel discussie ontstaan over de wenselijkheid van een dergelijk rigoureuus beleid.¹⁰³

In de praktijk blijkt dat bij de overtreders het beleid inzake al dan niet gewettigde afwezigheden en het te laat toekomen op het werk (en terug naar huis gestuurd worden) goed gekend was. Bovendien blijken deze regels ook consistent toegepast te worden. Slechts in een paar zones blijken ter zake enige inconsistenties te bestaan.¹⁰⁴

⁹⁷ De *National Standards* voorzien een 6:1 ratio (voor zes delinquenten, is één toezichthouder nodig), die voor minder zware delinquenten afgezwakt werd door de NPS in één van haar circulaire's, zie: NPS, "Revisions to the enhanced community punishment scheme", *Probation Circular*, n°59/2004, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/files/pdf/PC59.pdf>

⁹⁸ Met inachtname van alle onderzochte regio's bleek dat 23% op één of ander moment geen werk kon verrichten en dus naar huis werd teruggestuurd en dat 82% meer dan twee keer was teruggestuurd. Ter compensatie moesten ze één uur minder werken. Dit leidde uiteraard tot grote frustratie bij de veroordeelden, die de moeite hadden gedaan om in hun vrije tijd te komen werken, en dus tijd en energie verspild hadden. Ze wilden duidelijk hun straf zo snel mogelijk afronden en werden hierin gehinderd. HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 36.

⁹⁹ HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 36.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 38.

¹⁰¹ *Ibid.*, 24.

¹⁰² *Ibid.*, 34.

¹⁰³ Veel auteurs erkennen weliswaar dat de *National Standards* ervoor gezorgd hebben dat de grote discretionaire excessen een halt toegeroepen werden, maar pleiten ervoor om deze regels niet al te strikt toe te passen om de geloofwaardigheid van deze straf niet in het gedrang te brengen en een toename van het aantal gevangenisstraffen te vermijden. Zie onder andere: G. Mc IVOR, *Sentenced to serve. The operation and impact of community service by offenders*, Aldershot, Avebury, 1992, 185; T. EADIE & A. WILLIS, "National Standards for Discipline and Breach Proceedings in Community Service: An Exercise in Penal Rhetoric?", *Crim. L. R.* 1989, 418.

¹⁰⁴ HM INSPECTORATE OF PROBATION, *o.c.*, 37.

Indien een overtreding wordt vastgesteld, dient de procedure binnen de tien dagen aanhangig gemaakt te worden bij de rechtbank. In 90 % van de gevallen wordt deze deadline ook effectief gehaald.¹⁰⁵ Deze strakke deadline werd ingevoerd om aan de overtreeders duidelijk te maken dat dergelijke inbreuken serieus worden genomen, en zeker niet op de lange baan worden geschoven.

2.2. Frankrijk

2.2.1. Algemeen juridisch kader

Vanaf het midden van de jaren zeventig wordt Frankrijk geconfronteerd met een forse stijging van de gevangenispopulatie. De in 1981 nieuw aangetreden socialistische regering neemt onmiddellijk een aantal amnestie- en gratiemaatregelen, maar het is duidelijk dat de hierdoor veroorzaakte daling van de penitentiaire bevolking, slechts tijdelijk kan zijn.¹⁰⁶

In navolging van het Verenigd Koninkrijk en andere Angelsaksische landen wordt daarom beslist op zoek te gaan naar alternatieve bestraffingsmogelijkheden. De Britse *community service order* inspireert de Franse wetgever en na een paar jaar experimenteren wordt in 1983 de wet, die de *travail d'intérêt général* (TIG) als nieuwe strafmaatregel invoerde, met unanimitieit goedgekeurd.

Hoewel de wet zelf in alle talen zwijgt over haar doelstellingen, blijkt uit de parlementaire debatten dat de TIG een combinatie van verschillende elementen voor ogen had: sanctioneren (door het verrichten van een dienstverlening aan de samenleving, zonder de banden met deze samenleving te doorbreken), reintegreren (*in en met behulp van de samenleving*) en herstellen (van de toegebrachte schade aan de samenleving).¹⁰⁷

DE TOEKENNING VAN DE TIG

In Frankrijk kan tot op heden de TIG enkel toegekend worden indien de betrokkene daarmee instemt. De wet schrijft uitdrukkelijk voor dat de betrokkene aanwezig moet zijn en dat de rechter hem moet inlichten over zijn recht om te weigeren.¹⁰⁸ Veel inzicht over wat de TIG precies inhoudt voor hem, heeft de betrokkene op dat moment echter nog niet, aangezien de concrete modaliteiten van de TIG (welk werk, welke vereniging, welk uurrooster?,...) pas in een latere fase door de strafuitvoeringsrechter (*le Juge d'Application de Peine*, JAP) vastgelegd zullen worden.¹⁰⁹ De vonnisrechter legt enkel het aantal uren vast alsmede de termijn waarbinnen deze moeten uitgevoerd zijn.

¹⁰⁵ Zie de Bulletins van de NPS, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.

¹⁰⁶ J.-M. PICQART, *Le travail d'intérêt général: l'expérience française*, 1997, beschikbaar via: http://www.penalreform.org/francais/tig_tigfran.htm

¹⁰⁷ L. CIRBA, "Le travail d'intérêt général. Peine et société?", in MINISTERE DE LA JUSTICE (ed.), *Le travail d'intérêt général 1984-1994. Etudes et recherches*. Actes du Colloque pour le 10^e anniversaire du TIG en France, Paris, 1994, 45-46.

¹⁰⁸ Oud art. 43-3-1 CP en huidig art. 131-8 CP.

¹⁰⁹ MINISTERE DE LA JUSTICE – DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Le travail d'intérêt général. Une alternative à l'incarcération*, Paris, Guichardaz, 2005, 8, beschikbaar via: <http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/plaquetteTIGlight.pdf>

Om uit te maken of de betrokkene geschikt is voor een TIG, kan de vonnisrechter desgevallend een voorlichtingsrapport opvragen bij de penitentiaire reïntegratie- en probatiedienst (*Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation*, SPIP). Dit is echter geen wettelijke verplichting.¹¹⁰ In de praktijk blijkt dat daar minder en minder gebruik van wordt gemaakt, vooral sinds de invoering van de *comparution immédiate*, een procedure waarbij de aangehoudene onmiddellijk -of ten laatste binnen de drie dagen- voor de rechter verschijnt, die de zaak onmiddellijk beslecht.¹¹¹

MODALITEITEN

De TIG kan, sinds haar inwerkingtreding in 1983, hetzij als hoofdstraf, hetzij als bijkomende voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling worden opgelegd.¹¹² In dit laatste geval zal de veroordeelde naast de werkstraf ook nog één of meerdere andere voorwaarden moeten vervullen die de rechter hem oplegt. Die kunnen onder andere bestaan uit het volgen van een opleiding, een behandeling of een professionele vorming.¹¹³ Dergelijke modaliteiten zijn niet voorhanden indien de TIG als hoofdstraf wordt uitgesproken.

Verder is nog van belang dat de TIG onder geen beding in combinatie met een gevangenisstraf of een boete kan worden opgelegd.¹¹⁴

2.2.2. De actoren

DE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES (JAP)

De JAP is bevoegd om -zodra een vonnisrechter een TIG heeft opgelegd- de concrete modaliteiten van de TIG verder uit te werken. Hij hoeft niet te wachten tot het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan.¹¹⁵ Hij zal hiervoor in grote mate op de steun kunnen rekenen van de penitentiaire reïntegratie- en probatiedienst (*Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation*, SPIP).

Aangezien er vroeger veel tijd verloren ging tussen de uitspraak van de vonnisrechter en de daaropvolgende afspraak van de betrokkene met de JAP of de SPIP, is in 2004 bepaald dat voortaan op de terechtzitting voor de vonnisrechter reeds een oproepingsdatum aan de betrokkene overhandigd wordt om binnen een termijn van minimum 10 en maximum 30 dagen voor de SPIP te verschijnen.¹¹⁶

¹¹⁰ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...Bijdragen over de geschiedenis en ontwikkeling van onbetaalde arbeid als strafsanctie*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2001, 481.

¹¹¹ A. KENSEY, "Community sanctions and measures in France", in H.-J. ALBRECHT & A. VAN KALMTHOUT, *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*, Freiburg, Iuscrim, 2002, 225.

¹¹² Oud art. 43-3-1 CP en 747-1 CP en huidig art. 131-8 CP en 132-56 CP.

¹¹³ In totaal heeft de rechter een keuze tussen 19 voorwaarden, die opgesomd staan in art. 131-45 CP.

¹¹⁴ Art. 131-9 CP.

¹¹⁵ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 483.

¹¹⁶ Art. 474 Code de Procédure Pénale (CPP), zoals gewijzigd door LOI n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, ongetwijfeld naar aanleiding van onder andere het rapport Warsmann. J.-L. WARSMANN, *Les peines alternatives à la détention, les modalités de exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison. Rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, confiée à Jean-Luc Warsmann*, Paris, 2003, 31, beschikbaar via: http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapport_warsmann.pdf.

DE SERVICE PENITENTIAIRE D'INSERTION ET DE PROBATION (SPIP)

De SPIP komt in 1999 tot stand als versmelting van enerzijds het CPAL (*Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés*), die begeleiding bood aan delinquenten in de samenleving, en anderzijds de SSE (*Service de Socio Éducatif des établissements pénitentiaires*), die werkzaam was binnen de penitentiaire instellingen.¹¹⁷ Met deze hervorming wil men een antwoord bieden op de drastische wijzigingen en evoluties die beide diensten de afgelopen jaren hebben doorgemaakt en op de golf van kritiek en de tanende geloofwaardigheid waarvan beide diensten het slachtoffer aan het worden waren.¹¹⁸ De balans van deze hervorming, zes jaar later, blijkt echter niet zo positief als verwacht.¹¹⁹

Een sociaal assistent van de SPIP zal eerst een evaluerend gesprek houden met de betrokkene om na te gaan voor welk werk de betrokkene in aanmerking zou kunnen komen. In dit verband vraagt hij de betrokkene systematisch een medisch certificaat om na te kunnen gaan voor welk werk de betrokkene *fysiek* in aanmerking komt. Vervolgens wordt een potentiële organisatie gecontacteerd en worden alle administratieve formaliteiten afgehandeld.¹²⁰

Een belangrijke functie van de sociaal assistent is het opvolgen van het verdere verloop van de TIG door regelmatig contact op te nemen en door bezoeken af te leggen op de plaats van uitvoering. Door overbelasting en/of het stellen van andere prioriteiten dreigt deze belangrijke rol soms verloren te gaan.¹²¹

De sociaal assistent onderhoudt op elk ogenblik nauw contact met de JAP en informeert hem van elke relevante gebeurtenis die zich voordoet tijdens de TIG.

DE REFERENT IN DE PROJECTPLAATS

Aangezien de sociaal assistent van de SPIP zelden ter plaatse gaat, is het van het grootste belang om in de organisatie waar de TIG vervuld wordt een contactpersoon te hebben, die een oogje in het zeil houdt. Deze contactpersoon, *réfèrent* of *tuteur* genoemd, moet er onder andere over waken dat het aantal opgelegde uren werk op een behoorlijke wijze wordt uitgevoerd binnen de opgelegde termijn. Elke onregelmatigheid ter zake moet onmiddellijk doorgegeven worden aan de JAP en de SPIP. Bovendien moet de *réfèrent* op het einde van de TIG een formulier invullen waarin vermeld staat of de TIG al dan niet op vruchtbare wijze volbracht is.¹²²

¹¹⁷ MINISTERE DE LA JUSTICE, *La réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, <http://www.justice.gouv.fr/publicat/refspip.htm>

¹¹⁸ A. KENSEY, *l.c.*, 232-233.

¹¹⁹ Cfr. *infra* C/ 3. Organisatorische knelpunten.

¹²⁰ MINISTERE DE LA JUSTICE – DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *o.c.*, 7.

¹²¹ J. FAGET, "La bureaucratisation du travail d'intérêt général", *Actes*, 1990, 73, 27.

¹²² MINISTERE DE LA JUSTICE – DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *o.c.*, 5.

2.2.3. Uitvoering

In de praktijk wordt de grote meerderheid TIG's uitgevoerd bij een publieke entiteit (76%) en slechts een minderheid bij private organisaties (24%).¹²³

Bij de introductie van de TIG waren de verwachtingen hoog gespannen: men gaat op zoek naar dichtbij gelegen organisaties (om de betrokkene een lange woon-werk afstand te besparen) en men beoogt een afwisselend aanbod van educatief werk dat zo goed mogelijk aansluit bij de interesses, wensen en het profiel van de betrokkene en dat, indien mogelijk, ook in het weekend wordt aangeboden.¹²⁴ In dit kader worden er criteria uitgewerkt op basis waarvan de projectplaatsen geselecteerd worden.¹²⁵ Deze (of andere) criteria bestaan vandaag de dag wellicht nog, maar worden in de praktijk nog zelden rigide toegepast. Verscheidene afdelingen van de toenmalige CPAL lieten zich (reeds in 1993) ontvallen *dat ze eigenlijk geen keuze hadden en dat ze alle organisaties namen die accepteerden of die zichzelf aanboden*.¹²⁶

Deze nijpende situatie heeft uiteraard te maken met het toegenomen aantal toegekende TIG's in de voorbije jaren, doch ook met de passieve houding van de SPIP (en zijn voorganger de CPAL). Deze hield zich wegens een toegenomen *case load* van een steeds moeilijker publiek, nog maar zelden bezig met het intensief onderhouden van de banden met verbonden organisaties (waardoor sommige afhaakten) en nam evenmin de moeite om nieuwe organisaties aan te trekken.¹²⁷

Ook het vermelde diversiteitsoogmerk heeft zich in de praktijk niet kunnen waarmaken.¹²⁸ Zeker het werkaanbod binnen de publieke entiteiten is kop van jut en wordt als monotoon en allerm minst educatief afgedaan. Aangezien 75% betrekking heeft op het onderhoud van gebouwen en milieu, schoonmaak en het ophalen van vuil, wordt de TIG in sommige milieus al snel *TIG-balai* genoemd.¹²⁹ In de private associaties zou het aanbod iets meer gediversificeerd zijn, maar ook daar is 48% van de opdrachten niettemin onderhoud gerelateerd.¹³⁰

¹²³ COUR DES COMPTES, *Rapport thématique. Garde et Réinsertion. La gestion des prisons*, 2006, Paris, La documentation française, 121, beschikbaar via: <http://www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/publications/rapports/gestion-prisons/rapport-gestion-prisons.pdf>. Merk op dat dit rapport uit 2006 cijfers hanteert uit 1993, waarschijnlijk bij gebrek aan recenter betrouwbaar materiaal.

¹²⁴ CTNERHI, *Le Travail d'Intérêt Général. Rapport de synthèse du groupe de travail*, Paris, PUF, 1986, 21, 36, 39, 91, 96; A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 483.

¹²⁵ Voor een kritiek op het feit dat bij deze criteria het geografisch criteria bovenaan staat en dus belangrijker geacht wordt dan pedagogische criteria, zie: J. FAGET, "La bureaucratisation du travail d'intérêt général", *l.c.*, 24.

¹²⁶ J. FAGET, "L'enfance modèle du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", in MINISTERE DE LA JUSTICE (ed.), *Le travail d'intérêt général 1984-1994. Etudes et recherches*, 1994, 107.

¹²⁷ Voor vroege kritiek hierop in de beginjaren '90, zie: J. FAGET, "La bureaucratisation du travail d'intérêt général" *l.c.*, 24. Voor een gelijkaardige, meer recente kritiek, zie: COUR D'APPEL DE POITIERS, *Les vingt ans du travail d'intérêt général* 2004, 2, beschikbaar via: <http://www.ca-poitiers.justice.fr/capoib/thema/surtig1.php?rank=89&PHPSESSID=26ba3e9ec9e1c06c0ad414d08f20f754>; J.-L. WARSMANN, *o.c.*, 35, die de regering aanspoort ter zake de nodige incentives te geven. Merk op dat bij de tot standkoming van de wet de regering fiscaal aantrekkelijke subsidies voorzag voor associaties die bereid waren TIG veroordeelden een plaats aan te bieden. Zie over deze en andere maatregelen: A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 491 e.v.

¹²⁸ L. CIRBA, *l.c.*, 59.

¹²⁹ COUR DES COMPTES, *o.c.*, 121; COUR D'APPEL DE POITIERS, *o.c.*, 2.

¹³⁰ L. CIRBA, *l.c.*, 61; A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 505.

De inhoud van het zonet vermelde werkaanbod verraadt dus veeleer een repressieve, vergeldende doelstelling dan een reïntegrerende of educatieve. Nochtans zijn er ook voorbeelden van TIG's waar het educatieve aspect wél primeert. Bijvoorbeeld in het kader van verkeersongevallen schrijft de wet zelf voor dat de TIG bij voorkeur wordt uitgevoerd in een centrum dat verkeersslachtoffers opvangt (art. 131-22 CP), en dit gebeurt meestal ook effectief in de praktijk. Ook op andere domeinen stelt men vast dat op lokaal vlak geëxperimenteerd wordt met leermaatregelen. Zo kan een project in de Parijse *banlieue* geciteerd worden, waarbij gepoogd werd jonge volwassenen in het kader van een TIG duidelijk te maken dat er in plaats van geweld te gebruiken ook andere manieren zijn om met publieke instanties te communiceren. Het programma bestond er onder andere in om hen waarden als respect, waardigheid en dialoog bij te brengen.¹³¹ Er wordt heftig voor gepleit om dergelijke lokale experimenten meer draagkracht te geven en verder uit te bouwen.¹³²

In het kader van de diversiteitsdoelstelling wordt er ook meer en meer voor gepleit om de weinig educatieve en zelden reïntegratiebevorderende onderhoudswerken te vervangen of aan te vullen met werkprojecten, die de betrokkene effectief de mogelijkheid bieden specifieke vaardigheden bij te leren. In dit verband duikt een hernieuwde aandacht op voor de *après TIG*, om de problemen van de veroordeelde op een meer structurele manier aan te pakken door de betrokkene de mogelijkheid te bieden gedurende of na zijn TIG een professionele opleiding te krijgen, die zijn kansen op de arbeidsmarkt nadien zouden moeten verhogen.¹³³

2.2.4. Organisatorische en budgettaire knelpunten

De grootste knelpunten bij de uitvoering van de TIG zijn duidelijk van budgettaire en organisatorische aard.

Een eerste probleem situeert zich op het niveau van de partnerorganisaties. Deze moeten soms echt overtuigd worden vooraleer ze zich bereid verklaren (moeilijke) cliënten op te vangen en de nodige middelen vrij te maken voor hun begeleiding.¹³⁴ Het is nodig dat er een ware dialoog tot stand komt tussen deze partnerorganisaties en de SPIP. Sommige organisaties beklagen zich erover dat ze soms moeilijkheden ondervinden om een aanspreekpunt te vinden binnen de SPIP en daarom vaak afhaken.

Aangezien de begeleiding in grote mate dient plaats te vinden op de werkplaats, pleiten sommige auteurs ervoor om meer te investeren in de opvolging ter plaatse en meer bepaald door de *tuteur* een opleiding en/of een kleine vergoeding aan te bieden.¹³⁵ Daarbovenop wordt ook gesuggereerd om een netwerk in te stellen zodat *tuteurs* elkaar op vaste tijdstippen kunnen treffen om gedachten en ervaringen uit te wisselen. Zo zou men ook meer eenvormigheid

¹³¹ Voor een bespreking van dit project, zie: V. DELBOS, "Le travail d'intérêt général comme instrument pour restaurer le dialogue civique après le délit", in CONSEIL DE L'EUROPE (ed.), *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, 95-109.

¹³² Zie hieromtrent de aanbevelingen van J.-L. WARSMANN, *o.c.*, 35, die stelt dat Frankrijk zich hier moet laten leiden door buitenlandse ervaringen, onder andere Canada, inzake behandelingen van partnergeweld of verslavingen.

¹³³ CTNERHI, *o.c.*, 37 en 98. Ook benevens het professionele aspect, is er vaak nog op andere domeinen hulpverlening vereist. Hoe kan men immers anders verwachten dat iemand zonder hulp, zonder budget en vaak zelfs zonder de mogelijkheid zich te voeden, op een normale wijze terug sociaal functioneert? Vraag gesuggereerd door Mevr. Delpon De Vaux (Rode Kruis), tijdens de conferentie n.a.v. 10 jaar TIG.

¹³⁴ COUR DES COMPTES, *o.c.*, 121.

¹³⁵ J.-L. WARSMANN, *o.c.*, 36.

kunnen tot stand brengen bij de wijze van toezicht en de berichtgeving daaromtrent.¹³⁶ Deze samenkomsten zouden zich uiteraard ook kunnen uitbreiden tot andere sleutelfiguren bij de uitvoering van de TIG.¹³⁷

Daarnaast is het ook van groot belang dat de SPIP zijn verantwoordelijkheid opneemt en regelmatig contact opneemt met de *tuteur* en ter plaatse gaat controleren of alles correct verloopt. De sociaal assistenten van de SPIP moeten er zich bewust van worden dat hun rol meer te betekenen heeft dan een soort mandataris van Justitie en dat hun dienst ook meer voorstelt dan een interimbureau.¹³⁸

De SPIP kampt al jaren met een grote *case load*, wat impliceert dat er in de praktijk prioriteiten gesteld moeten worden. Sinds de hervormingen blijkt dat keuzes hierbij stevast gemaakt worden ten voordele van de gevangenispopulatie en ten nadele van de begeleiding in de gemeenschap.¹³⁹ Er wordt dan ook op gewezen dat het hoog tijd is dat er grondig nagedacht wordt over de functies en missie van de probatieassistenten van het SPIP.

2.2.5. Perspectieven

De TIG heeft in Frankrijk reeds een lange weg afgelegd en lijkt nog steeds zeer populair bij de politici en de rechters. Toch heeft de TIG niet de rol vervuld waarvoor hij oorspronkelijk bedoeld was: het aantal gevangenisstraffen is niet aanzienlijk gedaald. TIG' s blijken vooral in de plaats van -of in combinatie met- voorwaardelijke gevangenisstraffen te worden uitgesproken. Educatieve doelstellingen, met het oog op reïntegratie, lijken vaak ver weg.

Het (karig) voor handen zijnde onderzoek wijst erop dat politici zich dringend moeten bezinnen over de vraag waar ze met de TIG naar toe willen. Hiertoe is het noodzakelijk dat er meer onderzoek gedaan wordt naar de vraag voor wie een TIG vruchtbaar kan zijn en onder welke voorwaarden. Anderzijds dient men eveneens te onderzoeken hoe gewerkt kan worden aan een meer gediversifieerd aanbod van werkplaatsen.

Een goede begeleiding (en evaluatie) vereist uiteraard ook een voldoende ruim aantal personeel. Reeds van in het begin van de jaren negentig wordt geklaagd over het tekort aan personeelsleden. Door de jaren heen werden meer personeelsleden aangenomen, maar proportioneel gezien blijktbaar nog steeds onvoldoende.

Bovendien blijkt sinds de creatie van de SPIP de missie van diens werknemers onduidelijker dan ooit tevoren. Begeleiding van gedetineerden staat hoog op de agenda, terwijl delinquenten die hun straf in de gemeenschap uitdoen, vaak aan hun lot worden overgelaten.

Tot slot lijkt communicatie ook zeer belangrijk. Niet alleen communicatie tussen de verschillende professionele spelers, maar ook communicatie naar de bevolking toe zodat de

¹³⁶ J. FAGET, "L'enfance modèle du travail d'intérêt général", *l.c.*, 110.

¹³⁷ *Ibid.*, 116-117.

¹³⁸ FAGET betreurt dat de assistenten te weinig ter plekke gaan en dat evaluaties teveel telefonisch afgehandeld worden. (Zie J. FAGET, "L'enfance modèle du travail d'intérêt général", *l.c.*, 116). Over de *colonisation du social par le judiciaire*, zie: A. CHAUVENET, C. GORGEON, C. MOUHANNA & F. ORLIC, *Contraintes et possibles: les pratiques d'exécution des peines en milieu ouvert*, 1999, beschikbaar via: <http://www.gip-recherche-justice.fr/recherches/syntheses/34-contraintes.pdf>

¹³⁹ COUR DES COMPTES, *o.c.*, 123; J.-L. WARSMANN, *o.c.*, 65-66.

TIG een voldoende draagvlak behoudt. Zo zou in de *chiffres clés*, die de penitentiaire administratie jaarlijks aanmaakt, best wat meer aandacht mogen gaan naar de TIG. Ook hier valt momenteel op hoe eenzijdig veel aandacht uit gaat naar de gevangenisbevolking en het ruime leerpakket dat deze groep aangeboden wordt.

2.3. De taakstraf in Nederland: kwantiteit is prioriteit

2.3.1. Algemeen juridisch kader

EXPERIMENTELE FASE (1981-1989)

Geconfronteerd met drastisch stijgende criminaliteitscijfers, gaat Nederland in het begin van de jaren tachtig, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, op zoek naar alternatieven voor de korte vrijheidsstraf. Op een ogenblik dat er enerzijds nog weinig heil verwacht wordt van het behandelingsideaal dat in de jaren zestig zegevierde en anderzijds de maatschappijkritische bewegingen van de jaren zestig en zeventig tot hervorming en humanisering van het strafrecht nog duidelijk nazinderden, is het tijdsklimaat duidelijk rijp voor een crimineelpolitieke koerswijziging.¹⁴⁰ Bovendien is de economische recessie een extra stimulans om op zoek te gaan naar alternatieven voor de dure gevangenisstraf.¹⁴¹

Nederland besluit wijselijk om zich niet hals over kop in een wetswijziging te storten, maar kiest ervoor om kennis en ervaring op te doen uit kleinschalige experimenten die worden toegepast in verschillende regio's. Zo slaagde ze er in om beetje bij beetje de rechterlijke macht, de advocatuur, de vakbonden en het grote publiek vertrouwd te maken met deze nieuwe strafmodaliteit die onder de noemer 'dienstverlening' haar intrede deed. Ook de reclassering krijgt zo de tijd om geleidelijk de nodige infrastructuur en organisatie uit te bouwen en de noodzakelijke werkmethoden te ontwikkelen.¹⁴²

De dienstverlening kan zowel door het parket als door de rechter worden opgelegd en boekt in deze beginfase reeds mooie resultaten: slechts 15% van de uitgesproken dienstverleningen wordt niet succesvol beëindigd. Dit leidt ertoe dat de dienstverlening redelijk snel op steun kan rekenen vanuit de gemeenschap. Van meet af aan wordt een groot aantal projectplaatsen ter beschikking gesteld, dat in de loop der jaren wijselijk stelselmatig wordt uitgebreid, rekening houdend met de aanbevelingen die het rapport van het WODC ter zake formuleert.¹⁴³

¹⁴⁰ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 868-869.

¹⁴¹ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2005, 17.

¹⁴² H.-J. ALBRECHT, & A. VAN KALMTHOUT, *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*, Freiburg, Iuscrim, 2002, 381.

¹⁴³ M.W. BOL, & J.J. OVERWATER, *Dienstverlening. Eindrapport van het onderzoek naar de vervanging van de vrijheidsstraf in het strafrecht voor volwassenen*, 's Gravenhage, WODC Staatsuitgeverij, 1984, 91. Het rapport wijst erop dat het voortbestaan van de dienstverlening in grote mate zou afhangen van de bereidheid vanuit de samenleving om projectplaatsen beschikbaar te (blijven) stellen en dat de hamvraag dan ook is hoe men (potentiële) projectverschaffers op lange termijn gunstig kan stemmen, zodat ze ook na teleurstellende ervaringen bereid zouden blijven een kans te bieden aan een dienstverlener.

DE WET OP ONBETAALDE ARBEID TEN ALGEMENEN NUTTE (WATAN) (1989)

Na bijna een decennium lang experimenteren, komt de eerste wettelijke regeling tot stand. Uit de experimentele periode wordt het maximum op te leggen aantal uren overgenomen (240 u), dat op zich geïnspireerd was door de Engelse regeling, alsook de bepaling dat het aan de rechter toekomt om in zijn vonnis de aard van het werk te bepalen. De rechter kan zich vooraf wel laten informeren door de reclassering over welke dienstverleningsprojecten beschikbaar zijn. In de praktijk komt het er echter meestal op neer dat de rechter in zeer algemene termen een aanduiding van deze werkzaamheden geeft, of dat hij bepaalt dat de te verrichten werkzaamheden overeen moeten komen met de lijst van werkzaamheden die in overleg met de reclassering zijn vastgelegd.¹⁴⁴

Anders dan in de experimentele fase, wordt de mogelijkheid om een dienstverlening toe te kennen voortaan exclusief voorbehouden aan de rechterlijke macht en verdwijnt het experimentele ‘officiersmodel’, dat bij een latere wetswijziging echter terug ingevoerd zal worden.¹⁴⁵

Centraal in de regeling van 1989 staat de toestemming van de verdachte. Enkel op zijn initiatief kan een dienstverlening tot stand komen en hij moet bovendien in een later stadium nog eens uitdrukkelijk instemmen met de concrete uitwerking van de dienstverlening.¹⁴⁶

De wettelijke regeling wil overigens duidelijk beklemtonen dat de dienstverlening in de plaats dient te komen van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (maximum zes maanden) en voorziet uitdrukkelijk dat de rechter in zijn vonnis moet bepalen welke vrijheidsstraf hij opgelegd zou hebben, indien de beklagde geen voorstel tot dienstverlening zou gedaan hebben. Cumul tussen dienstverlening en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt daarom uitdrukkelijk uitgesloten.¹⁴⁷ De wettelijke regeling verhindert daarentegen niet dat de rechter een dienstverlening combineert met een boete of met een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

*KRACHTLIJNEN VAN HET HUIDIG JURIDISCH KADER: DE WET TAAKSTRAFFEN (2000)
EN HET BESLUIT TENUITVOERLEGGING TAAKSTRAFFEN (2001)*

Terminologie

De nieuwe wetgeving, die sinds 1 februari 2001 in werking is getreden, laat de term ‘dienstverlening’ achter zich en voert de nieuwe term ‘taakstraffen’ in. Taakstraffen kunnen zowel betrekking hebben op werkstraffen (max. 240u)¹⁴⁸, leerstraffen (max. 480u), als op een combinatie van beide (max. 480u).

De dienstverlening wordt als taakstraf gepromoveerd tot zelfstandige hoofdstraf. Leerstraffen, die tot dan toe slechts op experimentele basis werden toegepast, kregen zo een wettelijke basis.

¹⁴⁴ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 397.

¹⁴⁵ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 17.

¹⁴⁶ H.-J. ALBRECHT & A. VAN KALMTHOUT, *o.c.*, 384.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 383.

¹⁴⁸ Het maximum van 240 u komt meer en meer onder vuur te liggen, zeker nu het soort misdrijven waarvoor de taakstraf in aanmerking komt, toeneemt in ernst. Pleitbezorger van een verhoging van het aantal uren: VAN KALMTHOUT, A., *Si non solvit in opere...*, 896, die niet overtuigd blijkt van het feit dat een langere taakstraf de kansen op slagen negatief zouden beïnvloeden.

Werkstraffen opgelegd door het openbaar ministerie

Een belangrijke wijziging, of liever herinvoering, die de wetgever bewerkstelligt, betreft de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om taakstraffen toe te kennen. De officier van justitie krijgt de mogelijkheid om ten belope van een maximum van 120u een werkstraf en/of leerstraf op te leggen via transactie.¹⁴⁹ Anders dan voor de rechter is hier wél de toestemming van de verdachte vereist.

Taakstraffen nog steeds ter vervanging van een korte gevangenisstraf?

Waar de WATAN in 1989 de toenmalige dienstverlening nog expliciet als alternatief voor de korte gevangenisstraffen (van maximum 6 maanden) invoert, wordt deze link in 2001 op het eerste zicht doorbroken. De taakstraf zal met de nieuw regelgeving ook kunnen opgelegd worden in plaats van een boete of een voorwaardelijke vrijheidsstraf.¹⁵⁰ Men kan zich afvragen in hoeverre men hiermee de oorspronkelijke ratio legis van de werkstraf niet definitief begraaft en de deur op een kier gezet voor *net widening*.¹⁵¹ Te meer daar de wet expliciet voorziet dat als de gestrafte zijn taakstraf niet (goed) uitvoert, hij een vervangende *gevangenisstraf* moet ondergaan, die de rechter in zijn vonnis reeds vooraf vastlegt.¹⁵² Dezelfde bedenking kan geuit worden t.a.v. de mogelijkheid die de rechter geboden wordt om voortaan de taakstraf te combineren met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van maximum zes maanden. Wellicht is het de bedoeling van de wetgever geweest om het voortaan mogelijk te maken dat de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis zo gecompenseerd kan worden, doch de wetgever heeft dit nergens expliciet vastgelegd¹⁵³. Ook dit verhoogt het risico op *net widening*.

Een zekere versoepeling inzake de toepassingsvoorwaarden

Hoewel het aantal toegekende werkstraffen in de voorgaande jaren is toegenomen, stelt men vast dat het potentieel toch nog kan worden opgedreven door een aantal hindernissen uit de wet van 1989 op te heffen. Een heikel punt was de vereiste toestemming van de verdachte. Het toekennen van werkstraffen bij verstekvonnissen was voor de wetswijziging dus uitgesloten. De nieuwe regeling schaft de instemmingsvereiste van de betrokkene af. De versoepeling manifesteert zich ook nog op andere vlakken. Zo is de rechter niet meer verplicht om te preciseren welk werk uitgevoerd dient te worden. Het volstaat voortaan dat enkel het aantal uren vermeld wordt en dat gepreciseerd wordt of het een werk- en/of leerstraf betreft.¹⁵⁴

¹⁴⁹ De Wet Taakstraffen, Fact Sheet – Ministerie van Justitie, <http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/06FS2006G686-200623-13810.pdf> Een wet van 7 juli 2006, waarvan de inwerkingtreding afhankelijk gesteld is van de uitwerking van een nog goed te keuren uitvoeringsbesluit, trekt dit maximum bovendien op tot 160 u.

¹⁵⁰ Dit kan afgeleid worden uit artikel 6 van het Nederlandse strafwetboek dat sinds 1 februari 2001 bepaalt dat taakstraffen opgelegd kunnen worden ten aanzien van misdrijven waar een vrijheidsstraf of een geldboete kan opgelegd worden.

¹⁵¹ Cfr. *infra*.

¹⁵² De Wet Taakstraffen, Fact Sheet – Ministerie van Justitie, <http://bestel.postbus51.nl/content/pdf/06FS2006G686-200623-13810.pdf>. Voor zover het een taakstraf op initiatief van het OM betreft, is uiteraard wel een vonnis nodig bij niet uitvoering.

¹⁵³ H.-J. ALBRECHT & A. VAN KALMTHOUT, *o.c.*, 385. K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 19.

¹⁵⁴ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 397. Deze auteur stelt zich de vraag in hoeverre de reclasering door deze wijziging niet belast wordt met bevoegdheden die eigenlijk tot de kern van de rechterlijke macht behoren.

De reclassering, die belast is met de zorg voor het aanbod van projectplaatsen, zal er zorg voor moeten dragen dat de toegekende arbeid zinvol is, in voldoende mate aanwezig is en additioneel werk betreft.¹⁵⁵ M.a.w. er mag geen sprake zijn van het bezetten van arbeidsplaatsen die anders ter beschikking zouden komen van de reguliere arbeidsmarkt.

De bekommernis omtrent een toereikend aanbod werkzaamheden

Vanuit de praktijk wordt van tijd tot tijd ook de bekommernis geuit dat het bestaande aanbod van werkplaatsen vroeg of laat niet meer toereikend zou zijn voor de nog steeds toenemende vraag naar werkstraffen. De wet versoepelt -wellicht met het oog op deze bekommernis- de vereiste dat het werk *ten algemenen nutte* moet zijn, tot de vereiste dat het werk *zo veel* mogelijk een publiek doel dient.¹⁵⁶ De wetgever lijkt hiermee de deur te hebben geopend voor de uitvoering van werkstraffen op commerciële of semi-commerciële werkplaatsen.¹⁵⁷ In een recent document stelt de minister van Justitie dat de taakstraf zich weliswaar niet meteen leent voor een toepassing van een zuiver publiek-private samenwerkingsverband, maar dat niettemin mogelijkheden van het uitbesteden van delen van het werkproces moeten onderzocht worden.¹⁵⁸

Begeleiding en controle op de werkplaats

Naast de belangrijke rol die de reclassering vervult bij het opvolgen van de taakstraffen dient er per projectplaats een contactpersoon te worden aangewezen, die ter plaatse verantwoordelijk is voor de gang van zaken rond het verrichten van de taakstraf. Het is van groot belang dat de veroordeelde niet langdurig alleen is bij het uitvoeren van de werkzaamheden en dat er in voldoende begeleiding voorzien wordt. Daarnaast moet de contactpersoon de taakgestrafte ook controleren en onregelmatigheden doorgeven aan de reclassering. Op het einde van de taakstraf wordt een afloopbericht opgesteld, dat overhandigd wordt aan de reclassering.¹⁵⁹

2.3.2. De actoren

DE RECLASSERING

Nederland is samen met Finland en Oostenrijk één van de weinige Europese landen die over een private reclasseringsdienst beschikt.¹⁶⁰ Deze dienst heeft in de loop van de geschiedenis een hele weg afgelegd, gaande van een initiatief van bevlogen vrijwilligers die in de 19^e eeuw tot stand was gekomen, tot een organisatie die zich razendsnel professionaliseerde na de Tweede Wereldoorlog onder invloed van het Ministerie van Justitie.¹⁶¹ Het Ministerie van

¹⁵⁵ Artikel 3 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen.

¹⁵⁶ Art. 3.b Besluit van 15 januari 2001 houdende vaststelling van de voorschriften voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen (Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen). Zie ook A. VAN KALMTHOUT & P. TAK, *Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe. Part II*, Deventer, Kluwer, 1992, 768-769, die erop wijzen dat reeds voor deze wetswijziging een ruime interpretatie werd gegeven aan het begrip 'voor het algemeen belang'.

¹⁵⁷ H.-J. ALBRECHT & A. VAN KALMTHOUT, *o.c.*, 390; M. WIJN, *Taakstraffen. Stand van zaken, praktische en resultaten*, Den Haag, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering, 1997, 64-65.

¹⁵⁸ *Naar een veiliger samenleving*, Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 oktober 2004, 68.

¹⁵⁹ Art. 3 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen.

¹⁶⁰ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 856.

¹⁶¹ *Ibid.*, 839.

Justitie heeft steeds veel vertrouwen gehad in de reclassering als geprivatiseerde onderneming, zoals onder andere blijkt uit het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van straffen sinds het midden van de jaren zestig steeds nadrukkelijker in handen gelegd is van de reclassering zelf.¹⁶²

In 1995 volgt een belangrijke hervorming, waarbij de negentien afzonderlijke reclasseringsinstellingen gaan samenwerken in een landelijke organisatie, de Stichting Reclassering Nederland (SRN). Met deze reorganisatie wenst men tegemoet te komen aan de bekommernissen inzake rechtsongelijkheid, die zich soms deed voelen doordat taakgestraften zeer verschillend behandeld en begeleid konden worden naargelang de aangewezen reclasseringsdienst.¹⁶³ Voortaan zou het landelijke orgaan een gecoördineerd beleid en een eenvormige sturing inzake de toepassing van taakstraffen verzorgen naar de regionale organen toe. Nochtans heeft deze hervorming wellicht niet alle pijnpunten, die in het onderzoek van Brontsema aan het licht waren gekomen, kunnen verhelpen. Soms werd een verschil in begeleiding immers bepaald door de feitelijke werklast van de betrokken reclasseringsmedewerker. Als hier geen extra middelen kunnen worden ingezet, zal het verschil in begeleiding niet verholpen kunnen worden door nieuwe richtlijnen.

Met de introductie van *werkstrafunits* is in 2003 een verdere stap naar een vlottere uitvoering van de werkstraf én naar meer uniformisering qua uitvoering en toezicht op de werkstraf binnen de SRN. Deze nieuwe units bestaan uit medewerkers die uitsluitend belast worden met een uitvoering van de werkstraf. Uit onderzoek blijkt dat sinds de start van deze werkstrafunits er veel slagvaardiger kan worden gereageerd op veranderingen in de instroom, waardoor de doorlooptijden van de verschillende fasen merkbaar zijn afgenomen en dat daarnaast werkmeesters meer begeleiding en sturing krijgen.¹⁶⁴ Anderzijds blijkt dat door de uitvoering te concentreren bij de werkstrafunits, de afstemming en samenwerking op arrondissementeel niveau bij het beheer van projectplaatsen verminderd is.¹⁶⁵

Benevens de SRN zijn er nog twee andere reclasseringsdiensten werkzaam: Reclassering Leger des Heils (LdH) en Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG).¹⁶⁶ Deze drie organisaties zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstraffen.

De kleinschalige units van het LdH en de SVG zijn, in vergelijking met de werkstrafunits van de SRN, minder goed in staat om flexibel in te spelen op veranderingen in de instroom.¹⁶⁷ Doorlooptijden zijn bijgevolg langer in deze reclasseringsinstellingen en vaak stelt men vast dat de SVG-units zich soms genoodzaakt zien om werkgestraften, die op grond van hun verslavingsproblematiek toebedeeld waren aan de SVG-units, terug over te dragen aan de SRN-units.¹⁶⁸ Dit valt te betreuren, aangezien de SVG (en het LdH), door hun inbedding in

¹⁶² J.-P. HEINRICH, *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*, Arnhem, Gouda Quint, 1995, 345.

¹⁶³ J. BRONTSEMA, *Variaties in mislukkingen van dienstverleningen*, Groningen, Universiteitsdrukkerij RuG, 1993, 76 e.v. Rechtsongelijkheid werd overigens niet alleen vastgesteld op het niveau van de uitvoering door de reclassering, maar ook op het niveau van de rechtbank met betrekking tot de duur en het gebruik van taakstraffen. Zie: M. WIJN, *o.c.*, 50.

¹⁶⁴ INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *Inspectierapport – themaonderzoek: Uitvoering werkstraffen – reclassering*, December 2005, 14 en 28, beschikbaar op: http://www.inspectiesanctietoepassing.nl/Images/inspectierapport%20uitvoering%20werkstraffen%20reclassering_tcm49-103240.pdf; K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 12.

¹⁶⁵ INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 38.

¹⁶⁶ <http://www.reclassering.nl>

¹⁶⁷ INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 4.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 15.

een netwerk van zorg en hulpverleningsinstellingen, beter in staat zijn om individueel maatwerk te leveren voor bepaalde groepen werkgestraften, zoals verslaafden.¹⁶⁹

DE RECLASSERING EN HET CENTRAAL JUSTITIEEL INCASSOBUREAU (CJIB)

Zodra een taakstraf als transactie aangeboden werd en ermee ingestemd is (op parketniveau) of er een definitief vonnis is (op rechtbankniveau), worden deze beslissingen elektronisch doorgestuurd naar het CJIB. Deze totaal geautomatiseerde databank stuurt deze informatie door naar het SRN, die als centrale administratieve functie, de betrokkene opneemt in het Cliënt Volg Systeem (CVS). Vervolgens zal op regionaal niveau beslist worden bij welke reclasseringsorganisatie de uitvoering van de taakstraf komt te liggen (SRN, LdH of SVG).¹⁷⁰

Het belang van dit geautomatiseerd systeem is dat de drie reclasseringsorganen gezamenlijk en op hetzelfde ogenblik betrokken worden bij de verdeling van de projectplaatsen. Dit voordeel is recentelijk echter op de helling gezet doordat het SRN, op eigen initiatief en zonder overleg met LdH en SVG, voor eigen rekening een nieuw automatiseringssysteem heeft ingevoerd voor de ondersteuning en uitvoering van de werkstraffen en voor het beheer van de projectenbank. Doordat er nu twee informatiesystemen naast elkaar in gebruik zijn, ontstaan er problemen met betrekking tot de gegevensuitwisseling.¹⁷¹

Een pluspunt van het CVS is dat het ganse verloop van de taakstraf er in wordt bijgehouden en er tijdig wordt teruggekoppeld naar het CJIB.

Het CJIB vervult een belangrijke alarmbelfunctie, aangezien het zorgvuldig de termijn bijhoudt waarbinnen de taakstraf moet zijn uitgevoerd. Het stuurt een waarschuwingsbericht wanneer deze termijn nadert zodat de reclassering al dan niet een (eenmalige) verlenging van de termijn kan aanvragen.

Ook het O.M. staat in nauw contact met het CJIB en verwittigt het CJIB bijvoorbeeld in geval van een vroegtijdige beëindiging van een taakstraf, zodat het CJIB op zijn beurt de reclassering daarvan kan inlichten. Deze brugfunctie komt een snelle en efficiënte communicatie zeker ten goede.¹⁷²

DE RECLASSERING EN DE CONTACTPERSOON: EEN TANDEM?

De wet schrijft voor dat er een contactpersoon moet worden aangewezen, die ter plaatse verantwoordelijk is voor het verrichten van de taakstraf. Controle en begeleiding zijn essentiële taken van deze persoon, uiteraard in samenwerking met de reclasseringsverantwoordelijke. Bijgevolg is het van groot belang dat de contactpersoon en de reclasseringsverantwoordelijke in nauw contact staan met elkaar en dat ze als het ware als een tandem functioneren. Jammer genoeg laat de praktijk een minder gunstig beeld zien.

Met de jaren is het aantal uitgesproken werkstraffen steeds in stijgende lijn gegaan, waardoor het reclasseringspersoneel steeds minder tijd heeft om individuele werkprojecten nauwgezet op te volgen. Waar de reclasseringsverantwoordelijken in de beginjaren aanvankelijk

¹⁶⁹ *Ibid.*, 4.

¹⁷⁰ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 22-23.

¹⁷¹ INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 16.

¹⁷² K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 24.

meermaals ter plekke kwamen om de begeleiding van de taakgestrafte te evalueren, stelt men vast dat dergelijk contact zich de laatste jaren incidenteel door bezoek ter plekke voltrekt en meestal slechts telefonisch gebeurt.¹⁷³

Boone komt in haar veldonderzoek bij verscheidene reclasseringsdiensten tot de vaststelling dat er sprake is van een *tiranerie van de bureaucratie*, waarbij interne belangen voortdurend een grotere invloed blijken uit te oefenen op beslissingen dan criminologische of strafrechtelijke uitgangspunten.¹⁷⁴ In een reportage die het NRC Handelsblad maakt aan de hand van interviews met mensen uit de praktijk, wordt deze trend bevestigd: reclassering doet minder en minder aan begeleiding en praktische hulpverlening en de nadruk ligt meer en meer op rapporteren.¹⁷⁵ Ander onderzoek pleit daarentegen voor (nog) méér rapportages en evaluaties.¹⁷⁶

Doordat de reclasseringsverantwoordelijken bedolven raken onder het werk, valt er veel meer verantwoordelijkheid op de schouders van de contactpersonen. Voor de begeleiding van de dienstverleners bij groepsprojecten worden in de praktijk vaak werkmeesters ingehuurd. Het salarisbudget dat voor deze werknemers beschikbaar is, is zo beperkt dat alleen zeer laaggeschoolede personen kunnen worden aangesteld. Bovendien krijgen ze meestal geen enkele opleiding of cursus, terwijl ze toch niet bepaald met een makkelijke groep aan het werk moeten.¹⁷⁷

Terwijl de wet voorschrijft dat elke onregelmatigheid in het gedrag van de dienstverlener gemeld dient te worden, stelt men vast dat de contactpersonen/werkmeesters met deze wettelijke verplichting zeer verschillend omspringen. Sommigen zijn geneigd de minste overtreding te melden aan de reclasseringsverantwoordelijke, terwijl anderen daar zeer nonchalant mee omspringen.

Zo komen de groepswerkstraffen van de reclassering in de loop van 2004 in opspraak: werkmeesters op projectplaatsen in Utrecht en Amersfoort zouden de aanwezigheidslijsten manipuleren indien de delinquenten hen daarvoor betalen.¹⁷⁸ Na een onafhankelijk onderzoek worden de geruchten de kop ingedrukt: ‘van ernstige, structurele misstanden zou er geen sprake zijn’, maar de regels worden wel aangescherpt. Voortaan gelden heldere werkafspraken, een striktere controle en elk incident moet voortaan verplicht gemeld worden aan het O.M. Bovendien leidt iedere vastgestelde poging tot omkoping voortaan tot onmiddellijke beëindiging van de taakstraf. Verschillende reclasseringsverantwoordelijken erkennen uitdrukkelijk dat het van primordiaal belang is dat ze zich zelf ook ter plekke begeven.¹⁷⁹ De

¹⁷³ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *De tenuitvoerlegging van werkstraffen. Advies d.d. 10 augustus 2005*, 4, beschikbaar via: <http://www.rsj.nl/PDF/advtoezpdf/Advieswerkstraf.pdf>

¹⁷⁴ M. BOONE, *Recht voor gemeen gestraften. Dogmatisch-juridische aspecten van taakstraffen en penitentiaire programma's*, Deventer, Gouda Quint, 2000, 180 en 204-207. Boone verwijst in haar onderzoek ook naar de term bureaucratic due process, die op het einde van de jaren '60 geïntroduceerd werd door Blumberg en waarmee hij het volgende voor ogen heeft: “Those professionals in the court, such as probation officers, psychologists, and psychiatrists, who believe they will manipulate the legal structures in line with their orientations, discover too late that they are mere instruments to be utilized for larger organizational ends...”.

¹⁷⁵ M. SMILDE, “Reclassering op de terugtocht”, *M, magazine van NRC Handelsblad*, oktober 2004, beschikbaar via: <http://www.polemiek.com/NRCMagazineM.pdf.pdf>

¹⁷⁶ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *o.c.*, 4-5.

¹⁷⁷ M. BOONE, *o.c.*, 199.

¹⁷⁸ M. VERMEULEN, “Kampioen taakstraffen”, *De Volkskrant*, 28 april 2005, beschikbaar via: <http://www.volkskrant.nl/>

¹⁷⁹ Eric Bol, coördinator van de grotere projecten in de regio Den Haag benadrukt dat hij standaard elke week op

vraag rijst bovendien in hoeverre reclasseringsmedewerkers zelf geneigd zullen zijn elke overtreding waarvan ze via de contactpersoon of uit eigen persoon kennis nemen, te melden aan de justitiële autoriteiten. Boone wijst er in haar onderzoek immers op dat de praktijk aantoont dat de reclasseringsmedewerkers veeleer de neiging tonen om zich zeer flexibel op te stellen t.o.v. tekortkomingen van de dienstverlener.¹⁸⁰ Deze houding wordt volgens haar niet zozeer ingegeven door overwegingen van idealisme of sympathie jegens de dienstverlener, dan door economische motieven.¹⁸¹ Bovendien laten ze zich vaak blindelings sturen door de projectcoördinatoren en verkiezen ze schoorvoetend in te stemmen met wat zij beslissen, veeleer dan het risico te lopen door een discussie het project kwijt te raken.¹⁸²

2.3.3. De oplegging van de taakstraf

Rechters hebben bij het opleggen van een taakstraf de keuze tussen een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. In de praktijk stelt men vast dat vooral de werkstraf een steeds hogere vlucht kent en ook politiek gestimuleerd wordt.

Taakstraffen kunnen worden opgelegd voor een zeer ruim gamma aan misdrijven. ‘Alles kan, niets moet’, lijkt het motto van de wetgever, die de rechter bij het al dan niet kiezen voor een taakstraf veel vrijheid laat. Dit leidt ertoe dat er in de praktijk enorme verschillen worden vastgesteld tussen rechtbanken.

Uit onderzoek in de jaren negentig blijkt dat sommige rechtbanken geen taakstraf oplegden aan veroordeelden die onschuldig pleitten, verslaafd waren, in het verleden reeds een taakstraf of gevangenisstraf opgelegd gekregen hadden, of een drugs-, gewelds- of seksueel misdrijf gepleegd hadden, terwijl andere rechtbanken in dergelijke gevallen wél taakstraffen oplegden.¹⁸³ Uit dit onderzoek leek eenzelfde inconsistentie inzake eigendomsdelicten, verkeersdelicten en misdrijven inzake sociale zekerheidsfraude.

Om aan deze situaties van rechtsongelijkheid tegemoet te komen, werden op het niveau van de procureurs-generaals richtlijnen uitgevaardigd met duidelijke contra-indicaties, o.a. voor de plegers van (ernstige) zeden- en geweldsdelicten. Desalniettemin stelt men vast dat er anno

bezoek gaat bij de taakgestraften en de werkmeesters en daarnaast nog onverwacht op visite gaat. Zie: M. VERMEULEN, *o.c.*, 1. Maar dit is zeker niet de algemene regel: zie INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 21 waar sprake is van een doelstelling van een bezoek één keer per drie tot vier weken, een frequentie die door tijdsdruk stelselmatig niet gehaald wordt.

¹⁸⁰ M. BOONE, *o.c.*, 189-195. Hun flexibele houding uit zich in verschillende situaties. Een telefoontje van een dienstverlener dat de ouders ziek zijn, volstaat om de hele dienstverlening op te schorten. Een cliënt die zwaar onder invloed van drugs op het intake gesprek komt, wordt vriendelijk verzocht om na een maand nog eens contact op te nemen met de reclasseringsdienst. In de praktijk blijkt dat vaak enkel harddruggebruik of het plegen van een nieuw misdrijf tot uitplaatsing leidde.

¹⁸¹ M. BOONE, *o.c.*, 183. Op microniveau krijgt de reclasseringsinstelling een vergoeding voor iedere gestarte dienstverlening; op macroniveau zou men kunnen stellen dat de reclassering voor zijn voortbestaan grotendeels van de groei van het aantal taakstraffen afhankelijk is. Boone wijst erop dat reclasseringsmedewerkers op vergaderingen en interviews dan ook hoofdzakelijk bezig zijn met de vraag hoe het opleggen van de dienstverlening verder gestimuleerd en de omzet verhoogd zou kunnen worden.

¹⁸² M. BOONE, *o.c.*, 199. In de praktijk blijkt dat de reclasseringsmedewerkers eigenlijk geen enkel initiatief nemen bij de beslissing over het vroegtijdig afbreken van de dienstverlening: “Als Gerard (projectcoördinator) zegt dat het afgelopen is, dan ga ik ervan uit dat het afgelopen is”.

¹⁸³ A. VAN KALMTHOUT & P. TAK, *Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe. Part II*, Deventer, Kluwer, 1992, 794-795. Zie ook J. BRONTSEMA, *o.c.*, 76 e.v.

2005 toch ook taakstraffen aan deze categorie van veroordeelden opgelegd worden.¹⁸⁴ Dit kadert blijkbaar in een trend om taakstraffen toe te passen op steeds zwaardere delinquenten, wat niet altijd in dank wordt afgenomen door de reclassering.¹⁸⁵

De reclassering wijst erop dat de ontwikkeling in de aard van de werkstrafpopulatie¹⁸⁶ het uitvoeren van risico-inschattingen volgens hen meer dan ooit wenselijk maakt. Het valt op dat slechts in een kleine minderheid (5 à 20%) van de gevallen waarin een werkstraf wordt opgelegd, vooraf een voorlichtingsrapport is uitgebracht.¹⁸⁷ De reclassering pleit er dan ook voor dat er in de toekomst meer beroep op hen gedaan zou worden voor dergelijke rapportages zodat er een zekere vorm van *screening* kan plaats vinden.¹⁸⁸ Immers, hoe adequater de selectie, hoe kleiner ook de kans op een mislukking.¹⁸⁹

WIE KRIJGT EEN LEERSTRAF OPGELEGD?

De leerstraf wordt wel eens opgelegd aan drugsverslaafden of bij gewelds- en seksuele delicten, precies de categorieën die contra-indicaties kregen voor werkstraffen. De reclassering oordeelt echter dat dit door de verharding van het klimaat in Nederland vandaag de dag veel te weinig gebeurt en dat er veel te veel *kale* taakstraffen worden opgelegd.¹⁹⁰

Sinds 1998 heeft men, om een wildgroei in leerstraffen te vermijden, een beperkt aantal *Menukaarten Leerstraffen* op poten gezet. Hierbij wordt per leerstraf verduidelijkt wat het doel is van het programma, voor welke doelgroep ze bestemd is, welke inzet vereist wordt en welke positieve gevolgen verwacht mogen worden.¹⁹¹

¹⁸⁴ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *o.c.*, 6.

¹⁸⁵ M. VERMEULEN, *o.c.*, 1, die verwijst naar haar interviews met E. Bol (coördinator projecten Den Haag), die stelt “dat de reclassering wat betreft de zwaarte van de gevallen aan de grens zit en dat het echt niet gekker moet worden”. Dit wordt bevestigd door S. Van Gennip (directeur van de reclassering) die spreekt van een *vernulung* van de taakstraf, waarbij men steeds vaker moet werken met zware gevallen en waar het mis gaat, de reclassering de schuld krijgt. Werkmeesters zelf uiten niet zozeer bezwaren “we moeten gewoon doen wat op ons bordje komt”, maar stellen niettemin ook vast dat het aantal zware gevallen toeneemt: “zeden, oplichting, vechtpartijen, fraude, wit, zwart, chinees en gestoord, wij zien alles langs komen. Steeds zwaardere jongens dat wel”.

¹⁸⁶ Het beeld dat een taakstraf traditioneel opgelegd wordt aan jongen mannen (tussen 18 en 25 jaar oud) die eigendomsdelicten (vnl.diefstal) of verkeersmisdrijven gepleegd heeft is al lang verschoven. Meer en meer mannen tussen 25 jaar en 39 jaar krijgen taakstraffen opgelegd; en ook meer en meer vrouwen. A. VAN KALMTHOUT & P. TAK, *o.c.*, 795-796. De vraag in hoeverre vreemdelingen taakstraffen opgelegd krijgen, wordt in onderzoek zelden gesteld, zie bijvoorbeeld wél: M. WIJN, *o.c.*, p. 30. Wijn stelt vast dat het aantal allochtone taakgestraften toeneemt, doch dat er weliswaar nog altijd sprake is van een ondervertegenwoordiging van de personen van buitenlandse afkomst. De meest plausibele verklaring die hij ziet is dat allochtonen vaker niet op de terechtzitting verschijnen waardoor ze hun (onder vorige wetgeving vereiste) toestemming niet kunnen betuigen. Als dit inderdaad de reden is, zou men voorspellen dat onder de nieuwe regelgeving het aantal vreemdelingen aan wie een taakstraf wordt opgelegd, sterk zou moeten zijn gestegen. Onderzoek zal moeten nagaan of dit effectief zo is.

¹⁸⁷ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *o.c.*, 6.

¹⁸⁸ J. BRONTSEMA, *o.c.*, 79.

¹⁸⁹ M. WIJN, *o.c.*, 47.

¹⁹⁰ “Alleen hard werken dus en niks begeleiding”. S. Van Gennip (directeur reclassering) vindt dit een gemiste kans. Vooral veroordeelden die aan het begin staan van een criminele carrière, kan je volgens hem met een gedragsinterventie nog bijsturen. Zie: M. SCHIPPER, “Kale taakstraf te licht”, *De Telegraaf*, 16 januari 2005, <http://www.telegraaf.nl/>

¹⁹¹ A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...*, 413. Momenteel staan volgende leerstraffen op de nationale menukaart: arbeidsmotivatietraining; budgetteringscursus; delictpreventietraining; dader-slachtoffer-leerproject; dagtrainingsprogramma's; Goldsteintraining; sociale vaardigheidstraining voor groepen; sociale vaardigheidstraining individueel; training agressiebeheersing; taakstraf alcoholdelinquentie en woontraining. Voor toelichting bij de cursusinhoud en concrete voorbeelden van deze programma's, zie: <http://www.reclassering.nl>

Voordat de leerstraf in 2001 als zelfstandige straf in de wetgeving werd ingeschreven, waren de belangrijkste knelpunten: de strenge selectiecriteria (justitiabelen met financiële, huisvestings-, of drugsproblemen werden geweerd); het versnipperde karakter (trainers van verschillende projecten leerden onvoldoende van elkaars ervaringen); de tegenvallende instroom en het forse uitvalpercentage (57%).¹⁹² Vooral de twee laatste pijnpunten blijven tot op de dag van vandaag voortbestaan.¹⁹³

Leerstraffen, zeker de zwaardere, zijn vaak intensieve begeleidingstrajecten van drie maanden, gedurende veertig uren per week.¹⁹⁴ Het type delinquent en de duur van het programma brengen risico's met zich mee voor een succesvol verloop van de sanctie. Bovendien is de controle vaak ook intensiever dan bij werkstraffen, waardoor onregelmatigheden vaker aan het licht komen en sneller leiden tot een beëindiging van de taakstraf.¹⁹⁵

2.3.4. De uitvoering

WANNEER?

In principe moet de taakstraf worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden respectievelijk één jaar, naargelang het een vonnistaakstraf of een transactietaakstraf betreft. Deze termijnen kunnen hoogstens één maal verlengd worden en verlenging wordt uitgesloten indien het verlopen van de termijn te wijten is aan de dienstverlener.¹⁹⁶

Onderzoek bevestigt keer op keer dat het voor het welslagen van de taakstraf van groot belang is dat de taakstraf zo snel mogelijk na de feiten wordt uitgevoerd.¹⁹⁷ Uit onderzoek blijkt eveneens dat in de grote meerderheid van de gevallen, taakstraffen effectief redelijk snel worden uitgevoerd.¹⁹⁸

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de dienstverlener de werkstraf in zijn vrije tijd diende uit te voeren. De wetgever verplichtte dan ook dat de werkstraf werd uitgevoerd op een avond, in het weekend of in de vakantieperiode, tenzij kon worden aangetoond dat zo'n projecten niet beschikbaar zouden zijn binnen afzienbare tijd.¹⁹⁹ Gezien het groeiend aantal werkstraffen over de jaren heen, werd het steeds moeilijker om deze voorwaarde te vervullen.

en M. WIJN, *o.c.*, 36-39.

¹⁹² M. VAN DER STEEG & E. NIEMEIJER, *Leren (en) werken als straf. Evaluatie van het experiment de leerwerkstraf*, Amsterdam, Publicatiereeks Vakgroep Criminologie, 1996, 106-129.

¹⁹³ Zeker het hoge uitvalpercentage en de nood aan intensieve begeleiding leiden ertoe dat in de *risk society* rechters steeds minder geneigd zijn om deze straf op te leggen en dat de reclassering daartoe steeds minder middelen krijgt. M. SCHIPPER, *o.c.*, 1.

¹⁹⁴ M. VAN DER STEEG & E. NIEMEIJER, *o.c.*, 129; M. WIJN, *o.c.*, 37.

¹⁹⁵ M. WIJN, *o.c.*, 48.

¹⁹⁶ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 66.

¹⁹⁷ J. BRONTSEMA, *o.c.*, 76; K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 66; RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *o.c.*, 3; M. WIJN, *o.c.*, 47.

¹⁹⁸ Over het algemeen wordt de betrokkene enkele weken na de melding van de werkstraf uitgenodigd voor een *intake* gesprek en begint de uitvoering van de werkstraf enkele weken later. Doorlooptijden zijn wel vlatter bij de SRN dan bij SVG en LdH. Zie: INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 14. Ander onderzoek beklemtont dat er vooral een verschil in duur is tussen transactiewerkstraffen en vonniswerkstraffen. Vanaf de registratie bij het CJIB duurt het gemiddeld tachtig dagen voor het opstarten van een *intake*; gemiddeld 86 dagen voor vonniswerkstraffen en 57 dagen voor transactiewerkstraffen. Voor meer toelichting, zie: K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 55.

¹⁹⁹ A. VAN KALMTHOUT & P. TAK, *o.c.*, 771.

Vandaag de dag is de regel omgedraaid: werkstraffen moeten in principe door de week worden uitgevoerd, tenzij er sprake is van een bijzonder geval.²⁰⁰

WAAR?

Aanvankelijk was de tenuitvoerlegging van de werkstraffen te kenschetsen als individueel maatwerk. De alternatief gestraften werden tewerkgesteld bij uiteenlopende soorten instellingen, die voor hen een geschikte plaats in de organisatie zochten en hen persoonlijke begeleiding boden. Inmiddels neemt de uitvoering van werkstraffen in groepsverband, onder begeleiding van een werkmeester in dienst van de reclassering, toe.²⁰¹

Waar de betrokkene precies terecht komt, beslist de reclassering. Het belang van een goede *matching* tussen projectplaats en dienstverlener is essentieel.²⁰² De wet schrijft voor dat er rekening dient te worden gehouden met het gepleegde delict, de capaciteiten, mogelijkheden en specifieke omstandigheden van de taakgestrafte en de reisafstand tot de projectplaats.²⁰³

Uit onderzoek blijkt dat de reclassering bij hun keuze inderdaad vaak afwegingen dienen te maken tussen verschillende belangen. Met het verlanglijstjes van de dienstverlener zelf wordt vaak rekening gehouden omdat men ervan uitgaat dat het de kans op slagen doet toenemen.²⁰⁴ Daarnaast wordt er -indien het een extern project betreft- zorg besteed aan de wensen van de projectverschaffers. Drugsverslaafden, zedendelinquenten en plegers van geweldsmisdrijven staan hier steevast op het lijstje van *persona non grata*.²⁰⁵ De zwaardere gevallen komen dus quasi automatisch in groepsprojecten terecht, wat soms een beheersrisico genereert.²⁰⁶

Een ander punt, dat betrekking heeft op de relatie met justitie en waarover de reclassering vaak zijn ongenoegen uit, is het feit dat taakgestraften, die hun taakstraf niet bevredigend hebben uitgevoerd en teruggestuurd worden naar justitie, korte tijd later weer bij hen belanden omdat justitie oordeelt dat ze toch nog een tweede kans verdienen. Verschillend onderzoek heeft aangetoond dat het hierom van belang is de relatie tussen justitie enerzijds en reclassering anderzijds te bevorderen, bijvoorbeeld door een vorm van herkansingsoverleg te laten plaats vinden samen met het O.M., zoals nu reeds in bepaalde arrondissementen gebeurt.²⁰⁷

²⁰⁰ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 66.

²⁰¹ Het kan bijvoorbeeld gaan om werkzaamheden in de speelkeuken van een bejaardentehuis, het ruimen van zwerfvuil voor een gemeentelijke plantsoendienst, onderhoudswerken aan speeltuinen of kinderboerderijen en werk in het bos- en landschapsverkeer of het schoonmaken van een stadion na een voetbalwedstrijd. M. WIJN, *o.c.*, 35; INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 10.

²⁰² INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 16.

²⁰³ Artikel 10.4 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen.

²⁰⁴ M. BOONE, *o.c.*, 192 en 211. Dienstverleners wilden bijvoorbeeld geen WC's schoonmaken, alleen deeltijds werken, op woensdagmiddag vrij zijn, hun telefoonnummer niet doorgeven, uitstel van de dienstverlening krijgen, per se niet met bejaarden werken ('want te oud') ook niet met scholieren ('want te druk'), een buurthuis was wel OK, maar dan niet in de buurt waar hij woonde,... Meestal kregen ze van de reclasseringswerker hun zin.

²⁰⁵ M. BOONE, *o.c.*, 183.

²⁰⁶ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *o.c.*, 2. In een groepsproject dat bestaat uit een grote groep zwaardere criminelen kunnen collectieve normen ontstaan, die niet bevorderlijk zijn voor een optimale werkverhouding en goede werkprestaties.

²⁰⁷ INSPECTIE VOOR DE SANCTIETOEPASSING, *o.c.*, 45; K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 77-85.

2.3.5. Perspectieven

Reïntegratiedoelstellingen staan niet langer hoog op de politieke agenda. Veiligheid en risicobeheersing primeren voortaan.²⁰⁸ Minder geld, minder begeleiding en meer sancties, luidt het.²⁰⁹ Of men hiermee de doelstelling bereikt om doeltreffend te voorkomen dat de dader van kwaad tot erger vervalt, is maar de vraag. Uit het onderzoek naar succes- en faalfactoren blijkt hoe belangrijk een effectieve begeleiding is. Nu maatwerk te duur wordt en er steeds minder aandacht zal zijn voor trajectbegeleiding kan dit naar de toekomst toe nefaste gevolgen hebben voor de slaagpercentages van de taakstraf. Ook het feit dat steeds meer ‘kale’ taakstraffen zullen worden opgelegd roept de vraag op of Nederland wel de juiste weg opgaat in haar strafrechtelijk beleid inzake taakstraffen.

²⁰⁸ Over het toenemend punitief klimaat, met een sterke neiging tot outputmanagement en productiedoelstellingen zie: A. VAN KALMTHOUT, *Si non solvit in opere...* 415 en J. JUNGER TAS, “Recent trends in sentencing policies in The Netherlands”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1998, 479-505.

²⁰⁹ RECLASSERING NEDERLAND, *Jaarverslag 2004: Nooit pappen en natbouden*, 10, 15 en 29, beschikbaar via: http://www.reclassering.nl/srn_default.asp; RECLASSERING NEDERLAND, *Jaarverslag 2005: Naar een veiligere samenleving*, 25-26, beschikbaar via: http://www.reclassering.nl/srn_default.asp

Hoofdstuk 3. Discussie

In alle onderzochte landen wordt de werkstraf in eerste instantie geïntroduceerd om een alternatief te bieden voor de korte gevangenisstraffen. Daders van minder ernstige delicten zouden zo de gelegenheid krijgen om door het presteren van arbeid van algemeen nut, hun straf *in* de gemeenschap te volbrengen, wat hun reïntegratie ten goede zou komen. De verschillende doelstellingen die de werkstraf kan nastreven (vermindering van het aantal gevangenisstraffen, wijziging van de mentaliteit van de veroordeelde, dienst²¹⁰ aan de gemeenschap, verantwoordelijkheidgevoel en zelfrespect voor de veroordeelde bijbrengen, reïntegratie...), blijken tegelijk haar sterkte en haar zwakte te zijn. De grote waaier aan potentiële doelstellingen maakte haar immers enerzijds zeer populair maar leidt er anderzijds toe dat het karakter van de dienst aan de gemeenschap sterk onderhevig wordt aan de wijzigende tendensen in het politieke klimaat.

De laatste jaren blijken vooral de punitieve kenmerken van de werkstraf meer en meer gepromoot te worden door de overheid. Vooral Nederland spant hier de kroon door resoluut te kiezen voor een beleid van *kale* werkstraffen. Reïntegratie speelt geen rol van betekenis meer, enkel straffen lijkt hier nog de boodschap. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt een repressieve aanpak gepromoot, doch deze dient daar wél hand in hand te gaan met maatregelen die gericht zijn op de reïntegratie van de betrokkene. In Frankrijk blinken de opgelegde werkstraffen uit in monotoon en weinig leerrijke activiteiten. In de Franse literatuur wordt al jaren geijverd voor een meer reïntegratiebevorderende benadering van de werkstraf.

Alle onderzochte landen, het ene al meer dan het andere, worden geconfronteerd met een overbelasting van hun probatiediensten. De probatieassistenten of reclasseringsambtenaren zijn niet (meer) in staat een degelijke opvolging en begeleiding te garanderen van de personen die veroordeeld worden tot een werk- en/of leerstraf. Ook hierdoor dreigt de reïntegratiedoelstelling op de helling te komen. Hier kunnen verscheidene oplossingen voor gezocht worden. De eerste, meest voor de hand liggende is het vrijmaken van meer budgetten. Andere mogelijkheden zijn het meer overdragen van controle en opvolging naar de ontvanginstellingen in de gemeenschap. Los van de vragen of zij dit zelf willen, of zij hiertoe de nodige middelen beschikbaar hebben en de vereiste opleiding genoten hebben, rijst de vraag naar de wenselijkheid om een belangrijk onderdeel van de strafuitvoering in handen te leggen van 'private' entiteiten. Zelfs indien men deze optie verdedigt, dient men zich bewust te zijn van het dan nog grotere belang van een goede samenwerking tussen de ontvanginstelling en de para-justitiële dienst. Men moet ten stelligste situaties vermijden, zoals in Frankrijk, waarbij ontvanginstellingen afhaken omdat er geen contactpersoon beschikbaar is bij de reclasseringsdiensten.

Niet enkel de grote werkbelasting is een probleem, ook de interne samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren, heeft in meerdere landen aanleiding gegeven tot discussie. Vooral de verhouding tussen de reclassering en justitie heeft onder andere in Nederland tot wrijvingen geleid. Dit gebeurde toen rechters, zonder voorlichtingsrapport werkstraffen aan - in de ogen van de reclassering- ongeschikt cliënteel oplegden. Of toen ze bij slechte uitvoering van de werkstraffen, de betrokkene -tegen alle verwachtingen van de reclassering in- een nieuwe kans boden. Meer communicatie en een beter begrip van elkaars rol en verwachtingen dringen zich hier op.

²¹⁰ Wat vaak vertaald wordt als 'herstel' aan de gemeenschap.

PARTIE 3. LA PEINE DE TRAVAIL ET LA MESURE DE FORMATION EN BELGIQUE

DEEL 3. DE WERKSTRAF EN DE LEERMAATREGEL IN BELGIË

Chapitre 1. Le travail et la formation comme sanctions pénales en Belgique

L'exposé qui suit est consacré à présenter la nature, les objectifs et les conditions d'octroi du travail et de la formation, en sélectionnant les éléments les plus transversaux aux deux types de sanctions pénales et aux divers statuts qu'elles prennent dans la procédure pénale belge. Il ne faut donc pas s'attendre à un exposé juridique complet, pour une première raison déjà évoquée - la transversalité du propos - mais aussi parce que les objectifs de la recherche exigent d'isoler les conditions réglementaires et organisationnelles des deux sanctions qui concernent son exécution et l'optimisation quantitative et qualitative de l'offre en la matière. Il faut enfin se rendre compte de la relative maigreur de la littérature sur le sujet: si le TIG et la peine de travail ensuite ont attiré l'attention des pénalistes et des criminologues, la formation, quant à elle, semble délaissée autant par les scientifiques que par les juges. Il ne faudra donc pas s'étonner que dans un chapitre consacré à l'examen de la littérature, on ne trouve pas nécessairement des données très significatives sur l'objet de la recherche.

1.1. Des points communs entre les deux "peines"

Si l'on fait abstraction un instant de la position légale dans laquelle se situent les deux mesures pénales envisagées et si l'on accepte de les qualifier sociologiquement de peines, il faut bien dire que leur première ressemblance tient à la nature d'*activité* de l'injonction faite au prévenu ou au condamné. Contraindre un justiciable à travailler ou à se former relève d'une politique d'activation du justiciable, activation dont l'exécution a lieu dans (ou est assurée par) la communauté. Il est d'ailleurs parfois difficile de distinguer la nature - formation ou service? - de la prestation décidée et l'on assiste parfois à des glissements dans l'exécution de la peine prescrite²¹¹; il est enfin probable que dans de nombreux cas d'espèce l'exécution d'un travail produise des effets de formation et que la poursuite d'une formation s'apparente à une activité que l'on pourrait qualifier de travail.

Une deuxième ressemblance tient au degré de la contrainte: seul le consentement du justiciable peut légitimement et sans doute efficacement permettre l'exécution de la prestation requise. Dans le cadre des alternatives aux poursuites comme dans le cadre de la probation, le consentement ou la demande du justiciable apparaissent comme des conditions sine qua non de l'imposition de conditions, à la fois parce que ces conditions sont parfois partiellement dérogoatoires au cours normal de l'action publique et aux protections qui y sont associées et à la fois parce que l'efficacité même des conditions proposées - du fait de l'activation du justiciable qu'elles soutiennent - exige une forme d'accord. Le consentement du justiciable est cependant également requis pour que la peine de travail puisse être délivrée par le juge. Il en

²¹¹ M. DANTINNE & D. VAN DOOSSELAERE, "Actualités choisies du travail d'intérêt général et de la formation", *Rev.dr.pén.crim.* 2000, 1034-1054.

va d'une triple exigence étonnante: le consentement permet de blanchir, aux yeux de la Convention européenne des droits de l'homme²¹², le caractère de travail forcé que pourrait révéler la peine; il offre une garantie accrue de bonne exécution par le justiciable; il oblige le délinquant à "réaliser mentalement sa culpabilité et [à] ressentir ce travail comme une réelle sanction"²¹³.

Troisième point commun: les deux sanctions exigent le "placement" direct ou indirect du justiciable auprès d'un service public ou associatif chargé de lui fournir un travail ou une formation et le suivi, plus ou moins intensif, de la mesure par le service des maisons de justice. Autrement dit, l'exécution de la mesure est déléguée le plus souvent à des services publics ou à des associations sans but lucratif (asbl), qui accueillent des justiciables contraints au milieu d'une population hétéroclite (les CPAS et les services communaux par exemple; les organismes de formation tous publics) ou encore des associations créées pour rencontrer les besoins spécifiques des justiciables (les projets nationaux pour la formation et certaines asbl en matière de travail). Les deux sanctions doivent, plus précisément et conformément aux textes légaux, être exécutées auprès de services publics de l'Etat, des communes, des provinces, des communautés et des régions ou auprès d'associations sans but lucratif ou de fondations à but social, scientifique ou culturel. La précision apportée par la réglementation permet de penser que les peines sont destinées non seulement à être exécutées dans la communauté mais aussi dans une perspective sociale et solidariste et non économique.

Enfin, l'origine légale des deux mesures est commune: toutes deux ont été instaurées en même temps par le vote de la loi sur la médiation pénale²¹⁴ et d'une autre loi (de même date) modifiant la loi sur la suspension, le sursis et la probation²¹⁵ aux fins d'ajouter des outils nouveaux susceptibles de favoriser le recours à des dispositifs alternatifs aux poursuites ou à la condamnation ferme aux peines canoniques que sont l'amende et l'emprisonnement. A l'époque, l'introduction de ces mesures dans le cadre de la probation était considérée comme un choix rapide et rationnel avant leur instauration comme peines principales²¹⁶. Cette perspective entraînait logiquement la disparition de ces conditions de probation lors de l'adoption de leur forme autonome. Cette origine légale commune (1994) n'a pas été suivie d'un destin commun, puisque 1°) la formation n'a pas obtenu le statut de peine autonome et 2°) le TIG a perdu son statut de condition de probation. L'état actuel (depuis le 22 juin 2006) de la législation et de la pratique permet de distribuer les statuts ou les usages effectifs du travail et de la formation de la manière suivante.

²¹² Voir le commentaire critique à cet égard de A. JACOBS & M. DANTINNE, "La peine de travail. Commentaire de la loi du 17 avril 2002", *Rev.dr.pén.crim.* 2002, 867 es.

²¹³ Extrait de la proposition de loi citée par C. GUILLAIN, "La peine de travail, peine autonome?", *J.T.* 2002, 644-652.

²¹⁴ Article 216ter du Code d'instruction criminelle, introduit par la loi du 10 février 1994, *M.B.* 27 avril 1994.

²¹⁵ Loi du 29 juin 1964, modifiée par la loi du 10 février 1994 (*M.B.* 27 avril 1994).

²¹⁶ A. DOUFFET, "Travail d'intérêt général et formation en matière pénale: bilan et perspectives", *Actualités du droit*, 2001, 908.

Tableau 1: Aperçu des bases légales réglant le travail communautaire et la formation.

Stade de l'action pénale	Travail	Formation
Alternative aux poursuites	Article 216ter du C.I.Cr. (loi du 22 juin 2005) <i>Travail d'intérêt général</i>	Article 216ter du C.I.Cr. (loi du 10 février 1994)
Alternative à la détention préventive		Article 35 de la loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive
Condamnation	Article 7 du Code Pénal <i>Peine de travail autonome</i>	Loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation (modifiée par la loi du 10 février 1994)
Grâce	Applications ministérielles de l'article 110 de la Constitution	Applications ministérielles de l'article 110 de la Constitution

Ce tableau synthétique permet de mettre en évidence deux différences substantielles entre les deux types d'injonctions: le travail n'est plus une condition de probation depuis qu'il a acquis son statut de peine autonome et le travail ne peut non plus intervenir au stade de l'instruction comme alternative à la détention préventive.

Dans la suite de cet exposé, plutôt que de distinguer formation et travail, nous distinguerons les statuts principaux dans lesquels ces sanctions pénales sont inscrites: le TIG et la formation sont avant toutes choses les conditions de mesures alternatives aux poursuites (1) ou à la condamnation ferme²¹⁷ (2); le travail est devenu récemment une peine autonome (3). Les commentaires seront donc réduits aux deux formes majeures d'inscription pénale du travail et de la formation (présentés en grisé dans le tableau ci-dessus).

1.2. Le TIG et la formation

Les développements de ce titre feront un sort parfois commun et parfois distinct au travail d'intérêt général (appellation conservée pour la mise en œuvre de l'article 216ter du C.I.Cr) et à l'injonction formative. Les développements relatifs à la peine de travail autonome seront isolés dans un titre suivant.

Le travail d'intérêt général (TIG) ne présente plus aujourd'hui que deux applications: celle de la loi sur la médiation pénale (en vertu de la réintroduction de cette mesure par la loi du 22 juin 2005 après que la loi instaurant la peine de travail ait abrogé les formes initiales du TIG-médiation et probation) et la pratique, sans base légale, de la grâce conditionnelle. La formation, qui n'a pas acquis de statut de peine autonome, présente donc encore aujourd'hui le statut exclusif de condition de l'octroi d'une modalité alternative d'attribution ou d'exécution d'une peine ou d'une mesure pénale: au stade des poursuites, elle constitue une forme de transaction pénale ou une condition ajoutée à la procédure de médiation pénale; au

²¹⁷ La formation comme condition de libération au stade de l'instruction ou dans le cadre de la grâce ne faisant pas l'objet de dispositions et de conditions d'octroi spécifiques, nous n'en traiterons pas dans la suite de cet exposé.

stade de l'instruction, elle peut intervenir comme condition de maintien en liberté d'un prévenu; au stade de la décision judiciaire pénale, elle constitue une condition de probation; elle peut encore, au stade de l'exécution des peines, intervenir comme condition de la grâce royale.

1.2.1. Les objectifs des lois de 1994

Le succès électoral de l'extrême droite aux élections législatives de 1991 et le rapport de la commission parlementaire d'enquête sur le terrorisme et le banditisme²¹⁸ sont à la base de l'adoption de l'accord de gouvernement du 9 mars 1992²¹⁹. Cet accord contient, parmi d'autres orientations de politique criminelle, la mise en œuvre de peines alternatives. Le TIG et la formation, en association d'ailleurs avec l'injonction thérapeutique (réservée aux justiciables qui font prévaloir une assuétude dans l'explication de leur comportement délinquant), sont dès lors promus comme outils de lutte contre les sentiments d'impunité et d'insécurité causés par la petite délinquance urbaine²²⁰. Les deux mesures sont procéduralement situées (et le sont encore aujourd'hui) dans le cadre des alternatives aux poursuites et confiées au ministère public pour lutter contre une délinquance dite répétitive et considérée comme échappant trop souvent à la répression. Elle sont aussi associées (à l'époque) au titre de conditions de probation afin de sanctionner de façon plus adéquate (par rapport à la peine d'amende) et de façon plus lourde (par rapport aux conditions de probation classiques). Même si le discours politique de la promotion des alternatives couvre les inventions discutées ici, il faudra bien se rendre à l'évidence que la possibilité que ces dernières servent d'alternative à l'emprisonnement est sujette à caution. Outre la définition de cet objectif général de politique pénale, il est clair que les deux mesures d'activation ne sont pas semblables; elles sont néanmoins marquées de la référence à des objectifs cumulés qui vont de la rétribution à la réparation en passant par la réhabilitation. Si le cadre de la médiation pénale est a priori réparateur et celui de la probation réhabilitatif, on a vu que le TIG-médiation consiste plutôt en une forme de transaction pénale - de nature rétributive - souvent indépendante d'un processus de réparation entre auteur et victime²²¹.

1.2.2. Les conditions d'octroi

Dans le cadre de la loi sur la médiation pénale, le TIG et la formation s'inscrivent en fait comme alternatives à la condition classique de la transaction pénale qui consiste pour le ministère public à proposer au justiciable le paiement volontaire d'une somme d'argent en échange de l'extinction des poursuites. Si leur cumul possible avec la définition de la médiation pénale stricto sensu permet de comprendre que le TIG et la formation (ainsi que l'injonction thérapeutique) aient été institués dans la loi sur la médiation pénale, leur nature est cependant plus proche de la transaction pénale reconnue par l'article 216bis du Code d'Instruction criminelle. Les principales conditions d'octroi sont les suivantes: les faits ne doivent pas

²¹⁸ Ph. MARY & D. DE FRAENE, *Sanctions et mesures dans la Communauté. État critique de la question en Belgique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1997.

²¹⁹ S. SNACKEN & K. BEYENS, "Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?", in S. SNACKEN (ed.), *Strafrechtelijke beleid in beweging*, Brussel, VUB Press, 271-316.

²²⁰ A. DOUFFET, *Id.*, 878.

²²¹ La démythologisation de l'idéal de réhabilitation, qu'ont connu surtout les pays anglo-saxons, n'est pas totalement réalisée en Belgique dans les discours politiques. L'idéologie pénale belge favorise plutôt le cumul, voire l'indistinction, des objectifs de la peine.

paraître de nature à devoir être punis d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de deux ans; le ministère public doit être maître de l'action publique; les éléments constitutifs de l'infraction sont présents; l'auteur présumé des faits doit être majeur; l'auteur doit être en aveu; l'auteur doit apporter son consentement à l'offre faite par le ministère public; une enquête sociale devait initialement être réalisée qui, devenue facultative, peut aussi être remplacée par un rapport d'information succinct (lui-même facultatif)²²². La modification récente de cette dernière condition témoigne d'une accentuation mise sur la fluidité de la gestion, jugée prioritaire sur la bonne information du juge quant aux possibilités de réalisation et de succès de la mesure alternative qu'il se propose de prendre.

Dans ce même cadre, la formation et le TIG proposés ne peuvent dépasser 120 heures et doivent être réalisés dans un délai à fixer par le procureur du Roi qui doit être compris entre un et six mois. Dans le cadre de la loi sur la probation, la durée de la formation doit être de 20 heures au minimum et de 240 heures au maximum. La condition doit être remplie dans un délai de 12 mois. Un assistant de justice fait exécuter et assure le suivi de la bonne exécution des conditions imposées.

1.2.3. L'évolution de l'usage des mesures

On a pu constater dans les premières années de mise en œuvre du TIG une "sous-utilisation"²²³. Dantinne et Van Dooselaere²²⁴ indiquent une progression du prononcé du TIG et de la formation passant de 1002 à 2383 prononcés entre 1996 et 1999. Il semble bien cependant que la formation reste, sur le plan de l'effectivité, en moins bonne position. En effet, les services chargés de l'exécution de la formation dans le cadre des projets nationaux sont chargés de faire eux-mêmes la promotion de leur offre auprès des magistrats et sont d'autant plus tenus de le faire que leur subventionnement dépend de leur capacité à atteindre des niveaux d'effectivité définis entre ces projets et le SEMA.

1.3. La peine de travail

La Belgique n'organisait jusqu'en 2002 (et seulement depuis 1994) le travail d'intérêt général que sous la forme de condition mise au sursis ou à la suspension ou sous la forme d'une injonction du Ministère public dans le cadre des alternatives aux poursuites pénales²²⁵. Entrée en vigueur définitivement le 1^{er} mai 2004, la loi du 17 avril 2002 (publiée au *Moniteur Belge* du 7 mai de la même année), transforme ce régime pour instituer une peine de travail dite autonome, tant en matière correctionnelle qu'en matière de police (articles 7, 37ter, 37quater et 37quinquies du Code pénal). L'unicité statutaire de la peine a été contestée très vite, au point que le travail d'intérêt général, comme on l'a vu, a déjà été réintroduit dans le cadre de la médiation pénale²²⁶. Le lecteur consultera la bibliographie pour les commentaires des aspects

²²² Loi du 22 mars 1999 modifiant la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation (voir A. JACOBS & M. DANTINNE, *loc. cit.*, 839 es.; M. DANTINNE & D. VAN DOOSSELAERE, *loc. cit.*, 1040 es.).

²²³ Ph. BELLIS, "La sous-utilisation du travail d'intérêt général: chiffres et processus", *Rev. dr. pén. crim.* 1999, 1005-1040.

²²⁴ M. DANTINNE & D. VAN DOOSSELAERE, *loc. cit.*

²²⁵ Ph. BELLIS, *loc. cit.*; C. VANNESTE, "Le travail d'intérêt général: pour le meilleur ou pour le pire?", *Rev. dr. pén. crim.* 1993, 840-852.

²²⁶ Loi du 22 juin 2005 (M.B. 27 juillet 2005) modifiant l'article 216ter du Code d'instruction criminelle en vue de réintroduire le travail d'intérêt général dans le cadre de la médiation pénale.

techniques et critiques de la législation sous examen²²⁷.

Il faut noter que la proposition de loi déposée le 29 mars 2000, à l'origine de la réforme présentée dans les lignes qui suivent, visait à accorder un statut de peine autonome tant à la formation qu'au travail et sans modifier les statuts antérieurs de ces deux sanctions pénales.

1.3.1. Les objectifs

La lecture des documents parlementaires préalables au vote de la loi du 17 avril 2002²²⁸ révèle un objectif initial qualifiable de réductionniste - réduire le recours aux courtes peines d'emprisonnement - auquel s'associe a fortiori, celui de la réduction de la surpopulation pénitentiaire. Mais la promotion de la peine s'appuie aussi sur l'affirmation du besoin d'une réaction constructive et pédagogique à la délinquance, sans cependant sacrifier sa dimension punitive. On a aussi insisté sur la dimension économique de la future peine²²⁹. La peine de travail devrait aussi servir d'instrument de lutte contre l'impunité et le classement sans suite; elle constituerait dès lors une alternative autant à la non-exécution des courtes peines qu'à leur exécution... On comprend bien vite que la peine de travail présente les avantages de pouvoir servir n'importe quelle politique²³⁰. Ce que l'on appelle communément peine alternative ou peine dans la communauté²³¹ mérite à cet égard une nouvelle lecture. Nous sommes confrontés aujourd'hui au développement non pas d'alternatives motivées prioritairement par un objectif politique réductionniste et réhabilitatif (typique des inventions pénales de l'Etat social, telle la probation) mais bien plutôt d'alternatives dites de la seconde génération²³², dont l'enjeu est plutôt de diversifier la palette des peines pour leur meilleure adaptation ou proportion à des formes graduées de délinquance. Les nouvelles peines s'inscrivent mieux dans la philosophie du juste dû que dans celle qui inspirait la probation²³³. La peine de travail est l'archétype de l'*intermediate punishment*²³⁴: elle s'ajoute dans l'échelonnement des peines plus qu'elle ne se substitue à d'autres peines. Le caractère intermédiaire, bien plus qu'alternatif, de

²²⁷ M. DE RUE & I. WATTIER, "Une nouvelle peine correctionnelle et de police dans le code pénal: la peine de travail", *Journal du Droit des Jeunes*, 2002, 220, 12-28; L. DUPONT, "De relatieve zwaarte van de werkstraf. Hof van Beroep Antwerpen", *T. Strafr.* 2002, 202-205; F. GOOSSENS, "Wetgeving. De werkstraf als autonome straf", *T. Strafr.* 2002, 207-209; C. GUILLAIN, *l.c.*; P. HELSEN, "Hoe zwaar weegt de werkstraf? Nog (jurisprudentieel) werk aan de winkel", *N.J.W.* 2002, 123-127; M. ROZIE, "Een eerste kennismaking met de autonome werkstraf", in X. (ed.), *CBR Jaarboek 2001-2002*, Antwerpen, Maklu, 2002, 105-114; A. JACOBS & M. DANTINNE, *o.c.*; M. ROZIE, "Ook het Hof van Assisen kan een werkstraf opleggen" (noot bij Arrest Hof van Cassatie 8 januari 2003), *R.A.B.G.* 2003, 25-41; M. ROZIE, "De zwaarte van de werkstraf afgewogen tegen de zwaarte van de gevangenisstraf en de geldboete" (noot bij Arrest Hof van Cassatie, 8 januari 2003), *R.A.B.G.* 2003, 292-293; M. ROZIE, "Geen concrete invulling van de werkstraf door de rechter", (noot bij Arrest Hof van Beroep Gent), *R.A.B.G.* 2003, 297-299; M. ROZIE, "Werkstraf met geheel of gedeeltelijk (probatio-)uitstel" (noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Dendermonde 3 december 2002), *R.A.B.G.* 2003, 311-313; M. ROZIE, "Gevangenisstraf en werkstraf mogen samen worden opgelegd bij meerdadse samenloop" (noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Gent 4 oktober 2002), *R.A.B.G.* 2003, 317-318; T. VANDER BEKEN & A. FLAVEAU, "Hard Labour. Een eerste analyse van de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken", *T. Strafr.* 2002, 241-257; S. VANDROMME, "De werkstraf, de nieuwe aanwinst in het Belgische straffenarsenaal. Een eerste commentaar op de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken", *R.W.* 2002, 481-497.

²²⁸ M. DE RUE & I. WATTIER, *l.c.*, 12-13.

²²⁹ C. GUILLAIN, *l.c.*, 642.

²³⁰ A. JACOBS & M. DANTINNE, *l.c.*

²³¹ Ph. MARY & D. DE FRAENE, *o.c.*

²³² K. BEYENS, "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, 27(4), 7-18.

²³³ *Ibid.*, 7.

²³⁴ N. MORRIS & M. TONRY, *Between prison and probation. Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, Oxford University Press, 1990.

la peine de travail se révèle aussi dans les “situations rocambolesques”, bien que juridiquement correctes, que la loi autorise, telles que la condamnation à une peine de travail assortie d’un sursis probatoire avec la condition de suivre une formation, sous la menace d’une peine subsidiaire d’emprisonnement²³⁵.

Par ailleurs, en perdant son statut mineur de condition d’une autre sanction ou de mesure, la véritable valeur punitive de la peine de travail est affirmée. Il importe que cela fasse mal. On en voudra pour preuve l’issue du débat qui, en Belgique, a porté sur la question de savoir si la formation (qui peut assortir une médiation pénale ou un sursis probatoire) devait suivre le travail dans le nouvel habit de peine autonome que l’on était en train de lui tailler. Le ministre de la Justice a tranché ce débat en indiquant que la “peine d’apprentissage” contenait une contradiction dans les termes, car une peine suppose l’infliction d’une souffrance; en donnant à un condamné la chance d’accéder à une formation, on donne un signal erroné, on accorde une “prime au délit”, conclut le ministre²³⁶. On ne peut mieux dégager, d’un tel raisonnement, la justification résolument rétributiviste de la peine. Il est intéressant de constater, que, en écho à “l’auberge espagnole”²³⁷ que le législateur a ouverte ou au “caméléon”²³⁸ auquel il a prêté vie, les magistrats motivent également leurs jugements, quant au choix de la peine de travail, avec la plus grande diversité²³⁹.

1.3.2. Le statut de la peine de travail et ses conditions d’octroi et d’exécution

La prestation - qui ne peut être équivalente à un travail rémunéré - doit être exécutée gratuitement pendant le temps libre dont le condamné dispose, auprès de services publics de l’Etat, des communes, des provinces, des Communautés et des Régions ou auprès d’associations sans but lucratif ou de fondations à but social, scientifique ou culturel.

Quant aux conditions d’octroi, un fait de nature à entraîner une peine de police ou une peine correctionnelle ouvre - sauf les exceptions de l’article 37ter du Code pénal - la possibilité d’une condamnation à une peine de travail à titre de peine principale. Entre 20 et 45 heures, il s’agira d’une peine de police; au-delà et jusqu’à 300 heures, il s’agira d’une peine correctionnelle. Des antécédents judiciaires ne constituent aucun obstacle juridique au décernement de la peine. Le tribunal correctionnel et le tribunal de police sont tenus de prononcer par ailleurs une peine d’emprisonnement ou une amende qui sera applicable en cas de non-exécution ou d’exécution incorrecte de la peine principale. La prescription d’une peine subsidiaire relativise “l’autonomie” de la nouvelle peine et invite à poser de nombreuses questions sur la proportionnalité des deux peines (principale et subsidiaire)²⁴⁰, sur l’évaluation de la “correction” de l’exécution et sur la contribution de la peine de travail à un accroissement de l’emprisonnement. La peine de travail ne peut être prononcée que si le prévenu est présent ou représenté à l’audience et après qu’il ait donné son consentement, soit en personne, soit par l’intermédiaire de son conseil. En vue de soutenir la faveur des tribunaux pour la nouvelle

²³⁵ C. GUILLAIN, *loc. cit.*, 647.

²³⁶ M. DE RUE & I. WATTIER, *loc. cit.*, 23.

²³⁷ A. JACOBS & M. DANTINNE, *loc. cit.*, 865.

²³⁸ K. BEYENS, “De werkstraf als hedendaagse straf”, *loc. cit.*, 14; A.M. VAN KALMTHOUT, “De werkstraf in vergelijkend perspectief”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 31.

²³⁹ P. DE LE COURT, “La peine de travail: un chantier”, *Rev. dr. pén. crim.* 2004, 6-7.

²⁴⁰ Pour une analyse des enjeux de la conversion des peines en peines d’emprisonnement subsidiaire, voir H. DOMINICUS, “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 58-60.

peine, le juge qui refuse de l'accorder est tenu de motiver sa décision. Il peut par ailleurs donner des indications sur le type de travail à prester, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes²⁴¹.

Le tribunal qui s'apprête à condamner un justiciable à une peine de travail peut (mais ne doit pas) s'informer des possibilités du prévenu de l'exécuter en chargeant le service des maisons de justice de la rédaction d'un rapport d'information succinct ou d'une enquête sociale. A défaut de recourir à cette possibilité, le tribunal s'expose au risque de condamner aveuglément un individu incapable physiquement ou psychologiquement d'accomplir la prestation qui sera exigée de lui ou pour lequel pourraient être soulevées des contre-indications familiales, sociales, médicales ou professionnelles. Alors même que l'on a justifié le caractère facultatif de l'information en la matière par le souci de favoriser l'application de la peine de travail²⁴², une décision mal informée accroît le risque d'échec et dès lors l'application de la peine subsidiaire²⁴³.

La peine de travail doit être exécutée dans les douze mois qui suivent la date à laquelle la décision judiciaire est passée en force de chose jugée. Le condamné est suivi pendant ce délai par un assistant de justice chargé de faire rapport à la commission de probation. La commission de probation peut d'office ou à la demande du condamné prolonger ce délai. En cas d'inexécution ou d'exécution incorrecte de la peine, la commission de probation informe le ministère public, lui-même étant "juge" de l'opportunité de procéder à l'exécution de la peine subsidiaire prévue par le tribunal. La peine de travail est inscrite au casier judiciaire, mais elle ne figure pas sur les extraits destinés aux administrations, ou sur les certificats de bonnes vie et mœurs.

Outre son adhésion, le condamné devra exécuter, durant "le temps laissé libre par ses éventuelles activités scolaires ou professionnelles" (art. 37quater § 1 du Code pénal), une prestation qui ne peut consister en un travail "exécuté par des travailleurs rémunérés" (art. 37quater §1 al. 3 du Code pénal). Le bénévolat est donc inhérent à la peine, mais il doit se positionner sur le fil étroit de l'activité non concurrentielle avec le marché libre du travail, ce qui exige quelques contorsions dans la définition de l'activité choisie.

1.3.3. L'évolution du recours à la peine de travail

Depuis l'avènement de la peine de travail, l'engouement des juges est manifeste. Alors que 563 peines de travail ont été délivrées entre mai et décembre 2002, les chiffres s'emballent ensuite: 4597 condamnations en 2003, 7405 en 2004 et 9096 en 2005²⁴⁴. L'évaluation quantitative de

²⁴¹ Le tribunal n'a pas nécessairement connaissance de l'offre disponible dans le domaine de travail qu'il indique; son indication peut ainsi constituer un obstacle à l'exécution. Par ailleurs, il ne sait rien non plus de l'ouverture du type de lieu de prestation indiqué à l'accueil de condamnés. Le 18 avril 2006, Daniel Féret, président à vie du Front national (belge), a été condamné par la Cour d'appel de Bruxelles, pour incitation à la haine, à la discrimination et à la ségrégation raciales, à prester une peine de travail de 250 heures dans le secteur de l'intégration des étrangers. En privilégiant l'analogie entre le délit et une peine à vocation pédagogique, la Cour s'est-elle demandé si ce secteur, soucieux de son projet social, accueillerait volontiers un raciste notoire?

²⁴² C. GUILLAIN, *loc. cit.*, 644.

²⁴³ Voir également K. BEYENS, "De werkstraf als hedendaagse straf", *loc. cit.*, 11-12 et H. DOMINICUS, "De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen", *loc. cit.*, 43-44.

²⁴⁴ H. DOMINICUS, "De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen", *loc. cit.*, 41; P. REYNAERT, "Pourquoi tant de peines? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative", in UNION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE DROIT PENAL (ed.), *L'exécution des peines/De*

l'usage de la peine de travail révèle que l'on compte "maintenant presque autant de peines de travail prononcées en un an (9096 en 2005) qu'il n'y a de détenus (9598,6 en population journalière moyenne pour la même année)"²⁴⁵. On assiste ainsi au développement à l'échelle industrielle de la peine de travail²⁴⁶.

strafuitvoering, Bruxelles, La Charte, 2006, 339-389. Les chiffres de condamnation pour l'année 2006 ne sont pas encore disponibles.

²⁴⁵ P. REYNAERT, *loc. cit.* 347.

²⁴⁶ K. BEYENS & I. AERTSEN, "De autonome werkstraf in België: Hoe sterk het karakter?", *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.

Hoofdstuk 2. De subsidiekaders

Bij de invoering van de dienstverlening, opleiding en bemiddeling in strafzaken in 1994 werden via twee subsidiekanalen budgetten vrijgemaakt om de projecten die instaan voor de omkadering ervan te subsidiëren. Het zogenaamde ‘*Nationale Subsidiekanal*’ maakt subsidiëring mogelijk van projecten op de begroting van Justitie. Via het ‘*Globaal Plan*’ dat in eerste instantie een tewerkstellingsplan is, kunnen gemeenten of steden jaarlijkse overeenkomsten afsluiten met de Federale Overheidsdienst Justitie om bijkomend personeel aan te werven ter omkadering van bepaalde alternatieve straffen en maatregelen. Sinds 2005 zijn ook subsidies via een derde kanaal, namelijk het *Verkeersveiligheidsfonds* mogelijk.

2.1. Het Nationale Subsidiekanal

Het uitvoeringsbesluit van 6 oktober 1994, uitgevaardigd in het kader van de invoering van de dienstverlening en opleiding, geeft de minister van Justitie de mogelijkheid om -binnen de perken van de op de begroting voorziene kredieten- subsidies toe te kennen aan bijzondere projecten met een vernieuwend karakter op het vlak van behandeling of van opleiding en anderzijds aan projecten waarvan de aard van de werkzaamheden of van de opleiding een opvolging door gespecialiseerd personeel noodzakelijk maakt²⁴⁷. Aanvragen kunnen ingediend worden door diverse actoren, namelijk openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en gewesten of verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel doel.²⁴⁸

Het uitvoeringsbesluit van oktober 1994 werd door de Koninklijke besluiten van 6 juli 1999 en van 17 december 2003 vervangen.²⁴⁹ Deze nieuwe regelgeving werkte bovenstaande richtlijnen verder uit en hiermee werd eigenlijk voor het eerst een echte subsidieregeling voorzien. Er werd onder meer ook rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen zoals de invoering van de autonome werkstraf en wijzigingen in de wetgeving inzake opschorting, uitstel en probatie. Volgens het meest recente KB van 17 december 2003 kan de minister van Justitie –binnen de perken van de begrotingskredieten- subsidies toekennen aan instellingen voor:

- *De organisatie van leermaatregelen*

In het kader van de *bemiddeling in Strafzaken* (op grond van artikel 216ter §1, derde lid van het Wetboek van Strafvordering) en in het kader van de *probatie* (artikelen 1 en 1bis van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie²⁵⁰).

²⁴⁷ K.B. 6 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake dienstverlening en opleiding, B.S. 15 oktober 1994.

²⁴⁸ Art. 2 en art. 13 K.B. 6 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake dienstverlening en opleiding, B.S. 15 oktober 1994.

²⁴⁹ K.B. 6 juli 1999 betreffende de erkenning en subsidiëring van organismen die voorzien in een gespecialiseerde omkadering voor burgers die betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure, B.S. 12 maart 2004, vervangen door K.B. 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, B.S. 12 maart 2004.

²⁵⁰ Gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1994, 22 maart 1999, 28 maart 2000 en 17 april 2002.

- *De organisatie van werkstraffen*

In het kader van de *autonome werkstraf* (opgelegd overeenkomstig de artikelen 37ter, 37quater en 37quinquies van het Strafwetboek).

- *De organisatie van dienstverleningen*

In het kader van de *bemiddeling in Strafzaken* (op grond van artikel 216ter §1, derde lid van het Wetboek van Strafvordering) en in het kader van de *probatie* (artikelen 1 en 1bis van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie²⁵¹).

In navolging van de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken werd met het KB van 18 juni 2003²⁵² het opleggen van de dienstverlening vanaf 1 mei 2004 niet langer mogelijk. De dienstverlening in het kader van bemiddeling werd eveneens afgeschaft, maar werd door de Wet van 22 juni 2005²⁵³ opnieuw ingevoerd.

- *De organisatie van bemiddeling*²⁵⁴

(Dit kader maakt geen voorwerp uit van ons onderzoek en wordt daarom niet nader besproken.)

Vóór het KB van 17 december 2003 werden geen specifieke gerechtelijke procedures vooropgesteld waarbinnen de straf of maatregel georganiseerd moet worden. Vormingen opgelegd voor daders binnen het kader van vrijheid onder voorwaarden (VOV) werden getolereerd, maar een wettelijke basis hiervoor ontbrak. Een aantal van de gesubsidieerde projecten kreeg via dit kanaal echter wel een aanzienlijk aantal dossiers doorverwezen²⁵⁵. De verscherping van de regelgeving had tot gevolg dat doorverwijzingen via VOV niet langer meetellen voor de officiële quota en dus ook niet voor de subsidiëring.²⁵⁶

Met het KB van 17 december 2003 worden bovendien duidelijke kwantitatieve normen opgelegd om subsidies te kunnen blijven genieten²⁵⁷. Voor het organiseren van *leermaatregelen* moeten er op jaarbasis per gesubsidieerd voltijds equivalent personeelslid minimaal 40 personen begeleid worden. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen individuele vormingen of groepsvormingen. Deze verschillende werkvormen impliceren in de praktijk echter een andere wijze van organisatie en tijdsinvestering voor het personeel. Voor het organiseren van *werkstraffen* en *dienstverleningen* gaat het om een minimum van 60 te begeleiden personen per gesubsidieerd voltijds equivalent personeelslid. Recent werden in een ontwerp

²⁵¹ Gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1994, 22 maart 1999, 28 maart 2000 en 17 april 2002

²⁵² K.B. 18 juni 2003 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *B.S.* 17 juli 2003.

²⁵³ Wet van 22 juni 2005 tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering, teneinde de dienstverlening opnieuw in te voeren in het kader van de bemiddeling in strafzaken, *B.S.* 27 juli 2005.

²⁵⁴ Ingevoegd door artikel 1 van het K.B. van 26 januari 2006 tot wijziging van het K.B. van 17 december betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, *B.S.* 1 februari 2006.

²⁵⁵ Gaande van 2 tot 19% doorverwijzingen via VOV in het jaar 2004 bij de Nederlandstalige Nationale Projecten. (in: J. WILLEMSSEN, F. DECLERQ & M. DAUTZENBERG, *Het effect van alternatieve gerechtelijke maatregelen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 27-28.)

²⁵⁶ J. WILLEMSSEN, F. DECLERQ & M. DAUTZENBERG, *o.c.*, 27-28.

²⁵⁷ Het is evenwel niet duidelijk op basis van welke beslissingscriteria deze normen werden opgesteld.

van een nieuw Koninklijk besluit aangepaste en meer uitgewerkte normen opgesteld, die rekening houden met de inmiddels ontstane praktijk²⁵⁸. Dit ontwerp moet nog goedgekeurd worden.

De projecten moeten samenwerken met de gerechtelijke instanties en andere organismen die leermaatregelen, werkstraffen en dienstverleningen organiseren binnen het gerechtelijk arrondissement, alsook met de FOD Justitie. De diensten worden in de mogelijkheid gesteld doorverwezen personen te weigeren, mits motivering. De weigering dient te gebeuren omwille van de ongeschiktheid van de persoon voor de betrokken activiteit.

De subsidies dienen jaarlijks aangevraagd te worden. De toegekende subsidies zijn zowel voor personeelskosten als voor werkingskosten bestemd. De personeelskosten worden bepaald op basis van het aantal personeelsleden en hun kwalificaties en op basis van bepalingen inzake bezoldigingen voorgeschreven door het bevoegde comité. Voor de werkingskosten wordt door de minister een forfaitair bedrag²⁵⁹ bepaald op basis van het aantal gesubsidieerde voltijds equivalente personeelsleden. De middelen voorzien voor deze subsidies werden de afgelopen jaren in de begroting van Justitie aanzienlijk verhoogd: 3.551.000 EUR in 2004, 4.441.000 EUR in 2005 en 4.545.000 EUR in 2006. Met een beschikbaar budget van 5.605.000 EUR werd voor 2007 ten opzichte van 2006 een substantiële stijging van 23% gerealiseerd. Met deze middelen werden in 2006 met in totaal 7 verenigingen zonder winstoogmerk²⁶⁰ subsidieovereenkomsten afgesloten, met een totaal van 77,46 gesubsidieerde voltijds equivalenten.²⁶¹ In 2007 werden overeenkomsten afgesloten met 3 nieuwe projecten, waarmee het totaal van gesubsidieerde voltijds equivalenten op 104,25 wordt gebracht.

Men spreekt in dit subsidiekader ook over de 'Nationale projecten'. Er werd vooropgesteld dat projecten in het Nederlandstalige landsgedeelte een gelijkaardig aanbod in het Franstalig landsgedeelte zouden krijgen en omgekeerd.²⁶² De Nationale projecten en hun aanbod worden in Deel 5, Hoofdstuk 3 verder toegelicht.

2.2. Het Globaal Plan

Het subsidiekanaal via het Globaal Plan vormt in vergelijking met het Nationaal Subsidiekanaal een meer complex domein. Het Globaal plan maakt deel uit van de Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.²⁶³ Het vormt in eerste instantie een tewerkstellingsplan van de toenmalige regering, maar voorziet tevens in een aantal maatregelen

²⁵⁸ Deze nieuwe normen zijn het resultaat van een becijfering van het traject van een dossier en de nodige tijdsinvestering (door de Steundienst Alternatieve Maatregelen) en van besprekingen tussen de Steundienst Alternatieve Maatregelen en de Nationale projecten.

²⁵⁹ Dit forfaitair bedrag bedraagt 8.676,27 EUR voor eerst aangeworvenen en 6.197,34 EUR voor elke volgende aangeworvene. Sinds 1 januari 2007 zijn deze bedragen opgetrokken naar 9.500 EUR voor eerst aangeworvenen en 6.800 EUR voor elke volgende aangeworvene.

²⁶⁰ Het gaat meer bepaald om de Federatie van Autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk (projecten 'Dader In-Zicht', 'Slachtoffer in Beeld' en de 'Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld'), het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (project 'Driver Improvement'), Praxis (project 'Interface'), Arpège-Prélude (project 'Prélude'), Unité de Psychopathologie légale (project 'Triangle') en de bemiddelingsdiensten Suggnomé en Médiante.

²⁶¹ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007.

²⁶² H. DOMINICUS, "Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten.", in D. VAN DAELE & I. VAN WELZENIS (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 35.

²⁶³ Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, B.S. 31 maart 1994.

ter bevordering van de veiligheid van de burgers en de preventie. Deze wet maakte onder meer mogelijk dat lokale besturen een jaarlijkse toelage kunnen ontvangen voor bijkomende aanwervingen “voor de begeleiding van werken van algemeen nut” indien hiervoor een overeenkomst met de minister van Justitie wordt afgesloten (art. 69). Deze bepaling opende de deur voor subsidiemogelijkheden binnen het kader van de alternatieve maatregelen.

Met de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen²⁶⁴ kunnen lokale overheden via een overeenkomst met de minister van Justitie een forfaitaire toelage aanvragen voor bijkomende aanwervingen “voor de begeleiding van een aantal alternatieve strafrechtelijke maatregelen”. Het Globaal Plan voorziet in een veiligheidsfonds –dat onder de voogdij staat van de minister van Binnenlandse Zaken- waarvan jaarlijks een bedrag wordt gereserveerd voor de implementatie van projecten voor de omkadering van alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen²⁶⁵. Op verzoek van de minister van Justitie worden kredieten door de Minister van Binnenlandse zaken ter beschikking gesteld van de gemeenten en dit door tussenkomst van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten²⁶⁶. De overeenkomst tussen de gemeente of stad en de FOD Justitie moet elk jaar opnieuw afgesloten worden. De projecten worden hiertoe jaarlijks geëvalueerd. De kredieten bestemd voor de omkadering van de alternatieve gerechtelijke maatregelen worden jaarlijks toegekend door de Ministerraad.

Met de invoering van de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 werden een aantal tekortkomingen in de eerste wetgeving weggewerkt. Er heerste namelijk al gauw de discussie welke kosten al dan niet terugbetaald konden worden. De wet van 1994 voorzag tussenkomsten betreffende “middelen voor personeelsomkadering”. In de praktijk bleek deze bepaling tot verschillende interpretaties en praktijken te leiden. In de voorbereidingen van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 kunnen we nalezen dat projecten ingediend via het Ministerie van Binnenlandse Zaken ‘actiemiddelen’ (of met andere woorden werkings- en investeringsmiddelen) kregen betaald, terwijl het Ministerie van Justitie zich echter hield bij een strikte interpretatie en alleen tussenkwam in de personeelskosten van de ingediende projecten. Sommige lokale besturen dienden geen projecten (meer) in omdat de bijkomende budgettaire last van de werkingskosten te zwaar was. Omdat dit discriminatie veroorzaakte tussen de verschillende projecten naargelang de overheid waarbij ze ingediend werden en dit op termijn het effect van het ‘werkgelegenheidsplan’ benadeelde, werd in de wet van 25 mei 1999 expliciet gesteld dat ook actiemiddelen kunnen worden betaald.²⁶⁷ Hiervoor

²⁶⁴ Wet 25 mei 1999 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, B.S. 25 augustus 1999.

Andere relevante regelgeving: K.B. 12 augustus 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel belast met de begeleiding van alternatieve strafrechtelijke maatregelen, de criminaliteitspreventie en de opvang inzake drugsverslaving, B.S. 16 september 1994, gewijzigd door het K.B. 30 januari 2003, B.S. 13 maart 2003; M.O. 12 september 1996 tot wijziging van de omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de aanwerving door de gemeenten van bijkomend personeel belast met de omkadering van alternatieve maatregelen, mogelijk gemaakt in het kader van het Globaal Plan voor tewerkstelling, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid, B.S. 29 november 1996.

²⁶⁵ SECTIE ALTERNATIEVE MAATREGELEN, *Kwantitatieve analyse: Werkstraf- en dienstverleningsprojecten (werkingsjaar 2003)*, FOD Justitie, onuitg., 2003.

²⁶⁶ Er is intussen een aanvraag lopende om aan de minister van Justitie de mogelijkheid te bieden de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten rechtstreeks opdracht tot uitbetalingen te geven.

²⁶⁷ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, *Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 2113/1; Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen (Verslag namens de commissie), *Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 2113/2.

zijn echter (nog) niet de nodige uitvoeringsbesluiten opgesteld, noch de nodige kredieten vrijgemaakt.²⁶⁸ Tot op heden ontvangen projecten dus nog steeds geen toelage voor de werkingskosten via het Globaal Plan en worden deze kosten veelal gedragen door de lokale overheden en de organisaties waarbinnen de gesubsidieerde personeelsleden tewerkgesteld zijn (*zie infra*). In de subsidieovereenkomst tussen de minister van Justitie en de lokale overheden vinden we de expliciete vermelding dat de gemeente de werkingskosten en investeringskosten met betrekking tot aanwervingen moet dragen. Deze bepaling druist met andere woorden in tegen de wetsbepalingen.

Het Globaal Plan subsidiekanaal laat toe personeel aan te werven voor de omkadering van dienstverleningen, werkstraffen, vormingen en/of behandelingen in het kader van volgende alternatieve gerechtelijke procedures:

- (*de dienstverlening en*)²⁶⁹ de opleiding in het kader van de probatiewet
- de dienstverlening²⁷⁰, vorming of behandeling in het kader van bemiddeling in strafzaken
- de alternatieve maatregelen ter vervanging van de voorlopige hechtenis
- (*de rechtsomlegging voor minderjarigen (diversiemaatregelen)*)²⁷¹
- de autonome werkstraf²⁷²
- gratiemaatregelen²⁷³

De gemeenten kunnen het aangeworven personeel tewerkstellen in hun eigen diensten of (gedeeltelijk) ter beschikking stellen van één of meerdere verenigingen die reeds ervaring hebben inzake de omkadering van deze maatregelen. Via een voorafgaand schriftelijk akkoord kunnen één of meerdere gemeenten verbonden worden aan één of meer verenigingen.²⁷⁴

²⁶⁸ SECTIE ALTERNATIEVE MAATREGELLEN, *o.c.*

²⁶⁹ Aanvankelijk was ook de dienstverlening in het kader van de probatiewet mogelijk. Met de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken (*B.S.* 7 mei 2002) werd de dienstverlening echter afgeschaft, zowel als probatiemaatregel als in het kader van bemiddeling in strafzaken. De inwerkingtreding werd hierbij voor ten hoogste twee jaren uitgesteld. Door het KB van 18 juni 2003 werd het opleggen van de dienstverlening vanaf 1 mei 2004 niet meer mogelijk.

²⁷⁰ In het kader van bemiddeling in strafzaken werd de dienstverlening door de Wet van 22 juni 2005 opnieuw ingevoerd (*B.S.* 27 juli 2005).

²⁷¹ Deze maatregelen (waarbij de procureur des Konings beslist geen gevolg te geven aan een als misdrijf omschreven feit wanneer de minderjarige aanvaardt een diversiemaatregel uit te voeren) zijn door de wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (*B.S.* 17 juli 2006) sinds april 2007 niet meer mogelijk. Aangezien deze maatregelen geen voorwerp uitmaken van ons onderzoek, gaan we hier niet dieper op in.

²⁷² De autonome werkstraf werd na de invoering naar analogie van de dienstverlening gesubsidieerd via het Globaal Plan. Het is pas 4 jaar later dat de regelgeving werd aangepast en de werkstraf expliciet werd vermeld, namelijk door art. 51 van de Wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

²⁷³ In januari 1999 introduceerde men bij wijze van experiment binnen het genaderecht alternatieve vormen van gratiëring, namelijk door opleggen van een dienstverlening of een vorming. Deze mogelijkheid is tot op heden niet bij wet geregeld. (bron: V. COLLURA, "Dienstverlening in het kader van de genade", *Orde van de dag*, 2001, afl. 16, 49-50) Hoewel het hier om uitzonderingen gaat, worden deze dossiers meegerekend voor de te behalen quota.

²⁷⁴ M.O. 12 september 1996 tot wijziging van de omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de

Concreet wil dit zeggen dat projecten die ondergebracht zijn bij verenigingen nog steeds onder de bevoegdheid staan van de gemeente en burgemeester. Ook al kunnen de projecten zelf nieuwe medewerkers selecteren, de aanvraag voor uitbreiding bij de minister van Justitie moet gebeuren via de lokale overheid en men is tevens gebonden aan de aanwervingprocedures van de gemeente. Anno 2007 worden er vanuit het Globaal Plan over het hele land 114 projecten gesubsidieerd en 184 voltijds equivalenten²⁷⁵ tewerkgesteld. Jaarlijks worden tussen de minister van Justitie en ongeveer 86 gemeenten of steden subsidieovereenkomsten afgesloten.²⁷⁶ Een aantal lokale overheden hebben met andere woorden subsidies voor meerdere projecten aangevraagd.

Om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven, stelt de omzendbrief van 12 september 1996 per type project en het aanbod de volgende kwantitatieve normen voorop²⁷⁷:

- *Dienstverleningsprojecten*: permanente tewerkstelling van minimum 7 en maximum 12 dienstverleners gedurende minimum 800 uren/jaar.
- *Vormingsprojecten in groep*: permanente vorming van minimum 7 en maximum 12 personen gedurende minimum 400 opleidingsuren.
- *Geïndividualiseerde vormingsprojecten*: opleiding van minimum 40 personen gedurende minimum 550 vormingsuren.
- *Behandelingsprojecten in groep*: permanente behandeling van minimum 7 en maximum 12 dienstverleners gedurende 440 uren.
- *Geïndividualiseerde behandelingsprojecten*: behandeling van minimum 40 personen gedurende minimum 550 uren.

Zoals reeds aangehaald, zijn er voor de Nationale projecten nieuwe normen opgesteld. Deze normen houden rekening met de verschillende mogelijke activiteiten die projecten (kunnen) aanbieden en zouden ook op de zogenaamde 'Globaal Plan projecten' kunnen toegepast worden. Dit kadert in een rationaliseringsproces, waarbij het beleid inzake de omkadering van leermaatregelen, werkstraffen en dienstverleningen –georganiseerd door projecten gesubsidieerd via verschillende kanalen- meer afgestemd wordt.

In elk gerechtelijk arrondissement is in navolging van het KB van 12 augustus 1994 een 'Evaluatie- en opvolgingscommissie' opgericht. Deze commissie moet onder meer adviezen uitbrengen over projectvoorstellen en toezien op de tenuitvoerlegging van opgestarte projecten. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de samenstelling en de rol van deze commissie.

aanwerving door de gemeenten van bijkomend personeel belast met de omkadering van alternatieve maatregelen, mogelijk gemaakt in het kader van het Globaal Plan voor tewerkstelling, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid, B.S. 29 november 1996.

²⁷⁵ Dit cijfer omvat alle gesubsidieerde projecten, inclusief bemiddelingsprojecten en projecten met een aanbod voor minderjarigen. Deze laatste projecten maken evenwel geen voorwerp uit van dit onderzoek.

²⁷⁶ Informatie bekomen via de Steundienst Alternatieve Maatregelen.

²⁷⁷ In tegenstelling tot de wetgeving (houdende sociale bepalingen) is deze regelgeving nog niet aangepast aan de invoering van de autonome werkstraf en wordt er louter over 'dienstverleningen' gesproken. De normen voor de dienstverlening worden evenwel naar analogie toegepast voor de werkstraffen. Het is onduidelijk op basis van welke beslissingscriteria deze normen opgesteld werden.

2.3. Het Verkeersveiligheidsfonds

Sinds 2006 beschikt men via het Verkeersveiligheidsfonds (of het vroegere ‘boetefonds’) over bijkomende middelen voor de uitvoering van de alternatieve maatregelen of straffen die betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid. Het aan de FOD Justitie toegekende bedrag wordt in het veiligheidsfonds gestort ter aanvulling van het budget dat reeds wordt gereserveerd voor gerechtelijke alternatieve maatregelen.²⁷⁸ De minister van Justitie dient hiertoe jaarlijks een verslag op te maken aan de minister van Mobiliteit over de uitvoering van desbetreffende projecten.

De discussie ontstond al gauw voor welke initiatieven deze bijkomende budgetten gebruikt mogen worden. Er werd uiteindelijk beslist dat deze middelen niet louter in het kader van verkeersveiligheid gebruikt moeten worden. Men probeert evenwel zoveel mogelijk binnen deze context te blijven.

2.4. Bevoegdheden van de Gemeenschappen en FOD Justitie: een omstreden raakvlak

In de uitvoeringspraktijk van de gemeenschapsgerichte straffen (en met in het bijzonder de leermaatregelen) is de grens van de bevoegdheden van Justitie en deze van de Gemeenschappen soms erg vaag. Vormingen en behandelingen zijn persoonsgebonden materies en dienen in principe gesitueerd te worden binnen de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Deze discussie –die reeds jaren aan de gang is– opent dan ook verdere discussies inzake subsidies en welke overheid welke kosten moet dragen. Dit debat betreft een complexe materie dat buiten het bestek van dit onderzoek valt. Omdat we ons bewust zijn van dit spanningsveld en de verwevenheid ervan met de hierboven beschreven subsidieregeling, willen we het evenwel kort aankaarten.

Reeds in 1999 verwijst voormalig minister van Justitie Verwilghen in zijn Veiligheidsplan naar deze problematiek en beschouwt het gevoerde subsidiebeleid, zowel in het kader van het Globaal Plan als op het vlak van de nationale subsidie, “gestoeld op een weinig doordachte politiek”.²⁷⁹ Verwilghen verwijst hierbij naar het zogenaamde ‘post-Dutroux tijdperk’, waarbij Justitie op zeer korte termijn een antwoord moest bieden op verschillende problemen hetgeen ondermeer resulteerde in het vrijmaken van aanzienlijke budgetten voor het promoten van alternatieve straffen en maatregelen en het subsidiëren van projecten ter ondersteuning van genomen beleidsbeslissingen. Er werden tal van bevoegdheidsoverschrijdende initiatieven genomen “omdat sommige overheden hun verantwoordelijkheid ter zake niet opnamen”²⁸⁰, waarbij Verwilghen met andere woorden uithaalt naar de Gemeenschapsoverheden.

Er zijn door de betrokken overheden en instanties inmiddels pogingen ondernomen om te komen tot een meer coherent en afgestemd beleid. Dan denken we in eerste instantie aan het Protocolakkoord van 2001 tussen voormalig minister van Justitie Verwilghen en voormalig Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen Vogels betreffende krachtlijnen

²⁷⁸ Art. 5 §2 Wet 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid, *B.S.* 21 december 2005.

²⁷⁹ M. VERWILGHEN, *Federaal Veiligheids- en detentieplan*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999, 195.

²⁸⁰ *Ibid.*, 195.

van de verdere samenwerking op het grensgebied Welzijn-Justitie.²⁸¹ Rekening houdend met eigen beleidsvisies, bevoegdheden en opdrachten willen de ministers “intensief en constructief samenwerken aan een complementair beleid ten opzichte van alles wat zich afspeelt in het grensgebied tussen een justitieel en veiligheidsbeleid enerzijds en een integraal en kwaliteitsvol welzijns- en gezondheidsbeleid anderzijds”. Op vlak van alternatieve maatregelen en sancties zou gezocht moeten worden naar een transparante taak- en bevoegdheidsafbakening. Voor materies waar een duidelijke afbakening moeilijk blijkt, houden de ministers de mogelijkheid tot cofinanciering open. Het erkennen en subsidiëren van nieuwe initiatieven zou moeten voorafgegaan worden door overleg tussen de betreffende overheden.

Dit protocolakkoord bevat een aantal interessante uitgangspunten om te komen tot een verdere uitklaring van bevoegdheidsoverschrijdende materies en tot een coherent en geïntegreerd beleid. De praktijk laat echter zien dat de realisatie hiervan geen eenvoudig gegeven is en dat verschillende van bovenstaande principes onvoldoende draagvlak vinden. Zo is er bijvoorbeeld geen overleg inzake nieuwe initiatieven. Door een gebrek aan een duidelijk beleid en omkadering is er een ‘wildgroei’ van experimenten en initiatieven ontstaan, waaronder vormings- en behandelingsprojecten. Vooral wat behandeling betreft, bevindt men zich duidelijk op het bevoegdheidsdomein van de Gemeenschappen. De laatste jaren zien we vanuit de administratie, met name de Steundienst Alternatieve Maatregelen, steeds meer aandacht voor het bewaken van dit grensgebied van bevoegdheden en het uitklaren van deze wildgroei van projecten, waarbij men meer ‘gericht’ gaat subsidiëren. Hoewel een behandelingsaanbod mogelijk is bij Globaal Plan projecten in het kader van bemiddeling in strafzaken en vrijheid of invrijheidstelling onder voorwaarden, wordt dit, gezien de discussie omtrent bevoegdheden, met de nodige reserve bekeken. Dit brengt ons bij het volgende vraagstuk: wat is behandeling (of begeleiding) en wat is vorming? Dit vormt een discussie waar tot op heden geen pasklaar antwoord op is geformuleerd. Ook de wetgeving biedt hieromtrent geen duidelijkheid.

Ook in het werkveld zelf zien we initiatieven om te komen tot een uitklaring van het raakvlak justitie-veiligheid-welzijn. In 2000 werden zogenaamde ‘*Kruispuntinitiatieven*’ opgericht, met verantwoordelijken van verschillende Vlaamse welzijnsgerichte werkvormen²⁸² die via werkgroepen rond dit thema werkten. Bij verschillende projecten bleek bovendien de behoefte te bestaan naar intensiever overleg over de arrondissementele grenzen heen. Volgens Martein zijn de Globaal Planprojecten en de Nationale projecten onvoldoende betrokken bij sectorale steunpunten en dreigen deze projecten in een geïsoleerde en marginale positie vast te zitten, onder meer door het restrictieve wettelijk kader waarbinnen de projecten moeten werken.²⁸³

Alternatieve gerechtelijke sancties zouden een volwaardige plaats moeten krijgen binnen de hulpverlening. Belangrijk hierbij op te merken is dat deze alternatieve sancties en met name leermaatregelen en behandeling, niet algemeen gedragen en geaccepteerd worden in de

²⁸¹ <http://www.wvg.vlaanderen.be>

²⁸² Met als betrokken actoren: Justitieel Welzijnswerk, Slachtofferhulp, Hulpverlening aan seksuele delinquenten en Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld, Vlastrov, Slachtoffer in Beeld, Dader In-Zicht, Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk en Suggnomè. Zie R. MARTEIN, “Alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen, binnen en buiten Justitie. De rol van de justitiehuisen en de Vlaamse Gemeenschap”, in D. VAN DAELE en I. VAN WELZENIS (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 47-48.

²⁸³ R. MARTEIN, “Alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen, binnen en buiten Justitie. De rol van de justitiehuisen en de Vlaamse Gemeenschap”, *l.c.*, 55.

reguliere hulpverlening, gezien het eerder gedwongen karakter. Dit bemoeilijkt dan ook het ontwikkelen van een afgestemd en integraal beleid in het forensisch werkveld.

2.5. Knelpunten in de praktijk

In de volgende hoofdstukken komt de uitvoeringspraktijk van de werkstraffen en leermaatregelen uitvoerig aan bod, waarbij tevens knelpunten waarmee verschillende actoren in de praktijk worden geconfronteerd, worden besproken. Hieronder vestigen we reeds de aandacht op een aantal knelpunten inzake de subsidiekaders.

2.5.1. De werkingskosten

De verschillende subsidiekaders brengen voor de projecten een belangrijke ongelijkheid teweeg. Naast de verschillende richtlijnen inzake normering, situeert het grootste verschil zich op het vlak van de werkingskosten. Terwijl de Nationale projecten werkingsmiddelen toegekend krijgen, draagt Justitie deze kosten niet voor de Globaal Plan projecten, ook al wordt dit in de wet van 25 mei 1999²⁸⁴ vooropgesteld. We kunnen deze discrepantie kaderen in de ontstaanscontext van beide soorten projecten. De Nationale projecten worden rechtstreeks vanuit Justitie gesubsidieerd en ondersteund. Zoals de regelgeving aangeeft, gaat het in het kader van het Globaal Plan om een financiële ‘hulp’ of ‘tegenwoordiging’ voor lokale overheden voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel. Vanuit het discours dat criminaliteit een gedeeld probleem is, wordt dan ook verondersteld dat de lokale overheden hierin een gedeelde verantwoordelijkheid moeten dragen. De vraag is in hoeverre deze redenering en context nu nog gangbaar is.

Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat het niet betalen van de werkingskosten vaak als problematisch wordt beschouwd door de Globaal Plan projecten. Slechts een vierde van de respondenten (18 op 71) geeft in de vragenlijst aan dat de ontvangen middelen²⁸⁵ voldoende zijn. Een derde (27 op 71 respondenten) vindt de middelen voor geen enkele kostenpost voldoende en een derde (26 op 71 respondenten) ervaren voor bepaalde kostenposten een tekort. Deze gegevens worden tevens bevestigd in de gesprekken met diverse actoren uit de praktijk.

Uit ons onderzoek blijkt tevens dat er een uiteenlopende praktijk is ontstaan rond de financiering van de bijkomende kosten²⁸⁶. Sommige projecten zijn werkzaam voor een regio die de grenzen van de gemeente overstijgt. In een aantal arrondissementen zijn er tussen de gemeente die het project heeft ingediend en de gemeente(n) waar het project eveneens werkzaam is, overeenkomsten afgesloten inzake bijdragen in de kosten van het project. Projecten kunnen anderzijds ook ingebed zijn in een vereniging (vzw), waar deze dienst de bijkomende kosten volledig of gedeeltelijk moet dragen. Uit onze vragenlijst blijkt dat het merendeel van de respondenten (50 op 75) middelen van de eigen gemeente ontvangt, terwijl

²⁸⁴ Wet 25 mei 1999 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, B.S. 25 augustus 1999.

²⁸⁵ We gebruiken de term ‘middelen’ als overkoepelende benaming voor de subsidies via het Globaal Plan, eventueel aangevuld met bijdragen van de gemeenten en/of de vereniging waarbinnen het project is ondergebracht.

²⁸⁶ Deze bijkomende kosten omvatten onder meer bijdragen in de loonkost (onder andere anciënniteit), hospitalisatieverzekering, vervoerskosten, uitrusting en materiaal, huisvesting en opleidingen.

bij 7 projecten andere gemeente(n) bijdragen in de kosten. 17 van de 75 projecten ontvangen middelen van andere actoren, namelijk de vzw waarbinnen het project is ondergebracht. Als we kijken naar de cumulatie van de toelevering van middelen, zien we dat bijna de helft van de projecten middelen ontvangt via het Globaal Plan én de eigen gemeente (35 op 75 respondenten). Een vierde van de respondenten geeft aan louter subsidies via het Globaal Plan te ontvangen (19 op 75)²⁸⁷. Anderen krijgen naast de subsidies via het Globaal plan ook middelen via de eigen en andere gemeente(n) (4 op 75), de vzw (5 op 75), de eigen en andere gemeente(n) en de vzw (2 op 75), de eigen gemeente en de vzw (9 op 75) of andere gemeente(n) en de vzw (1 op 75).

Op basis van deze gegevens kan niet besloten worden dat er een verband bestaat tussen de verschillende toeleveringswijzen van de middelen en de beoordeling of deze al dan niet voldoende zijn. De resultaten suggereren het bestaan van een uiteenlopende praktijk met uiteenlopende beoordelingen over de toereikendheid van de middelen, waarbij er geen duidelijke tendens is terug te vinden. Een bemerking hierbij is dat bij de projecten die aangeven over voldoende middelen te beschikken, er op het niveau van de gemeente of de vereniging waarbinnen ze zijn ingebed mogelijkerwijs wel tekorten worden ervaren in de financiering. Omdat deze actoren niet bevestigd werden, kunnen we hierover geen uitspraken doen.

2.5.2. De afhankelijkheid van de lokale overheden

Wat de Globaal Plan projecten betreft, zien we dat de afhankelijkheid van de projecten van de lokale overheden belangrijke problemen met zich mee kan brengen. Omdat de projectmedewerkers tot het gemeentepersoneel behoren, zijn deze afhankelijk van onder meer het arbeidsreglement van de gemeente. Dit lijkt vooral voor de projecten die ingebed zijn in een externe dienst (bijvoorbeeld vzw) tot spanningen te leiden. Voor aanwervingen (na goedkeuring van bijkomende subsidies) of personeelsvervangingen is men bijvoorbeeld afhankelijk van de gehanteerde procedures binnen de gemeente. Deze zijn vaak omslachtiger en tijdsrovender dan de gangbare aanwervingprocedures binnen de externe dienst. Dit maakt dat een functie lange tijd open kan staan, waardoor een project niet bemand is of andere projectmedewerkers met een grote werkdruk te kampen krijgen. Bovendien blijkt dat projectmedewerkers gezien hun afhankelijkheid van de gemeente, een andere verlofregeling en loonregeling kunnen hebben in vergelijking met de andere medewerkers binnen de externe dienst, met mogelijke interne spanningen tot gevolg.

2.5.3. Jaarlijkse hernieuwing van de contracten: een onzeker statuut voor de projecten

De subsidiëring voor de projecten moet elk jaar opnieuw goedgekeurd worden. De hiermee gepaard gaande administratieve procedures zouden leiden tot vertraging met soms maandenlange préfinanciering als gevolg, aldus Martein.²⁸⁸ Dit wordt ook bevestigd in ons veldonderzoek. Uit verscheidene interviews met sleutelpersonen uit de praktijk blijkt dat

²⁸⁷ De antwoorden op de open vragen van de vragenlijst doen evenwel vermoeden dat dit aantal in werkelijkheid veel lager ligt. Deze respondenten geven namelijk aan dat het Globaal Plan *enkel* de loonkosten dekt. Dit lijkt erop te wijzen dat werkingskosten via een ander kanaal worden bekostigd.

²⁸⁸ R. MARTEIN, "Alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen. Evaluatie na elf jaar werking van Dader In-Zicht, Slachtoffer in Beeld en Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld", *Panopticon*, 2007, 2, 65.

gemeenten en verenigingen regelmatig de kosten moeten préfinancieren. Zij moeten hiervoor uiteraard over voldoende financiële draagkracht beschikken. Een te grote belasting –door de noodzaak van préfinancieren alsook het bijdragen in de kosten- kan leiden tot het afhaken van deze actoren, waardoor projecten geen overlevingskansen hebben.

Deze situatie en het onduidelijk statuut van de projecten leiden tevens tot (rechts)onzekerheid bij de betrokken diensten en medewerkers en worden tijdens het onderzoek naar voren geschoven als een belangrijk knelpunt. Ze hypothekeren de uitwerking van een lange termijn visie binnen het project. Om leermaatregelen en werkstraffen/dienstverleningen een volwaardige plaats te geven in de strafuitvoering, moet de experimentele fase van jaarlijks te hernieuwen projecten en initiatieven achtergelaten worden en dient de omkadering van deze alternatieven een duidelijke en volwaardige plaats te krijgen. Uiteraard moet er ruimte blijven voor verdere ontwikkelingen en nieuwe initiatieven. Ondanks het gegeven dat de jaarlijkse evaluaties bij de projecten kunnen leiden tot onzekerheid, zien we hier ook een meerwaarde. Het biedt de kans om via kwantitatieve en kwalitatieve normen het aanbod -indien nodig- bij te sturen, af te stemmen en eventuele knelpunten te signaleren. Dit neemt o.i. echter niet weg dat een coherent en duidelijk beleid nagestreefd dient te worden met duidelijke en voldoende transparante normen voor de projecten, die openlijk worden gecommuniceerd.

2.5.4. Een ondoorzichtige praktijk

Er is reeds op gewezen dat destijds een ‘wildgroei’ ontstaan is van projecten. Dan denken we voornamelijk aan het aanbod van de leermaatregelen. Martein en Dominicus wijzen er bovendien op dat de bestaande regelgeving niet voorziet in een wettelijk vastgelegde omschrijving van doelstellingen en opdrachten van de leermaatregelen. In de huidige situatie waar er een erg divers en eerder onoverzichtelijk aanbod is, zou dit leiden tot onduidelijkheid en aarzeling bij de verwijzers.²⁸⁹ Niet alleen bij de verwijzers, maar ook bij de projecten zelf is de transparantie soms zoek, zoals blijkt uit de interviews. Dit vertaalt zich onder meer in een onvoldoende afgestemd aanbod van de verschillende projecten en een onderlinge concurrentie.

2.5.5. Doorverwijzingskanalen

Uit onze gegevens blijkt dat niet elk gerechtelijk arrondissement een voldoende gediversifieerd aanbod kent. Het is voor justitieassistenten soms moeilijk een gepast aanbod te voorzien voor justitiabelen. Zo kan men bijvoorbeeld met VOV-dossiers in principe niet terecht bij de Nationale leerprojecten, maar wel bij de Globaal Plan projecten. Er is evenwel niet altijd een geschikt aanbod voorzien binnen het arrondissement. Men kan tevens beroep doen op de reguliere hulpverlening, maar ook hier stelt zich de vraag of er een aangepast aanbod is. Een ander knelpunt is dat de reguliere hulpverlening dossiers niet altijd wil of kan opnemen, onder meer omdat men reeds binnen het vrijwillig hulpverleningskader overbevraagd is en men niet altijd wil samenwerken met justitiecliënteel. We zien in de praktijk dat de gesubsidieerde projecten hierdoor regelmatig dossiers buiten de officiële (gesubsidieerde) kanalen doorverwezen krijgen en ‘officieus’ opnemen in de werking, maar hier dus niet voor gefinancierd worden. Dit wijst op een zeer ambivalente situatie voor deze projecten. Een

²⁸⁹ *Ibid.*; DOMINICUS, H., *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007.

aantal leerprojecten pleit voor de uitbreiding van de subsidieerbare kanalen. Vermelde kanalen zijn: de genade, de vrijheid onder voorwaarden (voor de Nationale projecten) en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

2.6. Besluit

Met het Nationale subsidiekanaal en de subsidiemogelijkheden via het Veiligheidsfonds (met budgetten in het kader van het Globaal Plan en aanvullende budgetten via het Verkeersveiligheidsfonds) werden aanzienlijke middelen vrijgemaakt voor de omkadering van diverse alternatieve gemeenschapsgerichte straffen. Ondanks de mogelijkheden die geschapen werden door deze subsidiekaders, heeft dit door een gebrek aan visie op het straffen in de gemeenschap geleid tot een complexe praktijk, met een versnippering in de regelgeving en een ondoorzichtig aanbod. Niet alleen voor de projecten zelf creëert dit onduidelijkheid, maar ook voor de verwijzers is het moeilijk een overzicht te behouden. Bovendien blijken de voorziene budgetten via het Globaal Plan vaak ontoereikend. Gemeenten en verenigingen waarin de projecten zijn ingebed, moeten een aanzienlijke bijdrage leveren in de kosten. Het aanbod van projecten is dan ook sterk afhankelijk van de 'goodwill' van deze lokale actoren. Deze situatie hypothekeert het ontwikkelen van een gediversifieerd en gelijkaardig aanbod in de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Er is dan ook nood aan een afgestemd beleid, gestoeld op een lange termijn visie, met duidelijke en transparante subsidiekanalen, waarbij ook de Gemeenschappen betrokken moeten worden. De omkadering van alternatieve sancties situeert zich namelijk vaak op het raakvlak van de bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Chapitre 3. Les acteurs

Il s'agira ici principalement de dresser le portrait des différents acteurs de l'exécution des peines étudiées, ainsi que leurs missions. Ce descriptif sera relativement bref dans la mesure où le premier chapitre des Parties 4 et 5 précisera davantage les tâches de chacun dans la mise en œuvre de ces peines. Ces acteurs se situent soit dans le secteur des maisons de justice (assistants de justice, coordinateurs des mesures judiciaires alternatives et service d'encadrement des mesures alternatives, nommé *infra* SEMA²⁹⁰) soit dans le secteur local (projets "Plan Global", projets nationaux et lieux de prestation) soit enfin dans le secteur judiciaire (commission de probation et tribunaux de l'application des peines).

3.1. Le service des maisons de justice

3.1.1. L'assistant de justice

Les missions des assistants de justice sont prévues par l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 fixant les descriptions et profils de fonction pour le personnel des services extérieurs du Service des maisons de justice²⁹¹. Cet arrêté développe les missions de base de l'assistant de justice, ainsi que les missions spécifiques qui peuvent lui être confiées. Nous n'évoquerons que les missions pénales des assistants de justice, puisqu'elles seules intéressent notre recherche.

L'assistant de justice peut être chargé de la mise en œuvre de la médiation pénale. Dans ce cadre, il peut s'occuper de la mise en place d'un travail d'intérêt général ou d'une formation. L'arrêté stipule également que l'assistant de justice peut être chargé de la "détention préventive, [la] probation, [le] travail d'intérêt général (...)", mais ne développe toutefois pas les tâches précises qu'il doit accomplir dans ces cadres. Pour ce faire, il faut se référer directement aux lois correspondantes.

De ces lois découlent les missions de l'assistant de justice. Douffet les résume parfaitement en ce qui concerne le travail d'intérêt général et la formation: "informer et donner un avis à l'autorité mandante afin de lui permettre de prendre des mesures individualisées (enquête sociale ou rapport d'information succinct) d'une part, guider et contrôler la bonne exécution de la mesure d'autre part"²⁹².

En matière de PTA, le rôle de l'assistant de justice est, en tout cas légalement, sensiblement identique: "préparation éventuelle de la décision judiciaire, détermination du contenu de la peine de travail et contrôle"²⁹³.

Ces tâches étant larges, les assistants de justice disposent d'une certaine liberté dans l'exécution de leurs missions. Cela induit dès lors une certaine diversité des pratiques,

²⁹⁰ Afin qu'il n'y ait aucune confusion entre ce service et les services locaux, l'abréviation SEMA désignera le service d'encadrement des mesures alternatives du SPF Justice.

²⁹¹ M.B. 29 juin 1999.

²⁹² A. DOUFFET, "Travail d'intérêt général et formation en matière pénale: bilan et perspectives", *Actualités du droit*, 2001, 895.

²⁹³ A. JACOBS & M. DANTINNE, "La peine de travail. Commentaire de la loi du 17 avril 2002", *Rev. dr. pen. crim.* 2002, 842.

notamment dépendantes des politiques locales. Le BPR²⁹⁴ tend aujourd'hui à uniformiser les méthodes de travail des assistants de justice en élaborant des instructions de travail précises, mission par mission. Un chapitre ultérieur consacré à l'exécution exposera ces tâches.

3.1.2. Le coordinateur des mesures judiciaires alternatives

La fonction de coordinateur des mesures judiciaires alternatives (MJA) existe depuis la création des maisons de justice, en 1999. L'arrêté royal du 13 juin 1999²⁹⁵, ainsi que l'annexe de l'arrêté ministériel du 23 juin 1999²⁹⁶ prévoient, en effet, la désignation d'un coordinateur par maison de justice pour "(...) coordonner, (...) promouvoir et (...) organiser la publicité des initiatives en matière de règlement alternatif de litiges ainsi que de mesures et de peines alternatives"²⁹⁷. Il est également chargé de veiller "à ce que la maison de justice entretienne une bonne relation de travail avec un large éventail de services d'aide sociale"²⁹⁸. Cette dernière mission est toutefois également dévolue au directeur et au personnel de la maison de justice en général.

En 1999, seules quelques maisons de justice disposaient d'un coordinateur. Les raisons qui ont été données à ce sujet sont divergentes. Selon les acteurs de l'exécution, le manque de candidats pour les postes de coordinateur expliquerait cet état de fait. Le SEMA affirme cependant que la suspension de la procédure d'engagement était seule responsable de ce fait. Devant la nécessité de remplir les postes vacants, une procédure de désignation spécifique fut mise en place en août 2004, "pour le bon fonctionnement du service (...) afin de pouvoir mettre en œuvre la loi sur les peines de travail autonomes d'une façon efficace et effective"²⁹⁹. Actuellement, seules les maisons de Justice d'Arlon et de Charleroi n'ont pas de coordinateur.

Il semblerait que le manque de candidatures au poste de coordinateur soit lié à trois raisons principales: (1) les conditions à remplir pour pouvoir accéder au poste. Outre le fait de devoir être déclaré apte par la commission d'évaluation, il convient d' "être assistant de justice et [de] compter une ancienneté de grade d'au moins 3 ans"³⁰⁰; (2) la charge de travail qu'implique cette fonction sans compensation financière conséquente³⁰¹; (3) la situation du coordinateur au sein de la maison de justice, les assistants de justice n'acceptant pas toujours aisément qu'un ancien collègue leur impose certaines directives.

Il ressort de nos entretiens avec les coordinateurs que leur travail consiste notamment en la gestion de l'adéquation entre l'offre (des lieux de prestation ou des formations) et la demande

²⁹⁴ Le Business Process Re-engineering (BPR) est le plan de révision des méthodes de travail notamment de l'organisation judiciaire. Voir *infra*.

²⁹⁵ Arrêté royal du 13 juin 1999 portant organisation du Service des maisons de Justice du Ministère de la Justice, *M.B.* 29 juin 1999, art. 2, §3.

²⁹⁶ Annexe de l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 fixant les instructions de base destinées aux maisons de justice, *M.B.* 29 juin 1999, section A2 'missions de base'.

²⁹⁷ Arrêté royal 13 juin 1999, art. 2, §1^{er}, 4^o.

²⁹⁸ Annexe de l'arrêté ministériel du 23 juin 1999, section C8 'relation de collaboration avec des services externes'.

²⁹⁹ Arrêté ministériel du 10 août 2004 fixant la composition et le fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aptitude à l'exercice de la fonction de coordinateur auprès d'une maison de justice, *M.B.* 18 août 2004.

³⁰⁰ Arrêté royal du 13 juin 1999 fixant certaines dispositions administratives et pécuniaires pour les membres du personnel des services extérieurs du Service des maisons de Justice du Ministère de la Justice qui sont revêtus d'un grade particulier, *M.B.* 29 juin 1999, art. 13, 1^o.

³⁰¹ Allocation de fonction annuelle de 991,58€, AR du 13 juin 1999 fixant certaines dispositions administratives et pécuniaires pour les membres du personnel des services extérieurs du Service des maisons de Justice du Ministère de la Justice qui sont revêtus d'un grade particulier, art. 16.

(nombre de mandats). Dans ce cadre, ils peuvent aider les assistants de justice et/ou les services d'encadrement à alimenter leurs listes de lieux de prestation. Ils vérifient généralement le statut juridique de ces lieux. Ils ont, en outre, une fonction de liaison entre le SEMA et les agents de terrain, et participent à l'évaluation des projets "Plan Global" (voir *infra*).

Le BPR précise les missions du coordinateur en les regroupant en 3 fonctions principales³⁰²:

- *fonction de liaison et de communication*: le coordinateur "se tient au courant des décisions politiques et des réglementations en matières de peine de travail, travail d'intérêt général, formation et thérapie". Il est tenu de diffuser ces informations auprès des partenaires internes (magistrats, maison de justice...) et externes (services d'encadrement...). Il doit également se tenir "au courant des fonctionnements et dysfonctionnements sur le terrain", et communiquer les problèmes détectés à la direction et au SEMA.
- *fonction de gestion*: le coordinateur doit assurer une offre variée de lieux de prestation au sein de son arrondissement judiciaire. Il est aussi tenu de la gestion de l'offre et de la demande, c'est-à-dire de déceler les éventuels déséquilibres entre l'offre et la demande, d'en rechercher les causes et, si possible, d'y pallier.
- *fonction de suivi et d'évaluation*: le coordinateur est chargé du suivi et du contrôle des projets d'encadrement, mais aussi des lieux de prestation. Dans ce cadre, il organise et prépare la commission d'évaluation et de suivi (voir *infra*).

Notons enfin que le coordinateur est désigné par le ministre de la Justice pour une période renouvelable de 5 ans³⁰³.

3.1.3. Le Service d'Encadrement des Mesures Alternatives (SEMA)

Le SEMA fut créé en 1997 par une circulaire ministérielle³⁰⁴. Il s'avérait à l'époque nécessaire qu' "un service central développe [de] nouvelles initiatives [en matière de mesures judiciaires alternatives] et soutienne les mesures existantes. Ce service est appelé également à sensibiliser les acteurs concernés, tels que les magistrats et les avocats, et à les informer du déroulement des projets"³⁰⁵.

Initialement, le SEMA était chargé de:

- "développer la politique du Ministre en matière de mesures alternatives et ce, en collaboration avec les travailleurs de terrain;
- implanter et assurer le suivi des projets d'encadrement des mesures alternatives issus des subsides nationaux et du Plan Global;

³⁰² BPR Maisons de justice. Séance d'information sur le rôle du coordinateur. 29 avril 2007.

³⁰³ Arrêté royal du 13 juin 1999, fixant certaines dispositions administratives et pécuniaires pour les membres du personnel des services extérieurs du Service des Maisons de justice du Ministère de la Justice qui sont revêtus d'un grade particulier, art. 11.

³⁰⁴ Circulaire ministérielle du 10 avril 1997 concernant la création du service d'encadrement des mesures alternatives.

³⁰⁵ *Ibid.*

- répondre au besoin de clarté inhérent à la diversité des projets de mesures alternatives en vue d'atteindre une meilleure cohésion organisationnelle, notamment via les coordinateurs des mesures judiciaires alternatives qui travailleront dans les maisons de justice;
- organiser de larges campagnes d'information et de sensibilisation concernant les mesures alternatives afin d'arriver à un changement de culture et de mentalité de la magistrature, du barreau et du public;
- organiser des réunions de concertation avec les différents acteurs concernés;
- détecter les dysfonctionnements juridiques et pratiques et trouver des solutions pour y remédier;
- évaluer et réorienter le cas échéant les initiatives existantes;
- créer de nouvelles initiatives;
- soutenir et superviser le contenu et le fonctionnement des projets;
- soutenir les acteurs concernés au niveau administratif et au niveau de l'application de la politique du Ministre.³⁰⁶

Au départ, le SEMA était composé de membres du personnel du service social d'exécution de décisions judiciaires. Ce service a ensuite été rebaptisé Direction générale "Exécution des peines et mesures", puis divisé en deux directions générales: la Direction générale "Maisons de justice" et la Direction générale "Établissements pénitentiaires".

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le SEMA est inclus dans le "service expertise" de la Direction générale Maisons de justice. Il est divisé en 3 sections principales: une première, dénommée "conception et soutien à la politique", une seconde, "soutien opérationnel" et une dernière, "concertation et collaboration"³⁰⁷. Cette modification n'est toutefois pas encore opérationnelle et la description des missions de ces différentes sections n'est malheureusement pas encore disponible.

3.2. Les projets locaux

3.2.1. Les projets "Plan Global"

Les projets "Plan Global" sont créés par les communes et subventionnés par le "Plan Global". Ces services sont chargés de "l'accompagnement de certaines mesures judiciaires alternatives à l'emprisonnement, à la détention préventive ou aux poursuites, pour autant que l'autorité locale ait conclu une convention à cet effet avec le Ministre de la Justice"³⁰⁸.

Les projets sont donc sous l'autorité des bourgmestres de leurs communes. Ils sont tenus de respecter les termes de la convention³⁰⁹. Celle-ci détermine notamment:

³⁰⁶ Circulaire ministérielle du 10 avril 1997 concernant la création du service d'encadrement des mesures alternatives.

³⁰⁷ www.just.fgov.be/index_fr.htm. Pour accéder à l'organigramme, choisir "SPF Justice" (dans la section "organisation"), puis "organigramme", puis enfin "Direction générale Maisons de justice". Consulté le 7 août 2007.

³⁰⁸ Arrêté royal du 12 août 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel civil supplémentaire chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires alternatives et de la prévention de la criminalité et l'accueil en matière de toxicomanie, *M.B.* 16 septembre 1994, art. 1^{er} al.1.

³⁰⁹ Ferreira Marum les considère, dans cette mesure, comme des "autorités administratives", c'est-à-dire des "institutions créées ou agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des communautés et

- les mesures judiciaires alternatives dont il convient de “promouvoir l’application”³¹⁰, c’est-à-dire³¹¹:
 - (les travaux d’intérêt général et)³¹² la formation dans le cadre de la loi sur la probation;
 - la peine de travail;
 - la médiation pénale;
 - les mesures alternatives à la détention préventive;
 - les “mesures de diversion” pour les mineurs³¹³;
 - les mesures de grâce.
- les mesures à encadrer, à savoir les peines de travail, les travaux d’intérêt général, les formations et/ou les thérapies. Les services ne cumulent toutefois pas toutes les missions. La convention déterminera les tâches à accomplir, ainsi que les devoirs des communes, et donc des projets. Les obligations de collaboration avec l’assistant de justice et de désignation de personnes responsables de la surveillance de l’exécution de la peine ou de la mesure pénale (le placement du prestataire au sein d’un lieu de prestation ou d’un projet de formation) sont ainsi soulignées.
- le nombre de personnes engagées, et leur équivalence temps-plein.
- la possibilité pour la commune de mettre le personnel engagé à la disposition d’une asbl. Les projets peuvent donc soit faire partie d’une association soit s’inscrire au sein d’un service communal.
- le nombre de prises en charge minimum et maximum par travailleur temps-plein. Pour le travail d’intérêt général et la peine de travail, il convient d’encadrer 7 prestataires minimum et 12 maximum pendant une durée de 800 heures par an. Pour les formations en groupe, 7 prestataires minimum et 12 maximum pendant une durée minimum de 400 heures de formation par an. Pour les formations individuelles, 40 prestataires minimum pendant au moins 550 heures de formation³¹⁴.
- l’existence éventuelle d’un “accord de partenariat” avec d’autres communes. Les projets peuvent être amenés à prendre en charge le placement de prestataires au sein d’autres communes que celles auxquelles ils appartiennent. Parfois, un accord est signé pour officialiser l’association, mais la plupart du temps, l’accord reste informel.

régions, des provinces ou des communes, qui sont chargés d’un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif (...) dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et qu’elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l’égard de tiers”. Cass., 14 février 1997, Conclusions de M. l’avocat général Dubrulle, avant Cass., R.G. C.96.0211.N, (A.C., 1997) et Cass. 10 septembre 1999, cité par P. FERREIRA MARUM, *L’exécution de la peine de travail*, travail de fin de stage non publié, 2006, 36.

³¹⁰ La “promotion de l’application” implique notamment la sensibilisation des partenaires judiciaires des possibilités d’encadrement au sein des différents arrondissements judiciaires. Elle se fait généralement en collaboration avec la maison de justice.

³¹¹ Circulaire ministérielle du 12 septembre 1996, remplaçant la circulaire du 7 mars 1995 relative au recrutement par les communes de personnel supplémentaire pour l’encadrement des mesures judiciaires alternatives au sein du Plan global pour l’emploi, la compétitivité et la sécurité sociale, M.B. 29 novembre 1996.

³¹² Le travail d’intérêt général a disparu du cadre probatoire depuis 2002.

³¹³ Les mesures de diversion ont été retirées suite à l’adoption de la loi du 15 mai 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, M.B. 17 juillet 2006.

³¹⁴ Circulaire ministérielle du 12 septembre 1996.

- la durée de l'accord. Toutes les conventions sont conclues pour une durée d'un an. Chaque année, le projet est donc évalué avant d'être (éventuellement) reconduit (voir procédure *infra*).
- l'obligation de rédiger un rapport trimestriel et un rapport annuel, ainsi que des indications sur leur contenu.
- le montant de l'allocation annuelle octroyée à la commune pour l'engagement de personnel³¹⁵.

Concrètement, les projets peuvent être amenés à gérer l'encadrement des peines de travail, des travaux d'intérêt général, des formations et/ou des thérapies.

En ce qui concerne l'exécution des peines de travail et des travaux d'intérêt général, deux types de projets coexistent: les services d'encadrement "simple" et les services d'encadrement sur le terrain. Bien que cette distinction n'existe ni dans la convention ni dans la loi, la pratique connaît une différence importante dans le type d'encadrement qu'un prestataire peut recevoir.

Les *services d'encadrement "simple"* recherchent des lieux de prestation appropriés pour les justiciables, coordonnent et assurent le suivi des travaux communautaires. Ces projets sont généralement appelés "services d'encadrement des mesures judiciaires alternatives" (SEMJA) à Bruxelles et dans le sud du pays, et "dispatching project" dans le nord.

Les *services d'encadrement sur le terrain* sont soit des lieux de prestation subsidiés soit des projets dont l'activité implique une présence intensive sur le lieu où s'exécute la prestation. En Flandre, ces projets sont appelés "werkvloer". En Wallonie ou à Bruxelles, ce type de projet est rare.

La distinction entre les deux types de services n'est pas toujours aisée, et les pratiques diffèrent considérablement d'une région à l'autre.

Comme explicité ci-dessus, les projets sont évalués chaque année. La procédure d'évaluation se déroule comme suit:

- La commission d'évaluation et de suivi³¹⁶ se réunit au moins une fois par an, généralement en début d'année (février, mars) pour l'évaluation annuelle des projets. Le coordinateur de l'arrondissement judiciaire concerné y participe, et y fait rapport notamment sur base des évaluations fournies par les assistants de justice. Le(s) projet(s) "Plan Global" de l'arrondissement judiciaire, ainsi que la personne de référence au SEMA y sont également présents.

³¹⁵ Pour un niveau A: 39.662,96€. 32.226,16€ pour un niveau B, 27.268,29€ pou un niveau C, 24.789,35€ pour un niveau D et 19.831,48€ pou un niveau 4. Art. 2 de l'AR du 12 août 1994.

³¹⁶ Cette commission, composée d'au moins un représentant des commissions de probation, d'un juge d'instruction et d'un représentant du parquet du procureur du Roi, est mise sur pied au sein de chaque arrondissement judiciaire. Elle est chargée de l'évaluation des propositions de conventions des communes, de la vérification de l'exécution des conventions conclues et d'assurer une intégration optimale du programme inscrit dans la convention avec d'autres programmes déjà en cours de réalisation dans des domaines similaires. Arrêté royal du 12 août 1994, art. 3.

- Le coordinateur des mesures judiciaires alternatives établit ensuite un rapport reprenant son appréciation ainsi que celle des assistants de justice et l'évaluation de la commission. Ce rapport sera ensuite envoyé au SEMA qui le présentera au Cabinet. C'est donc le ministre qui prend la décision définitive de renouveler ou non les conventions, et dans quelles conditions.
- L'évaluation des projets porte essentiellement sur les critères quantitatifs déterminés par l'arrêté royal (voir *supra*), ainsi que sur certains critères qualitatifs déterminés par le SEMA, tels que la collaboration avec les assistants de justice, la flexibilité des horaires, les difficultés rencontrées, la motivation du personnel, les points positifs, les éléments à améliorer...

3.2.2. *Les projets nationaux*

Ces projets sont directement subventionnés par le SPF Justice. Le premier arrêté royal prévoyait que ces organismes ne percevaient de subsides que s'il s'agit de "projets particuliers ayant un caractère novateur sur le plan du traitement ou de la formation [et] (...) s'il s'agit de projets dont la nature des travaux ou la formation nécessite un suivi par un personnel spécialisé"³¹⁷. Les projets nationaux pouvaient ainsi bien encadrer des formations que des travaux d'intérêt général. Dans la pratique, aucun projet national n'a été voué à l'encadrement des travaux d'intérêt général. Deux hypothèses pourraient expliquer ce développement focalisé sur les formations: (1) les projets nationaux sont des services spécialisés dans le secteur de l'aide aux justiciables. Leur idéologie professionnelle davantage axée sur l'aide les a sans doute rapprochés de la formation; (2) on peut aussi penser que les travaux communautaires étant pris en charge par les projets "Plan Global", la nécessité de voir les projets nationaux prendre en charge ces types de mesures n'était pas urgente.

Le 17 décembre 2003, un nouvel arrêté royal vient revoir les tâches de ces projets. L'article 2 expose les différentes activités pour lesquelles ces organismes peuvent percevoir des subsides: les mesures de formation ordonnées en probation ou en médiation, les travaux d'intérêt général dans le cadre de la médiation, ainsi que les peines de travail et les médiations. L'administration a, en effet, voulu laisser la possibilité aux projets nationaux d'également gérer des travaux communautaires, "considérant que les autorités judiciaires sont confrontées à de nouveaux développements importants, notamment la peine de travail et la mesure de formation [et] considérant qu'il faut prévoir suffisamment de possibilités de renvoi vers les organismes spécialisés"³¹⁸.

Tout comme les projets issus du Plan Global, ces services sont notamment tenus³¹⁹:

- par des critères quantitatifs: minimum 40 personnes (par an et par ETP) en formation, 60 personnes pour la peine de travail et le travail d'intérêt général, 50 dossiers pour la médiation. Ces critères sont toutefois appelés à changer. Une proposition de modification de l'arrêté royal du 17 décembre 2003 est, en effet, en cours d'élaboration. Le projet tend à une harmonisation des pratiques, essentiellement en ce

³¹⁷ Arrêté royal du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation, art. 12, 1^o et 2^o.

³¹⁸ Arrêté royal du 17 décembre 2003.

³¹⁹ Arrêté royal du 17 décembre 2003, art. 5, § 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o.

qui concerne le type d'encadrement des peines de travail, et s'attèle à prendre en compte les types de formations offertes (individuelle ou de groupe) et le nombre d'heures proposé pour la révision des critères;

- de collaborer avec l'administration et de participer aux initiatives entreprises ou soutenues par l'administration;
- de motiver le refus d'une personne qui lui a été envoyée, lorsque ce refus est relatif à des raisons d'inaptitude pour l'activité concernée;
- de veiller à offrir au personnel une formation appropriée et un encadrement spécialisé.

Les projets nationaux ne sont toutefois, quant à eux, pas évalués ni par la commission d'évaluation et de suivi ni par les assistants de justice, mais directement par le SEMA qui contrôle le respect des conditions ci-dessus. Ce système pourrait toutefois être également amendé par le nouvel arrêté royal.

3.2.3. Les lieux de prestation

Les lieux de prestation sont des services subsidiés (les services d'encadrement sur le terrain) ou non (offres de la société civile, Ministère de la Défense et SPF Intérieur) par le Plan Global dans lesquels s'exécute l'activité du justiciable condamné à une peine de travail ou un travail d'intérêt général.

Conformément aux articles 37quater alinéa 2 du code pénal et 216ter § 1^{er} alinéa 5 du code d'instruction criminelle, la peine de travail et le travail d'intérêt général ne peuvent "être effectués qu'auprès des services publics de l'Etat, des communes, des provinces, des communautés et des régions ou auprès d'associations sans but lucratif ou de fondations à but social, scientifique ou culturel".

Le lecteur trouvera davantage d'informations sur les lieux de prestation dans le chapitre consacré à la cartographie de l'offre (*voir Partie 4, Chapitre 4*).

3.3. Les instances judiciaires

3.3.1. La commission de probation

Les commissions de probation sont instituées par l'article 10 de la loi du 29 juin 1964³²⁰. Composées d'un magistrat effectif ou honoraire, d'un avocat et d'un fonctionnaire, elles sont créées auprès de chaque tribunal de 1^{ère} instance. Le procureur du Roi assiste aux commissions, mais n'a qu'une voix consultative.

En ce qui concerne la mesure de *formation et le travail d'intérêt général*, la commission est légalement chargée de 3 missions:

³²⁰ Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

- la détermination de la nature de la formation ou des travaux d'intérêt général, ainsi que le lieu où la première devra être suivie, l'organisme ou l'association où les derniers devront être effectués³²¹;
- le contrôle de l'exécution des mesures probatoires³²²;
- la possibilité de suspendre, en tout ou en partie, les conditions fixées par la décision judiciaire, les préciser ou les adapter aux circonstances³²³.

En matière de *peine de travail*, la commission est chargée:

- de contrôler la détermination du contenu concret de la peine réalisée par l'assistant de justice. Elle peut par ailleurs le préciser ou l'adapter³²⁴;
- de contrôler l'exécution de la peine de travail³²⁵;
- de rédiger un rapport en cas d'inexécution totale ou partielle en vue de l'application de la peine de substitution³²⁶.

Le premier chapitre des Parties 4 et 5 développera davantage les tâches des commissions.

3.3.2. Les tribunaux d'application des peines (TAP)

Il y a peu, le droit pénitentiaire belge s'est vu réformé via l'adoption de deux textes légaux: les lois du 17 mai 2006 l'une relative au statut externe des détenus, et l'autre instaurant des tribunaux d'application des peines³²⁷.

Les TAP sont notamment compétents pour statuer sur les demandes de détention limitée, d'assignation à résidence sous surveillance électronique, de libération conditionnelle et de libération provisoire en vue de l'éloignement du territoire ou de la remise³²⁸.

Le juge de l'application des peines a, en outre, la possibilité de remplacer une peine d'emprisonnement d'un an maximum en une peine de travail, "s'il existe de nouveaux

³²¹ *Ibid.*, art. 1bis, § 1^{er}, al.1 et 2. - Nous verrons que dans la pratique, ce sont les assistants de justice qui remplissent cette mission.

³²² *Ibid.*, art. 9, al. 2.

³²³ Loi du 29 juin 1964, art. 12, § 1^{er}, al. 1.

³²⁴ Loi du 17 avril 2002, instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, *M.B.* 7 mai 2002, art. 37 *quinquies*, § 3, al. 1^{er}.

³²⁵ *Ibid.*, art. 37 *quinquies*, § 1^{er}, al. 2.

³²⁶ *Ibid.*, art. 37 *quinquies*, § 4, al. 2.

³²⁷ Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine et loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines, *M.B.* 15 juin 2006.

³²⁸ Pour plus de développements, voyez les articles de M. De Rue et de M-A Beernaert: M. DE RUE, "Le statut juridique externe des détenus", in UNION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE DROIT PENAL (ed.), *L'exécution des peines/De strafuitvoering*, Bruxelles, La Chartre, 2006, 283-337; M-A. BEERNAERT, "Le statut juridique externe des détenus et les tribunaux de l'application des peines. Un premier aperçu rapide", *J.T.* 2006, 802-806; J. VANACKER, "De strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: een (recht)bank vooruit?", *Panopticon*, 2007, 28(2), 1-7; Y. VAN DEN BERGE, "Een nieuwe regeling van de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken", *Panopticon*, 2006, 27(6), 78-88; T. DAEMS, "Strafuitvoeringsrechtbanken, overbevolkte gevangenissen & compatibele slachtoffers", *Panopticon*, 2007, 28(3), 41-57; F. PIETERS, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday?", *Panopticon*, 2007, 28(4), 41-56.

éléments qui ont modifié dans une large mesure la situation sociale, familiale ou professionnelle du condamné depuis que la peine privative de liberté a été prononcée³²⁹.

Cette possibilité pourra être utilisée dans les cas où «la peine privative de liberté ne permettra pas d'atteindre ses objectifs, à savoir la réparation du dommage causé à la société et à la victime»³³⁰.

Dans cette hypothèse, la peine de travail est fixée par le juge en tenant compte de la partie de la peine privative de liberté déjà subie, et s'élève à 45 heures minimum et 300 heures maximum³³¹ (remplacement d'une peine correctionnelle).

³²⁹ Loi du 17 mai 2006, *Ibid.*, art. 87, § 1^{er}.

³³⁰ Doc. parl., Sénat, 3-1128/1, 31, cité par M. DE RUE, *Ibid.*, 334.

³³¹ *Ibid.*, art. 94, § 1^{er} et 2.

Chapitre 4. Activités et distribution des projets subsidiés

Les lignes qui suivent sont consacrées à dresser un premier tableau des différents projets subsidiés concernés par notre recherche. Il traitera de la création, des missions et de la couverture territoriale des projets issus du Plan Global, et des projets nationaux. Les offres du Ministère de la Défense et du SPF Intérieur ne relevant pas de l'offre subsidiée, elles ne seront pas développées dans ce chapitre, mais feront l'objet d'une analyse ultérieure (voir *infra*).

Une remarque préliminaire s'impose quant aux analyses présentées ici. Celles-ci se basent tantôt sur les données officielles des services, tantôt sur les réponses obtenues au questionnaire. 114 projets sont subsidiés par le Plan Global. Toutefois, seulement 100 projets sont concernés par notre étude. 79 services ont répondu à notre enquête. Cependant, le nombre de réponses peut parfois être inférieur à ce chiffre, lorsque certaines questions sont restées sans réponse.

4.1. La création des projets

4.1.1. Les projets "Plan Global"

On l'a précisé dans le Chapitre 2, le Plan Global permet aux autorités communales d'engager du personnel chargé de l'encadrement de peines et mesures alternatives et subsidié par le SPF Justice.

C'est ainsi qu'à partir de 1994, les services d'encadrement ont commencé à voir le jour dans diverses communes du pays. La plupart des projets ont été mis en place entre 1996 et 1997 (48 sur les 78 répondants). Ultérieurement, le développement de ces services s'est considérablement ralenti: 27 projets ont été créés entre 1998 et 2006.

Les raisons pour lesquelles les communes ont décidé (et décident encore aujourd'hui) de créer un service d'encadrement sont multiples. Différentes motivations ont pu être évoquées lors de nos entretiens avec les services d'encadrement et les coordinateurs MJA:

- La commune peut valoriser auprès de ses habitants (et électeurs) les actions entreprises par le service d'encadrement, notamment en terme de réparation des dommages causés et de lutte contre le sentiment d'impunité: "les mesures judiciaires alternatives visent (...) la prise de conscience par les auteurs de l'infraction des dommages causés par leur comportement et la lutte contre le sentiment d'impunité provoqué par le classement sans suite"³³², " (...) Qu'est-ce qu'une sanction alternative? Il s'agit d'un travail réalisé au bénéfice de la communauté et une alternative à l'emprisonnement, à l'escalade judiciaire, l'amende ou au classement sans suite. L'objectif est double: responsabiliser la personne par rapport à l'acte délinquant qu'elle a commis et réparer le dommage causé"³³³.
- Les moyens octroyés par le Plan Global permettent à l'administration communale d'engager du personnel supplémentaire qu'elle utilise parfois, bien que cela ne soit pas

³³² <http://www.anderlecht.be/pdf/Contrat.pdf>, consulté le 7 août 2007.

³³³ http://www.schaerbeek.irisnet.be/site/fr/vivre_schaerbeek/003viv_schaer/8_semja, consulté le 7 août 2007.

prévu, à d'autres tâches que l'encadrement des mesures alternatives. Un quart des projets (19 sur 75 répondants) ont affirmé réaliser une autre activité dans le cadre de la subsidiarité par le Plan Global.

- Certains avancent que le travail réalisé par le prestataire apporte une plus-value à la commune. Il convient toutefois de rappeler que les communes doivent prendre en charge les frais de fonctionnement et le coût de l'ancienneté du personnel des projets. Dès lors, selon de nombreuses données issues de rencontres individuelles et collectives, le "bénéfice" que pourrait apporter le travail d'un justiciable ne semble pas, s'il existe, toujours des plus importants.
- L'image que se fait une commune de l'exécution des peines dans la société semble être plus ou moins décisive dans le choix d'encadrer ou non des prestataires. L'obédience politique et la composition socio-économique de la population communale semblent aussi déterminantes.

La création de ces projets n'a cependant pas toujours été entreprise à l'initiative des communes. Selon les réponses obtenues par enquête³³⁴, il semblerait que la commune ne soit à l'initiative du projet que dans 31 cas (sur 74 répondants), et le plus souvent pour la création de services d'encadrement "simple" n'assurant que cette seule fonction (24 sur 31 répondants³³⁵). Il n'est pas rare que le personnel du service ait entrepris lui-même les démarches pour la création du projet. C'est le cas pour près d'un tiers des projets (23 sur 74 répondants), essentiellement pour les services de formation (12 sur 23 répondants) et d'encadrement sur le terrain (5 sur 23 répondants). Parfois, le coordinateur des mesures judiciaires alternatives est à l'origine du projet, mais cela reste rare (4 sur 74 répondants). Il arrive enfin que d'autres personnes et/ou services soient à la base de la création du projet. Pour les 16 services concernés (sur 74 répondants), ce sont le plus souvent la police, une asbl tierce ou encore plusieurs intervenants (commune, membre d'une asbl,...) qui sont à l'origine du service.

Les projets "Plan Global" peuvent se structurer de différentes manières:

- ils peuvent appartenir au *service communal de prévention* (20 sur 74 répondants);
- ils peuvent s'inscrire au sein d'une *asbl* servant ou non d'autres missions que l'exécution des peines de travail et des formations (par exemple l'Office de réadaptation sociale, l'asbl *Red*, l'asbl *De slentel*...). 25 services (sur 74 répondants) sont dans ce cas;
- les projets peuvent aussi appartenir à un *autre service communal* que le service prévention, tel que l'échevinat des affaires sociales, le service de médiation, d'aide aux victimes et d'encadrement des mesures judiciaires alternatives, etc.;
- le projet peut n'appartenir à *aucune structure spécifique*. Ce sont alors des services communaux des mesures judiciaires alternatives.

Ces deux derniers groupes réunissent 25 services (sur 74).

³³⁴ 79 projets "Plan Global" ont répondu au questionnaire

³³⁵ Pour les services d'encadrement sur le terrain n'assurant que cette fonction, les communes sont à l'initiative de 2 projets (sur 31 répondants), et d'aucun service dont la seule mission est la formation.

Le type de projet semble être associé statistiquement à sa forme de rattachement structurel. Ainsi, la plupart des services d'encadrement "simple" (26 sur 35 répondants) sont rattachés à un service communal, alors que les services d'encadrement sur le terrain et les projets de formation s'inscrivent davantage au sein d'asbl (respectivement 4 sur 10 répondants et 15 sur 18 répondants). Ces résultats sont tout à fait cohérents avec les données concernant l'initiative de la création des projets.

Les services cumulant les différentes missions font, quant à eux, aussi bien partie d'un service communal (5 sur 10 répondants) que d'une asbl (3 sur 8 répondants) ou ne s'insèrent au sein d'aucune structure spécifique (2 sur 11 répondants).

En Région wallonne, les services sont davantage structurés au sein de services communaux (16 sur 23 répondants) que les projets flamands (11 sur 39 répondants). Ces derniers s'inscrivent surtout au sein d'asbl (18 sur 39 répondants contre 4 sur 23 répondants en Région wallonne). Les projets bruxellois sont, quant à eux, essentiellement communaux (9 sur 12 répondants). Dans le même sens, les communes wallonnes et bruxelloises sont davantage initiatrices des services (respectivement 11 sur 24 répondants et 9 sur 12 répondants), et les membres du personnel des services flamands semblent, quant à eux, plutôt à l'origine de leur propre projet (15 sur 38 répondants).

Une autre différence essentielle distingue les régions: le nombre de projets mis en place. La Flandre compte 63 projets "Plan Global", alors que la Wallonie n'en détient que 34. Bruxelles en compte 17. Il est intéressant de constater qu'en Région flamande, 4 arrondissements judiciaires ne possèdent pas de projets "Plan Global" (Ieper, Leuven, Mechelen et Veurne), alors qu'un seul arrondissement judiciaire wallon (Arlon) est dans ce cas. Cette différence sera réabordée lors de l'examen des missions des projets.

4.1.2. Les projets nationaux

Contrairement aux projets "Plan Global", les projets nationaux ont tous été créés au sein de structures pré-existantes. La mise en place de projets tels que ceux-ci requièrent indubitablement une certaine expérience dans le secteur des mesures judiciaires alternatives, expérience présente dans la plupart des services.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque projet concerné³³⁶, le nom du projet, son année de création ainsi que la structure à laquelle il appartient.

³³⁶ Médiante et Suggnomé sont des projets nationaux proposant des médiations. Ils n'ont pas été intégré dans notre étude.

NOM DU PROJET NATIONAL	DATE DE CREATION DE LA FORMATION	STRUCTURE ET CONTEXTE
Interface	1995-2007	L'asbl Praxis existe depuis 1992. Elle s'occupe alors principalement des personnes "pharmaco-dépendantes" (programmes de prévention des assuétudes en milieu carcéral et en milieu scolaire). Depuis 1995, elle est reconnue comme projet national pour l'organisation de groupes de formation socio-éducative à destination des auteurs de délits associés à la consommation de produits psychotropes et aux consommateurs problématiques de produits psychotropes. Depuis 2007, Praxis a choisi de ne plus offrir de formation pour les personnes dépendantes.
	2000	En 2000, l'asbl Praxis se spécialise dans l'accompagnement d'auteurs d'actes de violence conjugale ou intra-familiales.
Slachtoffer in Beeld	1995	Projet développé par la fédération "Slachtofferhulp Vlaanderen". Il est aujourd'hui rattaché au sein du "Steunpunt algemeen welzijnswerk" (aujourd'hui la "Federatie van autonome centra voor algemeen welzijnswerk"). Cette organisation est un centre d'appui et d'expertise pour les centres locaux d'aide sociale.
Leerprojecten Daders Seksueel Geweld	1995	Projet créé au sein de la "Federatie van centra voor geboorteregeling en seksuele opvoeding". Depuis 1996, il fait partie du "Steunpunt algemeen welzijnswerk".
Dader In-Zicht	1995	Projet développé par "Justitieel welzijnswerk Brugge". Depuis 1997, il est rattaché au "Steunpunt algemeen welzijnswerk".
Driver improvement	1996	Projet de formation développé par l'Institut Belge pour la Sécurité Routière (IBSR).
Prélude	1996	L'asbl Arpège (actions réparatrices, prestations et guidances éducatives) est créée en 1990. Elle ne travaille alors qu'avec des mineurs. Elle gère des prestations communautaires, développe la médiation auteur-victime, et un module de formation. Un projet de formation pour auteurs majeurs de vols ou d'agression est développé; il sera finalement établi au sein d'une association-soeur, l'asbl Arpège-Prélude.

Triangle	1999	Le projet de formation pour les auteurs infractions à caractère sexuel a été lancé par la Ligue Wallonne pour la Santé Mentale. En 2003, le projet s'établit en asbl (asbl "Réflaics": réinsertion et formation pour les auteurs infractions à caractère sexuel). En 2004, il est rattaché à l'Unité de Psychopathologie légale (UPPL).
Pro Velo	2007	L'asbl fut créée en 1992. Elle a pour mission principale de conseiller les autorités en matière d'aménagement cyclable et d'organiser des événements de promotion de l'usage du vélo. Depuis le 1 ^{er} juillet 2007, elle encadre des prestataires condamnés à des PTA.
Fedemot	2007	Cette asbl, dont l'objectif principal est la défense de l'usager de deux-roues motorisé, existe depuis 2000. Dans ce cadre, elle organise notamment des formations de sensibilisation à la conduite responsable des usagers. Elle ne constitue un projet national que depuis 2007.
Time-Out	2007	Ce projet a été établi en 2003 par l' "Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen". Il vise l'offre de réponses adéquates aux infractions de violence conjugale, notamment par la création de formation de groupe ("groepstraining") pour les auteurs. Il est subsidié en tant que projet national depuis juillet 2007.

Dès la création des projets nationaux, l'administration recherchait un parallélisme entre les projets francophones et néerlandophones. L'objectif était que chaque région organise un dispositif équivalent³³⁷. Contrairement aux projets issus du Plan Global, les projets nationaux ont donc été bâtis et subsidiés avec la volonté d'équilibrer l'offre au plan fédéral.

Ainsi,

- *Driver Improvement* s'occupe des infractions de roulage dans les 2 régions linguistiques,
- *Triangle* et *Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld* travaillent avec les auteurs d'infractions à caractère sexuel,
- *Prélude* et *Slachtoffer in Beeld* offrent des formations dans le cadre de délits (vols, agressions...) impliquant une victime identifiable,
- *Interface* propose des formations dans le cadre de violences intra-familiales. Depuis peu, *Time-Out* vient remplir la même mission dans le nord du pays.
- *Dader In-Zicht* travaille sur les problèmes sous-jacents aux délits, tels que l'alcoolisme, les problèmes relationnels, financiers... Il n'a pas d'équivalent francophone.

³³⁷ H. DOMINICUS, "Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten.", *l.c.*, 35.

4.2. Les missions des projets

4.2.1. Les projets "Plan Global"

À ce jour, 114 services sont subsidiés par le Plan Global. Comme évoqué ci-dessus, ces projets peuvent remplir une ou plusieurs missions liées à l'exécution des peines et mesures alternatives à l'emprisonnement: formation, thérapie, travail d'intérêt général, peine de travail ou, avant 2006, mesure de diversion pour mineurs.

Le tableau suivant synthétise les missions que remplissent ces 114 services (en gris, les missions des 100 services concernés par notre recherche):

Tableau 2: Aperçu des missions des projets "Plan Global".

MISSIONS	NOMBRE DE SERVICES
Encadrement "simple" (ou "dispatch")	49
Formation	15
Encadrement sur le terrain	13
Encadrement "simple" + Formation	9
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain	3
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain + Formation	2
Formation + Thérapies	9
TOTAL	100
<i>Mesures de diversion</i>	7
<i>Thérapies</i>	5
<i>Nouveaux projets (missions à venir)</i>	2
TOTAL	114

Dans les analyses qui suivent, les projets seront distingués selon la déclinaison des trois missions principales étudiées, à savoir l'encadrement "simple", l'encadrement sur le terrain et la formation.

Parmi les 100 services concernés³³⁸,

63 ont pour mission *l'encadrement "simple"* des peines de travail ("dispatch"),
18 ont pour mission *l'encadrement sur le terrain* des peines de travail ("werkvloer"),
35 proposent des *formations*.

On constate une différence importante quant au nombre de projets par région: 32 services en Région wallonne, 13 à Bruxelles-Capitale et 55 en Région flamande, si l'on s'en tient aux projets concernés par l'étude.

Cette divergence quantitative entre le nord et le sud du pays peut, hypothétiquement, être associée à deux autres différences, illustrées par le tableau ci-dessous:

³³⁸ L'annexe 1 identifie ces 100 services subsidiés par le Plan Global, ainsi que leurs missions.

- Les services d'encadrement sur le terrain ne se sont pas développés ni en Wallonie ni à Bruxelles-Capitale. Ces deux Régions disposent surtout de services d'encadrement "simple". En Flandre, par contre, 13 projets sur 55 encadrent les prestataires sur le terrain.
- Les projets wallons se caractérisent, plus souvent que les projets flamands, par le cumul de plusieurs missions³³⁹. En Flandre, seuls 3 projets sur 55 gèrent plusieurs missions. En Wallonie, un peu plus d'un tiers des services sont dans ce cas (12 sur 32). En ce qui concerne les formations, par exemple, on remarque qu'alors que les projets wallons cumulent souvent cette mission avec l'encadrement des PTA, les projets flamands ont plutôt tendance à ne gérer que la formation. Cela peut toutefois également être dû au fait que les services wallons sont moins nombreux. Ils auraient dès lors davantage tendance à cumuler plusieurs missions.

Tableau 3: Aperçu des missions des projets "Plan Global" par région.

Missions	Flandre	Wallonie	Bruxelles-Capitale	Total
Encadrement "simple" (ou "dispatch")	17	20	12	49
Formation	22	1	1	24
Encadrement sur le terrain	13	0	0	13
Encadrement "simple" + Formation	1	8	0	9
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain	1	2	0	3
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain + Formation	1	1	0	2
TOTAL	55	32	13	100

Le nombre de services et leur répartition par région sont relativement disparates. Contrairement aux projets nationaux, les services d'encadrement sont issus d'initiatives locales suite à la création du Plan Global dont le seul objectif était, rappelons-le, la mise à disposition de subsides pour l'engagement de personnel au sein des communes. Une proportionnalité dans le développement des services n'était alors nullement recherchée.

La carte (*figure 1*) situe géographiquement tous les projets issus du Plan Global.

³³⁹ Seules sont considérées ici les missions d'encadrement, d'encadrement sur le terrain et de formation. Les services prenant également en charge des thérapies, mesures de diversion ou autres ne sont pas pris en compte dans les calculs qui suivent.

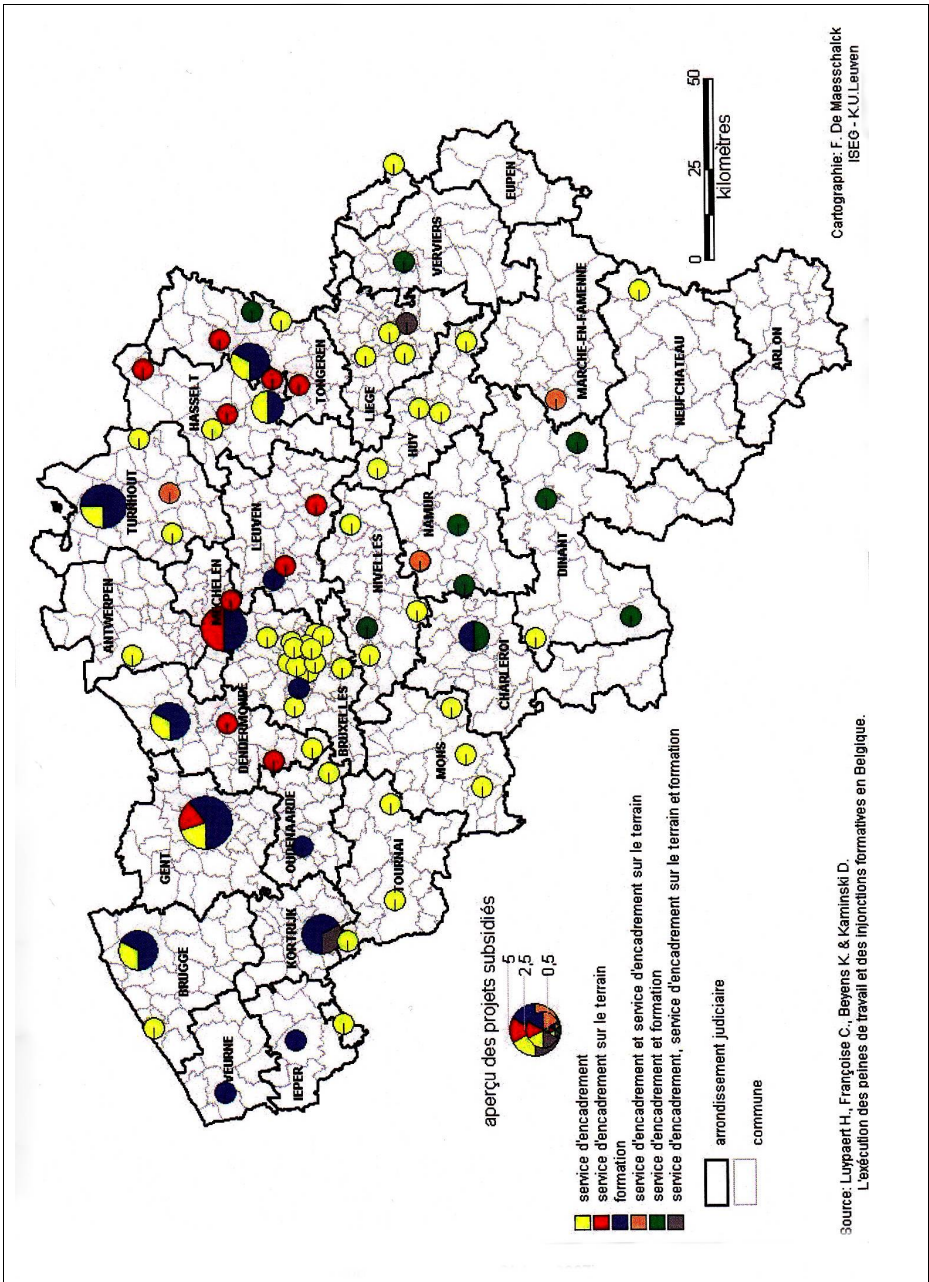


Figure 1: Distribution géographique des projets subsidiés par le Plan Global (2007).

On remarque par exemple que certains arrondissements disposent de projets n'assurant pas toutes les missions d'encadrement, d'encadrement sur le terrain et de formation. Ainsi, Ieper, Leuven, Veurne et Mechelen, n'ont pas de projet assurant la fonction de "dispatch". Antwerpen, Eupen, Huy, Marche-en-Famenne, Mons, Neufchâteau, et Tournai n'ont, quant à eux, pas de services assurant une offre de formation. Nous y reviendrons.

Quoi qu'il en soit, le nombre de condamnations à des peines de travail ne pourrait en aucun cas expliquer la différence du nombre de projets. En 2005, les tribunaux francophones ont en effet prononcé bien plus de PTA que les tribunaux néerlandophones comme le démontre le tableau ci-dessous.

Tableau 4: Aperçu des condamnations à une peine de travail en 2005 ³⁴⁰.

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

De la même façon, la couverture territoriale des projets ne pourrait pas non plus expliquer cette divergence. Il ressort de l'enquête par questionnaire que les services d'encadrement néerlandophones et francophones couvrent le territoire belge de façon plus ou moins similaire: 9 sur 15 projets répondants flamands gèrent aussi bien les dossiers concernant des justiciables appartenant à leur commune que des dossiers provenant d'autres communes. C'est le cas de 15 sur 24 répondants wallons. En outre, seuls 2 projets par région (sur 24 répondants en Wallonie et sur 15 répondants en Flandre) étendent leurs activités sur la totalité de l'arrondissement judiciaire.

³⁴⁰ H. DOMINICUS, "De Werkstraf in België. Eerste bevindingen en ervaringen vanuit Dienst Justitiehuzen", *Panopticon*, 2006, 27(4), 43.

Cette différence ne peut, enfin, pas être due à la taille des régions. Si l'on calcule, de façon tout à fait abstraite, la superficie couverte par service, il y aurait un projet bruxellois tous les 9.4km², un projet flamand tous les 265 km² et un projet wallon tous les 526 km²³⁴¹. Il est clair que la densité de la population explique mieux, quoiqu'imparfaitement, la répartition différentielle des services.

Il s'avère relativement difficile de recenser le nombre de personnes travaillant réellement au sein des services d'encadrement. En effet, les conventions ne prévoient pas le subventionnement d'une personne déterminée, mais l'octroi d'un financement pour un certain nombre d'équivalents temps-plein (en l'occurrence 146 ETP pour l'année 2007). La pratique révèle que ces équivalents temps-plein sont parfois partagés entre plusieurs personnes, dont le nombre, participant effectivement à l'encadrement des justiciables, n'est pas aisément déterminable.

4.2.2. Les projets nationaux

Comme développé ci-dessus, les projets nationaux peuvent gérer des dossiers de formation, de peine de travail et/ou de travail d'intérêt général. Jusqu'il y a peu, aucun projet n'encadrait les TIG ou les PTA, l'organisation de ces dispositifs pénaux étant déjà gérée par les projets "Plan Global". Un nouveau projet national (l'asbl Pro Velo) vient toutefois faire exception depuis le 1^{er} juillet 2007.

Actuellement, l'emploi de 67,95 ETP est financé dans le cadre des projets nationaux³⁴².

4.3. Couverture territoriale

4.3.1. Les projets "Plan Global"

Les compétences territoriales des projets ne sont pas aisément identifiables. Si les conventions sont généralement signées entre le ministère et une seule commune, elles n'interdisent en aucun cas la gestion de dossiers sur d'autres communes. Le ministère n'accordera cependant pas forcément plus de personnel ou de fonds au projet qui s'est étendu. Il n'est ainsi pas rare qu'un projet s'étende sur les communes limitrophes à la sienne, mais qu'aucune convention écrite ni entre le ministère et les autorités communales, ni même entre les communes concernées ne soit établie. Les accords entre communes et service d'encadrement sont la plupart du temps oraux et informels.

Dans la pratique, différents scénarios existent:

- le service ne couvre que "sa" commune. 11 services d'encadrement "simple"³⁴³ et 2 services d'encadrement sur le terrain (sur 14 répondants) sont dans ce cas;

³⁴¹ Superficie Région wallonne: 16.844 km². Région flamande: 13.522km². Région Bruxelles-Capitale: 161km².

³⁴² Time-out, Pro Velo et Fédémot compris, mais Suggnomé et Médiante mis à part.

³⁴³ 11 services sur 50 projets qui assurent l'encadrement "simple" cumulé ou non à d'autres missions. Les chiffres qui suivent reprennent également l'ensemble des projets assurant une mission, qu'elle soit ou non cumulée à d'autres fonctions.

- le projet est compétent sur sa propre *commune, ainsi que sur une ou plusieurs autres communes* (de son arrondissement judiciaire ou d'un autre). 31 services d'encadrement "simple" sur 50 sont dans ce cas. Seul 1 service d'encadrement sur le terrain (sur 14 répondants) s'y retrouve;
- certains services sont compétents sur *tout leur arrondissement judiciaire*. Seulement 4 projets d'encadrement "simple" (sur 50 répondants) sont dans ce cas. Ce scénario est toutefois plus fréquent pour les services d'encadrement sur le terrain, puisqu'il concerne 5 projets sur 14³⁴⁴;
- les projets de formation n'ont, quant à eux, pas de compétence territoriale stricte. La répartition des dossiers se réalise essentiellement en fonction d'autres critères que celui du territoire, tels que l'infraction, l'âge, la langue... (voir *infra*).

4.4.2. Les projets nationaux

Bien que "nationaux", ces projets n'organisent pas des formations dans tous les arrondissements judiciaires. Voici les arrondissements couverts par chaque projet:

PROJETS NATIONAUX	COUVERTURE TERRITORIALE
Projet Interface	Organise des formations à Namur, Bruxelles, Liège, Verviers, Nivelles, Marche, Huy, Tournai, Charleroi, Dinant, Neufchâteau, Mons, Neufchâteau (Libramont), et Arlon. Pas de formations à Eupen
Projet Prélude	Organise des formations à Namur, Bruxelles, Liège, Verviers, Nivelles, Marche, Huy, Tournai, Charleroi, Dinant et Mons. Pas de formations à Arlon et à Eupen
Projet Triangle	Organise des formations à Namur, Bruxelles, Liège, Verviers, Nivelles, Marche, Huy, Tournai, Charleroi, Neufchâteau (Libramont), Dinant et Mons. Pas de formations à Eupen et Arlon.
Projet driver improvement	Tous les arrondissements judiciaires de Belgique
Projet Slachtoffer in Beeld	Tous les arrondissements judiciaires néerlandophones
Projet Daders van Seksueel Geweld	Tous les arrondissements judiciaires néerlandophones
Projet Dader In- Zicht	Tous les arrondissements judiciaires néerlandophones
Pro Velo	Devrait couvrir tous les arrondissements judiciaires francophones
Fedemot	Présent seulement sur Liège
Time-Out	Présent seulement sur Antwerpen

³⁴⁴ Dans ce cadre, deux situations coexistent: soit le projet traite tous les dossiers de peines de travail de son arrondissement, sans critères spécifiques d'infraction, d'âge ou autres, soit une sélection est opérée dans les dossiers de l'arrondissement sur base de l'un ou l'autre de ces critères. Par exemple, un service ne traitant que les dossiers de roulage de son arrondissement judiciaire. Certains services peuvent, en outre, couvrir aussi bien tout leur arrondissement judiciaire que des communes d'autres arrondissements. C'est notamment le cas d'un service (sur les 2) cumulant les 3 missions, et de 3 services d'encadrement sur le terrain (sur les 11 répondants).

En Région wallonne, Eupen et Arlon sont les arrondissements qui souffrent le plus du manque d'offre en matière de formation. La difficulté d'Eupen est davantage liée à la langue. Quant à Arlon, la distance géographique est un obstacle important, mais les projets l'ont pallié en proposant l'organisation de groupes à Libramont (arrondissement judiciaire de Neufchâteau).

DEEL 4. DE WERKSTRAF IN BELGIË: EEN ZICHT OP DE PRAKTIJK

PARTIE 4. LA PEINE DE TRAVAIL EN BELGIQUE: APERÇU DES PRATIQUES

Met Deel 4 gaan we dieper in op de uitvoeringspraktijk van de werkstraffen. Omdat er een uiteenlopende praktijk is ontstaan, beginnen we dit deel met het in kaart brengen van de verschillende organisatiemodellen en samenwerkingsstructuren. Via stroomdiagrammen pogen we meer klaarheid te brengen in deze vrij complexe uitvoeringspraktijk. Hoofdstukken 2 en 3 bieden een zicht op het aanbod en praktische werking van dispatching- en werkvloerprojecten. Onze inventarisatie van het concrete aanbod van zowel de niet gesubsidieerde als de gesubsidieerde prestatieplaatsen wordt in Hoofdstuk 4 aan de hand van een cartografie besproken. Tot slot gaan we in het laatste hoofdstuk over tot een meer kritische bespreking van de uitvoeringspraktijk van de werkstraffen in ons land, waarbij we aandacht hebben voor knelpunten waarmee verschillende betrokken actoren worden geconfronteerd.

Hoofdstuk 1. Organisationele aspecten en samenwerkingsstructuren

We stellen vast dat er in de verschillende gerechtelijke arrondissementen een erg diverse praktijk is ontstaan rond de omkadering van werkstraffen. Dit hoofdstuk brengt deze verschillende praktijken in kaart. We starten met een globaal overzicht van de procedures, waarna we de verschillende trajecten meer in detail bekijken. Via stroomdiagrammen geven we de verschillende werkwijzen in de huidige praktijk weer. Dit overzicht is wellicht niet volledig. In onze bespreking leggen we ook het verband met de regelgeving. We gaan evenwel niet in detail in op de administratieve procedurevereisten³⁴⁵. Met de recente *Business Process Re-engineering*³⁴⁶ of BPR zullen er voor de Justitiehuisen een aantal werkmethode gepreciseerd en/of gewijzigd worden. De meest opvallende bepalingen worden in dit hoofdstuk vermeld. Verder willen we erop wijzen dat de uitvoeringspraktijk van autonome werkstraffen en dienstverleningen gelijkaardig is. Belangrijke verschillen worden evenwel weergegeven. Omdat het niet onze bedoeling is de werking in de verschillende gerechtelijke arrondissementen te evalueren, maar om een beeld te krijgen van de mogelijke trajecten tijdens de uitvoering van werkstraffen, worden gegevens volgens werkwijze en niet volgens het arrondissement besproken.

³⁴⁵ Voor meer informatie, zie:

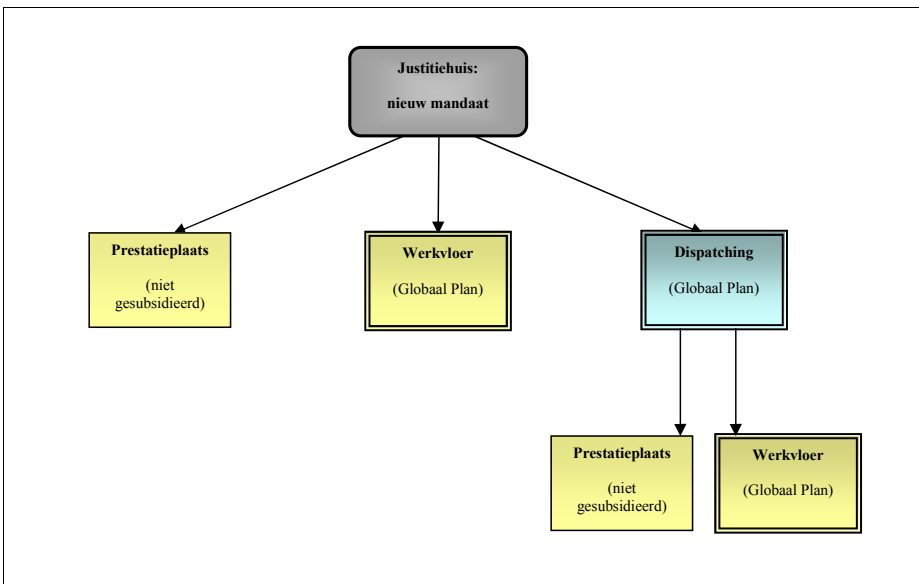
Wet 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en in politiezaken, *B.S.* 7 mei 2002; Art. 37 Wet 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), *B.S.* 28 december 2006; M.O. 12 september 1996 tot wijziging van de omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de aanwerving door de gemeenten van bijkomend personeel belast met de omkadering van alternatieve maatregelen, mogelijk gemaakt in het kader van het Globaal Plan voor tewerkstelling, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid, *B.S.* 29 november 1996; Dienstorder Directoraat-Generaal Justitiehuisen 2006/4, *Overeenkomst werkstraf en dienstverlening*, 28 juli 2006; Dienstorder Directoraat-Generaal Justitiehuisen 2007/5, *Overeenkomst dienstverlening*, 3 mei 2007.

³⁴⁶ De BPR Justitiehuisen ging van start op 3 maart 2005 en heeft als doel de werkmethode, bestaande uit processen en de organisatiestructuur van de justitiehuisen te onderzoeken en te optimaliseren. De implementatie van de BPR in de justitiehuisen gebeurt in verschillende fasen.

1.1. Een globaal overzicht van de doorstroming van justitiabelen naar prestatieplaatsen

Wanneer we de doorstroming van dossiers globaal bekijken vanaf het moment dat een justitiehuis een nieuw mandaat ontvangt tot de doorverwijzing naar een al dan niet gesubsidieerde prestatieplaats, zijn er drie mogelijke trajecten (zie figuur 2). Wanneer het justitiehuis zonder tussenkomst van een dispatching werkt, kan de justitieassistent de justitiabele -naargelang het beschikbare aanbod in het gerechtelijk arrondissement- naar een zogenaamde ‘vrijwillige’ prestatieplaats of naar een ‘werkvloerproject’³⁴⁷ doorverwijzen. Indien er gewerkt wordt via een dispatchingproject, zal de dispatcher de justitiabele naar een prestatieplaats of werkvloerproject doorsturen. Niet alle gerechtelijke arrondissementen beschikken evenwel over werkvloerprojecten (zie Hoofdstuk 3: ‘De werkvloerprojecten’).

Zoals weergegeven in figuur 2 zijn zowel de dispatchingprojecten als de werkvloerprojecten gesubsidieerd via het Globaal Plan. In principe zouden ook Nationale projecten omkaderingen van werkstraffen en dienstverleningen kunnen voorzien, maar in de praktijk zijn er via dit subsidiekanal (nog) geen dispatching- of werkvloerprojecten werkzaam.³⁴⁸



Figuur 2: Algemeen overzicht van de doorstroming van dossiers naar een al dan niet gesubsidieerde prestatieplaatsen.

³⁴⁷ Deze ‘vrijwillige prestatieplaatsen’ en ‘werkvloerprojecten’ duiden we ook aan met de overkoepelende term ‘prestatieplaatsen’. Voor een duidelijke afbakening van het begrip ‘werkvloer’, zie Hoofdstuk 3 ‘De werkvloerprojecten’.

³⁴⁸ In 2007 werd 1 nieuw project (gesubsidieerd via het Nationaal Subsidiekader) goedgekeurd, dat zal voorzien in de omkadering van werkstraffen en dienstverleningen. Op het moment van de redactie van dit werk, is dit project nog niet operationeel.

1.2. Werking zonder dispatching

In een minderheid van de gerechtelijke arrondissementen³⁴⁹ is er geen dispatchingproject aanwezig. De justitieassistenten³⁵⁰ staan met andere woorden in voor de hele omkadering van de werkstraf. In figuren 3 (autonome werkstraf) en 4 (dienstverlening) overlopen we het hele traject van een justitiabele, vanaf het moment dat het justitiehuis een nieuw mandaat ontvangt tot het einde van de werkstraf.³⁵¹

1.2.1. Kennismakingsgesprek met de justitieassistent

Na de oplegging van een werkstraf, ontvangt het bevoegde justitiehuis een zogenaamd 'mandaat' voor de verdere omkadering en opvolging van de uitvoering van een werkstraf. Binnen het justitiehuis wordt een justitieassistent als dossierverantwoordelijke aangeduid. De justitiabele wordt uitgenodigd voor een eerste gesprek, waarbij er uitleg wordt gegeven over onder meer het verdere verloop, de rol van de verschillende betrokken actoren, de verwachtingen naar de betrokkene toe en het aantal uren werkstraf die moeten uitgevoerd worden. Tijdens dit gesprek wordt ook bekeken welk soort werk geschikt is voor de betrokkene. Hierbij is er aandacht voor onder meer de vaardigheden, fysieke mogelijkheden en eventuele interesses van de justitiabele. Ook de verplaatsingsmogelijkheden (eigen vervoer of openbaar vervoer) komen aan bod. In de mate van het mogelijke houdt de justitieassistent rekening met de voorkeuren van de justitiabele. De justitieassistent moet uiteraard ook rekening houden met het beschikbare aanbod.

De justitieuizen beschikken over een inventaris met mogelijke prestatieplaatsen die zich bereid hebben verklaard om werkgestraften in hun werking op te vangen. Deze lijsten bevatten veelal informatie over het soort werk dat er mogelijk is, hoeveel werkgestraften er gelijktijdig aan de slag kunnen, op welke momenten (week, weekend, avond) of periodes (bijvoorbeeld enkel in de vakantieperiodes) er voldoende werk is, enz. Dit aanbod kan - afhankelijk van het aanbod in het arrondissement- bestaan uit zowel vrijwillige als gesubsidieerde prestatieplaatsen. De prestatieplaatsen kunnen contra-indicaties vooropstellen. Deze hebben veelal betrekking op de gepleegde feiten. Zo staan prestatieplaatsen vaak weigerachtig tegenover personen die veroordeeld zijn voor 'slagen en verwondingen', 'diefstal' en 'drugsfeiten'. Verder kan de aanwezigheid van een psychomedische problematiek (bijvoorbeeld verslavingsproblematiek) of fysieke klachten (bijvoorbeeld allergie, rugklachten) een rol spelen in het weigeren van een werkgestrafte. Bepaalde vormen van werk vereisen bovendien bepaalde vaardigheden en kennis (bijvoorbeeld computerkennis). Soms worden ook voorwaarden gesteld naar woonplaats, leeftijd, taal en duur van de werkstraf. In de zoektocht naar een geschikte prestatieplaats moet de justitieassistent met andere woorden rekening houden met het profiel van de justitiabele en met kenmerken van de prestatieplaats.

³⁴⁹ Het betreft de gerechtelijke arrondissementen Arlon, Leuven, Mechelen, Ieper en Veurne.

³⁵⁰ Het is ook mogelijk dat de coördinator alternatieve gerechtelijke maatregelen van het justitiehuis -met vaak jarenlange werkervaring als justitieassistent- een aantal dossiers behandelt om de werklast van de justitieassistenten te verlichten of om de band met het 'terrein' te behouden. Coördinatoren zijn bovendien niet altijd voltijds aangesteld in de functie van coördinator en kunnen ook andere opdrachten hebben binnen het justitiehuis.

³⁵¹ Door het gebruik van verschillende kleuren geven we in het stroomdiagram weer op welk 'niveau' het dossier zich bevindt (groen= niveau van justitieassistent, geel= niveau van probatiecommissie, roze = niveau van procureur des Konings/ Openbaar Ministerie, blauw= niveau van dispatching).

Dit gesprek met de justitieassistent resulteert in een concrete keuze van een prestatieplaats (of een aantal potentiële prestatieplaatsen)³⁵². Het gebeurt wel eens dat de justitiabele zelf een prestatieplaats voorstelt. De justitieassistent moet bij de keuze van de prestatieplaats tevens rekening houden met eventuele aanwijzingen van de rechter (in het geval van een autonome werkstraf) of de procureur des Konings (in het geval van een dienstverlening in het kader van een bemiddeling in strafzaken). Uit onze gesprekken blijkt dat men een zo goed mogelijke 'match' nastreeft tussen de prestatieplaats en de justitiabele met het oog op het maximaliseren van de slaagkansen van de werkstraf. De justitieassistent gaat tot slot via telefonische contactname na welke prestatieplaats beschikbaar en bereid is om de werkgestrafte tewerk te stellen.

1.2.2. De informatiedoorstroom van justitieassistent naar prestatieplaats

De prestatieplaats krijgt algemene informatie mee over de betrokkene (bijvoorbeeld aantal uit te voeren uren, vervoermogelijkheden, beschikbare dagen, enz.), maar informatie over de feiten en het gerechtelijk verleden wordt in principe niet meegedeeld. De justitieassistent weet welke contra-indicaties en voorwaarden gesteld worden door de prestatieplaatsen en houdt hier bij de selectie van een prestatieplaats rekening mee. Om een goede samenwerking en wederzijds vertrouwen te vrijwaren, worden deze criteria dan ook gerespecteerd.

Uit onze vragenlijst afgenomen bij werkvloerprojecten³⁵³ blijkt dat een aantal 3 op 15 projecten *soms* 2 op 15 zelfs *steeds* beschikt over informatie inzake de gepleegde feiten. Deze informatie wordt bij 4 op 6 respondenten verstrekt door de justitieassistent en/of door de justitiabele (4 op 6). Indien de informatie via de justitiabele wordt verkregen, is het mogelijk dat het werkvloerproject deze informatie rechtstreeks aan de betrokkene vraagt. Anderzijds is het mogelijk dat de betrokkene dit spontaan meedeelt. Iets meer dan de helft van de werkvloerprojecten (9 op 15 respondenten) vindt het niet noodzakelijk te beschikken over informatie inzake de feiten. Het vermijden van vooroordelen en een gelijke behandeling van alle werkgestraften blijken hier belangrijke redenen voor te zijn. Eén respondent geeft aan dat deze informatie niet belangrijk is voor het soort werk dat men verricht. 4 van de 15 projecten vindt deze informatie daarentegen in sommige gevallen noodzakelijk, terwijl een minderheid steeds over deze informatie zou willen beschikken (2 op 15). Het vermijden van problemen staat hier voorop. Bijvoorbeeld:

- Iemand veroordeeld voor diefstal wil men beter opvolgen, want er is veel werkmateriaal aanwezig op de werkvloer.
- De werkvloer is een opvanghuis voor jongeren. Gezien deze kwetsbare doelgroep, wil men mogelijke risico's kunnen inschatten.
- Op de werkvloer wordt in groepjes gewerkt. Men wil risico's op mogelijke problemen binnen de groep (bijvoorbeeld racisme) kunnen inschatten.

Wat het *gerechtelijk verleden* betreft, blijkt bijna de helft (6 op 15 respondenten) van de respondenten het beschikken over deze informatie in sommige gevallen noodzakelijk te vinden, terwijl één respondent steeds over deze informatie zou willen beschikken. We kunnen

³⁵² In sommige gerechtelijke arrondissementen maakt de justitieassistent samen met de justitiabele een 'top 3' of 'top 5' op van mogelijke prestatieplaatsen. De justitieassistent gaat vervolgens na welke plaats beschikbaar is.

³⁵³ Via onze bevraging van de 'werkvloerprojecten', hebben we een beter zicht op de organisatie en de werking van deze projecten. Ook al betreft het hier een specifiek type van prestatieplaatsen, kunnen we veronderstellen dat bepaalde gegevens ook van toepassing zijn op de vrijwillige prestatieplaatsen.

hier dezelfde redenen onderscheiden als hierboven beschreven inzake de informatie over de feiten. Een derde (5 op 15) beschikt soms over deze informatie, terwijl slechts één respondent aangeeft steeds op de hoogte te zijn over het gerechtelijk verleden. Ook hier zien we dat de werkvloerprojecten de informatie verkrijgen via de justitieassistent (4 op 7 respondenten) en/of via de justitiabele zelf (5 op 7).

Ook al krijgt slechts een minderheid informatie over de feiten en het gerechtelijk verleden via de justitieassistent, dan is dit evenwel een belangrijke vaststelling gezien het beroepsgeheim waar justitieassistenten in principe aan gebonden zijn. In de praktijk bestaat er discussie over de reikwijdte van dit beroepsgeheim en of men in de samenwerking met bepaalde actoren niet eerder moet werken met een zogenaamd ‘gedeeld beroepsgeheim’. We komen hier verder nog op terug.

Iets minder dan de helft (6 op 15 respondenten) van de bevroegde werkvloerprojecten geeft aan nood te hebben aan meer informatie over de betrokkene. Naast informatie over de feiten en het gerechtelijk verleden, wensen deze respondenten informatie over eventuele fysieke klachten, de aanwezigheid van een verslavingsproblematiek, de vaardigheden en het beroepsverleden van de betrokkene. De nood aan deze informatie kunnen we interpreteren als de wens om zich goed voor te bereiden op de werkstraf en het anticiperen op mogelijke problemen. Bepaalde van deze elementen (bijvoorbeeld vaardigheden, fysieke toestand) kunnen gemakkelijk bevroegd worden bij de betrokkene of bij de justitieassistent zonder dat dit het beroepsgeheim van de justitieassistent in het gedrang brengt.

1.2.3. Introductiegesprek op de prestatieplaats

Nadat een geschikte (en beschikbare) prestatieplaats is gevonden, wordt een gesprek georganiseerd op de prestatieplaats met de verantwoordelijke (en/of een personeelslid die de werkgestrafte verder opvolgt), de justitiabele en de justitieassistent.

In eerste instantie is het de bedoeling om tijdens dit gesprek de *overeenkomst* inzake de werkstraf te overlopen en dat zowel de werkgestrafte, de justitieassistent als de prestatieplaats het document ondertekenen. Elke partij krijgt hiervan een exemplaar. Deze overeenkomst beschrijft onder meer het aantal te presteren uren, de voorziene activiteiten, de voorziene periode waarbinnen deze activiteiten zullen uitgevoerd worden, de wettelijke termijn waarbinnen de straf moet uitgevoerd worden en de vermelding van de contactpersoon op de prestatieplaats die zal instaan voor de begeleiding en toezicht van de betrokkene³⁵⁴. Verder omschrijft de overeenkomst in een bijlage de algemene bepalingen betreffende de uitvoering van de werkstraf. Voor elke partij (de werkgestrafte, de prestatieplaats, de justitieassistent en - indien van toepassing- de omkaderingsdienst) worden de verwachtingen en rol weergegeven. Het introductiegesprek biedt tevens ruimte om praktische zaken en het ‘huisreglement’ van de prestatieplaats met bijhorende afspraken te bespreken. Tot slot wordt vaak ook een concreet uurrooster opgesteld.

Het gebeurt wel eens dat een justitieassistent niet aanwezig is op dit introductiegesprek. Door een te grote werkdruk is het voor justitieassistenten niet altijd haalbaar om steeds ter plaatse te

³⁵⁴ Ondanks een aantal verschillen die betrekking hebben op gevolgde procedures (afhankelijk van de verantwoordelijke instantie, namelijk de probatiecommissie of de procureur des Konings), is de inhoud van de ‘Overeenkomst Werkstraf’ en de ‘Overeenkomst Dienstverlening’ hetzelfde.

gaan. Dit gebeurt eerder bij prestatieplaatsen waar men al een tijd mee samenwerkt en waar een goede samenwerkingsrelatie gegroeid is. De overeenkomsten worden in dit geval naar elkaar opgestuurd en afzonderlijk ondertekend. Het is eveneens mogelijk dat dit gesprek doorgaat in het justitiehuis.

Uitzonderlijk haakt een prestatieplaats tijdens deze fase af. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een werkgestrafte niet kan voldoen aan het door de prestatieplaats vooropgestelde uurrooster. Maar normaal gezien zijn de verschillende partijen voldoende ingelicht zodat er geen verkeerde verwachtingen kunnen ontstaan.

Zoals hierboven aangehaald, houdt de justitieassistent rekening met de door de prestatieplaats opgegeven contra-indicaties. In een aantal gevallen is er wel een onderhandelingsmarge mogelijk, bijvoorbeeld wanneer de prestatieplaats op de hoogte gesteld wordt van de feiten en vervolgens bekijkt of de werkstraf al dan niet mogelijk is. Hierbij wordt de bal volledig in het kamp van de werkgestrafte gelegd. Hij of zij beslist namelijk of de feiten tijdens het introductiegesprek al dan niet besproken kunnen worden. Indien de betrokkene hier tegen is, wordt er geen introductiegesprek georganiseerd en gaat de justitieassistent op zoek naar een andere prestatieplaats.

1.2.4. Positief verloop van de werkstraf

In de gevallen waar de werkstraf positief verloopt, blijken er eerder geen of weinig contactmomenten tussen de justitieassistent enerzijds en de prestatieplaats en de werkgestrafte anderzijds te zijn. Het is mogelijk dat de justitieassistent telefonisch contact opneemt om te informeren naar de stand van zaken en het verloop van de straf. De frequentie van deze contacten hangt af van verschillende factoren, zoals de duur van de werkstraf, de zwaarte van het dossier en de relatie met de prestatieplaats. Ook de werkwijze binnen een justitiehuis en de case load van de justitieassistenten spelen hier een rol. Het gebeurt wel eens dat bij een opstart van een nieuwe werkstraf op een prestatieplaats lopende werkstraffen kort overlopen worden. Een bezoek van de justitieassistenten ter plaatse tijdens de loop van de werkstraf is evenwel uitzonderlijk.

De contactpersoon op de prestatieplaats houdt tijdens de werkstraf de gepresteerde uren bij. Deze urenstaat moet in principe per gepresteerde werkdag getekend worden door zowel de werkgestrafte als de contactpersoon. Op het einde van de werkstraf maakt de contactpersoon dit document over aan de justitieassistent. Soms ontvangt de justitieassistent tevens een kort verslag over het verloop van de werkstraf, de houding en de medewerking van de werkgestrafte.

In de meeste gevallen eindigt de *autonome werkstraf* voor de betrokkene bij het afronden van de opgelegde uren. Een evaluatiegesprek tussen de justitieassistent en de werkgestrafte wordt door de regelgeving niet voorzien en wordt in principe ook niet gedaan. Uit onze vragenlijst blijkt dat –ook al is men hiertoe niet verplicht– meer dan de helft van de werkvloerprojecten soms (6 op 15 respondenten) tot altijd (4 op 15) een afrondingsgesprek houden met de justitiabele om het verloop van de straf te bespreken, aandachtspunten aan te kaarten of de justitiabele positief te bekrachtigen. Een aantal respondenten geeft aan dat er tijdens de werkstraf reeds ruimte is voor een zekere vorm van evaluatie. Wanneer een werkstraf volledig is uitgevoerd, stuurt de justitieassistent een verslag naar de bevoegde probatiecommissie.

Indien het om een *dienstverlening* gaat, wordt een verslag bezorgd aan de procureur des Konings. In geval van een geslaagde bemiddeling in strafzaken, bepaalt de wet dat de strafvordering dient te vervallen.

1.2.5. Negatief verloop van de werkstraf

Een werkstraf kan om verschillende redenen spaak lopen. Vaak vermelde problemen zijn: het niet naleven van het uurrooster, te laat komen of ongewettigd afwezig zijn en een gebrek aan motivatie. De aanwezigheid van een verslavingsproblematiek, het plegen van nieuwe feiten en conflicten tussen de werkgestrafte en de prestatieplaats (waarbij de werkgestrafte niet altijd de oorzaak is van het conflict) worden ook in deze context vermeld. Verder kunnen oorzaken als (langdurige) ziekte, onvoldoende werk op de prestatieplaats of beperkte verplaatsingsmogelijkheden (bijvoorbeeld wegens weinig financiële mogelijkheden) het vlotte verloop van de werkstraf hypothekeren. Problemen of incidenten kunnen met andere woorden niet altijd toegeschreven worden aan de justitiabele.

Uit ons onderzoek blijkt dat er voor de reacties op deze problemen of onregelmatigheden geen vaste procedures zijn. De overeenkomst inzake de werkstraf bepaalt dat de prestatieplaats bij '*ernstige problemen*'³⁵⁵ de justitieassistent zo spoedig mogelijk op de hoogte moet brengen. Bij '*kleinere problemen*'³⁵⁶ moet dit gebeuren indien deze zich meer dan twee maal voordoen. Uit onze vragenlijst blijkt dat de meeste werkvloerprojecten (11 op 15 respondenten) steeds de justitieassistent³⁵⁷ op de hoogte brengen van problemen. Anderen (4 op 15)³⁵⁸ doen dit niet systematisch en houden rekening met de ernst van de problemen. Ook uit onze gesprekken blijkt dat er verschillende beslissingsmarges kunnen bestaan -vooral wat de eerder 'kleine problemen' betreft- waarbij prestatieplaatsen niet even snel problemen signaleren. Een voordeel hiervan is dat kleine incidenten of problemen intern kunnen opgelost worden, zonder dat alle betrokken actoren gemobiliseerd hoeven te worden. Dit kan echter leiden tot verschillende en ongelijke praktijken.

Volgens de overeenkomst moet de justitieassistent bij *ernstige problemen* contact opnemen met de justitiabele om de situatie uit te klaren en deze uitnodigen voor een bureelgesprek in het justitiehuis. De probatiecommissie moet op de hoogte gesteld worden van de situatie. Bij *kleinere problemen* moet dit gebeuren indien deze zich meer dan twee maal voordoen. In de praktijk zien we dat -afhankelijk van de ernst en de aard van de problemen- een vrij ruime waaier aan reacties bestaat. Een aantal voorbeelden:

- De justitieassistent neemt telefonisch contact op met de justitiabele en de prestatieplaats en neemt een bemiddelende rol op. (> *verderzetting werkstraf*)
- Problemen worden via een driehoeksgesprek opgelost. (> *verderzetting werkstraf*)
- De justitieassistent nodigt de justitiabele uit op het justitiehuis om deze te wijzen op zijn of haar verplichtingen en de mogelijke gevolgen van de niet naleving van de voorwaarden. (> *verderzetting werkstraf*)

³⁵⁵ Voorbeelden van 'ernstige problemen' zijn ongeoorloofde afwezigheden en weigeringen om de werkstraf uit te voeren.

³⁵⁶ Deze 'kleinere problemen' kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld het te laat komen van de justitiabele.

³⁵⁷ Of in voorkomend geval: de dispatcher (n= 1 van de 2 respondenten).

³⁵⁸ Of in voorkomend geval: de dispatcher (n= 1 van de 2 respondenten).

- Indien de prestatieplaats de werkgestrafte niet langer wil/kan ontvangen en de justitieassistent van mening is dat de werkstraf verder uitgevoerd kan worden (bijvoorbeeld de justitiabele is niet de oorzaak van het conflict), zoekt de justitieassistent een andere prestatieplaats en brengt de probatiecommissie hiervan op de hoogte. (> *verderzetting werkstraf op andere prestatieplaats*)
- Indien de problemen dermate ernstig zijn, wordt de werkstraf opgeschort en brengt de justitieassistent via een verslag de probatiecommissie of de procureur des Konings op de hoogte van de situatie.
(> *opschorting van de werkstraf*)

In het laatste vermeld geval, hangt de verderzetting van de werkstraf af van de beoordeling van de toezichthoudende instantie, namelijk de *probatiecommissie* of de *procureur des Konings*. Indien een verderzetting van de werkstraf opportuun wordt geacht, zal de straf veelal op een andere prestatieplaats verder uitgevoerd worden.

In het geval van een gedeeltelijke of niet uitgevoerde dienstverlening is de regelgeving duidelijk over de rol van de procureur des Konings: “In dit geval kan de procureur des Konings de betrokkene oproepen, diens opmerkingen horen en het dossier naar de justitieassistent terugzenden, dan wel besluiten zijn optreden te beëindigen.”³⁵⁹ In het kader van de autonome werkstraf is de mogelijkheid om het dossier terug te sturen naar de justitieassistent met oog op de verderzetting van de werkstraf echter niet voorzien voor de probatiecommissies: “De commissie, die zitting houdt zonder dat het openbaar ministerie daarbij aanwezig is, stelt, naargelang van het geval, een beknopt of met redenen omkleed verslag op, met het oog op de toepassing van de vervangende straf.” Uit ons onderzoek blijkt het terugzenden van dossiers naar de justitieassistent evenwel een vaak gehanteerde praktijk te zijn. Blijkbaar wordt de probatiecommissie -naar analogie met hun werking in het kader van probatie- als beslissende instantie beschouwd in het al dan niet verderzetten van de werkstraf, terwijl de regelgeving eerder suggereert dat de probatiecommissie een melding van de justitieassistent slechts kan vaststellen, bevestigen en overmaken aan het openbaar ministerie.

In het geval er tot een stopzetting van een *autonome werkstraf* wordt beslist, stelt de probatiecommissie een verslag op voor het openbaar ministerie met oog op de toepassing van de vervangende straf. Het openbaar ministerie beslist uiteindelijk of de voorziene vervangende gevangenisstraf of geldboete tot uitvoering zal gebracht worden. In het geval van een *dienstverlening* in het kader van een bemiddeling in strafzaken moet de betrokkene aan alle door hem of haar aanvaarde voorwaarden voldoen, opdat de strafvordering vervalt. Een gedeeltelijke of niet uitgevoerde dienstverlening kan met andere woorden leiden tot vervolging van de feiten. Hoewel de regelgeving vaag blijft, doet het hierboven geciteerde artikel vermoeden dat de procureur des Konings naast de mogelijkheid tot seponering en vervolging ook kan overgaan tot andere beslissingen die behoren tot zijn bevoegdheid, zoals de minnelijke schikking.³⁶⁰

³⁵⁹ Art. 37 Wet 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II), B.S. 28 december 2006.

³⁶⁰ Er wordt in art. 37 van de Wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II) (B.S. 28 december 2006) niet geëxpliciteerd wat met “zijn optreden” wordt bedoeld. Vermoedelijk verwijst dit naar de rol van de procureur des Konings in het kader van de bemiddeling en kan de procureur terugvallen op zijn ‘gewone’ bevoegdheid waarbij hij over verschillende mogelijkheden beschikt als reactie op een negatief verloop van de dienstverlening.

De uiteindelijke consequenties van gestelde problemen en van de gedeeltelijke of niet uitgevoerde werkstraf, hangt met andere woorden af van verschillende actoren, namelijk de prestatieplaats, de justitieassistent, de probatiecommissie of de procureur des Konings³⁶¹/het openbaar ministerie³⁶². Hoewel er diverse bepalingen en procedures voorzien zijn, zien we dat deze actoren elk –in meer of mindere mate– een beslissingsmarge hebben in hun reactie op een negatief verloop van de werkstraf. Dit vormt a priori geen problematisch gegeven, omdat er aldus ruimte is voor het individueel beoordelen van dossiers. Uiteraard mag een te grote beslissingsruimte niet leiden tot rechtsongelijkheid en moeten er richtlijnen en waarborgen voor de justitiabelen voorzien zijn.

1.2.6. Defensie en FOD Binnenlandse zaken als bijzondere prestatieplaatsen

Naast de zogenaamde vrijwillige prestatieplaatsen en de werkvloerprojecten, kunnen we een derde type van prestatieplaatsen onderscheiden, namelijk Defensie en de FOD Binnenlandse Zaken. Het gaat hier eigenlijk om een specifiek aanbod binnen de vrijwillige prestatieplaatsen, waarbij de FOD Justitie met deze federale diensten een protocolakkoord heeft afgesloten betreffende de uitvoering van werkstraffen.

DEFENSIE

Met het protocolakkoord van 31 januari 2005 (inwerkingtreding op 1 februari 2005)³⁶³ hebben de minister van Justitie en de minister van Defensie een overeenkomst met concrete procedures, afspraken en principes afgesloten betreffende de uitvoering van werkstraffen binnen Defensie. De Provinciecommandanten hebben in overleg met de Territoriale Directie en met de justitiehuisen een lijst opgesteld met mogelijke ‘jobs’ voor de werkgestraften. In Hoofdstuk 4 gaan we dieper in op dit aanbod.

De aanvraag tot een werkstraf gebeurt via de justitieassistent en moet overgemaakt worden aan het Provinciecommando. In overleg met de Kwartiercommandant bepaalt het Provinciecommando het werk dat in aanmerking komt en stelt dit voor aan de justitieassistent. Na aanvaarding van dit voorstel neemt de justitieassistent contact op met de Kwartiercommandant om de nodige administratieve formaliteiten in orde te brengen. Zo wordt onder meer de datum van opstelling en ondertekening van de overeenkomst inzake de werkstraf bepaald. Tijdens de uitvoering van de werkstraf maakt de Kwartiercommandant de prestatie staat wekelijks over aan de Provinciecommandant. Deze laatste moet op zijn beurt maandelijks een globale staat aan de Territoriale Directie overmaken. Bij beëindiging van de werkstraf ontvangt ook de justitieassistent een globale prestatie staat.

Het protocolakkoord vermeldt expliciet dat Defensie kan bepalen welke werkgestraften niet aan het werk kunnen gesteld worden ‘omwille van veiligheidsredenen in de brede zin’. Na de aanvraag vanuit het justitiehuis kan Defensie een bijkomend veiligheidsonderzoek, gericht op de militaire veiligheid uitvoeren om te bekijken of een justitiabele al dan niet in aanmerking komt. Wat deze ‘veiligheidsredenen’ of ‘veiligheidsonderzoek’ precies omvatten, wordt echter niet gepreciseerd. Uit onze onderzoeksresultaten en de lijst met aangeboden ‘jobs’

³⁶¹ In het geval van een dienstverlening in het kader van de bemiddeling in strafzaken.

³⁶² In het geval van een autonome werkstraf.

³⁶³ Protocolakkoord tussen de minister van Defensie en de minister van Justitie betreffende de uitvoering van werkstraffen binnen defensie, 31 januari 2005 (in werking getreden op 1 februari 2005).

(opgenomen in bijlage van het protocolakkoord³⁶⁴), blijkt dat feiten van diefstal, geweldsmisdrijven of drugsfeiten en de aanwezigheid van een verslavingsproblematiek regelmatig als contra-indicaties zijn vermeld. Verder worden ook voorwaarden gesteld die betrekking hebben op de fysieke mogelijkheden van de werkgestrafte. We komen in Hoofdstuk 4 nog terug op deze contra-indicaties.

FOD BINNENLANDSE ZAKEN

Het recente protocolakkoord met FOD Binnenlandse Zaken dateert van 12 april 2007 en is op 1 mei 2007 in werking getreden³⁶⁵. Net zoals de overeenkomst met Defensie, biedt ook het protocolakkoord met FOD Binnenlandse Zaken een overzicht van mogelijk uit te voeren werkstraffen³⁶⁶. Justitieassistenten moeten hun vraag tot uitvoering van een werkstraf richten tot de contactpersoon van de prestatieplaats³⁶⁷. Deze contactpersoon neemt vervolgens contact op met de Stafdienst Personeel en Organisatie (P&O) om in gezamenlijk overleg na te gaan of de voorgestelde activiteit in aanmerking komt. De Stafdienst P&O vraagt de toestemming aan de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse zaken en informeert tot slot de justitieassistent en de contactpersoon van de prestatieplaats over de uiteindelijke beslissing. Na de aanvaarding van de werkstraf, contacteert de justitieassistent de contactpersoon van de prestatieplaats om de nodige administratieve formaliteiten in orde te brengen. Net zoals bij elke werkstraf, moet ook hier een overeenkomst opgesteld en ondertekend worden. De contactpersoon, de justitieassistent en de justitiabele bepalen in onderling overleg de datum van ondertekening van de overeenkomst en de datum van de aanvang van de werkstraf, waarbij de contactpersoon tevens alle praktische aspecten van de uitvoering (onder andere inzake opleiding en veiligheid) bespreekt met de justitiabele. Ook hier houdt de contactpersoon van de prestatieplaats een overzicht van de gepresteerde werkdagen bij. Op het einde van de werkstraf wordt een algemene prestatiestaat overgemaakt aan de justitieassistent, alsook aan de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse zaken. Bij ernstige problemen of kleinere problemen die zich meer dan twee maal voordoen, moet de justitieassistent zo snel mogelijk op de hoogte gebracht worden.

In tegenstelling tot het protocolakkoord met Defensie, wordt hier een expliciete procedure omschreven in geval van problemen tijdens de uitvoering van de werkstraf. Aangezien het hier eigenlijk gaat om bepalingen uit de 'overeenkomst werkstraf', zal de praktijk evenwel niet verschillen. Het protocolakkoord vermeldt tevens dat bij onbereikbaarheid van de justitieassistent, de contactpersoon het recht heeft de uitvoering van de prestaties onmiddellijk op te schorten.

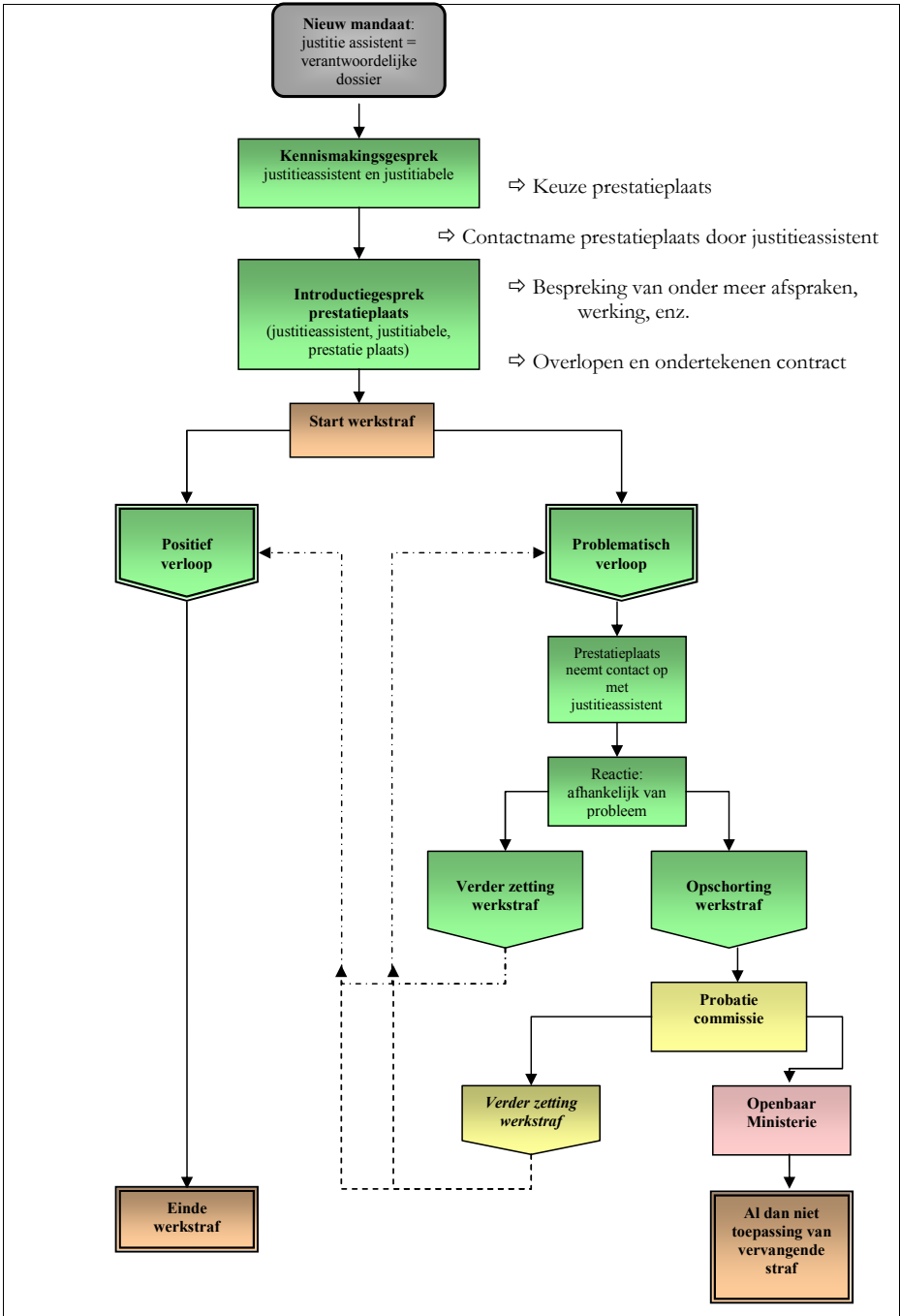
We stellen vast dat zowel bij Defensie als bij FOD Binnenlandse Zaken de te volgen procedure sterk vasthangt met de interne hiërarchische organisatiestructuur en hierdoor vrij omslachtig is.

³⁶⁴ Bijlage D van dit protocolakkoord.

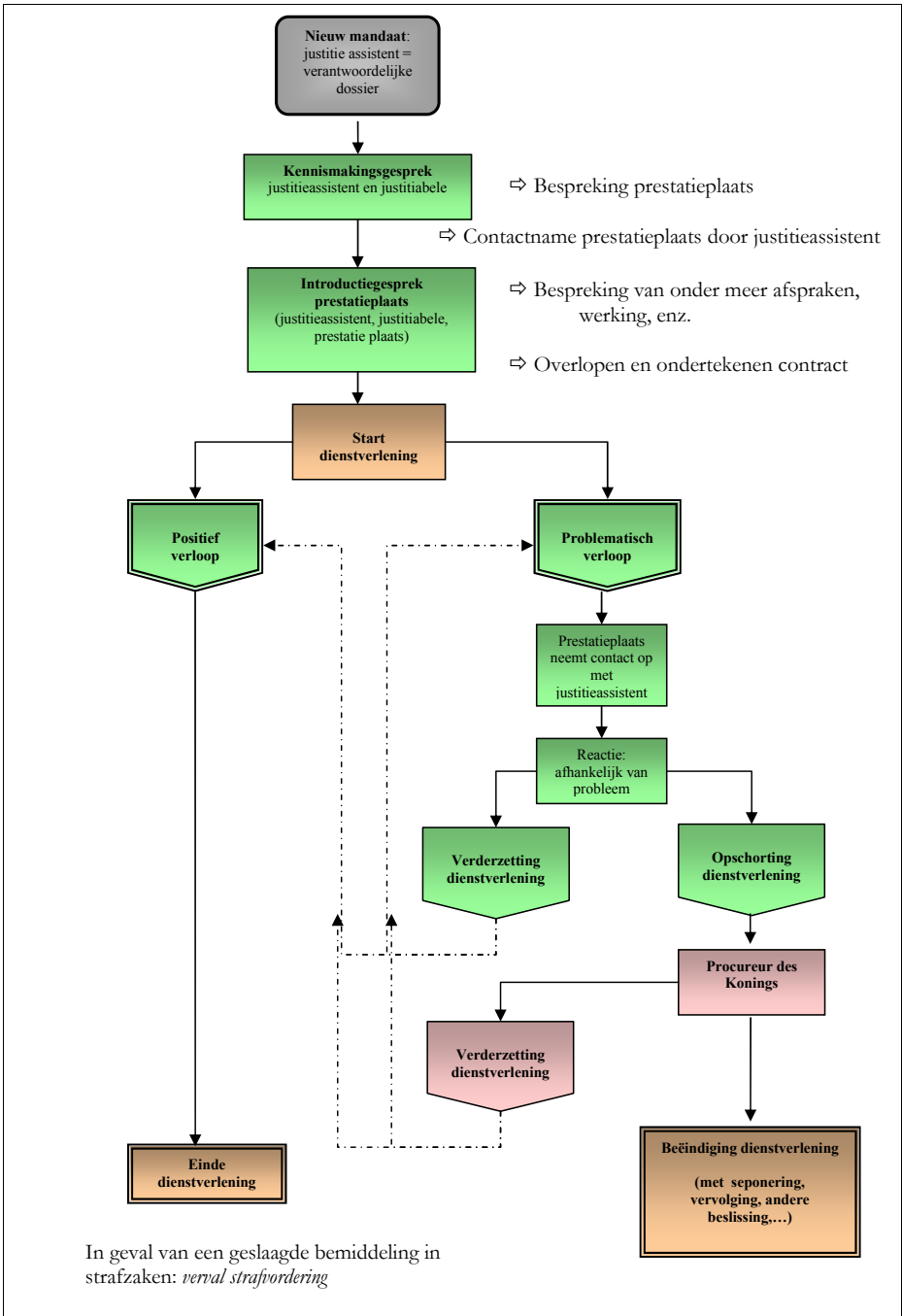
³⁶⁵ Protocolakkoord tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie betreffende de uitvoering van werkstraffen en dienstverleningen binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, 12 april 2007 (in werking getreden op 1 mei 2007).

³⁶⁶ Bijlage A van dit protocolakkoord.

³⁶⁷ De contactpersonen van de verschillende prestatieplaatsen binnen FOD Binnenlandse Zaken zijn opgenomen in bijlage B van het protocolakkoord.



Figuur 3: Traject van justitiabele in geval van een autonome werktraf (werking zonder dispatching).



Figuur 4: Traject van justitiabele in geval van een dienstverlening (werking zonder dispatching).

1.3. Werking met dispatching

1.3.1. De verdeling van dossiers tussen justitiehuizen en dispatchingprojecten

In 22 van de 27 gerechtelijke arrondissementen zijn er één of meerdere projecten met een dispatchingfunctie opgestart. Terwijl in sommige arrondissementen alle werkstrafdossiers omkaderd worden via een dispatchingproject, zien we in andere arrondissementen een werkverdeling tussen de justitiehuizen en de dispatchers. In de praktijk bestaan er verschillende wijzen waarop taken tussen de justitieassistenten en dispatchers verdeeld worden. Op basis van onze onderzoeksgegevens weerhouden we een 8-tal werkwijzen (zie figuren 5 tot en met 12). Het is evenwel mogelijk dat er in de praktijk nog uitzonderingen bestaan.

VERDELING VAN DOSSIERS TUSSEN DE JUSTITIEASSISTENT EN DE DISPATCHING

Op basis van onze vragenlijst kunnen we drie algemene werkwijzen onderscheiden in de verdeling van dossiers tussen justitieassistenten en dispatchers, waarbij in eenzelfde arrondissement de ene werkwijze de andere niet uitsluit:

- Bijna een derde van de bevroegde dispatchingprojecten (14 op 46 respondenten) geeft aan dat dossiers via *individueel overleg* worden verdeeld. Dit kan gebeuren via overleg met andere dispatchingprojecten van het gerechtelijk arrondissement (15 op 46 respondenten), met justitieassistenten (19 op 46) of met de coördinator AGM (8 op 46).
- De verdeling kan ook gebeuren op basis van een aantal *voorafgaand afgesproken criteria*, zoals de leeftijd, de gepleegde feiten of de plaats waar de werkstraf zal uitgevoerd worden (13 op 46 respondenten).
- Tot slot kan de verdeling ook eenzijdig *bepaald* worden door de *justitieassistent* (11 op 46 respondenten) of door de *coördinator AGM* (3 op 46).

Op basis van onze gesprekken hebben we een meer gedifferentieerd beeld verkregen van de verschillende werkwijzen en de gehanteerde beslissingselementen in de verdeling van dossiers (zie figuren 5 tot en met 12). De verdeling van dossiers blijkt vaak af te hangen van het werkgebied waar het dispatchingproject werkzaam is. Zoals eerder aangehaald, staan dispatchings veelal in voor de gemeente die het project heeft ingediend bij de FOD Justitie en eventueel omliggende gemeenten. Afhankelijk van het aantal projecten en het werkgebied van het dispatchingproject, kan een arrondissement in beperkte tot grote mate (of zelfs volledig) bediend worden door dispatchings. Voor de regio die niet door een dispatching wordt bediend, staat de justitieassistent in voor de dossiers. Het werkgebied van een dispatching of van een justitieassistent hoeft niet per definitie samen te vallen met de woonplaats van de justitiabele. Een justitiabele kan immers verkiezen de straf niet in de eigen woongemeente uit te voeren, bijvoorbeeld om stereotypering te vermijden of om dichterbij het werk de straf te kunnen uitvoeren. Het gebeurt dat een dispatchingproject zich beperkt tot dossiers van inwoners van de gemeente of stad waartoe het project behoort. Wellicht spelen financiële bekommernissen hier een rol, waarbij de lokale overheid niet de kosten wil dragen voor inwoners uit andere gemeenten.

Ook andere elementen kunnen een (bijkomende) rol spelen in de verdeling van dossiers. Naast het werkgebied van het dispatchingproject bekijkt men soms ook de aard van de gepleegde feiten. Zo is er een project dat louter werkstraffen wegens verkeersmisdrijven omkadert. Het project is namelijk ingebed in een vzw die werkt rond preventie en sensibilisering inzake verkeersveiligheid. In andere gevallen is de beslissing tevens afhankelijk van de beoordeling van de justitieassistent die bekijkt of de eigen prestatieplaatsen meer geschikt zijn voor een bepaalde justitiabele. In één arrondissement speelt de leeftijd van de justitiabele een rol (*zie figuur 8*). Jongvolwassenen van 18 tot 25 jaar worden doorverwezen naar het dispatchingproject. Men heeft voor deze werkwijze geopteerd omdat het project is ingebed in een vzw die zich voornamelijk richt naar minderjarigen. De vooropgestelde leeftijdscategorie vindt aansluiting bij de werking van de vzw. Men kan de prestatieplaatsen waar minderjarigen naar doorverwezen worden (bijvoorbeeld in het kader van een diversiemaatregel) ook vragen zich open te stellen voor jongvolwassenen.

In bepaalde arrondissementen zijn de beslissingscriteria minder duidelijk en spelen verschillende elementen -zoals het beschikbare aanbod, de werklast en de samenwerkingsrelatie tussen justitieassistent en dispatching- een rol. De verdeling van dossiers kan geheel afhangen van de beoordeling van de justitieassistent of wordt in andere arrondissementen bekeken tijdens het kennismakingsgesprek op het justitiehuis, waarbij zowel de justitiabele, de justitieassistent als de dispatcher aanwezig zijn.

In een aantal arrondissementen worden alle dossiers doorverwezen naar één of meerdere dispatchingprojecten van het arrondissement en staan de justitieassistenten met andere worden niet in voor de concrete invulling en omkadering van de werkstraf (*zie figuren 11 en 12*). In de arrondissementen waar er meerdere projecten zijn, hangt de onderlinge verdeling veelal af van het gebied waar de dispatching werkzaam is. In één arrondissement zien we een totaal andere werkwijze. Alle dispatchers komen wekelijks samen en verdelen de dossiers op basis van de gemeente waar de justitiabele zijn of haar werkstraf wil uitvoeren én van het beschikbare aanbod en de case load van de dispatchers (*zie figuur 12*).

Een algemene uitzondering op bovenstaande beschreven scenario's, is de samenwerking met Defensie en de FOD Binnenlandse Zaken. Zoals vastgelegd in de protocolakkoorden kunnen werkstraffen slechts aangevraagd worden via justitieassistenten. Er wordt geen melding gemaakt van dispatchingprojecten. Zelfs indien een justitiehuis in principe alle werkstrafdossiers doorverwijst naar één of meerdere dispatchingprojecten, zal de justitieassistent de uitvoering van werkstraffen bij Defensie of de FOD Binnenlandse Zaken zelf moeten aanvragen en omkaderen. Uit gesprekken blijkt dat de justitieassistent bij de aanmelding van een justitiabele en tijdens het kennismakingsgesprek de mogelijkheid van een werkstraf bij deze federale diensten nagaat. Deze afweging gebeurt niet in alle justitiehuizen systematisch, maar hangt ook af van onder meer het beschikbare aanbod in het gerechtelijk arrondissement. Indien Defensie en FOD Binnenlandse Zaken voor de justitiabele geen geschikte prestatieplaatsen bieden, zal naargelang de gevolgde werkwijze een andere prestatieplaats gezocht worden of het dossier doorverwezen worden naar een dispatchingproject.

Gezien het eerder uitzonderlijke karakter van deze procedure, hebben we deze niet opgenomen in de stroomdiagrammen.

KENNISMAKINGSGESPREK MET DE JUSTITIEASSISTENT

Analoog met de werking zonder dispatching, organiseert de justitieassistent na het ontvangen van een nieuw mandaat een gesprek met de justitiabele in het justitiehuis om meer uitleg te geven over de werkstraf, over de rol van de verschillende betrokken actoren en over de verwachtingen die naar de justitiabele toe gesteld worden. De justitieassistent bekijkt reeds voor welk soort werk de betrokkene in aanmerking komt en wat zijn of haar eventuele interesses zijn. Deze gegevens worden samen met de aanmelding schriftelijk of mondeling doorgegeven aan de dispatching met oog op de verdere omkadering van de werkstraf en het concreet bepalen van een prestatieplaats. Deze werkwijze komt in de praktijk het meeste voor. Er zijn evenwel een aantal uitzonderingen:

- Het kan zijn dat tijdens het eerste kennismakingsgesprek op het justitiehuis ook de dispatcher aanwezig is. Naast het verstrekken van de nodige informatie, kunnen de drie partijen in onderling overleg meteen overgaan tot een keuze van één of meerdere³⁶⁸ prestatieplaatsen (zie figuur 6).
- In één arrondissement worden niet alle justitiabelen bij aanvang door de justitieassistent gezien. Justitiabelen met straffen boven de 45u worden alle door de justitieassistent uitgenodigd. Bij straffen van 45u of minder bekijkt men de woonplaats van de betrokkene. Indien de justitiabele woont in een regio waar een dispatchingproject werkzaam is, wordt deze per brief ingelicht over de verdere werking met de dispatcher. De dispatcher krijgt de nodige informatie van de justitieassistent en nodigt de justitiabele uit voor een gesprek. Indien er geen dispatching voorhanden is, staat de justitieassistent in voor de omkadering en opvolging van de werkstraf en wordt er dus wel een eerste kennismakingsgesprek georganiseerd (zie figuur 10). Het justitiehuis opteede voor deze werkwijze omwille van een te grote werklast bij de justitieassistenten.
- Een derde uitzondering situeert zich op het niveau van de keuze van de prestatieplaats. In één arrondissement zien we dat de justitieassistent vaak al een aantal concrete prestatieplaatsen bespreekt met de justitiabele en deze doorgeeft aan de dispatcher (bijvoorbeeld aan de hand van een 'top 5'). Het justitiehuis beschikt namelijk over een lijst met de prestatieplaatsen van de dispatching. Men heeft wel een zicht op dit aanbod, maar niet op de beschikbaarheid van deze prestatieplaatsen. De dispatcher bekijkt dan -rekening houdend met de voorkeuren- welke plaats al dan niet beschikbaar is (zie figuur 8). In een ander arrondissement wordt de prestatieplaats steeds bepaald tijdens het gesprek tussen de justitieassistent en de justitiabele. Indien de gekozen plaats zich situeert binnen het werkgebied van een dispatchingproject, is de dispatcher louter belast met het contacteren van deze prestatieplaats en met de verdere omkadering van de werkstraf (zie figuur 9).

DE INFORMATIEDOORSTROOM VAN JUSTITIEASSISTENT NAAR DISPATCHING

Bij de doorverwijzing van een dossier door de justitieassistent, krijgt de dispatcher informatie over de betrokkene om een geschikte prestatieplaats te vinden (indien er nog geen prestatieplaats vastgelegd werd) en de werkstraf op te starten. Deze informatie wordt vaak

³⁶⁸ Omdat de prestatieplaats nog moet gecontacteerd worden en een prestatieplaats mogelijk toch niet beschikbaar blijkt te zijn, worden er wel eens meerdere (potentiële) prestatieplaatsen geselecteerd.

schriftelijk maar soms ook telefonisch meegedeeld. De mate waarin informatie over de justitiabele gedeeld wordt, varieert naargelang het justitiehuis (en zelfs de justitieassistent). De dispatcher krijgt steeds algemene informatie over de betrokkene (bijvoorbeeld aantal uren, vervoermogelijkheden, beschikbare dagen, enz.). De verschillen tussen de justitiehuisen situeren zich eerder op het vlak van de informatiedoorstroming inzake de feiten en het gerechtelijk verleden.

In verschillende arrondissementen legt men sterk de nadruk op het beroepsgeheim van de justitieassistent en stelt men dat informatie over de feiten en het gerechtelijk verleden niet mogen doorgegeven worden aan dispatchingprojecten. Dit bemoeilijkt soms de werking van deze projecten. Dispatchings moeten immers op zoek gaan naar een geschikte prestatieplaats voor de betrokkene, waarbij men rekening moet houden met de door de prestatieplaats gestelde uitsluitingcriteria (bijvoorbeeld geen geweldsdelicten) en de contacten die mogelijk zijn op de prestatieplaats (bijvoorbeeld met bejaarden of kinderen). Om problemen te vermijden, willen dispatchingprojecten de voorwaarden van de prestatieplaatsen respecteren. Men is immers afhankelijk van de 'goodwill' van deze prestatieplaatsen. Het niet beschikken over informatie inzake de feiten en het gerechtelijk verleden bemoeilijkt dit echter. In verschillende gerechtelijke arrondissementen lost het justitiehuis dit op door bij de doorverwijzing van het dossier een aantal 'contra-indicaties' mee te geven (bijvoorbeeld 'niet werken met minderjarigen') zodat de dispatcher zich beter kan oriënteren. Omdat de dispatcher over eerder beperkte informatie beschikt en bijgevolg de geschiktheid van een prestatieplaats niet ten volle kan beoordelen, moet de justitieassistent in principe een prestatieplaats goedkeuren. Dit gebeurt evenwel niet op systematische wijze. Vaak hebben de projecten reeds een beeld van de feiten op basis van de vermelde contra-indicaties en vertrouwt de justitieassistent op de expertise van de dispatcher. In een aantal arrondissementen gaat men dan weer uit van een '*gedeeld beroepsgeheim*' en ontvangt de dispatcher wel informatie over de feiten en eventueel het gerechtelijk verleden. Het betreft hier eerder algemene informatie zoals de classificatie van de feiten en niet om gedetailleerde informatie zoals de uiteenzetting van de feiten. Zoals we kunnen nalezen in een dienstorder van de Dienst Justitiehuisen, is het begrip 'gedeeld beroepsgeheim' uit de praktijk ontstaan en staat dit niet omschreven in wetteksten.³⁶⁹ In de algemene bespreking van de uitvoeringspraktijk van de werkstraf (*zie Hoofdstuk 5*) gaan we dieper in op deze discussie omtrent het (gedeeld) beroepsgeheim van de justitieassistent.

Het is uiteraard mogelijk dat de dispatcher –al dan niet op vraag– meer informatie verkrijgt via de justitiabele tijdens het kennismakingsgesprek. Het is eveneens denkbaar dat er tijdens driehoeksgesprekken vlugger informatie wordt gedeeld. De informatiedoorstroom blijkt met andere woorden af te hangen van hoe de justitiehuisen en dispatchings zich organiseren rond de omkadering van de werkstraf. Belangrijk is dat men moet komen tot een werkbare samenwerking waarbij de zoektocht naar een geschikte prestatieplaats voor een justitiabele geoptimaliseerd wordt.

Wanneer we de gegevens van onze vragenlijst bekijken, blijkt dat slechts een klein aantal dispatchingprojecten (4 op 50 respondenten) *nooit* beschikt over informatie over de *feiten*. Anderen worden *soms* (13 op 50), *meestal* (8 op 50) of zelfs *altijd* (7 op 50) ingelicht. In 18 op 50 arrondissementen beschikt men louter over algemene contra-indicaties met betrekking tot het type prestatieplaats. De projecten die *soms tot altijd* beschikken over informatie inzake de feiten,

³⁶⁹ Interne dienstorder Dienst Justitiehuisen, *Dienstorder ter verduidelijking van de deontologische principes van de justitieassistent. Belangrijkste deontologische principes en bepaalde methodologische aspecten*, 28 juli 2003.

verkrijgen deze gegevens via de justitieassistent (27 op 34 respondenten) en/of via de justitiabele (26 op 34).

Ruim de helft van de respondenten vindt het noodzakelijk om *steeds* op de hoogte te zijn van de gepleegde feiten (27 op 50 respondenten), terwijl anderen dit *slechts in bepaalde gevallen* noodzakelijk achten (16 op 50). Men vindt dit nodig vanuit de bekommernis een geschikte prestatieplaats te vinden voor een justitiabele, waarbij men de voorwaarden van de prestatieplaats ten volle kan respecteren. Slechts een minderheid (7 op 50) vindt deze informatie *niet nodig*, niettegenstaande het belang van contra-indicaties wordt vermeld.

De resultaten uit de vragenlijst met betrekking tot informatie inzake het *gerechtelijk verleden* geeft een iets anders beeld. Ongeveer een vijfde van de respondenten is *nooit* op de hoogte van het gerechtelijk verleden (11 op 50 respondenten). Anderen beschikken *louter over een aantal contra-indicaties* (15 op 50). Van de 24 respondenten die wel informatie krijgen, is dit in de meeste gevallen (18) *soms*, bij 5 *meestal* en slechts bij 1 respondent *altijd*. Hoewel de verschillen eerder klein zijn, zien we dat dispatchingprojecten minder op de hoogte zijn van het gerechtelijk verleden dan van de feiten waarvoor de werktraf werd opgelegd. Deze informatie wordt voornamelijk verstrekt door de justitieassistent (21 op 26 respondenten) en in mindere mate door de justitiabele zelf (16 op 26). Ook hier zien we met andere woorden dat er regelmatig wordt uitgegaan van een ‘gedeeld beroepsgeheim’.

Wat het gerechtelijk verleden betreft, vindt ruim de helft van de respondenten het slechts in bepaalde gevallen noodzakelijk om hiervan op de hoogte te zijn (26 op 49 respondenten). Anderen vinden dit *steeds* nodig (16 op 49). Ook hier speelt het zoeken naar een geschikte prestatieplaats, naast het inschatten van risico’s een rol. Een minderheid blijkt deze informatie niet belangrijk te vinden (7 op 49).

Iets meer dan de helft van de bevraagde dispatchings (27 op 48 respondenten) geeft aan over meer informatie te willen beschikken. Naast de feiten en het gerechtelijk verleden, worden ook de aanwezigheid van verslavingsproblemen en psychiatrische problemen vermeld, met oog op het vinden van een geschikte prestatieplaats.

* BEPALINGEN BPR:

De justitieassistent geeft ‘noodzakelijke gegevens’ door aan de dispatcher, zodat deze een geschikte prestatieplaats kan vinden. Er zijn verschillende werkwijzen voor de autonome werktraf en de dienstverlening:³⁷⁰

Autonome werktraf

De justitieassistent stelt een doorverwijzingsfiche op en bezorgt dit (via mail of post) aan de dispatcher. Deze fiche omvat vier luiken: 1) Gegevens betreffende de justitiabele, 2) Gerechtelijk kader (met onder meer aantal opgelegde uren, einddatum), 3) Werkzaamheden (met onder meer voorkeur tijdstip, periode en plaats van werkzaamheden), 4)

³⁷⁰ De autonome werktraf en de dienstverlening werden in verschillende werkgroepen behandeld. Hierdoor zijn de bepalingen op een verschillende wijze verwoord en zijn er zelfs een aantal verschillen in de te volgen procedures.

De bepalingen uit de BPR die in dit rapport aangehaald worden, zijn niet letterlijk overgenomen, maar worden eerder gesynthetiseerd weergegeven. We bespreken in dit deel bepalingen voor de werking met een dispatching. De algemene werkwijzen zijn tevens geldig voor de werking zonder dispatch, waarbij de vermelde taken door de justitieassistent worden uitgevoerd.

Aandachtspunten (taal). Verder kan de justitieassistent een aantal contra-indicaties aangeven, namelijk 'Contact met minderjarigen vermijden', 'Contact met medicatie vermijden' of 'Andere'.

Met de BPR gaat men met andere woorden niet uit van een gedeeld beroepsgeheim. Zoals reeds in verschillende arrondissementen het geval is, kan men enkel werken met contra-indicaties.

Dienstverlening

In het kader van de dienstverlening wordt geen melding gemaakt van een doorverwijzingsfiche. De justitieassistent moet de dispatcher (via mail, telefoon of brief) op de hoogte brengen van de uitvoeringsmodaliteiten van de dienstverlening (aantal uren, begin van de maatregel, voorkeur van plaats/aard waar dienstverlening kan uitgevoerd worden en eventuele contra-indicaties). Deze verschillende werkwijze kan in de praktijk tot verwarring leiden, aangezien men voor de autonome werkstraf en dienstverlening eigenlijk met dezelfde diensten werkt.

KENNISMAKINGSGESPREK MET DE DISPATCHING

Nadat een dossier werd doorverwezen naar een dispatchingproject, nodigt de dispatcher de justitiabele uit voor een kennismakingsgesprek. Soms moet de justitiabele zelf contact opnemen met het dispatchingproject. Tijdens dit gesprek worden verschillende zaken besproken, zoals het verdere verloop van de werkstraf, de werking en de rol van de dispatcher, de verwachtingen naar de betrokkene toe en de mogelijke gevolgen van een problematisch verloop van de werkstraf. Rekening houdend met de informatie gekregen via de justitieassistent, bekijkt de dispatcher tijdens dit gesprek welk soort werk en welke prestatieplaats het meest geschikt en aangepast is aan onder meer de vaardigheden, fysieke mogelijkheden, persoonlijkheid en interesses van de justitiabele. Wat dit laatste betreft, geven alle dispatchingprojecten in de vragenlijst aan rekening te houden met de voorkeuren van de justitiabele om de motivatie van de betrokkene en de slaagkansen van de werkstraf zo veel mogelijk te verhogen. Dit wil echter niet zeggen dat justitiabelen volledig vrij zijn in de keuze van een prestatieplaats. Een prestatieplaats wordt in overleg bepaald, waarbij de dispatcher ook met andere elementen rekening moet houden, zoals het beschikbare aanbod, het profiel dat past in een bepaalde setting en de uitsluitingscriteria en voorwaarden van de de prestatieplaatsen. Na dit kennismakingsgesprek wordt de justitieassistent veelal op de hoogte gesteld van het verloop van dit gesprek en de gekozen prestatieplaats. In bepaalde gevallen gaat de justitieassistent na of deze gekozen prestatieplaats geschikt is.

** BEPALINGEN BPR:*

De BPR geeft niet aan wie contact moet opnemen: de justitiabele of de dispatcher. Er wordt ook niet aangegeven wat men moet doen indien de justitiabele niets van zich laat horen.

De BPR bepaalt expliciet dat de dispatcher informatie doorgeeft aan de justitieassistent over het verloop van het kennismakingsgesprek, opdat de justitieassistent via een database met prestatieplaatsen (met contra-indicaties) kan nagaan of de voorgestelde prestatieplaats geschikt is. Indien de justitieassistent akkoord gaat, stelt deze de overeenkomst op (zie infra).

DRIEHOEKSGESPREKKEN MET DISPATCHING, JUSTITIEASSISTENT EN JUSTITIABELE

In een aantal gerechtelijke arrondissementen zien dispatchingprojecten de justitiabele samen met de justitieassistent. Dit gesprek kan plaatsvinden nadat de justitieassistent de betrokkene reeds heeft ontmoet (zie figuur 7), terwijl in andere gevallen zowel de justitieassistent als de dispatcher de justitiabele voor het eerst ontmoeten tijdens dit driehoeksgesprek (zie figuur 6). Deze laatste werkwijze heeft als voordeel dat alles tijdens één gesprek kan besproken en geregeld worden en de justitiabele zich slechts één keer moet verplaatsen. Zoals hierboven beschreven bij de kennismakingsgesprekken met de justitieassistent en de dispatching, heeft het driehoeksgesprek als doel de justitiabele te informeren over de verschillende aspecten van de werkstraf en een geschikte prestatieplaats te zoeken. Omdat de verschillende partijen elkaar samen ontmoeten, kan men eventuele misverstanden vermijden en de verwachtingen en de rol van de drie partijen duidelijk stellen.

In één arrondissement zien we dan weer een andere werkwijze. Nadat de dispatcher de justitiabele heeft ontmoet en een prestatieplaats werd bepaald, wordt een tweede gesprek in het justitiehuis met de justitieassistent gepland. Tijdens deze ontmoeting overlopen en ondertekenen de drie partijen samen de overeenkomst. Dit gesprek biedt tevens de kans om alle afspraken en verwachtingen nogmaals op een rijtje te zetten (zie figuur 12). Soms is de contactpersoon van de prestatieplaats ook op dit gesprek aanwezig. De ondertekening van de overeenkomst in het justitiehuis vormt eerder een uitzondering. Meestal gebeurt dit op de prestatieplaats (zie *infra*).

Wanneer we de dispatchingprojecten per Gewest bekijken, zien we duidelijke verschillen in het al dan niet organiseren van zo'n driehoeksgesprek, zoals blijkt uit onze vragenlijst. Op basis van deze gegevens kunnen we echter niet onderscheiden of de justitieassistent de justitiabele reeds heeft ontmoet en of deze gesprekken zich situeren in de kennismakingfase of in een latere fase waarbij de overeenkomst ondertekend wordt. Driehoeksgesprekken worden voornamelijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Waals Gewest georganiseerd. Meer dan de helft van de *Brusselse dispatchings* (6 op 10 respondenten) ontmoet de justitiabele *steeds* samen met de justitieassistent. Bij 3 projecten gebeurt dit *meestal*. Slechts 1 project vermeldt dat er *nooit* een driehoeksgesprek plaatsvindt. In het *Waals Gewest* werkt de helft van de dispatchingprojecten via een driehoeksgesprek (13 op 24 respondenten), 2 projecten organiseren dit *meestal*, 3 op de 24 slechts *af en toe*. Een vierde van de projecten geeft aan *nooit* te werken via driehoeksgesprekken (6 op 24). Bij de *Vlaamse dispatchingprojecten* vormen driehoeksgesprekken een uitzondering (2 op 15 respondenten). Bij 13 op 15 op de 15 projecten worden de voorbereidende gesprekken vooral apart gehouden, met een eerste gesprek tussen de justitieassistent en de justitiabele in het justitiehuis en een volgend gesprek tussen de dispatching en de justitiabele.

INTRODUCTIEGESPREK OP DE PRESTATIEPLAATS

Nadat de dispatcher contact heeft opgenomen met de prestatieplaats en de werkstraf kan opgestart worden, wordt in principe een introductiegesprek op de prestatieplaats gepland. Het introductiegesprek verloopt gelijkaardig als beschreven in de werking zonder dispatching (zie *supra*). Het grote verschil is dat hier de dispatcher de contactpersoon is voor de prestatieplaats. De justitieassistent is eerder uitzonderlijk aanwezig bij dit gesprek. In de praktijk zien we bovendien dat tevens de dispatcher niet altijd aanwezig is bij de ontmoeting tussen de justitiabele en de prestatieplaats. Opnieuw speelt de werkdruk vaak een belangrijke rol. Als het gaat om korte werkstraffen en goed gekende prestatieplaatsen, wordt een driehoeksgesprek

tussen de dispatcher, de prestatieplaats en de justitiabele niet altijd nodig geacht. Uitzonderlijk houdt men dit gesprek op de dienst van de dispatcher of in het justitiehuis samen met de justitieassistent.

DE OVEREENKOMST

Meestal wordt de overeenkomst inzake de werkstraf besproken en ondertekend tijdens het introductiegesprek. De overeenkomst wordt in vier exemplaren opgesteld: voor de justitiabele, de prestatieplaats, de dispatcher en de justitieassistent. In de praktijk bestaan er verschillende werkwijzen inzake het ondertekenen van de overeenkomst:

- De overeenkomsten worden ondertekend tijdens het introductiegesprek door de dispatcher, de prestatieplaats en de justitiabele. Dit kan zowel op de prestatieplaats als op dienst van de dispatcher doorgaan. De vier exemplaren worden overgemaakt aan de justitieassistent die als laatste ondertekent. Deze stuurt de exemplaren voor de andere partijen terug, hetzij naar de dispatcher die de overeenkomsten verder verspreidt, hetzij rechtstreeks naar de betrokkenen. Het nadeel van deze procedure is dat documenten verschillende keren moeten opgestuurd worden, alvorens elke partij een exemplaar heeft.
- Om de administratieve afhandeling te vereenvoudigen, geberut het dat de justitieassistent reeds vier (blanco) overeenkomsten ondertekent alvorens deze over te maken aan de dispatcher. Tijdens het introductiegesprek ondertekenen de andere partijen de documenten en krijgen deze meteen een exemplaar mee. De dispatcher moet alleen nog de overeenkomst bestemd voor de justitieassistent terugsturen naar het justitiehuis. Ondanks de praktische voordelen van deze werkwijze, heeft dit een impact op de rol en positie van de justitieassistent. Ook al wordt een dossier doorverwezen naar een dispatching, de justitieassistent blijft hierover verantwoordelijk. In de gevallen waar de justitieassistent niet aanwezig is op het introductiegesprek op de prestatieplaats, kan deze alvorens de overeenkomsten te ondertekenen nog verifiëren of er adequate afspraken gemaakt werden. Indien de justitieassistent de overeenkomsten reeds blanco ondertekent, wordt de verantwoordelijkheid bij de dispatcher gelegd.
- De justitieassistent, dispatcher en justitiabele ontmoeten elkaar tijdens een driehoeksgesprek. Tijdens dit gesprek wordt onder meer de overeenkomst besproken en ondertekend. Nadien bezorgt de dispatcher de documenten ter ondertekening aan de prestatieplaats (bijvoorbeeld bij aanvang of tijdens het verloop van de werkstraf) om dan vervolgens elke partij een exemplaar te bezorgen. Deze werkwijze doet de vraag rijzen welke gegevens reeds ingevuld zijn tijdens het driehoeksgesprek, gezien de afwezigheid van de prestatieplaats. Mogelijk zijn er telefonisch reeds zaken besproken met de prestatieplaats en kan de overeenkomst volledig opgesteld worden. Het is eveneens denkbaar dat een aantal zaken pas later worden ingevuld.
- De vier partijen komen samen en ondertekenen de overeenkomst, hetzij op de prestatieplaats, het dispatchingproject of het justitiehuis. Administratief gezien is dit de meest eenvoudige werkwijze. De verschillende partijen moeten zich evenwel op eenzelfde moment kunnen vrijmaken. Deze werkwijze lijkt in de praktijk eerder uitzondering dan regel te zijn.

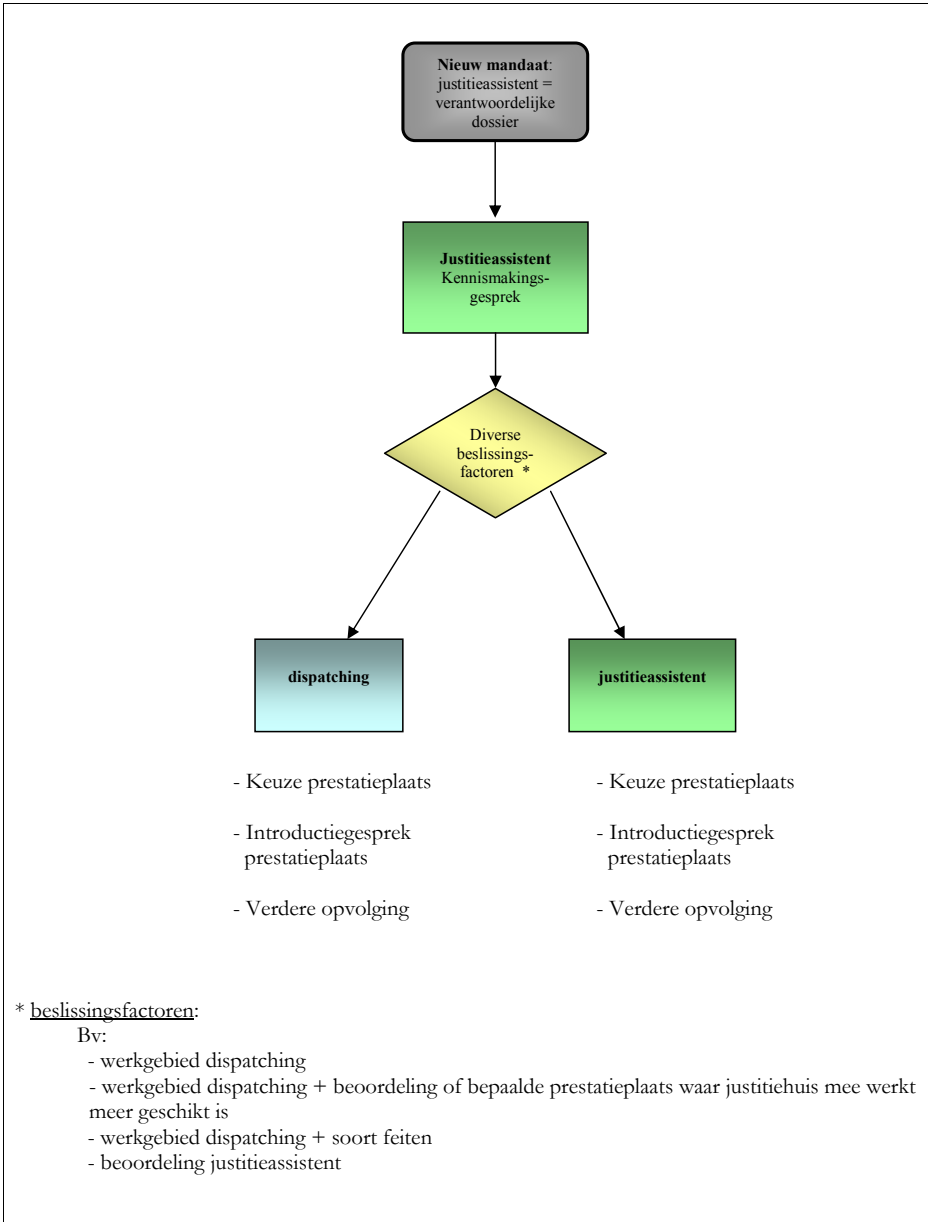
In de praktijk blijkt dat overeenkomsten niet altijd opgemaakt en ondertekend worden vóór de start van de werkstraf. Het laten ondertekenen van de documenten door de verschillende partijen kan namelijk enige tijd in beslag nemen, waardoor de justitiabele met vertraging aan zijn werkstraf moet beginnen. In bepaalde gemeenten moet de overeenkomst bijvoorbeeld voor de gemeenteraad komen en ondertekend worden door de burgemeester (als contactpersoon van de prestatieplaats). Om vertragingen te vermijden en de uitvoering van de werkstraf mogelijk te maken binnen de opgelegde termijn, laat men de justitiabele reeds van start gaan. Overeenkomsten zijn bovendien niet altijd volledig ingevuld. Verder gebeurt het wel eens dat de dispatcher de overeenkomst eveneens ondertekent in de hoedanigheid van 'prestatieplaats'. De dispatcher ondertekent de overeenkomst als 'vertegenwoordiger van de gemeente', omdat het dispatchingproject behoort tot de gemeente en de dispatcher als contactpersoon van de gemeente (of prestatieplaats) beschouwd wordt. Dit vormt ons inziens een heel ambigue situatie, waarbij het onderscheid tussen dispatching, werkvloer en prestatieplaats vaag wordt. Soms ondertekent de dispatching zelfs in naam van een andere prestatieplaats dan de eigen gemeente, zoals een vzw. Wellicht spelen tijdsdruk en werklast hierbij een rol. Dit suggereert dat een prestatieplaats soms onvoldoende of zelfs niet op de hoogte is van alle verwachtingen en plichten die gesteld worden.³⁷¹ Prestatieplaatsen moeten echter ook voldoende ingelicht zijn over het engagement dat ze aangaan.

* BEPALINGEN BPR:

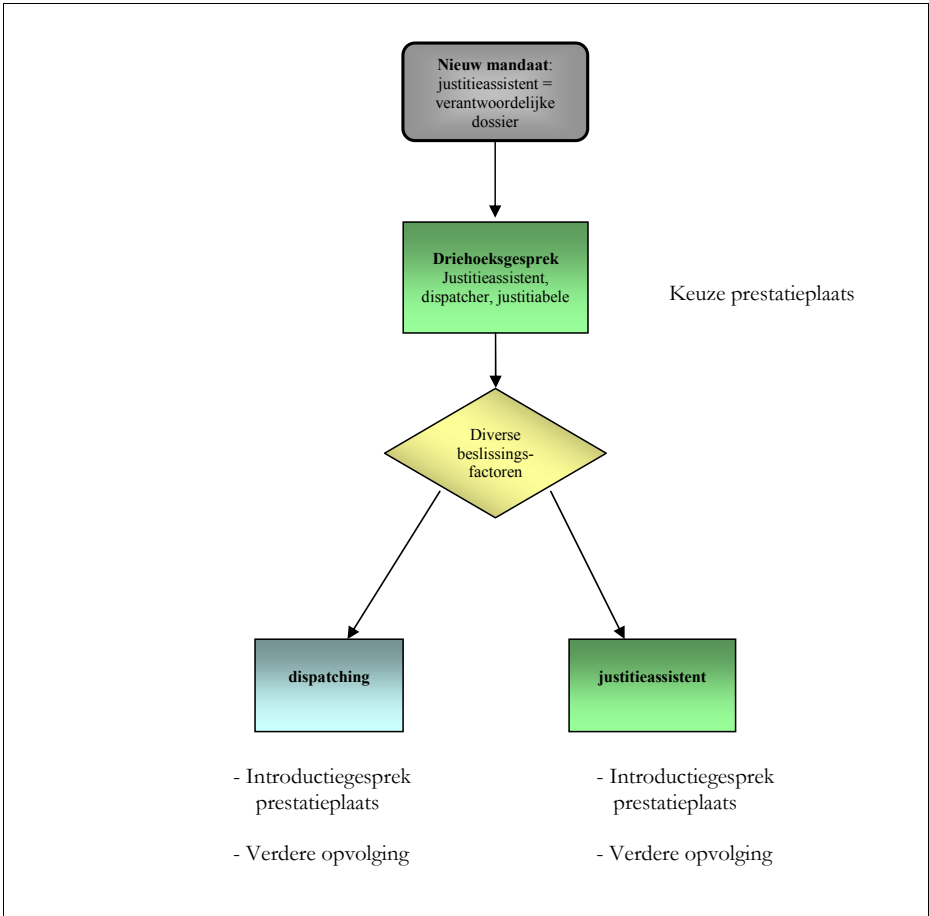
De justitieassistent moet akkoord gaan met de voorgestelde prestatieplaats alvorens de dispatcher een afspraak maakt met de prestatieplaats voor een kennismakingsgesprek. De justitieassistent vult de overeenkomst in met de gegevens doorgekregen via de dispatcher, stelt voor elke partij een exemplaar op en bezorgt deze aan de dispatcher. De overeenkomst wordt nog niet ondertekend door de justitieassistent. De dispatcher vult de overeenkomst verder in en maakt een afspraak met de prestatieplaats en de justitiabele voor een kennismakingsgesprek. Na het kennismakingsgesprek ontvangt de justitieassistent van de dispatcher alle exemplaren van de overeenkomst. Indien de justitieassistent akkoord gaat, ondertekent hij deze en maakt de exemplaren voor de dispatcher en prestatieplaats over aan de dispatcher. De justitieassistent bezorgt zelf een getekend exemplaar aan de justitiabele.

Deze bepalingen weerspiegelen de rol van justitieassistent als verantwoordelijke van het dossier. Belangrijke beslissingen worden toegeschreven aan de justitieassistent, terwijl in de huidige praktijk vaak meer verantwoordelijkheid gelegd wordt bij de dispatcher.

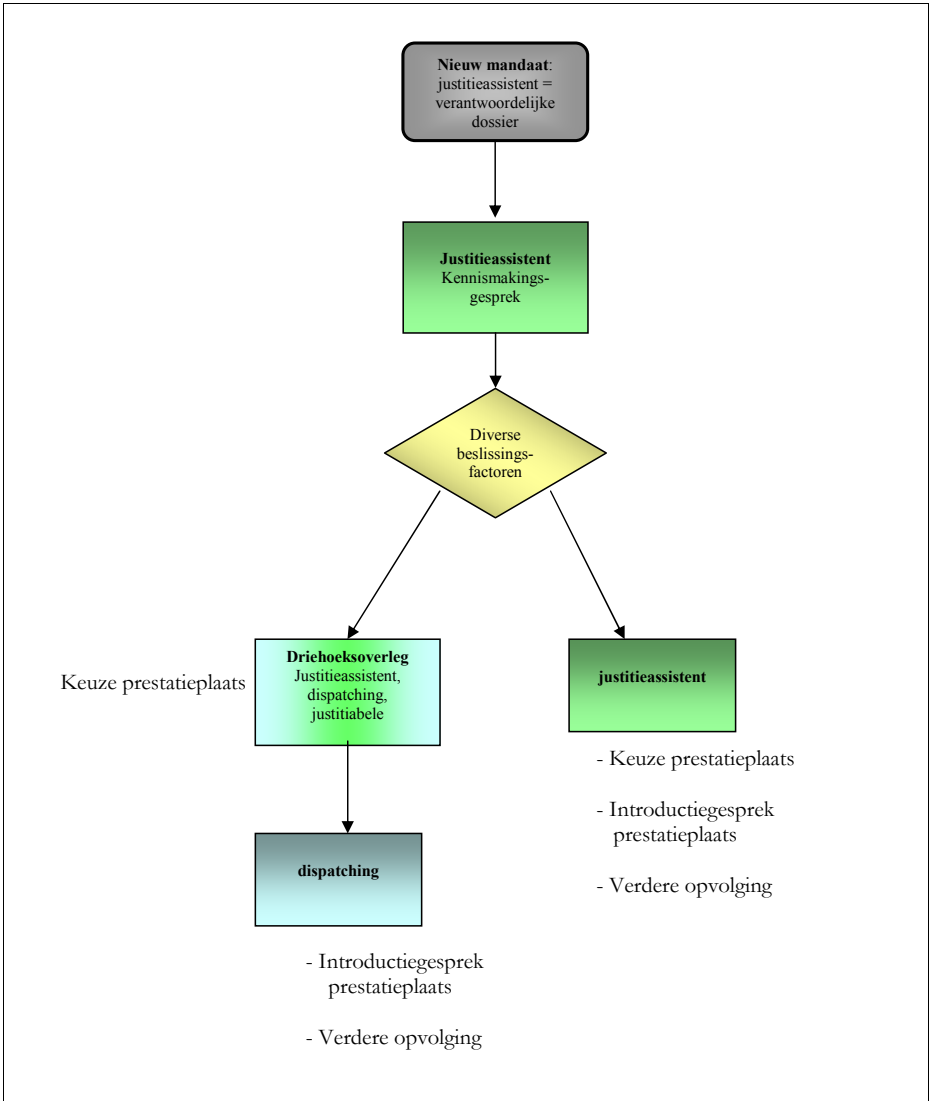
³⁷¹ Zo moeten bijvoorbeeld de werkomstandigheden "in overeenstemming zijn met de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid. Indien specifieke bepalingen uit het huishoudelijke reglement van de prestatieplaats van toepassing zijn op de werkgestrafte, dient deze hiervan voorafgaandelijk in kennis te worden gesteld." (Art. 2.4 van de overeenkomst werkstraf). Met de dienstorder van 19 juli 2006 werd het juridisch statuut van de werkgestrafte en dienstverlener uitgeklaard onder meer in het kader van de reglementering betreffende het welzijn van werknemers bij de uitvoering van hun werk. Dit ging gepaard met het expliciteren van een aantal voorwaarden waar de prestatieplaats aan moet voldoen. In de praktijk bracht dit in een aantal gerechtelijke arrondissementen enige beroering teweeg. We komen hier in Hoofdstuk 5 op terug.



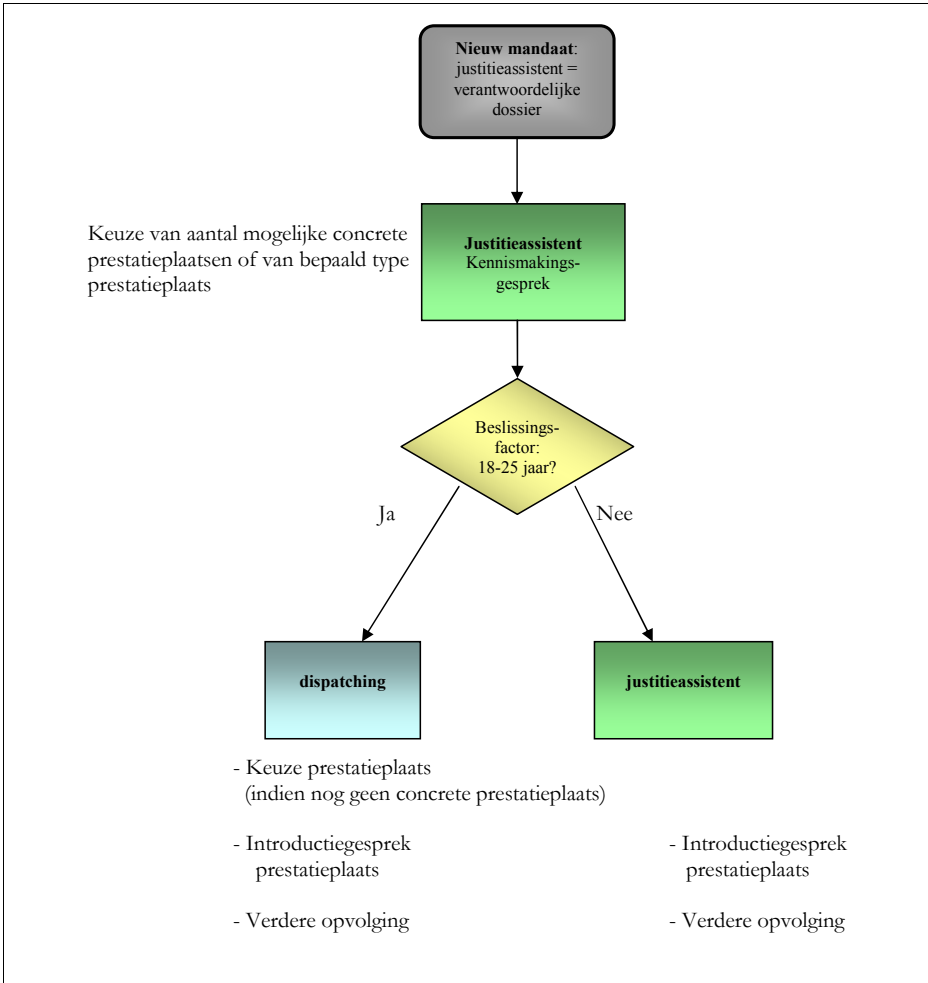
Figuur 5: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 1).



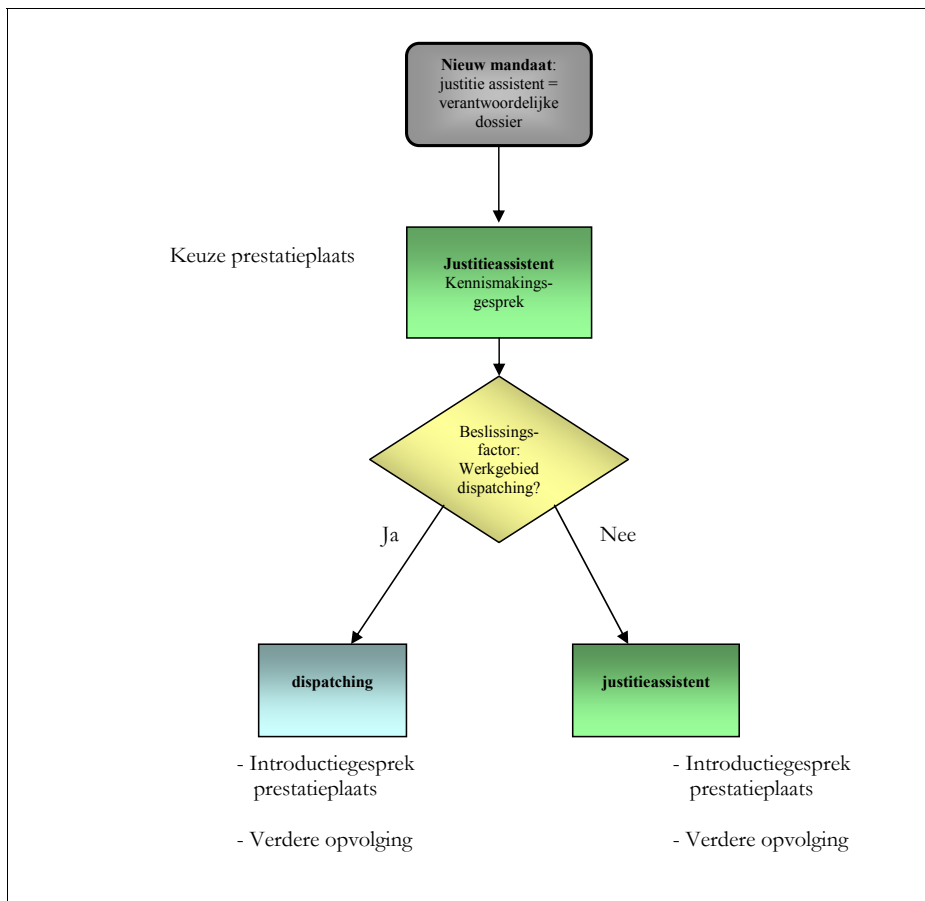
Figuur 6: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 2).



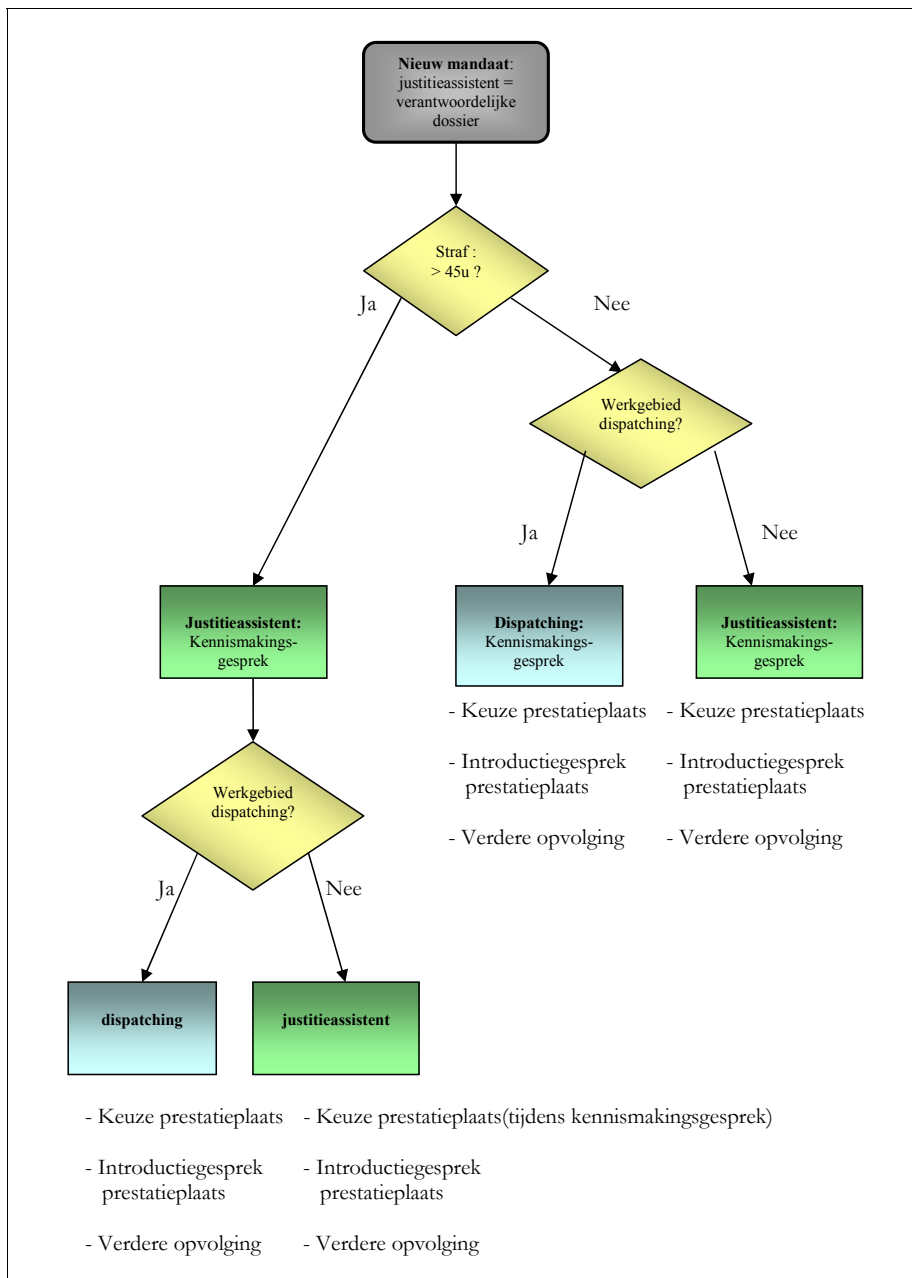
Figuur 7: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 3).



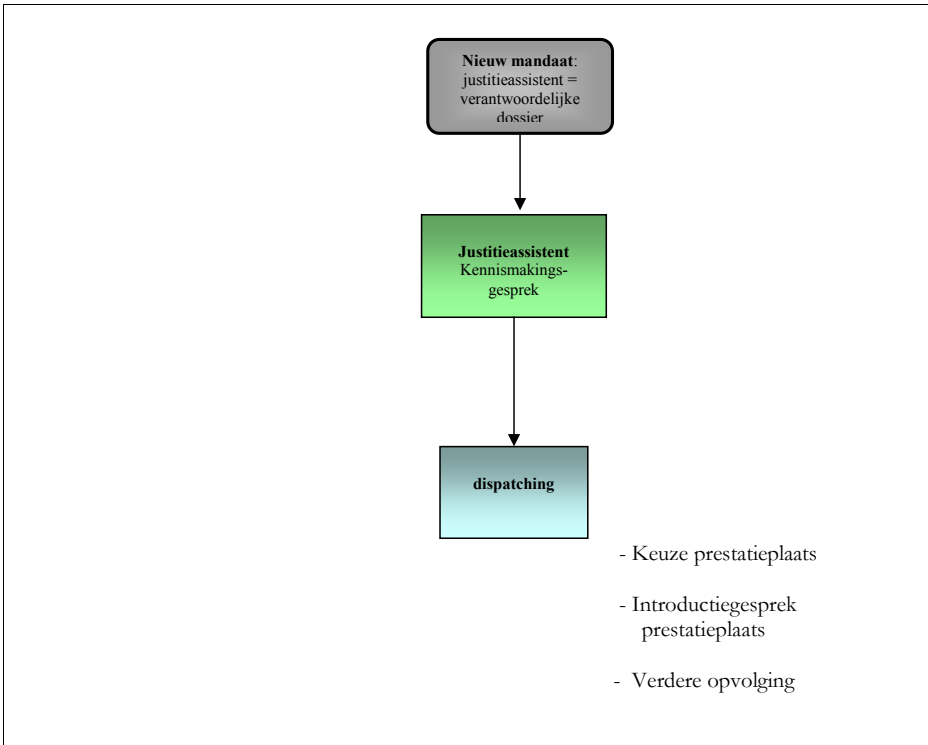
Figuur 8: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 4).



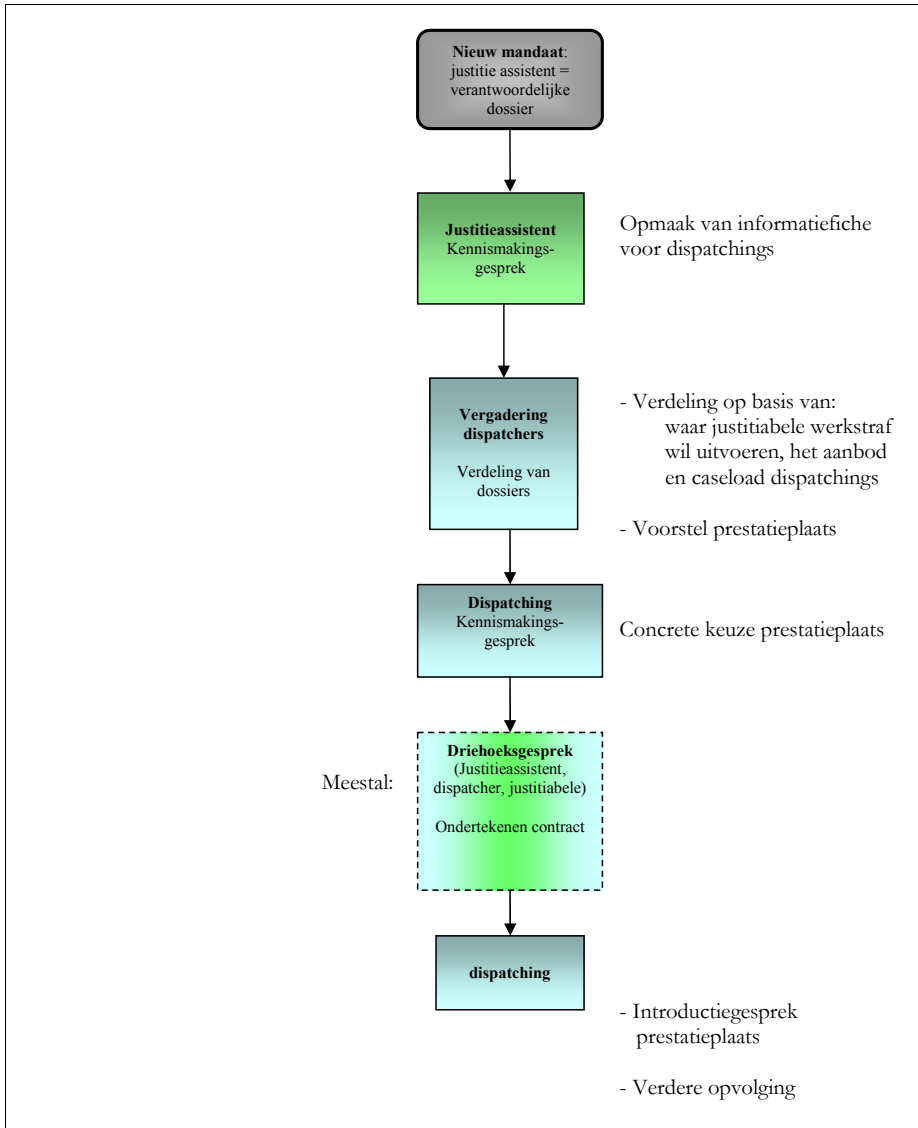
Figuur 9: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 5).



Figuur 10: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 6).



Figuur 11: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 7).



Figuur 12: Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 8).

1.3.2. Werking met dispatching: het verloop van de werkstraf

Hoewel justitieassistenten (in de werking zonder dispatching) en dispatchings op vrij gelijkaardige wijze werkstraffen omkaderen, zien we tijdens het verloop van de werkstraf een aantal verschillende werkwijzen. Voor een overzicht van het traject van een justitiabele in het geval van een autonome werkstraf en van een dienstverlening, verwijzen we naar figuren 13 en 14.

POSITIEF VERLOOP VAN DE WERKSTRAF

Ons veldonderzoek doet vermoeden dat, in het geval van een positief verloop van de werkstraf, dispatchers de prestatieplaats meer bezoeken, terwijl de justitieassistenten zich eerder beperken tot telefonische contacten. Wellicht speelt de werkdruk hier een belangrijke rol. Bovendien vormt de omkadering van werkstraffen de essentiële opdracht van dispatchingprojecten, terwijl justitieassistenten meestal een ruimer takenpakket hebben (zoals begeleiding in probatiedossiers, uitvoeren van maatschappelijke enquêtes, enz).

Uit onze vragenlijst blijkt dat bijna de helft van de dispatchings (20 op 50 respondenten) steeds een bezoek (of mogelijk meerdere) aflegt tijdens de werkstraf. Vooral in het Waals Gewest blijkt dit vaak systematisch deel uit te maken van de opvolging door de dispatchingprojecten³⁷². Bij anderen spelen verschillende elementen een rol, zoals de duur van de werkstraf, de zwaarte van het dossier, de relatie met de prestatieplaats en de werklust van de dispatcher. De bedoeling van een dergelijk bezoek is eerder uiteenlopend, gaande van het behouden van contact, het ondersteunen van de prestatieplaats en de werkgestrafte, het positief bekrachtigen van de werkgestrafte, tot het uitoefenen van controle. Verder gaat men sneller over tot deze bezoeken bij een eerder moeilijk of problematisch verloop van de werkstraf, waar bijvoorbeeld opnieuw duidelijke afspraken gemaakt moeten worden. Hoewel het hier kan gaan om een onverwachte controle, is dit zeker niet altijd het geval. Dit kan ook eerder toevallig gebeuren, omdat de dispatcher in de buurt is of aanwezig is op de prestatieplaats voor de bespreking of opstart van een nieuw dossier. Ongeveer een vierde van de bevraagde dispatchingprojecten (12 op 49 respondenten) geeft aan dat deze bezoeken steeds onaangekondigd afgelegd worden, althans voor de werkgestrafte. Vaak wordt de verantwoordelijke van de prestatieplaats wel op de hoogte gesteld. Uiteraard zijn naast deze bezoeken ook telefonische contacten mogelijk.

Regelmatige contacten tussen de dispatchingprojecten en de justitieassistent tijdens het verloop van de werkstraf blijken de regel (46 op 49 respondenten). Deze contacten, op initiatief van de justitieassistent of van de dispatcher, kaderen voornamelijk in een algemene opvolging van de werkstraf. Ook situaties zoals een problematisch verloop van de werkstraf, wijzigingen van uurroosters, adreswijzigingen van de justitiabele of ziekte kunnen aanleiding geven tot deze contacten. Een aantal Waalse en Brusselse projecten geeft aan dat de justitieassistent (al dan niet op vraag van de dispatcher) *wel eens* een bezoek aflegt op de prestatieplaats (11 op 50 respondenten). Dit gebeurt eerder indien er zich problemen voordoen tijdens de werkstraf, waarbij er afspraken verduidelijkt en grenzen gesteld moeten worden.

³⁷² Waals Gewest: 14 op 24 respondenten; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 1 op 11 respondenten; Vlaams Gewest: 5 op 15 respondenten.

Zoals vermeld in de overeenkomst, moet de prestatieplaats een overzicht van de gepresteerde uren bijhouden. Na het beëindigen van de werkstraf maakt de contactpersoon dit formulier over aan de dispatcher, die op zijn beurt deze gegevens doorgeeft aan de justitieassistent.

Iets meer dan de helft van de bevraagde dispatchingprojecten (25 op 48 respondenten) organiseert na beëindiging van de werkstraf een soort evaluatiegesprek, ook al is men hiertoe niet verplicht. Anderen doen dit soms (13 op 48) of zelfs nooit (10 op 48). Rond dit evaluatiemoment bestaat geen algemeen beleid. Dit is eerder afhankelijk van het initiatief en de werking van het dispatchingproject (en justitiehuis). De afrondingsgesprekken worden meestal georganiseerd op de prestatieplaats, waarbij zowel de prestatieplaats, de justitiabele als de dispatcher aanwezig zijn. Het kan tevens doorgaan op de dienst van de dispatcher (veelal zonder de prestatieplaats). Ook telefonische contacten met de werkgestrafte en/of met de prestatieplaats bieden de mogelijkheid om de werkstraf te evalueren. Uitzonderlijk wordt een evaluatiegesprek op het justitiehuis georganiseerd. Het evaluatiemoment wordt in het algemeen beschouwd als een duidelijke afronding van de werkstraf, waarbij zowel de justitiabele als de prestatieplaats feedback kunnen geven over het verloop van de werkstraf en waarbij eventuele aandachtspunten besproken kunnen worden. Een afrondingsgesprek biedt bovendien de mogelijkheid om de justitiabele te informeren over eventuele verdere procedures.

Wanneer de straf volledig is uitgevoerd, stuurt de justitieassistent een verslag naar de bevoegde probatiecommissie of procureur des Konings. In geval van een geslaagde bemiddeling in strafzaken, vervalt de strafvordering.

* BEPALINGEN BPR:

Tijdens de werkstraf voert de dispatcher steeds een controlerende activiteit uit en geeft hierover feedback aan de justitieassistent. Deze controlerende activiteit kan bestaan uit een telefonisch contact of een bezoek op de prestatieplaats.

Na de uitvoer van de werkstraf moet het overzicht met de gepresteerde uren overgemaakt worden aan de justitieassistent. Bij *dienstverleningen* is er naast dit overzicht tevens een evaluatief luik opgenomen in het formulier, waarin de prestatieplaats met een cijfer van 1 (slecht) tot 4 (zeer goed) de prestatie beoordeelt en bijkomende opmerkingen kan formuleren (bijvoorbeeld over de prestatie en hoe de prestatieplaats de dienstverlening heeft ervaren).

NEGATIEF VERLOOP VAN DE WERKSTRAF

Tijdens de uitvoering van de werkstraf kunnen verschillende problemen haar verloop bemoeilijken (*zie supra*). Zoals besproken in voorgaand deel over de werking zonder dispatching, hangen de uiteindelijke inschatting en consequenties van problemen af van verschillende betrokken actoren (namelijk de prestatieplaats, de justitieassistent, de probatiecommissie of de procureur des Konings/het openbaar ministerie) die elk in zekere mate een beslissingsruimte hebben in hun reactie op gestelde problemen. De dispatcher vormt hierop geen uitzondering. De helft van de door ons bevraagde dispatchingprojecten geeft aan geen specifieke procedure te volgen wanneer problemen zich voordoen en deze problemen geval per geval te bekijken (25 op 50 respondenten). De dispatcher kan op verschillende wijzen omgaan met een incident of probleem. Een aantal mogelijke reacties die we zien in de praktijk:

- De dispatcher neemt telefonisch contact op met de justitiabele en de prestatieplaats en neemt een bemiddelende rol op. De justitieassistent wordt al dan niet meteen op de hoogte gebracht. (> *verderzetting werkstraf*)
- Er wordt een driehoeksgesprek georganiseerd met de justitiabele, de prestatieplaats en de dispatcher om tot een oplossing te komen. De justitieassistent wordt al dan niet meteen op de hoogte gebracht (> *verderzetting werkstraf*)
- De dispatcher nodigt de justitiabele uit voor een gesprek om het probleem uit te klaren en de betrokkene eventueel te wijzen op zijn of haar verplichtingen. De justitieassistent wordt al dan niet meteen op de hoogte gebracht. (> *verderzetting werkstraf*)
- De justitieassistent nodigt de justitiabele uit op het justitiehuis om deze te wijzen op zijn of haar verplichtingen en de mogelijke gevolgen van de niet naleving van de voorwaarden.
(> *verderzetting werkstraf*)
- Er wordt een driehoeksgesprek georganiseerd met de justitiabele, de dispatcher en de justitieassistent (en eventueel de prestatieplaats). (> *verderzetting werkstraf*)
- Indien de prestatieplaats de werkgestrafte niet langer wil/kan ontvangen en de dispatcher van mening is dat de werkstraf verder uitgevoerd kan worden (bijvoorbeeld de justitiabele is niet de oorzaak van het conflict), zoekt de dispatcher na overleg met de justitieassistent een andere prestatieplaats. (> *verderzetting werkstraf op andere prestatieplaats*)
- Het dispatchingproject zoekt maximaal twee prestatieplaatsen voor de betrokkene. Wanneer het opnieuw misloopt (en de probatiecommissie geeft bijvoorbeeld herhaaldelijk kansen), zal het project de justitiabele niet langer opvolgen en staat de justitieassistent verder in voor de omkadering van de werkstraf.
- Indien de problemen dermate ernstig zijn, wordt de werkstraf door de dispatcher opgeschort, al dan niet na voorafgaand overleg met de justitieassistent. (> *opschorting van de werkstraf*)

Terwijl een grote meerderheid van de bevraagde dispatchingprojecten (42 op 50 respondenten), de justitieassistent steeds op de hoogte brengt, doen anderen dit niet systematisch. Het al dan niet op de hoogte brengen van de justitieassistent, blijkt af te hangen van de beoordeling van de ernst van het probleem. Hoewel er verschillende reacties mogelijk zijn, blijken de dispatchingprojecten wel bepaalde grenzen te stellen en richtlijnen te hanteren. Volgens de overeenkomst moet de dispatcher de justitieassistent op de hoogte brengen in geval van ernstige problemen of in geval van kleinere problemen die zich meer dan twee maal voordoen. Onze onderzoeksresultaten doen vermoeden dat deze algemene richtlijn wel gehanteerd wordt, maar dat de interpretatie van de begrippen ‘ernstige problemen’ en ‘kleinere problemen’ tot verschillende praktijken leidt.

De verdere gevolgen hangen af van zowel de justitieassistent, de probatiecommissie als de procureur des Konings/het openbaar ministerie, zoals besproken in punt 1.2.5. Problemen en incidenten leiden niet a priori tot het mislukken van de werkstraf. De werkstraf kan immers

hervat en probleemloos verdergezet worden. Zoals aangehaald in *punt 1.2.5* sturen probatiecommissies wel eens dossiers terug met oog op het verder uitvoeren van de werkstraf. De besluitvorming van probatiecommissies wordt soms als inconsequent en onvoorspelbaar aangeduid. Slechts 2 van de bevroegde dispatchingprojecten geven aan dat de reactie van de probatiecommissie op een negatief verloop van de werkstraf *nooit* adequaat is (op 45 respondenten). Het merendeel vindt de reacties *soms* (26 op 45) of *meestal* (15 op 45) adequaat. Slechts 2 projecten staan *steeds* achter de beslissingen van de probatiecommissie. We komen op dit 'kansensbeleid' van probatiecommissies terug in Hoofdstuk 5.

* BEPALINGEN BPR:

De BPR maakt een onderscheid tussen 'incidenten' en 'problemen':

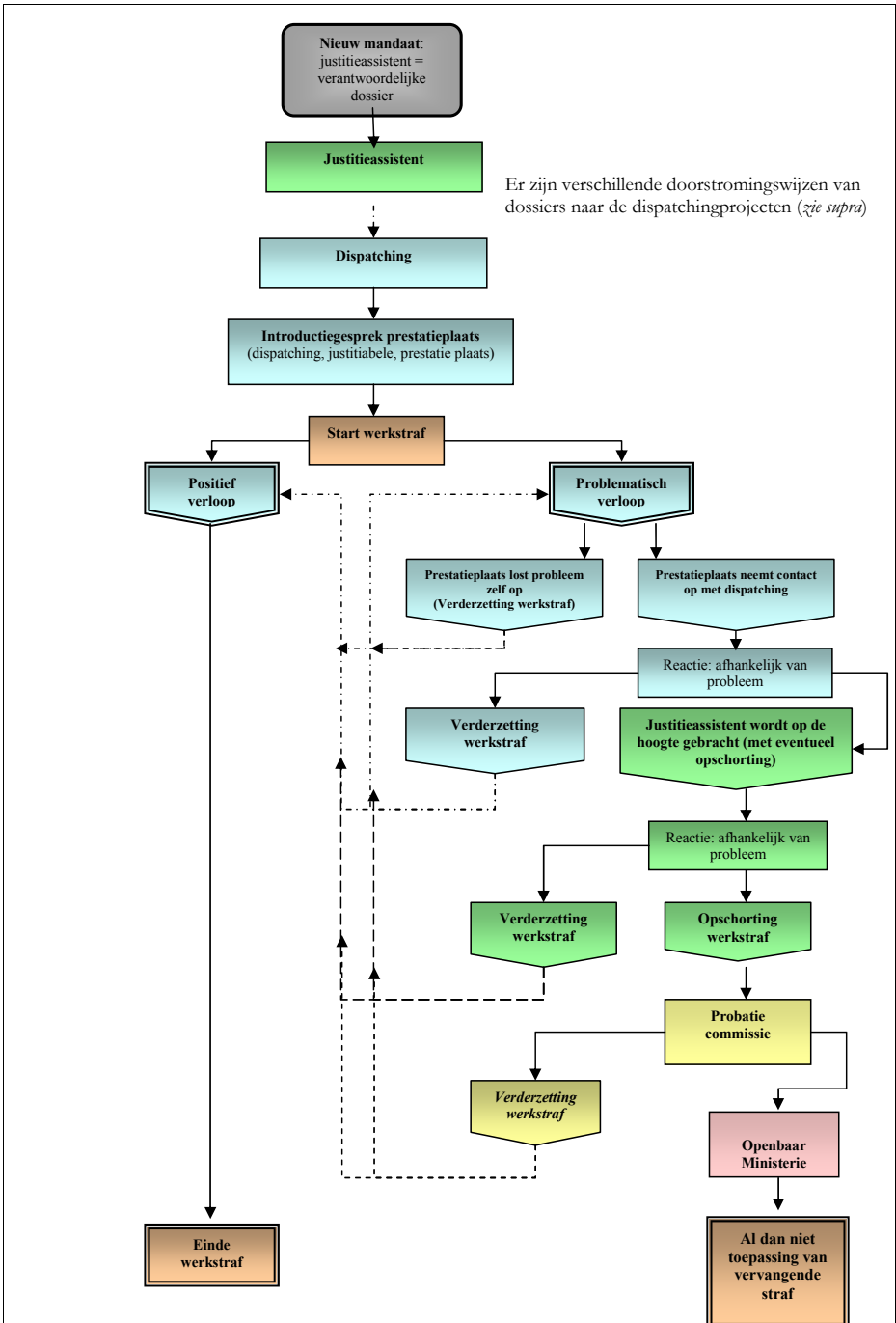
Incidenten: 1) Alle moeilijkheden die de uitvoering van de werkstraf belemmeren (bijvoorbeeld laattijdig gewettigd afwezig) maar die na rechtzetting opnieuw haar normaal beloop kent, 2) Alle moeilijkheden die zich voordoen buiten de wil van de dader (bijvoorbeeld ziekte), 3) Iedere andere niet- naleving van de regels van de prestatieplaats.

De justitieassistent wordt op de hoogte gebracht en kan een bijsturingsgesprek voorstellen tussen de justitiabele, de prestatieplaats en de dispatcher, waarbij het incident onderling uitgeklaard wordt. De dispatcher houdt de justitieassistent van dit gesprek op de hoogte. De justitieassistent kan tevens beslissen zelf een gesprek te organiseren met de dader en vervolgens met de dispatcher. Ofwel blijkt dat de werkstraf kan verdergezet worden, ofwel blijkt een heroriëntering noodzakelijk. In dit geval wordt een verslag opgesteld voor de probatiecommissie om haar hierover te informeren.

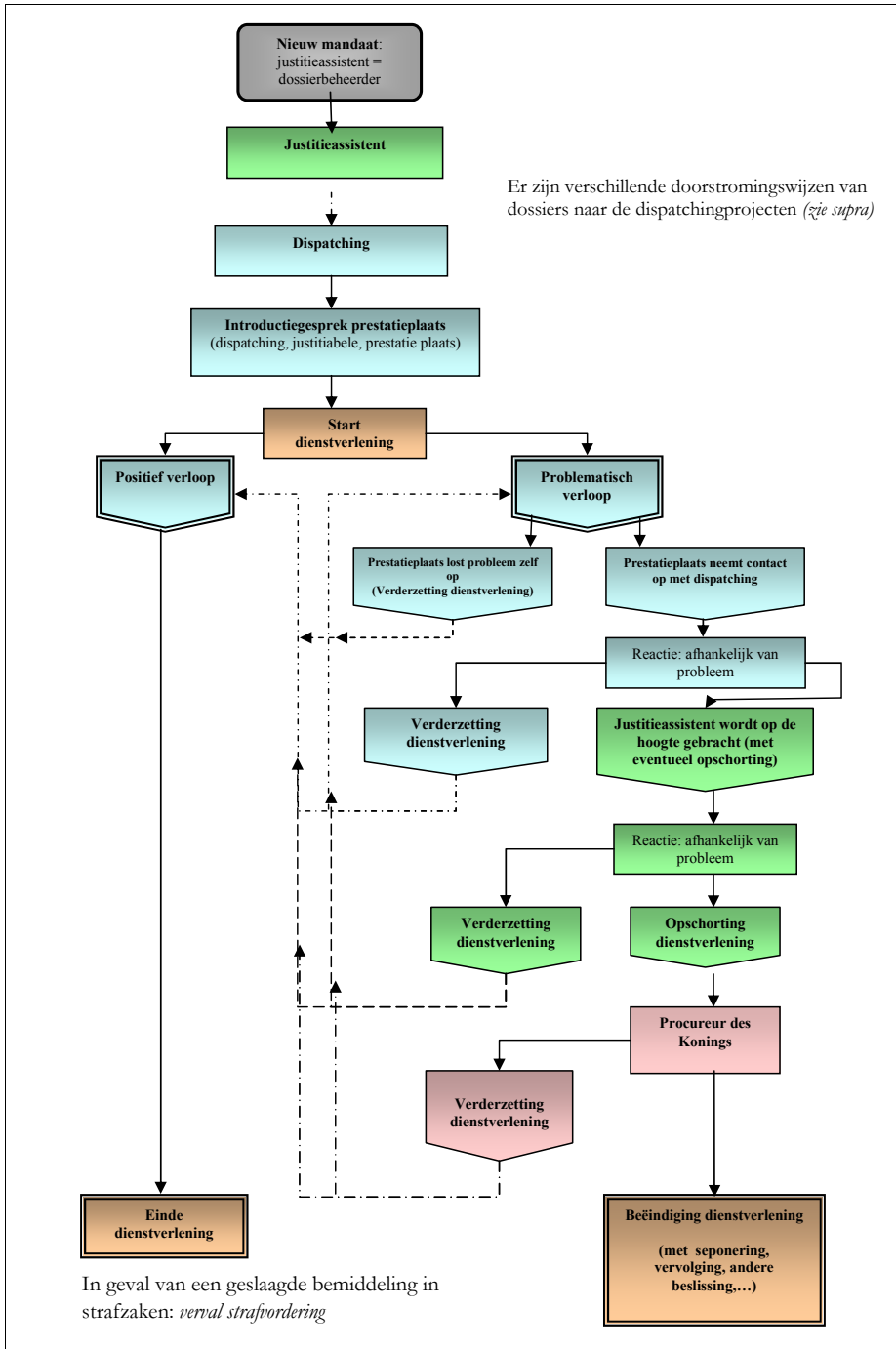
Problemen: Alle moeilijkheden die de verderzetting van de werkstraf in gevaar kunnen brengen.

In het kader van een *autonome werkstraf* organiseert de justitieassistent een bureelgesprek met de dispatcher en de justitiabele. Het verloop van de prestatie wordt geëvalueerd en de justitiabele wordt geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van de procedure. Er wordt een verslag opgesteld voor de probatiecommissie en de justitieassistent vraagt een oproeping van de justitiabele aan.

In het kader van een *dienstverlening* wordt een andere werkwijze vooropgesteld. De justitieassistent neemt (bij voorkeur telefonisch) contact op met de justitiabele om de situatie te verkennen. Op basis van dit gesprek en feedback van de dispatcher wordt een meldingsrapport opgesteld voor de bevoegde magistraat. De justitieassistent schorst de uitvoering van de dienstverlening, in afwachting van de beslissing van de magistraat.



Figuur 13: Traject van justitiabele in geval van een autonome werkstraf (werking met dispatching).



Figuur 14: Traject van justitiabele in geval van een dienstverlening (werking met dispatching).

1.4. Besluit

Rond de omkadering van autonome werkstraffen en dienstverleningen is er in de verschillende gerechtelijke arrondissementen een uiteenlopende praktijk ontstaan, zoals blijkt uit voorgaand overzicht van de mogelijke trajecten. Terwijl er in bepaalde arrondissementen geen dispatchingprojecten zijn en de justitieassistenten instaan voor de omkadering van werkstraffen, bestaan er in andere arrondissementen uiteenlopende samenwerkingsverbanden en taakverdelingen met de aanwezige dispatching(s).

In de gerechtelijke arrondissementen is een praktijk gegroeid waar verschillende factoren een rol hebben gespeeld. Niet alleen de aanwezigheid of afwezigheid van een dispatchingproject heeft immers tot deze diversiteit geleid. Ook de werkdruk van de justitieassistenten, de visie op het nut en de rol van een dispatching bij de justitiehuisen en welke informatie al dan niet kan gedeeld worden, heeft geleid tot deze verschillende samenwerkingsverbanden en taakverdelingen tussen de justitieassistent en de dispatcher.

We leren hieruit dat de positie van de dispatching zeker niet verworven is en dat hun meerwaarde in bepaalde arrondissementen zelfs in vraag gesteld wordt. Dit is een punt dat in de toekomst op structureel niveau dient te worden uitgeklaard.

Chapitre 2. Les services d'encadrement "simple"

2.1. Missions et répartition

En Belgique, 63 projets issus du Plan Global (c'est-à-dire 63% des services concernés par notre étude et 55% de l'ensemble des projets subsidiés par ce canal) assurent la fonction de service d'encadrement "simple".

Tableau 5: Aperçu des projets assurant la fonction d'encadrement "simple"

Missions	Flandre	Wallonie	Bruxelles-Capitale	Total
Encadrement "simple" (ou "dispatch")	17	20	12	49
Encadrement "simple" + Formation	1	8	0	9
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain	1	2	0	3
Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain + Formation	1	1	0	2
TOTAL	20	31	12	63

Plusieurs constatations s'imposent.

La majorité des projets (49 projets sur 63) assurant la fonction de service d'encadrement n'exécutent que cette seule et unique mission. C'est essentiellement le cas à Bruxelles-Capitale (12 sur 12 projets) et en Flandre (17 projets sur 20). En Wallonie, cette unicité de mission ne concerne que 20 des 31 projets.

Les projets d'encadrement "simple" se sont beaucoup plus développés en Régions wallonne et bruxelloise que dans le nord du pays. En Région bruxelloise, 13 projets sur 14 sont des services d'encadrement (n'assurant que cette seule mission). En Région wallonne, 31 projets sur 32 assurent cette fonction, parfois cumulée à d'autres. En Région flamande, 16 projets sur 54 sont des services d'encadrement.

Ainsi, certains arrondissements judiciaires ne disposent d'aucun service assurant exclusivement l'encadrement "simple". Ce sont les cas de Leuven, Mechelen et Veurne. Arlon et Ieper n'ont quant à eux aucun projet au sein de leur arrondissement judiciaire.

- Arlon ne possède aucun projet issu du Plan Global. Il semblerait qu'aucune démarche n'ait été jamais entreprise, ni par les communes ni par un service quel qu'il soit. La maison de justice non plus n'a, semble-t-il, jamais pris d'initiatives pour la création d'un service, sans doute notamment parce qu'elle n'a jamais pu se doter d'un coordinateur des mesures judiciaires alternatives qui aurait pu amorcer la démarche.
- Ieper et Veurne sont des petits arrondissements qui ne gèrent pas énormément de dossiers (51 dossiers PTA pour Veurne en 2005, et 55 pour Ieper). Avec Oudenaarde, ce sont les deux seuls arrondissements judiciaires qui n'ont pas dépassé la barre des 100 dossiers cette année-là. Pour cette raison, et parce que les assistants de justice ont

toujours bien fonctionné sans service d'encadrement, les maisons de justice ne perçoivent pas la nécessité de développer un projet au sein de leur arrondissement judiciaire.

- Leuven et Mechelen, tout comme Ieper et Veurne, sont des arrondissements qui ont développé de bons contacts avec les lieux de prestation, et préfèrent conserver ces liens en poursuivant une collaboration directe avec eux.

2.2. Gestion des dossiers

2.2.1. Nombre de dossiers traités

Le tableau ci-dessous présente, par arrondissement judiciaire, le nombre de dossiers PTA et TIG traités en 2005 par les services d'encadrement (y compris les projets qui cumulent d'autres missions que l'encadrement "simple"), le nombre d'heures encadrées³⁷³, ainsi que le nombre de services ayant la fonction d'encadrement dans l'arrondissement judiciaire.

Tableau 6: Aperçu du nombre de dossiers et du nombre d'heures PTA et TIG encadrés en 2005 par les projets assurant la fonction d'encadrement "simple".

Arrondissement judiciaire	Nombre de services d'encadrement	Nombre de dossiers PTA et TIG ³⁷⁴	Nombre d'heures encadrées
Antwerpen	1	111	4601,50
Brugge	2	138	10.104,75
Bruxelles	15	1811	103.297,00
Charleroi	1	712	3320,95
Dendermonde	2	238	11.867,50
Dinant	4	330	17.940,10
Gent	1	182	10.825,50
Hasselt	2	17	565,00
Huy	4	323	14.118,25
Kortrijk	1	*	*
Liège	4	*	*
Marche-en-Famenne	1	*	*
Mons	3	162	9695,83
Namur	3	*	*
Neufchâteau	1	186	13.818,00
Nivelles	4	366	14.479,40
Oudenaarde	1	41	2571,00
Tongeren	3	41	2311,00
Tournai	3	179	10.085,39
Turnhout	4	*	*
Verviers	1	240	10.245,00

** Ces projets cumulent plusieurs missions. Les données ne permettent pas de distinguer les dossiers traités dans le cadre de l'encadrement "simple" de ceux traités dans le cadre de l'encadrement sur terrain.*

³⁷³ Données issues des rapports annuels des services.

³⁷⁴ En ce qui concerne les services cumulant l'encadrement "simple" et l'encadrement sur le terrain, les données regroupent l'ensemble des dossiers PTA et TIG, sans distinction du type d'encadrement effectivement assuré.

Ces données sont à prendre avec précaution. En effet, elles ne couvrent qu'une seule année et ne reflètent nullement la charge réelle de travail d'un service.

Calculer cette charge de travail s'avère, en effet, difficile. De nombreux éléments, tant quantitatifs que qualitatifs, seraient à prendre en compte, notamment le nombre de dossiers reçus par le service, le nombre d'heures de peine de travail encadrées, le nombre d'équivalents temps-plein travaillant au sein du service, les autres missions remplies par le projet (formation et encadrement sur le terrain), ainsi que les éventuelles autres tâches demandées par la commune, l'existence d'une liste d'attente, le nombre et la dispersion des lieux de prestation (qui impliqueraient des déplacements plus ou moins importants du personnel), les caractéristiques des justiciables (fragilisés...), l'existence ou non de projets similaires au sein de l'arrondissement judiciaire, la politique des poursuites au sein du parquet local...

Très peu de services (5 sur 48 répondants) estiment être chargés d'un nombre *insuffisant* de dossiers; 22 sur 48 répondants indiquent en recevoir *trop* et 21 sur 48 répondants *juste assez*. La plupart des services wallons (14 sur 24 répondants), bien que plus nombreux que leurs homologues flamands, jugent que le nombre de dossiers qui leur sont envoyés est *trop important*. Les projets flamands (9 sur 15 répondants) et bruxellois (5 sur 9 répondants) trouvent, quant à eux, que ce nombre est *adéquat*.

En ce qui concerne les *projets bruxellois*, on peut penser que le dispositif de répartition des dossiers en collaboration avec les autres services d'encadrement implique une meilleure gestion du nombre de dossiers. Les commentaires formulés par les répondants bruxellois au questionnaire sont significatifs: "le système de répartition des dossiers nous permet de réguler notre charge de travail", "nous choisissons le nombre de dossiers en fonction de notre capacité maximale d'accueil", "la réunion de répartition nous permet d'adapter le nombre de dossiers pour lesquels nous nous proposons par rapport aux places disponibles". La capacité d'accueil de chaque service semble donc le déterminant principal du nombre de dossiers que ces services traitent effectivement. Cependant, le nombre de condamnations ne cessant de croître, les services peuvent être rapidement amenés à devoir prendre en charge un nombre de dossiers dépassant leur capacité de gestion (3 projets sur 9 répondants indiquent leur surcharge).

Pour ce qui est des *services flamands*, la procédure de répartition utilisée ne paraît pas être déterminante. Parmi les 9 services indiquant recevoir un nombre optimal de dossiers, 4 se répartissent les dossiers en collaboration. Pour 3 services, la répartition est imposée, et dans un seul cas, elle se réalise sur base de critères spécifiques³⁷⁵.

Parmi les 14 *services wallons* estimant recevoir un nombre excessif de dossiers, 6 les reçoivent sur base de critères spécifiques. Pour 5 services, la répartition est décidée unilatéralement par l'assistant de justice et pour 3 services la répartition se fait en collaboration. Le mode de répartition des dossiers ne semble donc pas avoir un impact important sur la charge de travail. D'après les réponses au questionnaire, l'effectif au sein du service semble davantage déterminant: "dossiers en augmentation constante sans augmentation des effectifs", "70 dossiers ont été gérés par un mi-temps (...)"...

Si près de la moitié des répondants (22 sur 48) estiment être généralement surchargés de dossiers, ils sont nombreux (14 sur 21) à indiquer toutefois qu'il n'est pas nécessaire de créer

³⁷⁵ Un des 9 services concernés n'a pas indiqué la façon dont il recevait ses dossiers.

de nouveaux services d'encadrement au sein de leur arrondissement judiciaire. Il semblerait que le besoin de renforcer le cadre se fasse plus ressentir, surtout au sein des arrondissements dont tout le territoire est déjà couvert par un service.

Globalement, près d'un tiers des services (7 en Région wallonne, 3 à Bruxelles et 5 en Région flamande, sur 47 répondants) pensent qu'il serait intéressant de mettre en place un autre projet d'encadrement. Ces projets ne sont pas majoritairement ceux qui souffrent d'une surcharge de travail (7 sur 15 répondants avaient répondu qu'ils géraient trop de dossiers et 8 sur 15 répondants juste assez), mais sont principalement des services d'encadrement qui n'exécutent que cette seule mission (11 sur 15 répondants).

Deux motifs principaux semblent justifier la demande de création d'un nouveau service. D'une part, le nombre important de dossiers gérés (6 sur 15 répondants relèvent d'un arrondissement judiciaire où les condamnations aux peines de travail sont très nombreuses); d'autre part, le cumul de l'encadrement des peines de travail avec d'autres missions accomplies parallèlement par le même personnel.

2.2.2. Difficultés

Deux difficultés principales peuvent se présenter dans la gestion d'un dossier: la nécessité d'établir une liste d'attente d'abord, et les éventuelles complications tributaires des caractéristiques des justiciables, ensuite.

LISTE D'ATTENTE

19 des 48 répondants affirment qu'il leur est arrivé de devoir établir une liste d'attente hypothéquant la bonne exécution des prestations³⁷⁶.

Si la constitution d'une telle liste n'est pas fréquente pour les prestations de journée (4 sur 27 répondants) et de soirée (10 sur 27 répondants), elle est omniprésente pour le placement de justiciables dans une activité de week-end (27 répondants). Des listes peuvent également être constituées pour d'autres motifs. Le type de prestation recherché pour le justiciable, par exemple (selon ses préférences ou selon la nécessité de lui trouver un lieu adapté à ses éventuelles difficultés) implique parfois l'écoulement d'un délai certain avant son entrée en service.

Les associations statistiques découvertes et les données recueillies en entretiens mettent en évidence une série de facteurs associés à l'existence de listes d'attente problématiques.

Un premier facteur est le mode de répartition des dossiers. 14 des 42 services dont la répartition se fait en collaboration, indiquent devoir faire face à des listes d'attente (13 indiquent que cela arrive "parfois" et 1 "souvent"). Par contre, lorsque la répartition se fait unilatéralement par l'assistant de justice ou le coordinateur, les trois quarts des services établissent de telles listes (7 sur 12 répondants "parfois" et 2 sur 12 répondants "souvent"). En ce qui concerne les 13 services usant d'une procédure de répartition sur base de critères

³⁷⁶ Il importe de souligner que la question portait sur la constitution de listes d'attente problématiques, à savoir celles qui "hypothéqueraient la bonne exécution des peines de travail". Certains services pourraient dès lors établir des listes d'attente sans que cela fasse obstacle à la bonne exécution des peines.

prédéfinis, 4 seulement sont dans la nécessité de devoir (parfois, 3 services ou souvent 1 service) établir une liste d'attente.

Le nombre de lieux de prestation à la disposition d'un service d'encadrement semble constituer un deuxième facteur associé à la constitution de listes d'attente. Parmi les services détenant de 50 à 130 lieux, un quart (4 sur 16 répondants) indique devoir - *parfois seulement* - établir une liste d'attente. Par contre un tiers (11 sur 30 répondants) des services disposant de 1 à 45 lieux établissent *parfois* une liste, et 4 sur 30 répondants *souvent*.

L'utilisation "concurrentielle" des lieux de prestation par d'autres acteurs, bien que relativement fréquente³⁷⁷, semble par contre n'entretenir qu'une faible association avec le développement de listes d'attente. La plupart des projets (44 sur 48 répondants) soulignent que des dispositifs de prise en charge de mineurs d'âge recourent aux mêmes lieux de prestation. Un bon tiers de ces mêmes services (16 sur 42 répondants) affirme n'établir que parfois de telles listes. Les lieux sont également mobilisés par lesdits "article 60"³⁷⁸ envoyés par les cpas (38 sur 48 répondants). Dans ce cas, 15 services sur 38 indiquent ne devoir que parfois constituer des listes d'attente.

Enfin, un facteur régulièrement cité en entretien comme explicatif de la constitution de listes d'attente est le nombre croissant d'assistants de justice prenant en charge l'exécution des dossiers PTA. En effet, l'engagement de personnel au sein de la maison de justice conduit à une gestion plus rapide des dossiers à ce niveau. La liste d'attente, auparavant constituée au niveau de la maison de justice, se répercute alors au niveau des projets d'encadrement "simple".

LE PLACEMENT DE PRESTATAIRES

Certaines difficultés peuvent apparaître lors de la recherche d'un lieu de prestation. Les problèmes de dépendance, les fragilités psychologiques ou simplement les carences linguistiques peuvent compliquer la tâche de placement d'un prestataire. Les lieux adaptés à ces difficultés sont en nombre restreint.

La moitié des services (28 sur 49 répondants) affirment recevoir des dossiers de justiciables ne parlant pas la langue de leur communauté. Un plus petit nombre d'entre eux (23 sur 49) indiquent ne pas disposer de lieux adaptés pour neutraliser ces difficultés. En outre, deux services sur trois qui ont à réaliser ces placements délicats (13 des 20 répondants) estiment que les lieux de prestation adaptés dont ils disposent sont suffisants pour absorber la demande.

Une très grande majorité des répondants (41 sur 49 répondants) disent recevoir des dossiers de personnes atteintes d'un handicap physique. Parmi ceux-ci, plus de la moitié (27 sur 41 répondants) disposent toutefois de lieux adaptés, mais 17 de ces 27 répondants estiment que ces lieux sont insuffisants pour couvrir la demande.

³⁷⁷ L'utilisation "concurrentielle" des lieux par les assistants de justice est révélée par 11 projets sur 41 répondants. 17 services sur 43 affirment que les autres services d'encadrement de l'arrondissement utilisent également les lieux. 8 services sur 40 notent une utilisation par les services hors de l'arrondissement judiciaire, 44 projets sur 48 par les services pour mineurs, 38 sur 46 par les "article 60" et 13 sur 41 par d'autres services (bénévolats, écoles,...).

³⁷⁸ L'article 60 §7 de la loi organique des CPAS concrétise le droit à l'intégration sociale en proposant un emploi à quelqu'un ou en l'aidant à le remettre sur le marché du travail.

Presque tous les services (48 sur 49 répondants) traitent des dossiers de justiciables présentant des problèmes de dépendance. Parmi ceux-ci, la majorité (28 sur 47 répondants) éprouve des difficultés à trouver des lieux de prestation disposés à les accueillir, parce que (selon les termes d'une réponse à une question ouverte du questionnaire) "les lieux ne préfèrent pas les accueillir (contre-indications): le personnel des lieux est rarement formé pour encadrer ce type de personnalité et gérer les soucis et problèmes que cela peut provoquer. [Ces justiciables] apportent rarement un bénéfice aux lieux (absentéisme injustifié, retards conséquents, comportement limite)". Pour 19 des 47 répondants, la dépendance n'est pas un problème majeur, principalement parce que les lieux sont davantage adaptés ou ouverts à l'accueil de tels prestataires. Pour quelques services, la dépendance des justiciables n'est pas un obstacle à la bonne exécution de la prestation, puisque, selon les termes utilisés par un répondant, "soit ils sont aptes à travailler, soit ils sont en cours d'un suivi médical et psychologique, soit ils sont couverts par un certificat médical ou sont renvoyés devant la commission de probation".

Presque tous les projets (46 sur 49 répondants) gèrent des dossiers de justiciables psychologiquement et/ou mentalement fragiles. 28 de ces 46 répondants éprouvent des difficultés à trouver des lieux de prestation disposés à les accueillir. Les raisons de ces difficultés sont identiques à celles évoquées ci-dessus: le lieu n'est pas formé pour accueillir de tels prestataires qui demandent souvent un encadrement intense, ce type de justiciables pose davantage de problèmes, en termes de capacité de travail ou de difficulté d'insertion, etc... Les services craignent parfois de placer ces prestataires dans leurs lieux: peur que cette expérience laisse des traces négatives dans le lieu d'accueil, donc risque de perdre ce lieu ou d'augmenter leurs exigences de sélection. D'autres services ne rencontrent, par contre, aucune complication, certains lieux étant disposés à accueillir et encadrer ce type de justiciables.

Bien que la prise en charge de justiciables "fragilisés" ne soit pas une difficulté pour l'ensemble des projets, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la fréquence des divers "handicaps" évoqués. Les condamnations à une peine de travail de justiciables présentant des problèmes importants de dépendance et psychologiquement et/ou mentalement fragiles ne sont pas rares. Elles présentent toutefois un double danger. Tout d'abord, celui de l'inadéquation de la peine. Ces justiciables sont la plupart du temps désocialisés. L'exécution d'une peine de travail leur est ainsi souvent difficile. Le risque d'échec, et donc d'application de la peine d'emprisonnement subsidiaire, s'avère dès lors important. Le second danger est celui du désengagement des lieux de prestation. Les justiciables "problématiques" demandent souvent un encadrement plus intensif sur le lieu de prestation. On ne peut que redouter que celui-ci se fatigue et suspende sa collaboration. Les services d'encadrement "simple" soulignent que la lourdeur croissante des dossiers est un motif important de l'arrêt de la collaboration (voir *infra*).

2.3. Les lieux de prestation

La majorité des services démarchent de nouveaux lieux lorsqu'ils ont connaissance de nouvelles structures qui pourraient accueillir des prestataires (28 sur 48 répondants) ou agissent de manière proactive (25 sur 48 répondants). 15 des 48 répondants indiquent ne pas avoir assez de temps pour rechercher de nouveaux lieux. Plus rarement, une telle recherche est réalisée en cas de pénurie ou lorsque le justiciable propose lui-même un lieu inédit pour exécuter sa peine (4 sur 48 répondants). Un certain nombre de projets ne recherchent plus de lieux, soit que leur liste est amplement suffisante à couvrir toute la demande (4 sur 48

répondants), soit que tous les lieux potentiels d'exécution de leur ressort ont déjà été démarchés (3 sur 48 répondants).

Nous avons demandé aux services les trois motifs principaux qui conduisent un lieu démarché à accepter d'accueillir des prestataires. L'acceptation semble principalement dépendre, selon les répondants, de la représentation que les personnes contactées ont de l'exécution des peines dans la communauté. Pour la moitié des services (23 sur 47) la décision d'accueillir des prestataires est motivée par un véritable engagement social. Un autre motif de la collaboration est la force de travail supplémentaire qu'apporte le prestataire (pour 12 services sur 47 comme raison principale et pour 16 services sur 46 comme second motif). Enfin, les relations interpersonnelles entre le service d'encadrement et le lieu démarché sont régulièrement citées comme troisième raison (19 sur 43 répondants).

Quant aux motifs principaux de refus d'accueillir des prestataires, la crainte d'avoir des problèmes avec les justiciables semble primer (17 sur 45 répondants). Les autres explications (2^{ème} et 3^{ème} motifs) se tournent, quant à elles, davantage vers les caractéristiques du lieu: l'insuffisance du personnel pour encadrer la peine (20 sur 45 répondants) et l'insuffisance d'activités à déléguer à des prestataires (14 sur 42 répondants).

Il arrive assez souvent que certains lieux désirent suspendre ou arrêter la collaboration. Sur 50 services, 12 seulement considèrent que de tels incidents ne se produisent jamais. Ici encore, nous avons demandé aux répondants d'indiquer les trois raisons principales de l'arrêt de la collaboration. Une mauvaise expérience avec un prestataire est évoquée par la moitié (18 sur 36 répondants) des projets. Viennent ensuite la "lourdeur" croissante des dossiers (11 sur 33 répondants) et le manque de travail à faire faire (8 sur 28 répondants). Il faut dire que certains lieux de prestation accueillent parfois aussi des mineurs dans le cadre de mesures de diversion (44 sur 48 répondants), des "article 60" (38 sur 46 répondants) ou encore des stagiaires et bénévoles (13 sur 41 répondants). La capacité d'accueil de ces lieux en est donc réduite d'autant.

Hoofdstuk 3. De werkvloerprojecten

3.1. Afbakening van het begrip ‘werkvloerproject’

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de werkvloerprojecten, willen we eerst stil staan bij het begrip ‘*werkvloerproject*’. In het Nederlandstalige landsgedeelte is er een aanzienlijk aantal projecten met een werkvloerfunctie (zie *infra*) en is de term ‘*werkvloerproject*’ een ingeburgerde term. In het Franstalig landsgedeelte spreekt men over ‘*service d’encadrement sur le terrain*’. We zien evenwel dat het onderscheid tussen ‘*service d’encadrement*’ (of *dispatching*) en ‘*service d’encadrement sur le terrain*’ niet systematisch wordt gebruikt en soms erg vaag is. Deze begrippen worden op verschillende wijzen geïnterpreteerd en gebruikt. Het is dan ook mogelijk dat het onderscheid dat we in dit rapport maken tussen beide types van projecten in de praktijk soms niet als dusdanig wordt begrepen.

Met de term ‘werkvloerproject’ verwijzen we naar projecten, waar de (gesubsidieerde) projectmedewerker meestal op het terrein actief meewerkt met de justitiabele. Dit maakt een intensievere omkadering van de uitvoering van de werkstraf mogelijk. In de praktijk zien we verschillende types van werkvloerprojecten. Zo zijn er prestatieplaatsen (eventueel vroegere ‘vrijwillige prestatieplaatsen’) die subsidies ontvangen opdat een personeelslid (of meerdere) een intensieve opvolging voorziet en veelal meewerkt met de werkgestrafte. Het kan bijvoorbeeld gaan om een medewerker van een natuurhulpcentrum die werkzaam is op het terrein en hierbij samenwerkt met werkgestraften. Verder zijn er projecten die ook wel eens aangeduid worden met de term ‘mobiele werkvloeren’. Hier kan de werkstraf uitgevoerd worden op verschillende plaatsen of diensten, waarbij de projectmedewerker met de justitiabele ter plaatse gaat en er samen wordt gewerkt. Zo is er een project dat beschikt over een houtbewerkingsatelier en tevens opdrachten uitvoert op diverse lokaties (bijvoorbeeld het installeren van een bureau in een bibliotheek). Tot slot zijn er een paar projecten waarbij de medewerker niet meewerkt met de justitiabele op het terrein, maar wel intensief aanwezig is op de plaats waar de werkstraf wordt uitgevoerd om de justitiabele van dichtbij op te volgen. Hoewel de meeste projecten louter een werkvloerfunctie hebben, zijn er een aantal met tevens een *dispatching*functie en/of die een vorming aanbieden.

3.2. De werkvloerprojecten in België

Uit onderstaand overzicht blijkt dat er in het Vlaams Gewest een aanzienlijk aantal werkvloerprojecten is (15 projecten). In het Waals gewest blijkt het eerder om een aantal ‘uitzonderingen’ te gaan (3 projecten), vooral wanneer we dit vergelijken met het aantal *dispatching*projecten³⁷⁹. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt niet over werkvloerprojecten. Bovendien valt op dat de meeste projecten in het Vlaams Gewest louter een werkvloerfunctie hebben (13 van de 15 projecten), terwijl de werkvloerfunctie bij de Waalse projecten slechts een deel van de opdrachten van het project omvat.

³⁷⁹ In het Waals Gewest zijn er 31 projecten met een *dispatching*functie. Het Brussels Gewest telt 12 *dispatching*projecten. In het Vlaams Gewest zijn er 20 projecten met een *dispatching*functie.

Tabel 7: Overzicht van alle werkvloerprojecten per Gewest.

Aanbod	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Totaal
Werkvloer	13	0	0	13
Werkvloer + dispatching	1	2	0	3
Werkvloer + dispatching + leermaatregel	1	1	0	2
Totaal	15	3	0	18

Hoe kunnen we dit verschillend aanbod in de *Gewesten* begrijpen? Deze vraag kent echter geen pasklaar antwoord. Het is mogelijk dat verschillende werkwijzen in de beginperiode van het Globaal Plan tot een verdere differentiatie hebben geleid. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in de zoektocht naar een verruiming van het aanbod van prestatieplaatsen verschillende werkwijzen werden besproken en geëvalueerd door de coördinatoren AGM of andere actoren en dat positieve feedback over werkvloerprojecten een aanzet heeft gegeven tot gelijkaardige initiatieven in andere arrondissementen. De visie van de justitiehuisen kan een aanzienlijke impact hebben op het gesubsidieerde aanbod van projecten, zoals ook gebleken is uit het vorige hoofdstuk. Mogelijk is men in het Franstalige landsgedeelte meer geneigd om projecten op te starten binnen openbare diensten (zoals de gemeente) uit de overtuiging dat de uitvoering van straffen zich eerder in deze sector moet situeren, terwijl in het Vlaams Gewest eerder pragmatisch bekeken wordt met welke diensten en sectoren er kan samengewerkt worden (bijvoorbeeld vzw's). Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, zien we dat er relatief veel dispatchings zijn voor een relatief klein gebied. Deze dispatchings hebben elk in één of meerdere gemeenten een aanzienlijk aanbod van vrijwillige prestatieplaatsen ontwikkeld. Mogelijk is er in dit Gewest geen behoefte aan een werkvloerproject.

Als we de gegevens op het niveau van de *gerechtelijke arrondissementen* bekijken, zien we dat er in 11 van de 27 arrondissementen -waarvan 8 Nederlandstalige en 3 Franstalige- werkvloerprojecten zijn (zie tabel 8). In 5 van de 8 Vlaamse arrondissementen zijn er per arrondissement twee of zelfs drie projecten.

Tabel 8: Overzicht van alle werkvloerprojecten per gerechtelijk arrondissement.

Gerechtelijk arrondissement	Aantal	Stad / Gemeente
Dendermonde	2	Dendermonde, Erpe-Mere
Gent	1	Oostakker
Hasselt	3	Diepenbeek, Heusden-Zolder, Neerpelt
Kortrijk	1	Roeselare (<i>werkvloer + dispatch + vorming</i>)
Leuven	2	Kessel-Lo, Tienen
Mechelen	3	Bonheiden, Mechelen, Sint Katelijne Waver
Tongeren	2	Kortesseem, Opglabbeek
Turnhout	1	Geel (<i>werkvloer + dispatch</i>)
Liège	1	Chaufontaine (<i>werkvloer + dispatch + vorming</i>)
Marche-En-Famenne	1	Marche-en-Famenne (<i>werkvloer + dispatch</i>)
Namur	1	Gembloux (<i>werkvloer + dispatch</i>)

Tussen de werkvloerprojecten zijn er verschillen wat het werkgebied betreft, zoals blijkt uit onze vragenlijst. De regio waarbinnen een project werkzaam is, kan beperkt zijn tot de eigen gemeente (2 op 14 respondenten) met eventueel ook andere omliggende gemeenten (1 op 14). De resterende projecten, en dus de meerderheid, staan evenwel ofwel in voor het hele gerechtelijke arrondissement waartoe het project behoort (5 op 14) ofwel nemen ze zelfs dossiers op vanuit andere arrondissementen (6 op 14). Het ongelijke aanbod in de verschillende gerechtelijke arrondissementen, lijkt in sommige gevallen te hebben geleid tot zekere ‘samenwerkingsverbanden’ tussen arrondissementen om aan de vraag te kunnen voldoen. Projecten hebben in principe geen ‘territoriale bevoegdheden’ en kunnen naargelang de vraag en mogelijkheden hun werkingsgebied uitbreiden, over de grenzen van de eigen gemeente heen. Uiteraard zijn hiertoe afspraken nodig met onder meer de gemeente (bijvoorbeeld in hoeverre draagt de gemeente bij in de kosten?) en andere gemeentes, met de coördinator AGM en met andere projecten opdat er een afstemming is in het aanbod van prestatieplaatsen en projecten niet in een concurrentiële positie worden geplaatst.

Het voordeel dat deze werkvloerprojecten meerdere personen tewerk kunnen stellen, zowel in de week als in het weekend, wordt regelmatig gemeld tijdens de interviews (*zie infra*). Bovendien kunnen de werkgestraften op een intensieve manier opgevolgd worden. We zien tevens dat de werkvloerprojecten eerder beperkte of zelfs geen contra-indicaties stellen naar het profiel van de werkgestrafte toe. Slechts een minderheid van de bevroegde werkvloerprojecten geeft aan naast de grenzen van het werkgebied andere selectiecriteria te hanteren (4 van de 14 respondenten). Deze criteria hebben betrekking op de feiten, de vaardigheden van de betrokkene, de persoonlijkheid van de betrokkene of op andere factoren

zoals de leeftijd van de werkgestrafte. We kunnen stellen dat werkvloerprojecten open staan voor een ruime doelgroep en men bij deze projecten met ‘moeilijkere dossiers’ terecht kan. In het kader van de toepassing van de werkstraf als reële vervanger van een gevangenisstraf is deze projectvorm dan ook uiterst belangrijk en dient hier volgens ons verder in geïnvesteerd te worden. De werkvloerprojecten blijken het werken met justitiabelen in het algemeen overwegend positief (7 op 15 respondenten) tot zelfs zeer positief (8 op 15) te ervaren.

3.3. Een algemeen overzicht van het aanbod van de werkvloerprojecten

De werkvloerprojecten bieden een ruim aanbod van werkposten aan, waar meestal verschillende justitiabelen tegelijk aan de slag kunnen. In de meeste gevallen kan er in groepjes gewerkt worden. Bij een aantal projecten kunnen er verschillende personen terecht, gespreid over verschillende diensten (bijvoorbeeld de onderhoudsdienst, de groendienst en de administratieve dienst). De bevrageerde werkvloerprojecten geven aan zowel tijdens de week (overdag) als in het weekend justitiabelen tewerk te stellen. Bij een minderheid is er avondwerk (na 17u) op weekdays mogelijk. We diepen het aanbod in het volgende punt verder uit.

Het aanbod is onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid van de projectmedewerker(s). Tijdens de werkmomenten moet er immers vaak continu een werkvloermedewerker aanwezig zijn. Het is denkbaar dat avondwerk op weekdays moeilijker te organiseren is, niet alleen omwille van de onbeschikbaarheid van de werkvloermedewerker, maar ook om andere praktische redenen. Vaak gaat het over werk in een groendienst of ander manueel werk buitenshuis, dat 's avonds moeilijker uit te voeren is. In onderstaande tabel geven we op basis van onze bevraging van werkvloerprojecten een overzicht van het (potentiële) aanbod van deze projecten.

Tabel 9: Algemeen overzicht van het aanbod van de werkvloerprojecten, op basis van de gegevens uit de vragenlijst (per respondent).

Week	Week (avond)	Weekend
Verschillende diensten	1 persoon	In verschillende diensten + in groep
In groep	-	In groep
In groep	-	In groep
In groep	-	In groep
In groep	-	In groep
In groep	-	In groep
In verschillende diensten + in groep	-	1 persoon
In groep	-	In groep
In verschillende diensten	In verschillende diensten	In verschillende diensten
In verschillende diensten	-	In groep
In groep	-	In groep
In groep	-	In groep
In groep	In verschillende diensten	In groep
In verschillende diensten	In verschillende diensten	In verschillende diensten
In groep	In groep	In groep

De meeste werkvloerprojecten bieden manueel werk aan. Bij een minderheid van deze projecten kan men ook terecht voor administratief werk. Een aantal voorbeelden van mogelijke prestaties:

- meehelpen in een groendienst
- natuurbeheer met activiteiten zoals maaien, terreinen afbakenen, enz.
- allerhande klussen zoals schilderen, zwerfvuil verwijderen, materiaal voor festiviteiten klaarzetten, enz.
- onderhoud van gebouwen
- allerhande boerderijactiviteiten en meehelpen met veeteelt, landbouw en tuinbouw
- allerhande activiteiten in een kringloopcentrum zoals kledij sorteren en meubelen monteren
- houtbewerking, metaalbewerking en schilderwerken
- administratief werk, bijvoorbeeld in het archief

3.4. Het beschikbare aanbod en de doorverwijzingen naar de werkvloerprojecten

3.4.1. Aanbod overdag op weekdagen

Bij alle bevroagde werkvloerprojecten is er mogelijkheid tot werk tijdens de week. De projecten kunnen meerdere personen tegelijkertijd werk bieden, hetzij via werk in groepjes (11 op 15 respondenten), hetzij via werk in afzonderlijke diensten (5 op 15). Het aantal werkgestraften dat tegelijkertijd kan tewerkgesteld worden, varieert van 2 tot 5 personen, of uitzonderlijk zelfs tot 10 personen.

3.4.2. Aanbod van avondwerk op weekdagen

Bij een derde van de projecten (5 op 15 respondenten) is er mogelijkheid tot avondwerk op weekdagen. Meestal kunnen er zo'n 2 tot 4 werkgestraften tegelijkertijd terecht (in groep: 1 op 15; in verschillende diensten: 3 op 15). Bij één dienst kan er slechts 1 werkgestrafte terecht.

3.4.3. Aanbod tijdens het weekend

Alle bevroagde werkvloerprojecten bieden weekendwerk aan. Bij de meeste projecten (12 op 15 respondenten) werken de werkgestraften in groepjes, gaande van 3 tot 10 personen. Bij 3 projecten kunnen werkgestraften in verschillende diensten tewerkgesteld worden. Eén project kan slechts 1 persoon werk bieden tijdens het weekend.

3.4.4. Doorverwijzingen naar de werkvloerprojecten

In tabel 10 geven we een globaal overzicht van het aantal behandelde dossiers³⁸⁰ (2005) per gerechtelijk arrondissement binnen het kader van het Globaal Plan³⁸¹. Omdat er een grote diversiteit kan bestaan in de duur van de werkstraf, geven we tevens het totaal aantal omkaderde uren weer. Een belangrijke opmerking bij deze gegevens is dat we voor de projecten die naast hun werkvloerfunctie tevens andere opdrachten hebben, louter beschikken over het totaal aantal behandelde werkstrafdossiers. We kunnen geen onderscheid maken naar het aantal dossiers bestemd voor de werkvloer. Om deze reden zijn de cijfers niet opgenomen in de tabel. We willen er tevens op wijzen dat we uit deze cijfers niet de werklust van de projecten kunnen afleiden en deze cijfers dan ook niet onderling kunnen vergelijken. Naast het feit dat sommige van deze projecten meerdere opdrachten hebben, moeten we immers rekening houden met de personeelsbezetting, eventuele langdurige afwezigheden van projectmedewerkers, de zwaarte van de dossiers, enzovoort. Bovendien zijn een aantal van deze projecten pas in 2005 opgestart.

Tabel 10: Overzicht van het aantal behandelde dossiers en het aantal omkaderde uren in het kader van de werkvloerfunctie (2005).

Gerechtelijk arrondissement	Aantal dossiers	Aantal uren
Dendermonde (2 projecten)	105	6006,0
Gent	18	1493,0
Hasselt (3 projecten)	85	4919,5
Kortrijk	*	*
Leuven (2 projecten)	<i>(nog niet operationeel)</i>	<i>(nog niet operationeel)</i>
Liège	*	*
Marche-en-Famenne	*	*
Mechelen (3 projecten)	81	4050,5
Namur	*	*
Tongeren (2 projecten)	74	5416,0
Turnhout	*	*

* Deze projecten hebben een meervoudige opdracht. De cijfers hebben betrekking op het totaal aantal behandelde werkstrafdossiers. Het aantal omkaderde dossiers in het kader van de werkvloerfunctie kunnen we met andere woorden niet onderscheiden.

³⁸⁰ Het gaat hier om het totaal aantal dossiers waar het project een mandaat voor heeft ontvangen. Deze dossiers kunnen zich in een verschillende fase van het uitvoeringstraject bevinden. Dossiers kunnen in voorbereiding zijn (de werkstraf is met andere woorden nog niet concreet van start gegaan), lopende zijn, beëindigd zijn of gestopt zijn (waarbij het totaal aantal uren niet werd uitgevoerd).

³⁸¹ Bron: Activiteitenverslagen 2005 (jaarverslag) van de Globaal Plan projecten.

Zoals aangehaald in Hoofdstuk 2 ‘*De dispatchingprojecten*’, kunnen we binnen het bestek van dit onderzoek geen analyse maken van de effectieve werklast van de projecten. Wel beschikken we op basis van onze schriftelijke bevraging van de werkvloerprojecten over een aantal indicaties inzake de relatie tussen de vraag van de opdrachtgever en het aanbod van de projecten. Niet alle werkvloerprojecten hebben evenwel deze vragenlijst beantwoord.

Iets meer dan de helft van de respondenten (8 op 14 respondenten) geeft aan net genoeg dossiers te ontvangen. Men voldoet aan de gestelde minimumnormen (*zie Deel 3, Hoofdstuk ‘De subsidiekaders’*) en men kan het werk aan. Eén project geeft wel aan dat de vraag naar weekendwerk soms te groot is. Een ander project vermeldt dan weer dat er meer justitiabelen mogen doorverwezen worden voor werk tijdens de weekdays. Dit suggereert dat het aanbod van weekendwerk een belangrijke meerwaarde inhoudt voor de doorverwijzer. Een aantal projecten vindt dat er te veel dossiers worden doorgestuurd (3 op 14). Eén project geeft aan dat na de opstart van het project, de weekends al gauw bezet waren en veel werkuren werden uitgevoerd. Een ander project heeft tevens een dispatchingfunctie en vermeldt dat de combinatie met het werkvloerproject moeilijk combineerbaar wordt. De voorgestelde oplossing is niet het minder doorsturen van dossiers, maar personeelsuitbreiding. Tot slot geven 3 projecten aan dat er te weinig dossiers worden doorgestuurd, bijvoorbeeld ‘*door de verlofperiode van het gerecht*’.

Wanneer we naar de verschillende *gerechtelijke arrondissementen* kijken (*zie tabel 11*) zien we dat een overbevraging wordt gemeld door projecten uit Hasselt, Kortrijk en Namur. In Gent, Leuven en Mechelen blijken projecten naar eigen zeggen dan weer meer dossiers aan te kunnen dan ze doorverwezen krijgen. In de arrondissementen met meerdere projecten, merken we een aantal verschillen op in de beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers. Terwijl in Hasselt één project aangeeft te veel dossiers te ontvangen, krijgen de twee andere projecten net genoeg dossiers doorverwezen. In Mechelen zou er één project te weinig dossiers krijgen en worden er naar de 2 andere projecten net genoeg justitiabelen doorverwezen. De projecten in Tongeren geven beide aan net genoeg dossiers te ontvangen. Verschillende ‘objectieve’ elementen kunnen aan de aangegeven verschillen tussen projecten uit eenzelfde arrondissement ten grondslag liggen, zoals de personeelsbezetting, de bereikbaarheid van een project, het soort aangeboden werk, enzovoort. We willen er tevens op wijzen dat het hier gaat om een eerder subjectieve beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers. De beleving bij de verschillende projecten kan verschillend zijn.

Tabel 11: Beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers (bron: vragenlijst).

Gerechtelijk arrondissement	Aantal projecten	Aantal doorverwezen dossiers		
		<i>te veel</i>	<i>net genoeg</i>	<i>te weinig</i>
Dendermonde	1	-	1	-
Gent	1	-	-	1
Hasselt	3	1	2	-
Kortrijk	1	1	-	-
Leuven	1	-	-	1
Mechelen	3	-	2	1
Namur	1	1	-	-
Tongeren	2	-	2	-
Turnhout	1	-	1	-
Totaal (respondenten)	14	3	8	3

Als we vervolgens kijken naar het aanbod van de projecten tijdens de week, blijkt uit onze vragenlijst dat het bij 3 op 15 respondenten *meestal* maar bij de meerderheid (11 op 15) *steeds* toereikend is. Slechts één respondent, namelijk het project uit Turnhout, geeft aan dat men *meestal niet kan tegemoet komen* aan de vraag tijdens de week. Het aanbod van avondwerk op weekdays wordt meestal tot altijd voldoende ingeschat. Wat het weekendwerk betreft, kan het merendeel van de projecten (10 op 15) *meestal* of in 3 gevallen van 15 zelfs *altijd* tegemoet komen aan de vraag. In Turnhout en Gent ervaart men daarentegen meestal een overbevraging.

Op basis van onze resultaten kunnen we niet spreken over een eenduidig verband tussen de toereikendheid van het aanbod en de beoordeling of er al dan niet te veel dossiers worden doorverwezen. Een project dat bijvoorbeeld aangeeft dat men te veel dossiers ontvangt, vermeldt niet a priori dat het aanbod onvoldoende is. Dit kan er op wijzen dat projecten ondanks de ervaren werklast, wel aan de vraag kunnen voldoen. Men kan zich echter de vraag stellen hoe lang deze situatie werkbaar is voor de werkvloerprojecten. Het probleem van overbevraging en een tekort aan deze prestatieplaatsen, kan men oplossen door onder meer personeelsuitbreiding, het opstarten van een bijkomend werkvloerproject of het verder uitbouwen van het vrijwillig aanbod. Maar zoals verder blijkt, is dit niet altijd zo eenvoudig te realiseren.

3.5. Knelpunten in de praktijk

3.5.1. Doorverwijzingen van steeds zwaardere dossiers

Tijdens onze gesprekken met sleutelpersonen uit de praktijk werd meermaals aangehaald dat er steeds zwaardere dossiers worden doorverwezen³⁸². Justitiabelen met een alcohol- of drugsproblematiek of met agressieproblemen vormen lang geen uitzonderingen meer. Omdat een werkvloerproject gesubsidieerd wordt om in de concrete opvolging van de werkgestraften op het terrein te voorzien en projectmedewerkers vaak intensief samenwerken met de justitiabelen, worden deze 'problematische' dossiers vaak doorverwezen naar de werkvloerprojecten. De opvolging bij de vrijwillige prestatieplaatsen is meestal ontoereikend voor deze zwaardere doelgroep. De projectmedewerkers zijn evenwel geen hulpverleners en hebben vaak geen ervaring in het werken met (problematische) justitiabelen. Zij zijn niet specifiek geschoold voor het omgaan met bijvoorbeeld agressie en verslavingsproblemen. Hoewel er in bepaalde arrondissementen de wil is om deze projectmedewerkers meer specifiek te vormen, blijkt men dit maar in beperkte mate te kunnen realiseren, onder meer omdat het vormingsaanbod hiervoor beperkt is. Wellicht spelen ook financiële overwegingen een rol. Bijkomende personeelskosten moeten immers gefinancierd worden door de dienst of de gemeente waartoe het project behoort.

³⁸² Met de komst van de autonome werkstraf werden ruime toepassingsmogelijkheden voorzien en beoogde men een zwaardere doelgroep dan bij de dienstverlening. Voorwaarden met betrekking tot het gerechtelijk verleden vielen weg en de werkstraf werd mogelijk gemaakt voor bijna alle misdrijven.

3.5.2. Het opstarten van nieuwe werkvloerprojecten

Zelfs indien er geen twijfel bestaat over de meerwaarde van en de nood aan een werkvloerproject, blijkt het opstarten van nieuwe projecten in de praktijk niet altijd een eenvoudige opdracht te zijn. Men kan geconfronteerd worden met verschillende hindernissen. In eerste instantie moet een bepaalde dienst³⁸³ bereid zijn om justitiabelen tewerk te stellen. Men moet ook beschikken over projectmedewerkers die deze justitiabelen intensief willen (en kunnen) begeleiden in het werk. Zoals hierboven aangehaald, is dit soms geen evidente taak. En aangezien er veel vraag is naar weekendwerk, moet het personeel bereid zijn tijdens het weekend (meestal op zaterdag) te werken. Bovendien is men, om subsidies via het Globaal Plan te bekomen, genoodzaakt deze subsidies aan te vragen via de lokale overheden. Weigeringen van steden of gemeenten hebben vaak te maken met financiële overwegingen³⁸⁴. Tot slot moet men als project ook voldoen aan een aantal minimumvereisten en moeten er een minimum aantal dossiers of aantal werkuren omkaderd worden. Vooral voor kleinere arrondissementen kan dit een belemmering vormen, ook al kan het werkvloerproject in de praktijk een belangrijke meerwaarde bieden in het aanbod van prestatieplaatsen. Een werkvloerproject moet met andere woorden op verschillende domeinen over voldoende draagkracht beschikken.

3.5.3. De noodzaak van wachtlijsten door overbevraging van de projecten

Het uitbreiden van het werkvloeraanbod of personeelsuitbreidingen met oog op het omkaderen van meer justitiabelen is niet eenvoudig. Naast bovenvermelde factoren is men afhankelijk van de vaak langdurige procedures om subsidies aan te vragen. Omwille van overbevraging zijn sommige werkvloerprojecten genoodzaakt te werken met wachtlijsten, vooral wat weekendwerk betreft. Het tekort aan weekendplaatsen is een frequent aangehaald knelpunt in de uitvoeringspraktijk van werkstraffen. In bepaalde gevallen kan een tekort aan prestatieplaatsen leiden tot de vraag naar verlenging van de opgelegde termijn bij de bevoegde probatiecommissie. Bij dienstverleningen in het kader van bemiddeling in strafzaken, wordt echter geen melding gemaakt van mogelijke verlengingen van de maximumtermijn.³⁸⁵

3.5.4. De haalbaarheid van de opgelegde termijnen

Hoewel de meeste werkvloerprojecten (11 op 15 respondenten) aangeven dat het afronden van de werkstraf binnen de vooropgestelde termijnen *meestal* haalbaar is, signaleert een vierde van de projecten dat dit slechts *soms* mogelijk is (4 op 15). Verschillende factoren kunnen leiden tot het overschrijden van de termijnen, zoals (langdurige) ziekte, veelvuldige afwezigheid van de justitiabele of het niet geschikt zijn voor het werk of het werken in groep. Ook elementen die niet te wijten zijn aan de justitiabele kunnen een rol spelen, zoals het hierboven besproken tekort aan prestatieplaatsen en wachttijden. Verder kunnen een hoog

³⁸³ Vaak gaat het om diensten die reeds als 'vrijwillige' prestatieplaats werk bieden aan justitiabelen.

³⁸⁴ Zoals vermeld in Hoofdstuk 2 'De subsidiekaders' in Deel 3 van dit rapport, worden werkingsmiddelen en bijkomende personeelskosten voor Globaal Plan projecten niet betoelaagd door Justitie en moet de gemeente en/of de dienst waarbinnen het project is ondergebracht bijdragen in deze kosten.

³⁸⁵ De wettelijke termijn waarbinnen de autonome werkstraf moet uitgevoerd worden bedraagt 12 maanden na de dag waarop de beslissing in kracht van gewijsde is gegaan (uitgezonderd wanneer de probatiecommissie deze termijn verlengt). De dienstverlening moet uitgevoerd worden binnen een termijn van ten minste een maand en maximum 6 maanden.

aantal opgelegde uren en het laattijdig overmaken van het dossier door het justitiehuis de uitvoering van de werkstraf binnen de opgelegde termijn bemoeilijken. Vooral wanneer de betrokkene beschikt over vast werk en de straf tijdens het weekend wil uitvoeren.

3.6. Besluit

In eerste instantie bepalen het aantal opgelegde werkstraffen versus het aanbod waar men in een gerechtelijk arrondissement over beschikt, of er al dan niet een evenwicht is tussen vraag en aanbod. Er zijn evenwel bepaalde factoren die de doorverwijzingen naar de prestatieplaatsen zoals de gesubsidieerde werkvloerprojecten beïnvloeden. Dispatchers of justitieassistenten kunnen bijvoorbeeld geneigd zijn om justitiabelen meer naar bepaalde projecten door te verwijzen, omdat de samenwerking vlot verloopt en men tevreden is over de prestatieplaats. Bepaalde prestatieplaatsen kunnen bovendien voor de justitiabelen 'aantrekkelijker' zijn dan andere. Bij de werkvloerprojecten lijkt het laagdrempelige karakter, het relatief ruime aanbod aan weekendwerk en het feit dat er meerdere justitiabelen tegelijk aan de slag kunnen, een belangrijke rol te spelen in het aantal doorverwijzingen. Bovendien worden de werkvloerprojecten gesubsidieerd om in een intensieve opvolging van de justitiabelen te voorzien.

De vraag of er al dan niet nood is aan (bijkomende) werkvloerprojecten, moet ten opzichte van het totale aanbod van prestatieplaatsen bekeken worden. In bepaalde gerechtelijke arrondissementen is er mogelijk geen behoefte aan een werkvloerproject omdat het aanbod van niet gesubsidieerde prestatieplaatsen toereikend is. In het volgende hoofdstuk bespreken we dit totale aanbod van prestatieplaatsen in ons land. Omdat er in de afstemming van vraag en aanbod verschillende (lokale) elementen een rol spelen, kunnen we geen 'diagnose' stellen per gerechtelijk arrondissement. Aan de hand van een cartografie van de prestatieplaatsen willen we evenwel komen tot algemene inzichten en indicaties die bruikbaar kunnen zijn voor de praktijk.

Chapitre 4. Cartographie de l'offre

La cartographie de l'offre des lieux de prestation en Belgique exige que soit dressé un inventaire de tous les lieux et de tous les postes de travail disponibles pour l'exécution d'un travail communautaire (peine de travail et travail d'intérêt général). Pour ce faire, nous avons demandé à tous les services d'encadrement "simple" et d'encadrement sur le terrain de nous fournir leur liste de lieux de prestation. Nous avons pu récolter 72 listes sur 77. Bien que les données de certains arrondissements judiciaires demeurent incomplètes (Bruxelles, Charleroi, Gent, Tongeren, et Arlon), le pourcentage de sources récoltées reste très satisfaisant (93,5%).

Les listes établies par les maisons de justice (lorsqu'elles comprennent d'autres lieux que ceux des projets) ont également servi de source pour cette cartographie; elles ont été récoltées auprès des coordinateurs des mesures judiciaires alternatives.

Les postes de travail proposés par le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur ne sont pas intégrés dans la cartographie, mais seront traités séparément (voir *infra*).

Les lieux encodés sont ceux auxquels il a été fait recours au moins une fois entre 2005 et 2007. Il importe dès lors de souligner que certains lieux figurant dans les listes (et dès lors dans nos analyses) ne collaborent peut-être plus aujourd'hui avec les services d'encadrement.

4.1. Terminologie

Dans le présent chapitre, il faut entendre par:

- *lieu de prestation*: tout service subsidié ou non par le Plan Global (pour rappel, les services d'encadrement sur le terrain sont des lieux de prestation subsidiés) dans lequel s'exécute l'activité du justiciable condamné à une peine de travail ou un travail d'intérêt général sur le terrain.

- *poste de travail*: la tâche spécifique qui incombe au prestataire au sein d'un lieu de prestation. Un même lieu de prestation peut offrir plusieurs postes de travail. Par exemple, une bibliothèque peut proposer un poste "nettoyage" et un poste au service prêt.

4.2. Nombre de lieux et de postes

4862 postes de travail offerts par 3651 lieux de prestation ont été répertoriés.

Le tableau ci-dessous distingue le nombre de postes et de lieux par arrondissement judiciaire (sont figurés en gris les arrondissements pour lesquels les informations obtenues sont incomplètes).

Tableau 12: Aperçu du nombre de postes et de lieux de prestation par arrondissement judiciaire.

Arrondissement judiciaire	Nombre de lieux	Nombre de postes
Antwerpen	88	106
Arlon		
Brugge	290	357
Bruxelles	487	703
Charleroi	155	158
Dendermonde	76	85
Dinant	190	236
Eupen	15	18
Gent	98	126
Hasselt	161	215
Huy	190	259
Ieper	51	66
Kortrijk	Lieux inclus dans ceux de Brugge	
Leuven	155	280
Liège	239	361
Marche	78	132
Mechelen	81	108
Mons	165	259
Namur	221	297
Neufchâteau	58	73
Nivelles	145	157
Oudenaarde	79	113
Tongeren	19	21
Tournai	170	205
Turnhout	211	259
Verviers	179	190
Veurne	50	78
TOTAL	3651	4862

Le nombre de lieux/de postes par arrondissement judiciaire constitue une information relativement abstraite si l'on ne prend pas en compte d'autres éléments tels que:

- *la dispersion des lieux sur le territoire de l'arrondissement*: les acteurs chargés de la mise en place des peines de travail essaient, autant que possible, de prendre en compte la localisation géographique du justiciable. La possibilité pour celui-ci de prester non loin de chez lui est, dans certaines régions, un facteur important de réussite. La figure 15 représente cette dispersion. On remarque que le nombre parfois assez restreint de lieux disponibles dans quelques arrondissements, est compensé par leur dispersion effective. La grande majorité des projets (40 sur 48 répondants) estiment par ailleurs que les lieux qu'ils ont recrutés permettent au justiciable d'exécuter sa peine près de son domicile s'il le désire.

- *le nombre de condamnations à des travaux communautaires dans l'arrondissement*: la suffisance ou non de l'offre ne peut en effet que s'apprécier au regard de la demande. La figure 16 représente le rapport entre la disponibilité de lieux de prestation par arrondissement judiciaire et le nombre de mandats PTA traités par la maison de justice du même arrondissement en 2006. Les arrondissements figurés en orange sont ceux qui manifeste un rapport assez bon entre l'offre et la demande. Inversement, les arrondissements présentés en vert foncé sont ceux qui connaissent un certain déséquilibre entre l'offre et la demande. Deux conséquences peuvent découler de ce déséquilibre: soit le service d'encadrement (ou la maison de justice) pourvoit à

la demande en plaçant des justiciables sur liste d'attente; soit aucune liste d'attente n'est dressée: dans cette hypothèse, les lieux de prestation sont très investis et le choix laissé aux justiciables est très limité. Dans les deux cas, la bonne exécution de la prestation semble a priori mise en danger: difficulté d'exécuter la peine dans les délais impartis, surexploitation des lieux pouvant mener à leur essoufflement, manque de motivation du prestataire qui pourrait travailler dans un lieu et/ou sur un poste qu'il n'a pas choisi.

- *L'utilisation des lieux de prestation:* l'enquête par questionnaire révèle que de nombreux lieux de prestation restent inutilisés pendant parfois un an. Ainsi, sur 2167 lieux recensés via le questionnaire, les services indiquent ne faire appel qu'à 1616 lieux par an³⁸⁶. 517 lieux (soit près d'un quart des lieux recensés) ne seraient dès lors pas mobilisés pendant au moins un an. Il ressort de nos entretiens avec le personnel des services et avec les coordinateurs que si les mêmes lieux sont souvent mobilisés, c'est essentiellement parce que les services ont toute confiance en l'encadrement qui y est prodigué. En outre, les spécificités de certains lieux (travaux saisonniers ou requérant une compétence particulière) ne permettent pas toujours une collaboration régulière.

³⁸⁶ La période de référence du questionnaire va de janvier 2005 à juin 2006.

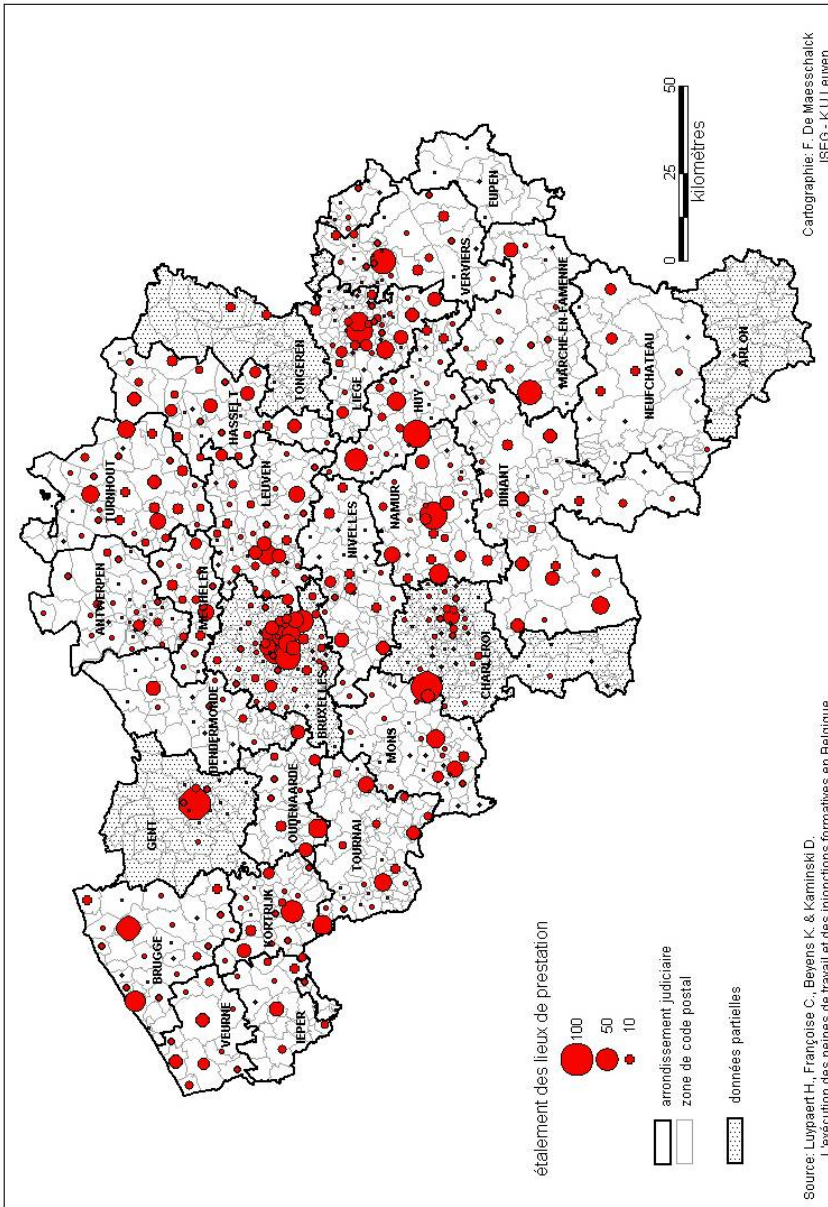


Figure 15: Dispersion des lieux de prestation 2007 (Belgique).

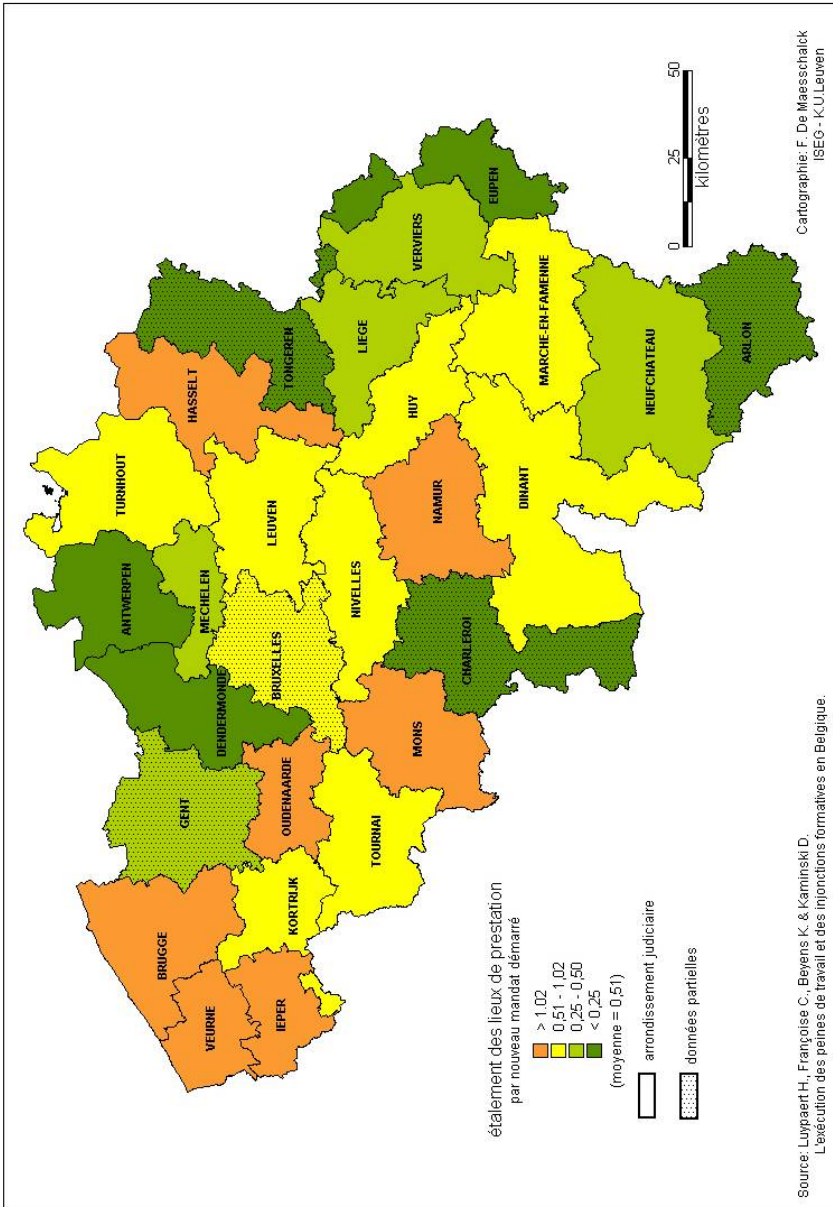


Figure 16: Rapport (par arrondissement judiciaire) entre le nombre de lieux de prestation et le nombre de nouveaux mandats en 2006.

4.3. Insertion structurelle des lieux de prestation

La loi souligne que “la peine de travail ne peut être effectuée qu’auprès des services publics de l’Etat, des communes, des provinces, des communautés et des régions ou auprès d’associations sans but lucratif ou de fondations à but social, scientifique ou culturel”³⁸⁷.

Cette déclinaison légale a servi de base pour opérer une première typologie des lieux, mais d’autres catégories ont été créées par souci de précision. L’ensemble des lieux de prestation peut être réparti en 13 catégories. Ces catégories et leur définition sont reprises dans le tableau ci-dessous;

Tableau 13: catégories et définitions des lieux de prestation

Structure	Définition/Exemple
Service fédéral	Il s’agit principalement des “services publics de l’État”, c’est-à-dire du Ministère de la Défense et du SPF Intérieur (voir <i>infra</i>)
Service communautaire	Service relevant d’une Communauté, telle qu’une bibliothèque de la communauté française
Service provincial	Service relevant d’une province. C’est le cas de certains musées, parcs, domaines...
Service régional	Service appartenant à une région, tel que la plupart des services incendie
Service intercommunal	Service commun à plusieurs communes, tel qu’un parc à conteneurs
Service communal	Service appartenant à la commune. C’est le cas des services travaux, des cpas, de certains homes...
Asbl paracommunale	Asbl dont un des membres du conseil d’administration est aussi un membre du Collège des bourgmestres et échevins de la commune.
Asbl culturelle	Asbl dont l’objet social est relatif à la culture. Par exemple, un musée, une maison de jeunes...
Asbl sociale	Asbl dont l’objet social est relatif à l’aide sociale, tel qu’un home, un service d’aide aux démunis...
Asbl scientifique	Ont été repris sous cette catégorie toutes les asbl qui ont un lien avec une activité scientifique au sens large, tel qu’un parc ou un centre animalier
Asbl sportive	Asbl dont l’objet social est en lien avec le sport, tel qu’un centre sportif local, un centre équestre...
Fédération	Il s’agit d’un groupement organique de clubs ou d’associations, telle une fédération sportive
Autres	Cette catégorie résiduaire reprend notamment des lieux dont la structure ne leur permet normalement pas d’accueillir des prestataires (société commerciale de type SPRL ou société anonyme, par exemple)

³⁸⁷ Art. 37 quater, §1^{er}, al. 2 du code pénal.

Les graphiques suivants représentent la répartition des lieux de prestation selon leur structure. Il n'est pas surprenant de constater que la moitié des lieux de prestation sont *communaux*. Ces lieux sont assez bien exploités par les services d'encadrement quelle que soit la région à laquelle ils appartiennent. Les services d'encadrement "simple" sont, rappelons-le, majoritairement (à raison de 3 sur 4) communaux³⁸⁸. Ils bénéficient dès lors d'une réelle facilité d'accès aux lieux communaux. Nous avons déjà souligné que le fait d'appartenir à la même structure est un atout pour les services d'encadrement qui se voient peu souvent refuser l'accueil d'un prestataire par un collègue. En outre, les services d'encadrement étant en partie financièrement soutenus par la commune, celle-ci impose parfois que les prestations s'effectuent exclusivement au sein de services communaux. Il est par contre plus étonnant de constater que les services d'encadrement bruxellois, aux trois quarts communaux, mobilisent presque autant de lieux structurés en asbl que de lieux communaux. Cette situation pourrait être expliquée par le fait que pratiquement toutes les communes de la Région sont déjà exploitées par leur propre service d'encadrement. Ce dernier est dès lors contraint de se tourner notamment vers le secteur associatif.

Les *asbl sociales* sont également des lieux très ouverts à l'accueil de prestataires (un quart des lieux). Si leur raison sociale peut a priori laisser penser qu'elles acceptent plus facilement d'encadrer des justiciables, il ne faut pas oublier que ces associations travaillent déjà souvent avec un public fragilisé. En outre, il n'est pas rare qu'elles accueillent des travailleurs d'autres horizons (cpas³⁸⁹, mineurs dans le cadre de prestations philanthropiques³⁹⁰, bénévoles, stagiaires...). Leur ouverture philosophique peut dès lors être freinée par leur capacité d'accueil. Quoi qu'il en soit, les asbl constituent les quatre dixièmes des lieux de prestation recensés.

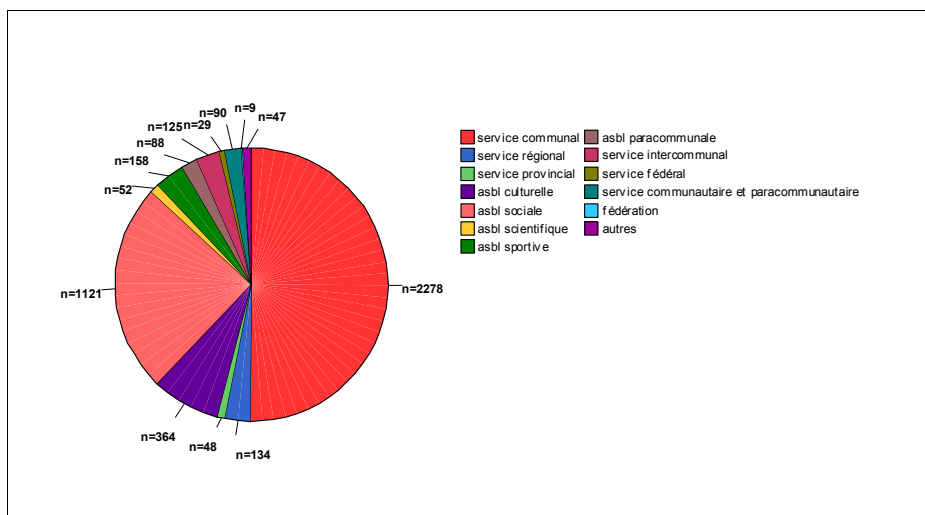


Figure 17: Insertion structurelle des lieux de prestations.

³⁸⁸ En Wallonie, plus des deux tiers des projets sont communaux. En Flandre, près de la moitié des projets sont constitués au sein d'asbl, mais ce sont surtout les cas des projets de formation et d'encadrement sur le terrain.

³⁸⁹ 38 services sur 45 répondants au questionnaire affirment que le cpas a recours aux lieux de prestation qui collaborent avec eux.

³⁹⁰ 44 services sur 48 répondants au questionnaire affirment que les services de prestation pour mineurs ont recours aux lieux de prestation qui collaborent avec eux.

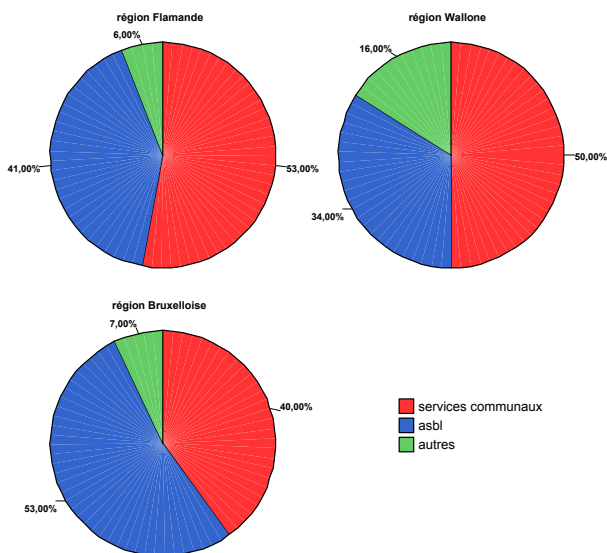


Figure 18: Insertion structurelle des lieux de prestation par région.

4.4. Secteurs d'activités des lieux de prestation

L'insertion structurelle des lieux n'est pas très indicative de la nature des lieux qui accueillent effectivement les prestataires. Nous avons dès lors identifié la raison sociale des lieux de prestation en 21 catégories inductives regroupées ensuite en 5 secteurs:

- le secteur medico-social (Croix Rouge, cpas, aide sociale, crèche, centre de jour pour enfants et adolescents, restaurant social/horeca, hopital/home/centre jour pour personnes âgées);
- le secteur sports et loisirs (activités culturelles et touristiques, hall omnisport/centre sportif/centre danse/centre de loisirs, événement communal, travail avec les animaux);
- le secteur éducatif et administratif (bibliothèque, service administratif communal, école de devoirs/soutien scolaire/animation jeunes/école);
- le secteur sécuritaire (service incendie, jardin/gardien de parc³⁹¹, service transport, police);
- le secteur manuel (recyclage/parc déchets, service travaux, jardin/gardien de parc).

³⁹¹ Ce type de lieu peut aussi bien appartenir au secteur sécuritaire qu'au secteur manuel. Nous l'avons donc départagé équitablement entre chaque secteur.

Les hôpitaux, homes, centres de jour pour personnes âgées occupent la première place parmi les 21 catégories. Viennent ensuite les services travaux et les lieux liés à l'éducation et la jeunesse (école devoir/soutien scolaire/animation jeunes/école).

Le diagramme suivant représente la répartition des lieux entre les différents secteurs³⁹².

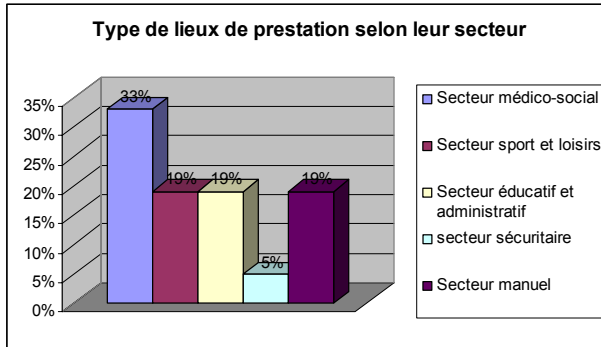


Figure 19: Distribution des lieux de prestation par secteur.

4.5. Nature du travail proposé

Nous avons choisi de répartir la nature des activités proposées par les lieux de prestation en neuf catégories: manuel, administratif, aide aux personnes/travail social (aide aux personnes handicapées, par exemple), animation, sécurité, polyvalent (cumul de deux types d'activités au moins), accueil, horeca, artistique (peindre une fresque, par exemple).

Plus de la moitié des travaux proposés sont de nature plutôt manuelle. Toutefois, près d'un quart des postes inventoriés indique que le prestataire peut accomplir, au cours de sa peine, des tâches de nature différente (travail polyvalent) au sein d'un même lieu.

Les autres types d'activités restent plutôt minoritaires, comme le démontre le graphique ci-dessous.

³⁹² 5% des lieux de prestation appartenant à une catégorie résiduaire ne sont pas représentés.

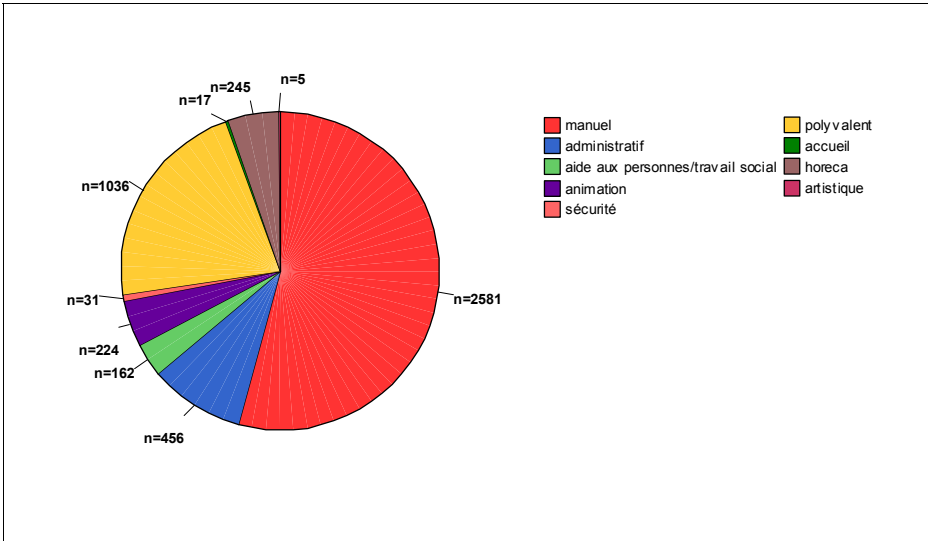


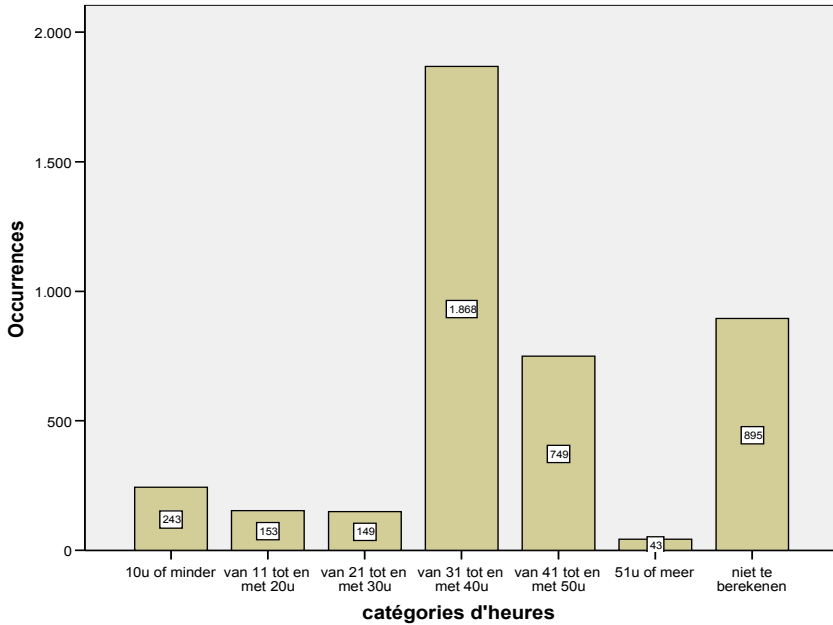
Figure 20: Nature de l'activité proposée par les lieux de prestation.

4.6. Horaire

Afin de pouvoir fournir une image de la répartition des offres de journée, de soirée et de week-end, nous avons aussi répertorié les horaires durant lesquels le prestataire pouvait se rendre sur le lieu de prestation pour y exécuter sa peine. Il convient, une fois encore, d'attirer l'attention sur la prudence avec laquelle il faut considérer les résultats globalisés qui vont être présentés. Les horaires sont en effet très variables et dépendent de nombreux facteurs: présence sur le lieu d'une personne pouvant encadrer le prestataire, saison, charge de travail...

4.6.1. L'offre de journée

Le graphique ci-dessous représente l'offre de journée. Nous avons pu déterminer la durée hebdomadaire d'ouverture de 3205 postes de travail. Parmi ceux-ci, 1868 postes de travail permettent au prestataire d'exécuter sa peine durant 31 à 40 heures par semaine (soit plus ou moins l'équivalent d'un temps-plein). Pour 1675 postes, la durée de leur ouverture n'a pu être déterminée, soit en raison de sa variabilité, soit parce que l'information faisait défaut.



Figuur 21: Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de journée).

Il apparaît toutefois, comme le soulignent la majorité des services³⁹³, que l'offre de journée est suffisante. Lorsque la durée d'ouverture d'un poste est importante, elle offre non seulement la possibilité au prestataire d'exécuter sa peine plus rapidement, mais elle permet aussi éventuellement l'accueil de plusieurs prestataires en alternance sur une journée.

4.6.2. L'offre de soirée

Le graphique ci-dessous représente l'offre de soirée (c'est-à-dire le nombre d'heures hebdomadaires prestables après 17 heures). Les services d'encadrement soulignent l'insuffisance de l'offre de soirée³⁹⁴. La situation semble en effet problématique dans la mesure où 3366 postes (sur les 3519 postes dont la durée a pu être déterminée) ne sont ouverts que durant moins de 10 heures par semaine. Cela signifie que le prestataire qui ne peut accomplir sa peine qu'en soirée devra étendre l'exécution de sa PTA sur un laps de temps plus long. Le problème du respect des délais impartis pour l'exécution de la peine s'accroît alors avec le quantum de la condamnation.

³⁹³ Pour 25 des 50 répondants, l'offre en journée est toujours suffisante, et pour 24 des 50 répondants, elle l'est souvent.

³⁹⁴ Pour 16 des 49 répondants, l'offre de soirée est toujours insuffisante. Pour 22 des 49 répondants, elle l'est souvent.

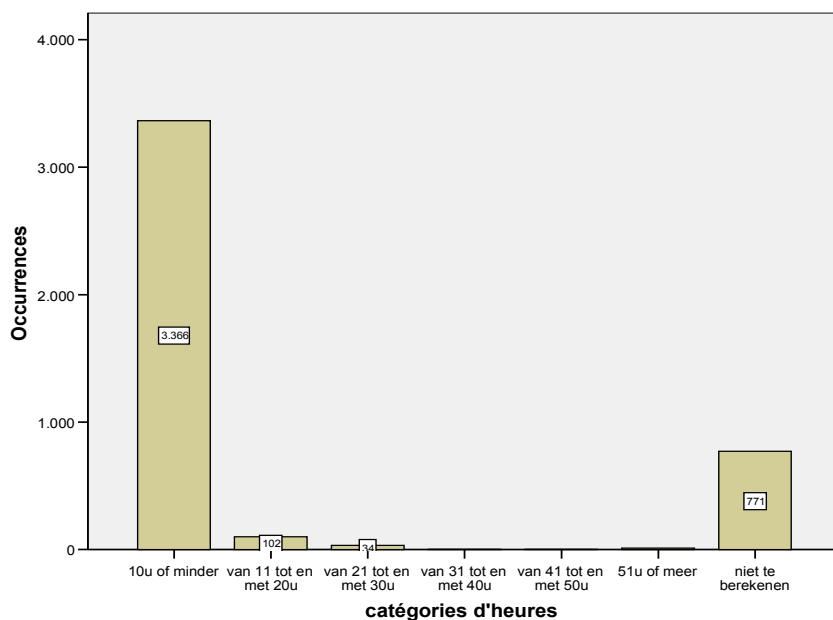


Figure 22: Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de soirée).

4.6.3. L'offre de week-end

Comme le démontre le graphique ci-dessous, l'offre de week-end présente les mêmes caractéristiques que l'offre de soirée: 3008 postes (sur les 3409 postes dont la durée a pu être déterminée) ne peuvent accueillir un prestataire que durant moins de 10 heures hebdomadaires pendant le week-end. Les mêmes problèmes d'exécution pendant l'offre de soirée se présentent ici: étalement nécessaire de l'exécution de la peine, présentant les dangers d'essoufflement du prestataire et de non-exécution dans les délais impartis. Les services témoignent aussi de l'insuffisance de l'offre de week-end³⁹⁵, les conduisant tous³⁹⁶ à l'établissement de listes d'attente.

³⁹⁵ Pour 15 des 49 répondants, l'offre de week-end est toujours insuffisante. Pour 23 des 49 répondants, elle l'est souvent.

³⁹⁶ 27 services sur 27 affirment avoir établi, entre janvier 2005 et juin 2006, une liste d'attente problématique pour les prestations de week-end.

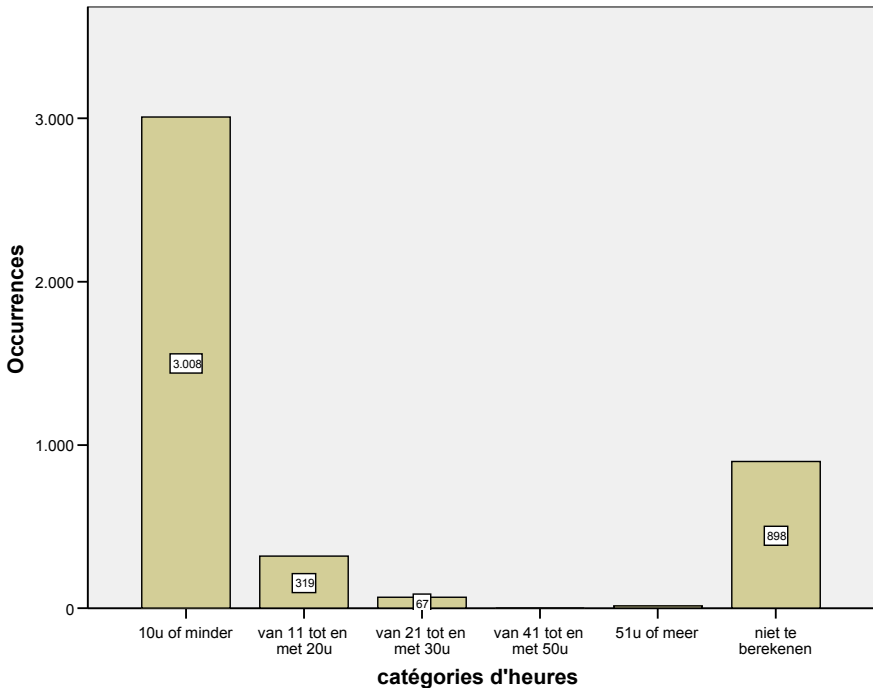


Figure 23: Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de week-end).

Pour ce qui est de l'offre de week-end, on ne trouve pas d'association statistique entre le nombre de lieux potentiels et la suffisance ou l'insuffisance de l'offre. Ainsi, certains services, bien que disposant d'un nombre de lieux relativement élevé, indiquent que l'offre de week-end est souvent, voire toujours insuffisante. Le même raisonnement peut s'appliquer pour l'offre de soirée.

La question de la diversité des lieux de prestation fait ici surface, ainsi que la difficulté de trouver des lieux susceptibles d'accueillir des prestataires les soirées et les week-ends. Toutefois, 45 sur 49 répondants estiment qu'il y a encore des possibilités d'élargir l'offre des lieux de prestation sur leur territoire de compétence: de nouvelles associations et services ne cessent de se créer, et des restructurations dans les lieux ayant auparavant refusé la collaboration imposent de contacter les nouveaux responsables. Les projets évoquent toutefois le manque de temps et/ou de personnel pour assurer le démarchage de nouveaux lieux, tâche également dévolue aux coordinateurs des mesures judiciaires alternatives.

4.7. Restrictions

1670 lieux de prestation (sur 4383) émettent au moins une restriction à l'accueil de prestataires³⁹⁷.

Ces restrictions sont principalement indexées à trois variables: l'infraction, les compétences et la santé du prestataire.

L'infraction (931 postes sur 4383) fonde la restriction la plus importante: une école, par exemple, peut refuser d'accueillir les personnes condamnées pour des faits de mœurs ou un hôpital refusera les personnes condamnées pour des faits liés à la toxicomanie. Ce sont des lieux tels que les centres de jour pour enfants, ainsi que les hôpitaux et homes qui, proportionnellement au nombre de postes qu'ils proposent, imposent le plus souvent de telles limites.

Les compétences exigées (273 postes sur 4383) restreignent ensuite l'accès aux postes de travail: le travail à accomplir sur le lieu de prestation requiert parfois des compétences particulières. Les deux domaines d'activités mobilisant le plus souvent cette restriction (proportionnellement au nombre de postes qu'ils proposent) sont la police et le service transport (notamment de personnes âgées ou handicapées).

Enfin, des restrictions sont liées à la santé physique ou mentale du prestataire (124 postes sur 4383): certains lieux préfèrent ne pas accueillir de prestataires psychologiquement ou médicalement fragilisés, soit qu'ils n'ont pas la possibilité de leur offrir un encadrement adéquat, soit que leur raison sociale leur paraît incompatible avec un tel public. Ainsi, un hôpital ou un home peut refuser d'accueillir des personnes dépendantes. Ce sont la Croix Rouge ainsi que les centres de jour pour enfants qui, proportionnellement au nombre de postes qu'ils proposent, avancent le plus souvent ce type de restriction.

D'autres limites sont toutefois évoquées, en rapport avec la personnalité du prestataire (65 postes sur 4383), avec son sexe (55 postes sur 4383), avec la durée de sa peine (53 postes sur 4383), avec sa résidence (31 postes sur 4383) ou avec sa race (3 postes sur 4383). Certains lieux demandent aussi un certificat de bonnes vie et mœurs (67 postes sur 4383), ou imposent d'autres contre-indications (68 postes sur 4383) telles que le refus d'accueillir des personnes fréquentant habituellement le lieu en question ou qui en sont membres ou encore le refus des fumeurs...

On peut comprendre la prudence des lieux. Ceux-ci n'ont, la plupart du temps, pas connaissance des faits pour lesquels le justiciable est condamné. L'établissement de restrictions leur permet ainsi de se sécuriser sur le profil des prestataires qu'ils accueillent. Le personnel des services d'encadrement n'a, lui non plus, pas connaissance des faits commis par le prestataire, ni même de ses antécédents judiciaires. La question de leur crédibilité auprès des lieux apparaît ici en filigrane. Le personnel des projets ne peut donner aucune garantie de respect des restrictions imposées par le lieu. Tous deux dépendent du contrôle opéré par les assistants de justice qui seuls ont accès au dossier du justiciable.

³⁹⁷ Ces données sont minimales. Les listes que nous avons reçu ne comprennent pas toujours certaines restrictions pourtant d'application.

Majoritairement, le personnel des services estime qu'il lui serait nécessaire de connaître les faits (27 sur 50 répondants toujours et 16 sur 50 répondants dans certains cas) et les antécédents judiciaires du prestataire (26 sur 50 répondants dans certains cas et 26 sur 50 répondants toujours), et ce "afin de limiter les risques pour le lieu d'accueil et son public", "pour respecter les conditions de collaboration fixées par l'organisme d'accueil et les facteurs de risques éventuels". Nous y reviendrons dans le chapitre consacré à la discussion.

4.8. Collaboration avec le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur

4.8.1. Protocole d'accord avec le Ministère de la Défense

Comme développé dans le 1^{er} chapitre de la Partie 4, le SPF Justice a conclu, en 2005, un protocole d'accord avec le Ministère de la Défense. Ce protocole permet aux assistants de justice de placer des justiciables condamnés à une peine de travail³⁹⁸ au sein de divers quartiers.

La liste (non exhaustive) des lieux ouverts à l'accueil de prestataires est annexée au protocole. Ces données n'ont pas fait l'objet du même traitement que celles recueillies auprès des services d'encadrement et des maisons de justice principalement parce qu'elles sont publiques et dès lors moins sensibles.

La liste³⁹⁹ reprend, par province, les différents quartiers qui reçoivent les prestataires, le nombre de justiciables qui peuvent être accueillis, les critères d'exclusion et de sélection, ainsi que certaines informations telles que les coûts pris en charge par la Défense (achat de matériel, repas du prestataire, visite médicale...) et la "durée totale du job".

223 postes⁴⁰⁰ sont ouverts pour toute la Belgique, répartis sur environ 54 quartiers différents. Généralement, ces postes peuvent accueillir plusieurs prestataires en même temps (entre 1 et 15 justiciables). Le type de travail proposé est exclusivement manuel. Il s'agit de travaux de nettoyage, de jardinage, de remise en état...

En ce qui concerne la "durée totale du job", plusieurs informations sont évoquées: la période durant laquelle le poste est ouvert (par exemple, de mars à novembre ou offre permanente), l'horaire (ou le nombre d'heure de travail par jour), ou encore la durée du travail. Si les données sont difficilement comparables, il semble toutefois que les périodes proposées soient relativement importantes. Il s'agit souvent d'un temps plein, ou d'un travail dont la durée varie entre 20 et 200 heures.

Généralement les critères de sélection sont en lien avec la santé du prestataire. Il s'agit d'être en "bonne santé", "capable de soulever des charges", d'avoir une "bonne hygiène"... Certaines compétences professionnelles sont parfois requises: être cuisinier, plombier, électricien...

³⁹⁸ Le protocole ne prévoit pas l'encadrement de justiciables condamnés à un travail d'intérêt général. Lors de la signature du protocole, en janvier 2005, le travail d'intérêt général avait disparu tant du cadre légal de la probation que de celui de la médiation pénale. Il ne fut réintroduit dans le cadre de la médiation qu'en juin 2005.

³⁹⁹ Nous avons eu accès à deux listes: une résumée (celle annexée au protocole) et une autre plus complète.

⁴⁰⁰ 179 postes pendant les heures de service, 26 en dehors de ces heures et 18 le week-end.

Quant aux critères d'exclusion, ils ont généralement trait à la condamnation (vol, coups et blessures, drogues) mais concernent aussi la capacité de travail du prestataire: "ne pas pouvoir porter des charges", "ne pas savoir travailler de manière indépendante".

Le type d'offre (nature du travail, horaire) ne varie pas vraiment selon qu'il s'agit d'activités à accomplir pendant les heures de service, en dehors de ces heures ou le week-end.

Malgré l'énorme potentialité de l'exécution de prestations au sein de l'armée, il semblerait que ce lieu ne soit pas proportionnellement exploité. Aucune évaluation n'a toutefois, jusqu'à présent, encore été réalisée. Les coordinateurs interviewés évoquent une série de motifs pour lesquels peu de prestataires sont envoyés à la Défense pour y exécuter leur peine: les restrictions sont trop importantes; la motivation des prestataires est faible; les quartiers ne sont pas assez proches et leur accessibilité est parfois difficile; l'encadrement est fort strict.

Le fait que seuls les assistants de justice puissent placer les prestataires à la Défense réduit quelque peu l'effectivité du recours à son offre. En effet, dans certains arrondissements judiciaires, tous les dossiers sont envoyés pour exécution aux services d'encadrement.

L'exécution de la peine en groupe reste la caractéristique principale de ce type de lieu. Si cette caractéristique constitue un atout pour l'accroissement de la capacité d'accueil, on peut aussi craindre le développement de "camps de travail" qui ne répondraient plus à l'objectif d'insertion du justiciable au sein de la société.

Quoi qu'il en soit, une évaluation scientifique sur l'exécution des peines de travail au Ministère de la Défense serait d'une grande utilité.

4.8.2. Protocole d'accord avec le SPF Intérieur

En 2007, c'est au tour du SPF Intérieur de signer un protocole avec la Justice pour l'exécution de peines de travail et de travaux d'intérêt général. 27 postes sont ouverts au sein de diverses directions générales ou services: 12 à la Sécurité civile (6 unités), 11 à l'Office des étrangers, 2 au service sécurité et prévention et 2 au sein du service logistique. Ces postes se situent dans les arrondissements judiciaires de Mons, Bruxelles, Neufchâteau, Liège, Brugge et Antwerpen. La capacité d'accueil est donc, pour l'instant, relativement limitée.

Si la plupart des travaux proposés sont de type manuel (entretien, nettoyage, réparation, jardinage), quelques postes administratifs (classement) et d'animation (encadrement d'activités) sont aussi ouverts. Ceux-ci restent toutefois une minorité. Les prestataires ne travaillent généralement pas en groupe, ou alors en groupes de deux ou trois.

Tout comme pour la Défense, la liste énumère une série de critères de sélection, également liés à l'aptitude physique et aux compétences du justiciable. Les restrictions y sont aussi soulignées. Celles-ci sont assez précises. Ainsi, les postes disponibles à la Sécurité civile sont limités aux "personnes condamnées pour des infractions au code de la route non liées à l'alcoolisme". En ce qui concerne l'Office des étrangers, la liste d'exclusion de certains types de condamnations se fait bien plus longue: "maltraitance d'enfants, abus sexuels, consommation/trafic de drogue, traite des êtres humains, contrebande, extorsion de fonds, terrorisme ou autres condamnations susceptibles de compromettre la sécurité du centre ou de ses occupants". La

nationalité belge est également requise. Les deux autres services évoquent aussi certaines conditions liées aux faits et à la compétence.

Les informations relatives à l'horaire de travail sont, quant à elles, assez lacunaires. La permanence du poste est pratiquement la seule donnée fournie.

4.9. Conclusion

Ont été répertoriés 3651 lieux de prestation, représentant 4862 postes de travail. Avec les postes proposés au Ministère de la Défense et au SPF Intérieur, l'offre s'élève à 3714 lieux⁴⁰¹ comprenant 5112⁴⁰² postes. Ces données ne sont toutefois pas complètes, certaines listes n'ayant pas pu nous être délivrées.

Les lieux de prestation sont principalement des services communaux et des asbl sociales. Le travail proposé est majoritairement manuel, mais une certaine diversité est toutefois proposée au sein des lieux de prestation, puisque le travail polyvalent y est assez fréquent. Une partie des lieux imposent certaines restrictions à l'accueil des prestataires, généralement liées aux faits ayant justifié la condamnation et aux compétences requises du travailleur. Elles sont souvent posées par des lieux dont l'objet social est l'accueil d'un public fragilisé (hôpitaux, homes, centres de jour, Croix Rouge).

Les offres de soirée et de week-end sont insuffisantes pour la grande majorité des services. Toutefois, ceux-ci affirment que l'élargissement de l'offre au sein de leur territoire de compétence reste possible. Les nouvelles collaborations avec le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur ne viennent pas combler ce manque, peu de postes y étant pour l'instant accessibles le week-end.

⁴⁰¹ 3651 lieux inventoriés + 54 à la Défense et 9 à l'Intérieur.

⁴⁰² 4862 postes inventoriés + 223 à la Défense et 27 à l'Intérieur.

Hoofdstuk 5. Discussie: de werkstraf in België

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op diverse knelpunten en bedenkingen die verband houden met de uitvoering van de werkstraf, enerzijds op het niveau van de regelgeving en anderzijds op het niveau van de organisatie van de werkstraffen. We hebben een selectie gemaakt van de meest courante of opvallende pijnpunten en reflecties die tijdens dit onderzoek naar voor kwamen.

5.1. De regelgeving

5.1.1. De toekenning van de werkstraf

MAATSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Het beknopt voorlichtingsrapport en/of de maatschappelijke enquête is niet langer verplicht in het kader van de toekenning van de werkstraf. Een maatschappelijk onderzoek kan evenwel nuttige informatie bieden over de justitiabele en diens sociale achtergrond, professionele situatie, fysieke en intellectuele capaciteiten. Deze informatie kan belangrijk of zelfs cruciaal zijn voor de beoordeling van de haalbaarheid van een werkstraf. Gezien de ruime toepassingsmogelijkheden en de zwaardere doelgroep die in vergelijking met de dienstverlening beoogd wordt, is een goede voorlichting in het kader van de autonome werkstraf misschien nog essentiëler.⁴⁰³ Een werkstraf voor personen met bijvoorbeeld een psychiatrische problematiek of een verslavingsproblematiek kan leiden tot problemen bij de uitvoering, waar een zekere discipline, verantwoordelijkheid en stiptheid wordt verwacht. Een inadequate straftoemeting kan de kans op mislukking verhogen en daarmee de kans op de uitvoering van de vervangende (gevangenis)straf verhogen.⁴⁰⁴ Dit wil echter niet zeggen dat een werkstraf voor personen met bijvoorbeeld een psychiatrische of een verslavingsproblematiek a priori moet uitgesloten worden, integendeel. Maar ze dient wel goed voorbereid te worden. Ook bij moeilijkere of zwaardere doelgroepen kan een werkstraf een zinvolle sanctie zijn en kan ze succesvol afgerond worden. De vraag dringt zich evenwel op in welke mate er geschikte prestatieplaatsen zijn waarop beroep kan worden gedaan en hoe het aanbod op deze doelgroepen kan afgestemd worden.

Het gebeurt ook dat invalide personen een werkstraf krijgen opgelegd, waarbij de magistratuur al dan niet op de hoogte is van de fysieke beperkingen van de justitiabele. Naast de soms moeilijke zoektocht naar een geschikte prestatieplaats, deed dit in het verleden vaak vragen rijzen over de mate waarin een werkstraf verenigbaar is met de aanwezigheid van een handicap, of er een bepaalde toestemming moet verleend worden en welke procedure er moet gevolgd worden om na te gaan of de betrokkene een werkstraf mag/kan uitvoeren. Met een dienstorder werd hier in 2006 meer duidelijkheid gebracht.⁴⁰⁵ We komen hier verder nog op terug.

Dominicus lijkt het belang van een maatschappelijk onderzoek eerder te relativiseren. Hij wijst erop dat de mate waarin dit voor de magistratuur noodzakelijk of nuttig is, afhankelijk is van meerdere factoren. In sommige gevallen kan het strafdossier reeds voldoende elementen

⁴⁰³ K. BEYENS, "De werkstraf als hedendaagse straf", *Panopticon*, 2006, 27(4), 11.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, 11.

⁴⁰⁵ Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/2, *Rechtspositie van de werkgestrafte*, 19 juli 2006.

bevatten om een oordeelkundige beslissing mogelijk te maken. Ook de zitting kan een belangrijk informatiemoment vormen. Het is dan wel aan de magistratuur om voldoende ruimte te creëren om met de betrokkene de haalbaarheid van de werkstraf na te gaan. De vraag is in hoeverre de magistratuur dit wil of kan realiseren. Verder speelt de snelheid en de kwaliteit van de rapportering door de justitiehuisen een belangrijke rol.⁴⁰⁶ De maatschappelijke enquête en het beknopt voorlichtingsrapport zijn bovendien niet de enige middelen om aan voorlichting van de magistratuur te doen teneinde een adequatere straftoemeting te bereiken. De commissie Holsters heeft indertijd voorgesteld om 'referendarissen' aan te stellen op het niveau van de magistratuur, met als doelstelling hen te assisteren in hun straftoemeting en meer bepaald in het bekomen van een meer adequate straftoemeting inzake niet-vrijheidsbenemende straffen.⁴⁰⁷

Binnen het bestek van dit onderzoek kunnen we niet nagaan in welke mate een maatschappelijk onderzoek al dan niet voldoende wordt gevraagd (cf. opleggingsfase). Tijdens ons veldonderzoek werd evenwel meermaals het gebrek aan maatschappelijke onderzoeken en de impact op de uitvoering van de werkstraf aangekaart. In de praktijk blijkt dat justitieassistenten en dispatchings soms voor een moeilijke taak worden geplaatst en werkstraffen moeten omkaderen voor justitiabelen die eigenlijk niet geschikt zijn voor deze sanctie. Deze situaties zouden mits een maatschappelijk onderzoek kunnen vermeden worden.

DE CUMULATIE VAN DE WERKSTRAF MET ANDERE STRAFFEN/MAATREGELEN

De autonome werkstraf kan als enige effectieve straf worden opgelegd, maar kan ook gecombineerd worden met andere bestraffingsmogelijkheden. Zo kan een werkstraf gekoppeld worden aan uitstel of aan een gedeeltelijk uitstel (al dan niet met probatievoorwaarden). Combinaties van straffen vormen voor de actoren die met de uitvoering belast zijn, soms een moeilijke opdracht. Zo kan bijvoorbeeld de combinatie van een autonome werkstraf met probatievoorwaarden de justitieassistent in een ambivalente positie plaatsen. Enerzijds moet de justitieassistent voor de werkstraf een eerder controlerende taak opnemen met betrekking tot de uitvoering, en anderzijds heeft de justitieassistent een eerder begeleidende rol. Indien de werkstraf een problematisch verloop kent, kan de verdere begeleiding in het kader van de probatiemaatregel soms moeilijk zijn. Ook kan een moeilijke probatiebegeleiding een goede uitvoering van de werkstraf onder druk zetten. Anderzijds geeft de probatiebegeleiding de mogelijkheid om een vertrouwensrelatie te onwikkelen, waarbij de justitiabele ondersteund en gemotiveerd wordt om de werkstraf tot een goed einde te brengen.⁴⁰⁸ Deze cumulatiekwestie opent met andere woorden een belangrijk en steeds terugkerend debat omtrent de compatibiliteit van controle en begeleiding en de vraag in welke mate beide finaliteiten al dan niet verzoenbaar zijn in de strafuitvoering.

⁴⁰⁶ H. DOMINICUS, "De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen", *Panopticon*, 2006, 27(4), 44.

⁴⁰⁷ M. ROZIE, "De voorstellen van de subcommissie Straftoemeting", in I. AERTSEN, K. BEYENS, S. DE VALCK & F. PIETERS (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Straftoemetingrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerde en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 21-25.

⁴⁰⁸ Zie ook: J. ROMBAUT, L. VANBAELEN en S. DE VALCK, "De praktijk van de autonome werkstraf: de justitiehuisen aan het woord", *Panopticon*, 2006, 27(4), 79.

AANWIJZINGEN INZAKE DE CONCRETE INVULLING VAN DE WERKSTRAF DOOR DE
MAGISTRAAT

Naast het bepalen van de duur van de werkstraf kan de bevoegde magistraat aanwijzingen geven omtrent de concrete invulling van de werkstraf.⁴⁰⁹ De wetgeving is echter onduidelijk over de draagwijdte van de aanwijzingen van de rechter en over het feit of het louter om een advies van de rechter gaat. Reynaert geeft aan dat rechters in de praktijk weinig over gaan tot het geven van aanwijzingen. In de gevallen waar dit wel gebeurt, kan dit echter tot praktische problemen leiden. Door een soms gebrekkige kennis van de uitvoeringspraktijk en het werkveld, formuleren rechters wel eens onrealistische aanwijzingen, waardoor aanpassingen noodzakelijk zijn. Dit kan leiden tot het niet respecteren van de termijnen waarbinnen de werkstraf in principe uitgevoerd moet worden. Reynaert haalt een voorbeeld aan waarbij een rechter aangeeft dat een werkstraf moet uitgevoerd worden in een revalidatiecentrum van een ziekenhuis. In het desbetreffende gerechtelijk arrondissement is zo'n centrum echter niet voorhanden of willen de centra geen werkstraffen opnemen.⁴¹⁰ Dit weerspiegelt met andere woorden de grote kloof die er kan bestaan tussen de strafplegging en de mogelijkheden (en beperkingen) van de strafuitvoering. Er blijkt dus een nood aan een wederzijdse transparante informatiedoorstroom tussen strafbepalers omtrent de doelstellingen bij het opleggen van de straf enerzijds en de strafuitvoerders omtrent de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden over de concrete uitvoering van de straf anderzijds.

In een evaluatierapport van de Dienst Justitieuizen inzake de autonome werkstraf⁴¹¹, wordt als mogelijke oplossing voor dit probleem voorgesteld om de bepaling in de wetgeving inzake aanwijzingen door de rechter te schrappen (*zie artikel 37ter §4*) en de rechter in deze materie dus 'uit te schakelen'. Men vindt dat de justitieassistent het beste geplaatst is om -samen met de justitiabele- de concrete inhoud van de werkstraf te bepalen, aangezien de justitieassistent zowel beschikt over informatie omtrent de justitiabele als over informatie omtrent de beschikbare prestatieplaatsen.

We kunnen ons in dit verband ook vragen stellen over de haalbaarheid en vooral het nut van een afstemming van de inhoud van de werkstraf op de gepleegde feiten. In eerste instantie kan een werkstraf in een dienst die werkt rond de integratie van vreemdelingen bijvoorbeeld voor iemand die veroordeeld is wegens feiten die verband houden met racisme zinvol lijken. Reynaert wijst er echter op dat 'valse evidenties' moeten geproblematiserend. Verschillende vragen dringen zich op: "Croît-on qu'il sera aisé de trouver un tel service acceptant d'employer un homme dont le comportement explicite de xénophobie et d'incitation à la haine raciale lui a valu d'être condamné pénalement? Croît-on que ce service appréciera de le mettre en contact avec le public auquel il s'adresse? Est-il légitime de prononcer une peine dont l'exécution pourrait faire du tort aux bénéficiaires de ce service? A-t-on pensé un tant soit peu à l'exécution concrète d'une telle peine? Croît-on qu'une telle prestation soit de nature à réaliser une conversion politique ou philosophique du condamné? (...)"⁴¹² Dit citaat toont aan dat,

⁴⁰⁹ Art. 216ter §1bis Wetboek van Strafvordering (dienstverlening in het kader van bemiddeling in strafzaken); Art. 37ter §4 Strafwetboek (autonome werkstraf).

⁴¹⁰ P. REYNAERT, "Pourquoi tant de peines? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative", in UNION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE DROIT PENAL (ed.), *L'exécution des peines/De strafuitvoering*, Bruxelles, La Chartre, 2006, 357-358. Reynaert baseert zich in deze bijdrage op het evaluatierapport van de Dienst Justitieuizen met betrekking tot de invoering van de autonome werkstraf door de wet van 17 april 2002. In dit evaluatierapport worden verschillende knelpunten besproken inzake de uitvoering van de werkstraf.

⁴¹¹ Zie P. REYNAERT, *loc. cit.*, 358.

⁴¹² *Ibid.*, 359.

wat voor de rechter heel evident en logisch lijkt, in de strafuitvoering veel minder gemakkelijk te realiseren is.

5.1.2. Informatiedoorstroom naar justitieassistenten

Zoals aangehaald in onze bespreking van de samenwerking tussen justitiehuisen en dispatchingprojecten (*zie Hoofdstuk 1.3*) kan informatie over de feiten en het gerechtelijk verleden van de justitiabele een belangrijke rol spelen in de zoektocht naar een geschikte prestatieplaats. Prestatieplaatsen kunnen namelijk uitsluitingcriteria vooropstellen. Gezien het beroepsgeheim van de justitieassistent, vertrouwen dispatchings en prestatieplaatsen er op dat de justitieassistent voldoende op de hoogte is van het gerechtelijk verleden van de justitiabele om een zo goed mogelijke match tussen justitiabele en prestatieplaats na te streven. Om de samenwerking met prestatieplaatsen niet in het gedrang te brengen, wil men de gemaakte afspraken zoals rond de uitsluitingcriteria, dan ook naleven. De justitieassistent moet dan wel over voldoende gegevens beschikken, zoals het uittreksel uit het strafregister. Verder kan de inhoud van het strafdossier en het vonnis de justitieassistent een verduidelijking geven van de straftoemeting. De praktijk wijst echter uit dat justitieassistenten hier niet altijd over beschikken.

Sinds vrij recent zouden de justitiehuisen rechtstreekse toegang moeten hebben tot het Centraal Strafregister. Deze toegang gebeurt via persoonlijke paswoorden en toegangscode's en is strikt beperkt tot "datgene dat noodzakelijk is om de strafrechtelijke opdrachten uit te voeren".⁴¹³ Deze mogelijkheid zou bovenvermeld knelpunt moeten helpen oplossen.

5.1.3. Het statuut van de werkgestrafte

De uitvoering van een werkstraf in de gemeenschap, met name binnen een openbare dienst, een vzw of een stichting, maakt dat regelgevingen buiten het kader van Justitie zich kunnen opdringen en in beschouwing moeten genomen worden. In de uitvoeringspraktijk van de werkstraf werden al gauw vragen gesteld die verband houden met het juridisch statuut van de werkgestrafte: In welke mate is de arbeidsregelgeving van toepassing? Moeten werkgestraften - zoals bezoldigde werknemers - onderworpen worden aan een medisch onderzoek voor bepaalde functies? Welke werkkleedij moet voorzien worden? Wie neemt deze kosten op zich: de justitiabele, de prestatieplaats of Justitie? Kan een werkstraf gecumuleerd worden met bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen of invaliditeitsuitkeringen? Door een eerder algemeen en weinig uitgewerkt en doordacht beleid bij de invoering van werkstraffen, wordt men geconfronteerd met allerhande situaties en knelpunten die duidelijkheid en een lange termijn visie vragen. Zoals verder blijkt, zijn er reeds een aantal kwesties verduidelijkt.

Met de dienstorder van 19 juli 2006⁴¹⁴ wordt het juridisch statuut van de werkgestrafte meer uitgeklaard, enerzijds binnen de reglementering betreffende het welzijn van werknemers bij de uitvoering van hun werk en anderzijds van werkgestraften die een werkloosheidsuitkering, een uitkering voor personen met een handicap, een ziekte- en invaliditeitsuitkering en/of pensioenuitkering ontvangen.

⁴¹³ Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2007/1, *Toegang CS, CRG en SIDIS*, 9 februari 2007.

⁴¹⁴ Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/2, *Rechtspositie van de werkgestrafte*, 19 juli 2006.

STATUUT VAN DE WERKGESTRAFTE BINNEN DE REGLEMENTERING BETREFFENDE
HET WELZIJN VAN WERKNEMERS BIJ DE UITVOERING VAN HUN WERK

De wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van werknemers heeft een ruim toepassingsgebied en is eveneens van toepassing op “personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon”⁴¹⁵. Aangezien een werkgestrafte onder het gezag en begeleiding van een persoon activiteiten uitvoert (hetzij de contactpersoon van de prestatieplaats, hetzij een medewerker van het werkvloerproject) en de prestatieplaats als ‘werkgever’ van de werkgestrafte wordt beschouwd, moeten bovenvermelde wetgeving alsook de uitvoeringsbesluiten nageleefd worden in het kader van een werkstraf.

De regelgeving geeft aan dat maatregelen inzake het welzijn van de werknemer bij de uitvoering van het werk geen financiële lasten voor de werknemer (of werkgestrafte) met zich mogen meebrengen.⁴¹⁶ Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op de verplichting van een voorafgaand medisch onderzoek⁴¹⁷ en/of inenting⁴¹⁸ voor bepaalde functies (bijvoorbeeld activiteiten verbonden aan voedingswaren). Deze maatregelen moeten door de werkgever gebeuren en deze draagt tevens de kosten. Verder is de werkgever -indien nodig- verplicht uitrustingen ter persoonlijke bescherming⁴¹⁹ en gepaste werkkledij⁴²⁰ te voorzien en deze zorgt eveneens voor de reiniging en het onderhoud van de werkkledij.⁴²¹

In principe was de hierboven beschreven regelgeving reeds van toepassing, maar dit werd nooit geëxpliciteerd. De overeenkomsten werkstraf en dienstverlening (tussen justitieassistent, justitiabele en prestatieplaats) bevatten reeds de algemene bepaling dat de werkomstandigheden in overeenstemming moeten zijn met de wetgeving inzake veiligheid en gezondheid. Wat de werkkledij betreft, werd aanvankelijk voorzien dat de werkgestrafte hier zelf voor moet zorgen (tenzij door de prestatieplaats anders is voorgeschreven). De overeenkomsten werden conform het KB van 6 juli 2004 betreffende de werkkledij vervangen, waardoor de prestatieplaats moet instaan voor het ter beschikking stellen en de reiniging en onderhoud van de werkkledij.⁴²²

De dienstorder van 19 juli 2006 waarin het statuut van de werkgestrafte en de van toepassing zijnde regelgeving wordt geëxpliciteerd, heeft in de uitvoeringspraktijk geleid tot uiteenlopende reacties en zelfs problemen. Uit bovenstaande regelgeving vloeien heel wat verplichtingen voort voor prestatieplaatsen, die men niet altijd wil of kan dragen. In een aantal arrondissementen hebben een aanzienlijk aantal prestatieplaatsen als gevolg van deze diensorder afgehaakt, waardoor men met een tekort aan prestatieplaatsen te kampen kreeg. In andere arrondissementen stellen er zich daarentegen geen problemen en wordt pragmatisch

⁴¹⁵ Art. 2 §1 Wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, B.S. 18 september 1996.

⁴¹⁶ In navolging van art. 16 van het KB van 27 maart 1998 betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, B.S. 31 maart 1998.

⁴¹⁷ KB 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers, B.S. 16 juni 2003.

⁴¹⁸ KB 4 augustus 1996 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's bij blootstelling aan biologische agentia op het werk, B.S. 1 oktober 1996.

⁴¹⁹ KB 13 juni 2005 betreffende het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen, B.S. 14 juli 2005.

⁴²⁰ KB 6 juli 2004 betreffende de werkkledij, B.S. 3 augustus 2004.

⁴²¹ Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/2, *Rechtspositie van de werkgestrafte*, 19 juli 2006, 2-5.

⁴²² Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/3, *Overeenkomsten werkstraf en dienstverlening*, 19 juli 2006; Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/4, *Overeenkomsten werkstraf en dienstverlening zoals voorzien in de dienstorder 2006/3 van 19 juli 2006*, 28 juli 2006.

omgegaan met deze regelgeving. Zo blijken werkgestraften bijvoorbeeld regelmatig zelf over werkschoenen te beschikken en kunnen deze gebruikt worden voor de werkstraf. Uit onze gesprekken blijkt dat de gevolgen vaak samen hangen met de wijze waarop de dienstorder gecommuniceerd werd naar de projecten en prestatieplaatsen toe. Terwijl de dienstorder in sommige gerechtelijke arrondissementen als dusdanig werd gecommuniceerd, had men in andere arrondissementen eerder een afwachtende houding of werden praktische oplossingen gezocht om 'zoveel mogelijk' in de lijn van de regelgeving te werken (zonder de prestatieplaatsen systematisch op de hoogte te brengen). Wel wordt algemeen gevreesd dat indien de bepalingen als dusdanig worden bekend gemaakt, veel prestatieplaatsen zullen afhaken. De huidige situatie maakt met andere woorden dat er –om de uitvoering van de werkstraffen niet te hypothekeren– men soms genoodzaakt is om tegen de regelgeving in verder te werken.

Door de dreiging dat werkstraffen (in bepaalde arrondissementen) niet meer uitgevoerd zouden worden, is beslist dat Justitie deze kosten op zich zal nemen. In maart 2007 werd in een KB gesteld dat onder bepaalde voorwaarden, de minister de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van werkstraffen en dienstverleningen *kan* terugbetalen aan de prestatieplaats.⁴²³ De totstandkoming van dit KB was geen evident gegeven. Men stuitte op een aantal 'juridisch-technische' knelpunten. Op welke juridische basis moet Justitie deze kosten op zich nemen, aangezien de werkgever in principe moet instaan voor deze kosten? Uiteraard kan men ook de principiële discussie voeren rond wie deze kosten moet dragen. Werkstraffen worden weliswaar uitgevoerd binnen openbare diensten, vzw's en stichtingen, maar de werkstraf wordt opgelegd door Justitie. Om deze sanctie tot uitvoering te kunnen brengen is Justitie afhankelijk van de samenwerking met en de 'goodwill' van deze diensten, die men moeilijk bijkomende kosten kan laten maken voor een dienst die ze aan Justitie leveren. Men kan dan ook stellen dat Justitie -als opdrachtgever- verantwoordelijk is voor de kosten verbonden aan de uitvoering van de werkstraf.

Bij het redigeren van dit boek is het nog niet duidelijk hoe de mogelijkheid tot deze tegemoetkomingen in de praktijk zal geïmplementeerd worden. Deze 'oplossing' op bovenvermelde problemen, creëert echter nieuwe knelpunten en weerspiegelt eerder een korte termijn maatregel om de druk op de ketel af te nemen. Hoe zullen deze kosten betaald worden? Welke bewijzen moet de prestatieplaats inzake de gemaakte kosten overmaken? Wie zal de controle hiervan op zich nemen? Hoeveel werkschoenen en -uitrustingen moeten voorzien worden? Kunnen werkschoenen hergebruikt worden na chemische reiniging of krijgt elke werkgestrafte de werkschoenen mee naar huis? Wat is de rol van het justitiehuis bij de berekening en de aankoop van het materiaal? Dit is maar een handvol onduidelijkheden die duidelijke antwoorden vragen opdat de beslissing van de minister in de praktijk kan omgezet worden. Er is een werkgroep (met medewerkers van de SAM en een aantal coördinatoren AGM van justitiehuisen) aangesteld om zich over deze kwestie te buigen. Ondertussen werken de prestatieplaatsen verder in een schemerzone van onduidelijkheid en zelfs illegaliteit.

⁴²³ Art. 2 §1 KB 23 maart 2007 betreffende de terugbetaling door de Federale Overheidsdienst Justitie van de kosten in het kader van de uitvoering van de werkstraf en de dienstverlening, B.S. 5 april 2007.

STATUUT VAN DE WERKGESTRAFTE BINNEN DE WERKLOOSHEIDSREGLEMENTERING,
VAN DE WERKGESTRAFTE MET EEN HANDICAP, EEN ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSUITKERING EN/ OF EEN PENSOEN

Met de dienstorder van 19 juli 2006 wordt expliciet gesteld dat een werkstraf niet als 'arbeidsactiviteit' wordt beschouwd, aangezien de werkgestrafte geen loon of materieel voordeel ontvangt. Werkgestraften behouden bijgevolg het recht op een werkloosheidsuitkering, op tegemoetkomingen als gehandicapte en op pensioen.

Voor personen die een ziekte- en invaliditeitsuitkering genieten, moet er vóór de aanvang van de werkstraf toestemming gevraagd worden aan de adviserend-geneesheer van de mutualiteit waarbij de werkgestrafte is aangesloten. Hierbij wordt onder meer bekeken of de voorziene activiteit verenigbaar is met de gezondheidstoestand van de werkgestrafte. Binnen het kader van een maatschappelijk onderzoek (met maatschappelijke enquête en/of een beknopt voorlichtingsrapport) kan er reeds advies worden gevraagd aan de adviserend geneesheer.⁴²⁴ Zoals reeds aangestipt, kunnen mogelijke knelpunten in de strafuitvoering aldus in de fase van de straftoemeting worden gedetecteerd en opgevangen.

5.1.4. De wettelijke uitvoeringstermijnen van de werkstraf

In principe moet een autonome werkstraf binnen een termijn van 12 maanden uitgevoerd worden, terwijl de wettelijke termijn voor de dienstverlening 6 maanden bedraagt. In tegenstelling tot de dienstverlening, wordt bij de autonome werkstraf de mogelijkheid voorzien de vooropgestelde termijn te verlengen.⁴²⁵ Hoewel men deze termijnen in de mate van het mogelijke probeert te respecteren, kunnen verschillende situaties deze naleving bemoeilijken, waarbij vertragingen zich op verschillende niveaus voordoen.

Zo kan er binnen het justitiehuis wegens een grote werklast een achterstand zijn in de behandeling van nieuwe mandaten, waardoor de eigenlijke opstart van de werkstraf pas een aanzienlijke tijd na de strafoplegging kan plaatsvinden⁴²⁶. Verder kan het aanbod van prestatieplaatsen een impact hebben. Justitiabelen die over een vaste job beschikken, verkiezen vaak om hun werkstraf tijdens het weekend of op avonden uit te voeren. Zoals reeds werd aangehaald, kampt men in de praktijk echter vaak met een tekort aan weekendplaatsen, waarbij voor bepaalde plaatsen zelfs met wachtlijsten wordt gewerkt. Bovendien is het soms moeilijk om een hoog aantal opgelegde uren louter tijdens het weekend uit te voeren. In sommige gevallen wordt dan ook aangeraden om verlof te nemen en de werkstraf tijdens dit verlof op werkdagen uit te voeren. Het is uiteraard denkbaar dat niet iedereen gemakkelijk (langdurig) verlof kan nemen. De justitiabele kan zich met andere woorden in een moeilijke positie bevinden, met enerzijds de bekommernis voor de vaste job en anderzijds de verplichting om

⁴²⁴ Voor meer informatie verwijzen we naar: Dienstorder Dienst Justitiehuisen 2006/2, *Rechtspositie van de werkgestrafte*, 19 juli 2006.

⁴²⁵ De probatiecommissie kan ambtshalve of op verzoek van de veroordeelde de termijn verlengen (art. 3 §2 Wet tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en in politiezaken, B.S. 7 mei 2002)

⁴²⁶ Uit onderzoek komt naar voor dat de snelheid waarmee met de uitvoering van de werkstraf gestart wordt van invloed lijkt te zijn op de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond. Een werkstraf moet zo snel mogelijk na de feiten opgestart worden. Zie: J. BRONTSEMA, *Variaties in mislukkingen van dienstverleningen*, Groningen, Universiteitsdrukkerij RuG, 1993, 76; K. LÜNNEMANN, G. BEIJERS en M. WENTINK, *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2005, 56; M. WIJN, *Taakstraffen: Stand van zaken, praktijk en resultaten*, Den Haag, Dienst preventie, Jeugdbescherming en Reclassering, 1997, 47.

de werkstraf uit te voeren. Ook problemen tijdens de uitvoering van de werkstraf (al dan niet te wijten aan de justitiabele)⁴²⁷ kunnen vertragingen inhouden. In sommige gevallen moet de probatiecommissie optreden. Men is hierbij afhankelijk van de frequentie waarmee de commissie samenkomt. Soms moet een werkstraf -in afwachting van de probatiecommissie- meer dan een maand tot twee maanden opgeschort worden. Omwille van deze uiteenlopende situaties dringt een verlenging van de termijn zich in bepaalde gevallen op en moet dit verzoek gericht worden naar de probatiecommissie. Uit onze gesprekken blijkt dat commissies hier vrij vlot mee toestemmen.

5.2. Organisationele aspecten

5.2.1. De subsidiekaders

De ontwikkelde subsidiekanalen hebben een aanzienlijke impact op de uitvoeringspraktijk van werkstraffen. Ondanks de mogelijkheden van deze subsidiekaders heeft een gebrek aan een algemeen beleid en visie geleid tot een versnipperde regelgeving en praktijk. Verschillende knelpunten zijn reeds in de bespreking van de subsidiekaders aan bod gekomen (zie Deel 3, Hoofdstuk 2), zoals de vaak ontoereikende werkingskosten, de jaarlijks te hernieuwen contracten en het onzeker statuut dat dit voor de projecten met zich meebrengt. Wat de Globaal Plan projecten betreft, is men in grote mate afhankelijk van lokale initiatieven en de medewerking van lokale overheden, aangezien subsidies via gemeenten moeten aangevraagd worden. De bestaande subsidiekaders hypothekeren in sommige gevallen de uitwerking van alternatieven en het uitbouwen van een evenwichtig en afgestemd (gesubsidieerd) aanbod. Uiteraard mogen we de rol van de justitiehuizen niet vergeten. In de gevallen waar er geen of een ontoereikend aanbod is van gesubsidieerde projecten, dienen de justitiehuizen in de omkadering van de werkstraffen te voorzien en een aanbod van prestatieplaatsen uit te bouwen.

5.2.2. De uitvoering van de werkstraf: een gezamenlijke taak van diverse actoren vanuit uiteenlopende contexten

Zoals blijkt uit onze literatuurstudie kent de toepassing van de werkstraf in de meeste landen een (kwantitatief) succes. Verschillende partners werken vanuit verscheidene rationaliteiten mee aan de uitvoering en dit kan evenwel tot samenwerkingsproblemen leiden. De nood aan een goede coördinatie tussen deze actoren dringt zich dan ook op.

Ook in België zijn de uitvoeringspraktijk van de werkstraf (met zowel het gesubsidieerde als het vrijwillige aanbod) en het verloop van de omkadering van werkstraffen, afhankelijk van een 'samenspel' van verschillende actoren. Zoals we in het begin van deze bespreking hebben aangehaald, kunnen beslissingen van magistraten op het niveau van de straftoemeting een impact hebben op de uitvoeringspraktijk en de haalbaarheid van de werkstraffen. In de strafuitvoeringsfase zijn dan weer verschillende actoren betrokken zoals de probatiecommissie, de justitieassistent, de dispatching, de lokale overheden en de

⁴²⁷ Bijvoorbeeld: ziekte, ongeval, verhuis naar een ander arrondissement (met overdracht van het dossier aan een ander Justitiehuis en de zoektocht naar een nieuwe prestatieplaats), incidenten op de prestatieplaats (met al dan niet tussenkomst van de probatiecommissie), enzovoort.

prestatieplaatsen, die -direct of indirect- onderling afhankelijk zijn en een invloed kunnen uitoefenen op elkaar. In dit punt gaan we in op een aantal aspecten inzake de positionering en mogelijke invloeden van deze actoren.

DE LOKALE OVERHEDEN

Gezien de huidige subsidiereggeving betreffende de Globaal Plan projecten, hebben lokale overheden een belangrijke rol in de opstart van projecten, alsook in de 'overlevingskansen' van projecten (cf. bijdrage in de werkingskosten). Voor dispatchingprojecten kan de inbedding binnen de gemeente een belangrijke meerwaarde betekenen in het uitbouwen van een aanbod van prestatieplaatsen. Gemeentediensten kunnen als potentiële prestatieplaatsen gemakkelijk aangesproken worden en het gemeentebestuur kan het openstellen van gemeentediensten voor werkgestraften stimuleren. Verder kunnen lokale overheden een invloed hebben op hoe de omkadering van werkstraffen georganiseerd wordt. Sommige dispatchings moeten bijvoorbeeld binnen de grenzen van de gemeente werken, terwijl anderen een ruimer werkgebied hebben. Soms willen gemeenten op de hoogte gesteld worden van dossiers, hetgeen een impact heeft op de vertrouwelijkheid en het beroepsgeheim (*zie infra*).

Naast het financiële draagvlak en het standpunt inzake de rol van lokale overheden in de uitvoering van alternatieve straffen, spelen ook politieke overwegingen mee. Reynaert formuleert in dit opzicht de volgende bedenking: "Pour les autorités politiques locales, on joue sur tous les tableaux: lutte pour l'emploi, lutte contre l'insécurité et l'impunité: des thématiques électoralement porteuses. Sans oublier que la commune dispose ainsi de main d'oeuvre gratuite pour certains de ses services."⁴²⁸

Het kan niet ontkend worden dat de lokale inbedding van de projecten belangrijke troeven heeft, zoals de gemakkelijke toegang tot bepaalde werkposten, snellere communicatievormen en een vlottere en gemoedelijkere manier van werken en overleg. Ondanks de (mogelijke) voordelen van het werken via lokale overheden, is men tegelijkertijd sterk afhankelijk van lokale factoren en kan dit belangrijke knelpunten inhouden. De vraag naar de uitwerking van een algemeen (subsidie)beleid waarbij alternatieve maatregelen en straffen ten volle kunnen uitgebouwd worden, met oog voor zoveel mogelijk gelijkheid over de lokale grenzen heen, is dan ook alom aanwezig.

HET ONDUIDELIJK STATUUT VAN DE DISPATCHINGPROJECTEN

Dispatchingprojecten kennen een ambivalente positie: enerzijds zijn zij betrokken bij de uitvoering van werkstraffen en zijn ze 'partners' van Justitie, terwijl ze anderzijds ingebed zijn in lokale structuren en onder de hiërarchie van de gemeenten of steden vallen. Hoewel dispatchingprojecten de experimentele fase (vaak) voorbij zijn en ingeburgerd zijn in de uitvoeringspraktijk van werkstraffen, blijft een duidelijk statuut en positionering van deze projecten achterwege. In de wetgeving betreffende de autonome werktraf en de dienstverlening komen dispatchingprojecten niet ter sprake en worden alleen justitieassistenten vermeld inzake de omkadering van de werktraf⁴²⁹, terwijl dispatchings in de praktijk hierin een aanzienlijke rol hebben.

⁴²⁸ P. REYNAERT, *loc. cit.*, 360.

⁴²⁹ In een aantal uitvoeringsbesluiten wordt wel melding gemaakt van de samenwerking met een omkaderingsdienst of met andere woorden een dispatchingproject.

In de BPR zien we dat de samenwerking met dispatchingprojecten wel geëxpliciteerd wordt. Opvallend is echter dat deze projecten -ondanks de uitgewerkte procedures inzake de samenwerking tussen justitieassistent en dispatching- niet betrokken zijn geweest in de ontwikkelingsfase van de BPR. Het feit dat de BPR bedoeld is voor de justitiehuizen kan dit verklaren. Dispatchings –die deel uitmaken van de gemeente- zijn daarentegen in principe niet gebonden aan deze BPR. Maar om tot een werkbare praktijk en afstemming te komen, zouden ook de dispatchings moeten werken naar analogie met de BPR. Inmiddels zijn de dispatchingprojecten ingelicht over de werking via de BPR⁴³⁰ en wordt bekeken hoe men kan komen tot een afstemming. Vanaf eind augustus 2007 buigen werkgroepen⁴³¹ zich over deze kwestie.

Het ambivalente statuut van dispatchingprojecten creëert een spanningsveld in de positie van deze projecten ten opzichte van de justitiehuizen. Dit uit zich in verschillende vragen. Wat is de meerwaarde van een dispatchingproject? Kunnen taken van de justitieassistent uitbesteed worden aan externe diensten? Creëert de aanwezigheid van verschillende actoren met eenzelfde taak onderlinge concurrentie? Welke informatie kan al dan niet gedeeld worden met dispatchingprojecten? Op deze vragen bestaan geen eenduidige antwoorden. We zien dat hier in de praktijk verschillende visies rond bestaan die gemotiveerd en verdedigd kunnen worden.

DE SAMENWERKING TUSSEN JUSTITIEHUIZEN EN DISPATCHINGPROJECTEN

In de gerechtelijke arrondissementen zijn er verschillende praktijken ontstaan rond de omkadering van werkstraffen. De keuze om met dispatchings samen te werken, lijkt enerzijds van pragmatische factoren af te hangen, zoals de werklast van de justitieassistenten en een hoog aantal werkstrafdossiers. Anderzijds hebben de heersende visie en cultuur binnen een justitiehuis een belangrijke impact. Dit bepaalt niet alleen of er al dan niet wordt samengewerkt met een dispatchingproject, maar ook hoe er samengewerkt wordt.

Terwijl deze samenwerking in vele gerechtelijke arrondissementen vlot verloopt en er als het ware een “wij” gevoel bestaat, zien we in bepaalde arrondissementen een zoektocht (of zelfs een ‘strijd?’) naar een werkbare positionering. Hoewel uitzonderlijk, is het wederzijds vertrouwen soms zoek. Zo bestaat er bijvoorbeeld bij de dispatchingprojecten een weerstand omtrent het communiceren van de prestatieplaatsen waarmee samengewerkt wordt. Deze weerstand wordt voornamelijk gevoeld door de vrees dat justitieassistenten rechtstreeks contact zullen opnemen met de prestatieplaatsen en de rol van de dispatcher overbodig wordt. De projecten zijn immers afhankelijk van jaarlijkse subsidies en moeten aan bepaalde voorwaarden en quota voldoen om subsidies te kunnen blijven genieten. Omwille van deze zelfde bekommernis, bestaat er ook soms een soort ‘concurrentie’ tussen projecten onderling.

HET BEROEPSGEHEIM VAN DE JUSTITIEASSISTENT

De justitieassistent is gebonden aan het beroepsgeheim en mag bepaalde informatie over de justitiabele niet delen met de prestatieplaatsen en de dispatchingprojecten. Vooral in de samenwerking met dispatchingprojecten is dit een belangrijk spanningsveld, aangezien de

⁴³⁰ Zowel de Franstalige als de Nederlandstalige projecten zijn tijdens een infodag op 29 mei 2007 ingelicht over de inhoud van de BPR door de Steundienst Alternatieve Maatregelen.

⁴³¹ Deze werkgroepen worden gevormd door de coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen van de justitiehuizen, leden van de Dienst Expertise, Cel Conceptuele Aansturing en Beleidsondersteuning (vroeger Steundienst Alternatieve Maatregelen), waarbij ook dispatchingprojecten gehoord worden.

dispatchingprojecten een geschikte prestatieplaats moeten zoeken voor de justitiabele en rekening moeten houden met eventuele uitsluitingcriteria. Hoewel justitieassistenten vaak werken met contra-indicaties (in plaats van de informatie door te geven) om dit probleem te ondervangen, blijkt dit systeem niet altijd toereikend. Tijdens ons onderzoek werd meermaals aangehaald dat het niet beschikken over informatie over de justitiabele (met name de feiten en het gerechtelijk verleden), de credibiliteit van de dispatcher en de vertrouwensrelatie met de prestatieplaats in het gedrang kan brengen.

In de praktijk is het begrip ‘gedeeld beroepsgeheim’ ontstaan. In een dienstorder van de Dienst Justitiehuisen wordt hieromtrent gesteld dat vertrouwelijke gegevens, mits naleving van een aantal voorwaarden, kunnen gedeeld worden met externe professionelen. De justitieassistent is onder meer verplicht om de justitiabele in kennis te stellen van het geheim dat bekend zal gemaakt worden en van de personen met wie het geheim zal gedeeld worden. De justitiabele dient zich hiertoe akkoord te verklaren. De justitieassistent mag het geheim slechts delen met personen die eveneens door het beroepsgeheim zijn gebonden. Slechts die gegevens worden gedeeld die strikt noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk deel van de respectievelijke taken.⁴³²

Duidelijk is dat justitieassistenten en dispatchings inzake de uitvoering van de werktraf, een gemeenschappelijke taak vervullen. Meer nog, een dispatcher neemt eigenlijk taken op die in de werking zonder dispatching door de justitieassistent zouden uitgevoerd worden. In dit opzicht lijkt het dan ook logisch dat een dispatching over dezelfde informatie zou moeten beschikken. De discussie of dispatchers kunnen beschouwd worden als ‘externe professionelen’ lijkt vooral verband te houden met het statuut van dispatchingprojecten en het profiel van de projectmedewerkers. Volgens de dienstorder van de Dienst Justitiehuisen kan informatie slechts gedeeld worden met personen die eveneens door het beroepsgeheim gebonden zijn. We kunnen wel veronderstellen dat dispatchers de principes van het beroepsgeheim naleven, maar er is tot op heden geen deontologische code of bepalingen inzake het beroepsgeheim voor dispatchingprojecten opgesteld. De grote moeilijkheid zien we in het statuut van de dispatchers die eigenlijk -ook al is het project ingebed in een vzw-gemeentepersoneel zijn en zich situeren in de hiërarchische structuur van de gemeente en de burgemeester. Uit gesprekken blijkt dat in bepaalde gemeenten de lijst met werkgestraften die hun werktraf binnen de gemeente uitvoeren, voorgelegd moet worden aan het schepencollege of het gemeentebestuur. Zoals ook Reynaert opmerkt, hypothekeert dit het principe van het gedeeld beroepsgeheim⁴³³. Een aantal coördinatoren AGM gaf tijdens gesprekken tevens aan dat de dispatcher aan een bepaald profiel zou moeten voldoen⁴³⁴ opdat een gedeeld beroepsgeheim kan bestaan.

Een mogelijke oplossing bestaat erin een samenwerkingsprotocol op te stellen tussen de justitiehuisen en de dispatchings, zoals Reynaert voorstelt. Opdat een gedeeld beroepsgeheim kan bestaan, moet het dispatchingproject zich engageren om de principes van het beroepsgeheim na te leven. Via het ondertekenen van een samenwerkingsprotocol wordt deze garantie en het gedeeld beroepsgeheim geformaliseerd. Indien er geen samenwerkingsprotocol wordt opgesteld, kan verder gewerkt worden met het systeem van contra-indicaties.⁴³⁵

⁴³² Interne dienstorder Dienst Justitiehuisen, *Dienstorder ter verduidelijking van de deontologische principes van de justitieassistent. Belangrijkste deontologische principes en bepaalde methodologische aspecten*, 28 juli 2003.

⁴³³ P. REYNAERT, *l.c.*, 363.

⁴³⁴ Bijvoorbeeld: sociaal assistent, criminoloog, bachelor in de menswetenschappen.

⁴³⁵ P. REYNAERT, *l.c.*, 363.

DE PROBATIECOMMISSIES

Hoewel deze mogelijkheid niet voorzien is in de regelgeving, gebeurt het regelmatig dat probatiecommissies justitiabelen bij een problematisch verloop de kans geven (of meerdere kansen geven) de werkstraf alsnog verder uit te voeren. Dit 'kansenbeleid' van probatiecommissies werd tijdens ons veldonderzoek meermaals aangekaart. Een grote kritiek is dat bepaalde probatiecommissies te veel kansen geven aan justitiabelen, waardoor de geloofwaardigheid van de dispatcher en de justitieassistent alsook de zin van de werkstraf in het gedrang komen. Sommige justitiabelen hebben reeds een heel traject doorlopen, waarbij zowel de dispatcher, de justitieassistent als de prestatieplaats zelf meerdere malen geprobeerd hebben tot een oplossing te komen. Anderen zouden dermate ongeschikt zijn voor een werkstraf dat de justitieassistent het dossier doorstuurt naar de probatiecommissie. Een dergelijk 'meer kansenbeleid', bemoeilijkt het werk van de dispatcher en justitieassistent, die verder moeten werken met de justitiabele en vaak een nieuwe prestatieplaats moeten zoeken.

5.2.3. Diversiteit versus uniformiteit

De uiteenlopende praktijken en organisatie modellen die zijn ontstaan, hangt samen met het experimentele karakter van de alternatieve straffen, waarbij men door het opstarten van experimenten geconfronteerd wordt en omgaat met een bepaalde realiteit. In de evolutie van experimentele initiatieven naar een volwaardige sanctievorm, moeten er minimumgaranties zijn naar onder meer kwaliteit, rechtzekerheid en rechtsgelijkheid.

Met de komst van de coördinatoren AGM in de justitiehuisen en onder impuls van de Steundienst Alternatieve Maatregelen, zien we dat er meer gewerkt wordt aan het ontwikkelen van een algemeen beleid. Dit is een moeilijke opdracht gezien de werkwijzen die –vaak na jarenlange ervaring- zijn ingeburgerd binnen de gerechtelijke arrondissementen. De vraag stelt zich in hoeverre deze werkprocessen geuniformiseerd kunnen en moeten worden. De gegroeide praktijk in de verschillende gerechtelijke arrondissementen weerspiegelt immers vaak de visie van de justitiehuisen en dispatchings op hoe ze op een zinvolle en werkbare manier de werkstraffen kunnen omkaderen. Anderzijds mag diversiteit niet leiden tot rechtsongelijkheid. Werken aan een algemeen beleid impliceert dat men zich in bepaalde gerechtelijke arrondissementen anders zal moeten organiseren, mogelijk zelfs op een manier die minder aangepast is aan de situatie binnen het arrondissement. Het is bovendien afwachten welke impact de BPR zal hebben op de uitvoeringspraktijk van werkstraffen. Terwijl in bepaalde arrondissementen reeds gewerkt werd in de lijn van de bepalingen van de BPR, zullen er in andere arrondissementen heel wat veranderingen moeten doorgevoerd worden om deze vooropgestelde werkprocessen te volgen.

5.2.4. Het aanbod van prestatieplaatsen

Uit dit onderzoek blijkt dat het aanbod van prestatieplaatsen in het algemeen een goede spreiding kent in ons land. Bevroegde dispatchingprojecten en coördinatoren AGM geven veelal aan dat het bestaande aanbod nog kan uitgebreid worden, bijvoorbeeld door het verder uitbouwen van contacten met vzw's. Ondanks de goede spreiding en het omvangrijke aanbod van prestatieplaatsen, blijken er wel problemen op te duiken wat betreft werkmogelijkheden tijdens het weekend of op avonden tijdens de week. Deze tendens zien we ook in andere

landen zoals Engeland en Wales, en Nederland (zie *supra*, Deel 2). Verder wordt ook soms de nood gesignaleerd aan plaatsen die een intensievere omkadering mogelijk maken voor bepaalde doelgroepen, zoals mensen met een handicap, een verslavingsproblematiek of psychische problemen. Belangrijk te vermelden is dat vele gesubsidieerde projecten en samenwerkingen met prestatieplaatsen ontstaan zijn tijdens de periode van de dienstverlening. Door de autonome werkstraf wordt men in de praktijk met een grotere werklast en steeds moeilijkere dossiers geconfronteerd, waardoor gezocht moet worden naar een optimalisering van het aanbod. Tijdens ons veldonderzoek werd meermaals het belang van een goede match tussen de justitiabele en de prestatieplaats aangehaald om de slaagkans van de werkstraf te verhogen. Een geïndividualiseerd en geïndividualiseerd aanbod draagt dan ook de voorkeur weg. Zoals Dominicus opmerkt, doen andere doelgroepen tevens een beroep op gelijkaardige werkplaatsen, zoals in het kader van sociale tewerkstellingsplannen (onder andere via het OCMW), vrijwilligerswerk en schoolstages. Een kwaliteits- en respectvolle omgang met deze prestatieplaatsen moet zorgen voor een evenwichtige en duurzame samenwerking.⁴³⁶

Wat de werkvloerprojecten betreft, zien we dat deze projecten aan verschillende verzuchtingen tegemoet komen. Deze gesubsidieerde prestatieplaatsen zijn vaak laagdrempelig en hebben veelal een ruim aanbod aan weekendwerk. Ook het feit dat er meerdere justitiabelen kunnen tewerkgesteld worden, maakt dat deze projecten veel bevroegd (of zelfs overbevroegd) worden. De vraag of er al dan niet nood is aan (bijkomende) werkvloerprojecten in bepaalde gerechtelijke arrondissementen, kunnen we op basis van onze gegevens niet eenduidig beantwoorden. Het aanbod van de werkvloerprojecten moet immers samen bekeken worden met het totale aanbod in een arrondissement, waar de vrijwillige prestatieplaatsen het grootste deel van uitmaken. Indien er voldoende vrijwillige prestatieplaatsen voorhanden zijn, zowel tijdens de week als tijdens het weekend, dringt de noodzaak aan een werkvloerproject zich immers niet op. Bovendien is men onderhevig aan een aantal 'externe' factoren zoals de bereidheid van de lokale overheden om een project met oog op subsidies via het Globaal Plan in te dienen en het project verder te ondersteunen.

Het is belangrijk dat men zich bewust is van mogelijke perverse gevolgen van de almaar stijgende vraag naar prestatieplaatsen en de zoektocht naar een verruiming van het aanbod. In Nederland werd bijvoorbeeld geopteerd voor de verplichting om werkstraffen tijdens de week te laten uitvoeren (tenzij uitzonderingen) om het nijpende tekort aan weekendplaatsen door het groeiend aantal werkstraffen te ondervangen. Oorspronkelijk was het evenwel de bedoeling dat de werkstraf tijdens de vrije tijd uitgevoerd werd, namelijk op avonden, in het weekend of tijdens vakantieperiodes.⁴³⁷ Reïntegratieve doelstellingen van de werkstraf als gemeenschapsgerichte straf, zoals het kunnen verderzetten van professionele activiteiten, boeten op deze manier aan belang in.

We zien in andere landen tevens de tendens dat steeds meer groepsprojecten en groepswerkstraffen georganiseerd worden, ten nadele van individuele tewerkstellingen (zie *supra*, Deel 2). Ondanks het voordeel dat dergelijke prestatieplaatsen tegelijkertijd meerdere justitiabelen kunnen tewerkstellen en ze dus een belangrijk kwantitatief voordeel bieden, willen we niet de indruk wekken dat er vooral geïnvesteerd moet worden in een 'groepsaanbod'. We volgen hierin de redenering van Reynaert: "Outre la création déjà constatée en certains lieux de prestation d'ateliers spécifiques pour 'cas difficiles' et tous les

⁴³⁶ H. DOMINICUS, "De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen", *l.c.*, 53.

⁴³⁷ K. LUNNEMANN, G. BEIJERS & M. WENTINK, *o.c.*, 66.

problèmes de stigmatisation, de ségrégation et de risques d'exploitation inhérents à ce genre de pratiques, l'engagement dans une telle voie de création d'ateliers propres à l'exécution de peines réduira totalement l'affirmation des vertus éducatives et (re)socialisantes attribuées aux peines dites alternatives à un discours théorique sans réalité sociale. Par ailleurs, la création de grands projets de 'mise au travail' situe l'approche de la peine de travail non dans une réflexion sérieuse de politique criminelle mais dans un pragmatisme managérial et gestionnaire".⁴³⁸ In de uitvoering van de werkstraf of ruimer van de gemeenschapsgerichte straffen moet men zich met andere woorden behoeden voor een overwegend pragmatisch beleid, waarbij kwantitatieve overwegingen de bovenhand krijgen. Deze aanpak staat haaks op de individuele benadering van de delinquent en houdt het gevaar in van minder soepelheid aangaande de uitvoering naar de delinquent toe, bijvoorbeeld in de keuze van het tijdstip van uitvoering. Uit het Nederlandse voorbeeld van groepsprojecten leren we ook dat dergelijke aanpak kan leiden tot een puur contractuele, inhoudsloze strafuitvoering. Een goede inhoudelijke opvolging van dergelijke projecten dringt zich dus op.

Het is de taak van de coördinatoren AGM van de justitiehuisen om rekening houdend met lokale factoren, na te gaan of het aanbod in het gerechtelijke arrondissement voldoende is afgestemd op de vraag die er is naar prestatieplaatsen. Indien uitbreiding van het aanbod nodig is, moet er in overleg met de verschillende betrokken actoren (zoals de Steundienst Alternatieve Maatregelen, lokale overheden en eventuele (potentiële) projecten) bekeken worden hoe men een evenwicht tussen vraag en aanbod kan bewerkstelligen. De coördinatoren hebben een belangrijke rol in het stimuleren en actief bijdragen tot de ontwikkeling en de toepassing van de werkstraf.

⁴³⁸ P. REYNAERT, *loc. cit.*, 383.

PARTIE 5. LA MESURE DE FORMATION EN BELGIQUE: APERÇU DES PRATIQUES

DEEL 5. DE LEERMAATREGEL IN BELGIË: EEN ZICHT OP DE PRAKTIJK

Dit deel behandelt de uitvoeringspraktijk van de leermaatregelen in België. Zoals het deel inzake de werkstraffen, beginnen we met een overzicht van de verschillende organisatiemodellen en samenwerkingsstructuren om een zicht te krijgen op de verschillende werkwijzen inzake de leermaatregelen. In dit onderzoek leggen we de focus op het gesubsidieerde aanbod, dat enerzijds bestaat uit de leerprojecten gesubsidieerd via het Globaal Plan en anderzijds uit de Nationale leerprojecten. Deze projecten komen achtereenvolgens aan bod in de Hoofdstukken 2 en 3. We ronden dit deel af met een algemene bespreking van de uitvoeringspraktijk van leermaatregelen.

Zoals aangegeven in de inleiding van dit rapport, opteren we in dit werk voor de term *'leermaatregel'*. In de regelgeving alsook in de praktijk kent deze term geen eenduidige definitie. Leermaatregelen worden met diverse termen als 'vorming' in het kader van de bemiddeling in strafzaken, 'opleiding' in het kader van de probatie en met de generieke term 'leerstraf' aangeduid. Er dient een meer uniforme en coherente terminologie te worden ontwikkeld, omdat er achter de spraakverwarring een reeks conceptuele onduidelijkheden schuilgaan omtrent "de aard van de maatregel (begeleiding, hulpverlening, opleiding, therapie, ...), de bevoegdheden (tussen de federale overheid en de gemeenschappen/gewesten), het strafkarakter (is het kader bestraffend of is de inhoud bestraffend), de positionering van de aanbieders (vormingswerk, algemeen welzijnswerk of andere) en het statuut van de maatregel (streven naar autonome leerstraf of behoud van de leermaatregel in conditionele context)"⁴³⁹. In de bespreking van de leerprojecten en het aanbod zullen we het evenwel regelmatig hebben over 'vormingen', omdat dit de (veelgebruikte) terminologie van de uitvoeringspraktijk is.

Hoofdstuk 1. Organisationele aspecten en samenwerkingsstructuren

1.1. De juridische kaders waarbinnen een leermaatregel kan opgelegd worden

Leermaatregelen hebben tot op heden geen autonoom statuut en kunnen met andere woorden niet als hoofdstraf opgelegd worden. Zij kunnen louter aangewend worden in een conditioneel kader, met name de bemiddeling in strafzaken, probatie, vrijheid en invrijheidstelling onder voorwaarden en genade. Deze vier systemen maken voorwerp uit van verschillende regelgevingen en omvatten verschillende uitvoeringsmodaliteiten wat betreft de duur van de leermaatregel, de termijn waarbinnen de leermaatregel moet afgerond worden, de opvolging van de leermaatregel en de toezichthoudende instantie. Omdat dit onderzoek geen studie beoogt van de straftoemtings- of opleggingsfase gaan we niet gedetailleerd in op deze juridische kaders, maar beperken we ons tot een overzicht van een aantal bepalingen die relevant zijn in het kader van dit onderzoek.

⁴³⁹ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007, 61.

1.1.1. De leermaatregel als voorwaarde binnen bemiddeling in strafzaken (vorming)

In het kader van een bemiddeling in strafzaken kan de procureur des Konings de dader vragen in te stemmen met de uitvoering van een vorming. De duur van deze vorming bedraagt hoogstens 120 uur en moet volbracht worden binnen een termijn die bepaald wordt door de procureur des Konings. Deze termijn is ten minste 1 maand en ten hoogste 6 maanden. De strafvordering vervalt wanneer de dader voldaan heeft aan alle door hem aanvaarde voorwaarden⁴⁴⁰.

De beschreven procedure in art. 216ter Sv. betreffende de uitvoering van de maatregelen, heeft eigenlijk alleen betrekking op de dienstverlening. De vorming wordt niet expliciet vermeld. Er is met andere woorden geen wettelijke procedure voorzien voor de uitvoering van vormingen binnen de bemiddeling in strafzaken. In de praktijk is de uitvoering gelijkaardig aan de uitvoering van opleiding in het kader van de probatie.⁴⁴¹ Het is tevens onduidelijk wie toezicht houdt op de uitvoering van de opleiding, de probatiecommissie of de procureur des Konings.⁴⁴²

1.1.2. De leermaatregel als probatievoorwaarde (opleiding)

Indien opschorting of uitstel van de tenuitvoerlegging van de gehele gevangenisstraf of werkstraf wordt gelast, kunnen de bijzondere voorwaarden onder meer bestaan uit de verplichting om binnen 12 maanden een bepaalde opleiding⁴⁴³ te volgen, met een duur van minstens 20 uur en hoogstens 240 uur. De probatiecommissie bepaalt -na betrokkene te hebben gehoord en rekening houdend met zijn opmerkingen- de aard van de opleiding die moet aansluiten bij de lichamelijke en verstandelijke geschiktheid van de justitiabele, alsook de plaats waar ze moet gevolgd worden. Er kan tevens rekening worden gehouden met de belangen van eventuele slachtoffers.⁴⁴⁴ Een combinatie van een effectieve werkstraf en een opleiding is niet mogelijk. Vanuit de straftoemettingspraktijk wordt dit cumulverbod nochtans als problematisch ervaren. Het belangrijkste criminologische argument tegen een mogelijk cumulverbod is dat dit het risico op *net widening* en dus op een (ongewenste) verzwaring van de straf verhoogt.

Welke instantie de duur van de opleiding moet bepalen is onduidelijk. In de probatiewet wordt vermeld dat indien een rechter een opleiding oplegt samen met een effectieve gevangenisstraf⁴⁴⁵, er bij het bepalen van het aantal uren opleiding rekening moet gehouden worden met de duur van de opgelegde gevangenisstraf (en dus van de reeds ondergane voorlopige hechtenis). Het gelijktijdig opleggen van een effectieve gevangenisstraf en een opleiding is enkel mogelijk indien de betrokkene voor de feiten voorlopige hechtenis heeft

⁴⁴⁰ Art. 216ter §4 Wetboek van Strafvordering.

⁴⁴¹ Voor meer uitleg, zie: H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 19.

⁴⁴² Met art. 37 van de Wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II) (B.S. 28 december 2006) is niet langer de probatiecommissie maar de procureur des Konings belast met het toezicht op de uitvoering van de *dienstverlening*. Dit werd evenwel niet expliciet aangegeven voor de opleiding.

⁴⁴³ In de probatiewetgeving wordt de term 'opleiding' gehanteerd. In de bespreking van de leermaatregelen binnen de verschillende juridische kaders, nemen we de gehanteerde terminologie over.

⁴⁴⁴ Art. 1bis §1 Wet betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, gewijzigd door de wet van 22 maart 1999, B.S. 1 april 2000.

⁴⁴⁵ Art. 1 §3 2^e lid Wet betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, gewijzigd door de wet van 22 maart 1999, B.S. 1 april 2000.

ondergaan en de rechter een gevangenisstraf oplegt die hoogstens gelijk is aan de reeds ondergane voorlopige hechtenis. Dit doet met andere woorden vermoeden dat de rechter beslissingen neemt omtrent de duur van de leermaatregel, maar dan enkel in dit geval. Het uitvoeringsbesluit van 6 oktober 1994 voorziet daarentegen dat de probatiecommissie beslist over de aanduiding van de organismen waar de opleiding zal uitgevoerd worden en over de aanvang en de duur ervan. De bevoegdheid tot het bepalen van de duur van de opleiding wordt hier dus toegekend aan de probatiecommissie. Zoals we verder bespreken, wordt de duur van de leermaatregel in de praktijk niet alleen door rechters of probatiecommissies bepaald, maar ook door justitieassistenten en de diensten die de leermaatregel aanbieden.

De leermaatregel als probatievoorwaarde maakt veelal deel uit van een ruimer begeleidingstraject, opgevolgd door de justitieassistent en de probatiecommissie. De justitieassistent staat in voor de organisatie, de opvolging, de begeleiding en de evaluatie van de opleiding. De concrete uitvoering wordt overgelaten aan externe diensten, namelijk openbare diensten, vzw's of stichtingen die hierin een aanbod voorzien.⁴⁴⁶

1.1.3. De leermaatregel als alternatief voor de voorlopige hechtenis

Een onderzoeksrechter, onderzoeksgerecht of een vonnisgerecht kan een verdachte mits naleving van een aantal voorwaarden in vrijheid stellen⁴⁴⁷. Er is geen limitatieve lijst van voorwaarden voorzien en de rechter kan met andere woorden zelf deze voorwaarden invullen. Er zijn geen regels bepaald inzake de uitvoering van een leermaatregel.

De afwezigheid van onder meer een minimum- en maximumduur van de leermaatregel houdt rechtsonzekerheid in voor verdachten en kan tot een aanzienlijke rechtsongelijkheid leiden. Zoals verder in dit deel blijkt, worden leermaatregelen door projecten vaak via modules of pakketten met een standaard aantal uren aangeboden. De uitvoering van leermaatregelen in het kader van een vrijheid en invrijheidstelling onder voorwaarden zou in de praktijk bepaald worden door de keuze van een bepaalde module.⁴⁴⁸

1.1.4. De leermaatregel in het kader van de genade

De Koning kan straffen die door de rechtbank werden uitgesproken, geheel of gedeeltelijk kwijtschelden of verminderen.⁴⁴⁹ Bij wijze van experiment introduceerde men in januari 1999 binnen het genaderecht 'alternatieve' vormen van gratiëring, namelijk de dienstverlening en de vorming. Tot op heden is er evenwel geen wettelijke basis voorzien.⁴⁵⁰ Leermaatregelen worden in dit kader uitzonderlijk opgelegd. Wat de duur van de voorwaarde betreft, werd voor het aantal uren dienstverlening de zogenaamde '40 uren-regel' ontworpen, waarbij 40 uren dienstverlening worden opgelegd per effectief uit te voeren maand gevangenisstraf.⁴⁵¹ Voor de

⁴⁴⁶ De regelgeving voorziet dat een opleiding enkel kan gevolgd worden bij openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de Gemeenschappen en Gewesten of bij vzw's of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel doel (Art. 1bis §2).

⁴⁴⁷ Art. 35 Wet 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, B.S. 14 augustus 1990.

⁴⁴⁸ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 21.

⁴⁴⁹ Art. 110 Grondwet.

⁴⁵⁰ V. COLLURA, "Dienstverlening in het kader van de genade", *Orde van de dag* 2001, afl. 16, 49-50.

⁴⁵¹ *Ibid.*, 51.

vorming zijn evenwel geen bepalingen uitgewerkt. De justitiehuzen zijn belast met de opstart, uitvoering en evaluatie van de alternatieve genade.

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de mogelijke kaders waarbinnen een leermaatregel opgelegd kan worden:

Tabel 14: Overzicht van de juridische kaders waarbinnen een leermaatregel kan opgelegd worden. ⁴⁵²

	Wettelijke basis	Min aantal uren	Max aantal uren	Termijn	Toezicht	Opvolging
Probatic	art 1§3 probatiewet art 1bis probatiewet	20 u	240 u	12 maanden	Probatic commissie	Justitieassistent
BIS	Art 216ter Sv	-	120 u	Min 1 maand Max 6 maanden	?	Justitieassistent
VOV	Art 35 wet 20 juni 1990	-	-	-	?	Justitieassistent Onderzoeks- (ge) recht(er)
Genade	Art 110 Gw	-	-	-	Koning	Justitieassistent Koning

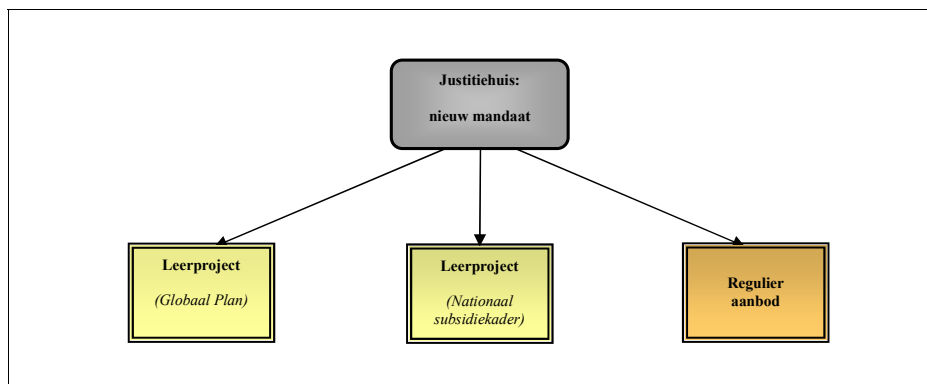
1.2. Globaal overzicht van de doorstromingsmogelijkheden naar de leerprojecten

Analoog met de werkstraffen, kan men voor de uitvoering van leermaatregelen beroep doen op een gesubsidieerd en een niet gesubsidieerd aanbod (*zie figuur 24*). Naargelang de vraag en het beschikbare aanbod, kan een justitiabele doorverwezen worden naar een zogenaamd Globaal Plan project. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, is er niet in elk gerechtelijk arrondissement een gesubsidieerd leerproject voorhanden. Verder kan er beroep gedaan worden op de Nationale leerprojecten. Deze projecten zijn veelal werkzaam in alle of de meeste gerechtelijke arrondissementen binnen het eigen taalgebied. Zoals aangehaald in onze bespreking van de subsidiekaders (*Deel 3, Hoofdstuk 2*) worden leerprojecten gesubsidieerd voor dossiers binnen bepaalde doorverwijzingskanalen. De Nationale projecten kunnen dossiers doorverwezen in het kader van een probatie en een bemiddeling in strafzaken meetellen voor de officiële quota. De Globaal Plan projecten kunnen naast deze dossiers, tevens dossiers in het kader van genade en van vrijheid en invrijheidstelling onder voorwaarden omkaderen. Tot slot is er ook een aanbod in de reguliere sector. Deze diensten worden niet gesubsidieerd vanuit de FOD Justitie, maar kunnen vanuit hun reguliere werking instaan voor de omkadering van leermaatregelen.

Binnen het bestek van dit onderzoek beperken we ons tot het gesubsidieerde aanbod en brengen we de omvang van het reguliere aanbod niet in kaart. Er zijn momenteel onvoldoende gegevens beschikbaar om de verhouding tussen het gesubsidieerde en het reguliere aanbod te achterhalen. Vermoed wordt dat de uitvoering van leermaatregelen in het

⁴⁵² Bron: H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 24.

reguliere aanbod eerder uitzonderlijk is⁴⁵³. Ons veldonderzoek lijkt dit te bevestigen. Bovendien dringt zich hier opnieuw de vraag op wat men onder de term 'leermaatregel' verstaat en hoe ruim dit geïnterpreteerd kan worden.



Figuur 24: Algemeen overzicht van de doorstroming van dossiers naar een al dan niet gesubsidieerd leerproject.

1.3. Het traject van de justitiabele

Zoals hierboven aangegeven, situeert de leermaatregel zich steeds in een conditioneel kader en kan ze niet als autonome straf worden opgelegd. In dit deel brengen we de uitvoeringspraktijk van de leermaatregel in kaart aan de hand van een beschrijving van het traject dat een justitiabele kan doorlopen.

De procedures en uitvoeringsmodaliteiten van de systemen waarbinnen een leermaatregel kunnen opgelegd worden, zijn vaak niet nader bepaald. Omdat de focus in dit onderzoek de uitvoeringspraktijk is en een duidelijke regelgeving inzake de leermaatregelen vaak ontbreekt, bekijken we de uitvoeringspraktijk in dit hoofdstuk voornamelijk vanuit het standpunt van de gesubsidieerde leerprojecten. We hanteren een algemene benadering van de leermaatregelen en maken geen onderscheid naar de verschillende wettelijke kaders, tenzij anders aangegeven. Omdat de probatie en de bemiddeling in strafzaken de meest gehanteerde kaders zijn waarbinnen leermaatregelen uitgevoerd worden, is het vooral deze praktijk die in dit stuk aan bod komt. We sluiten dit hoofdstuk af met stroomdiagrammen van het traject van justitiabelen binnen deze twee wettelijke kaders. Andere werkwijzen dan deze weergegeven, zijn in de praktijk evenwel mogelijk.

⁴⁵³ *Ibid.*, 33.

1.3.1. Bepaling van de uitvoeringsmodaliteiten: een onduidelijke roldefiniëring van de betrokken actoren

De kwalificatie en de uitvoeringsmodaliteiten van de leermaatregel, zoals de plaats, de aard en de duur, kunnen in de praktijk door verschillende actoren bepaald worden. Als we bijvoorbeeld kijken naar de probatie, zien we dat in sommige gevallen de rechter expliciet aangeeft dat er een leermaatregel gevolgd moet worden, waarbij al dan niet de duur vermeld wordt. In een aantal gerechtelijke arrondissementen zouden rechters tevens doorverwijzen naar specifieke projecten. We zien dat er omtrent de rol van de rechter verschillende visies bestaan in de praktijk. Enerzijds is er het uitgangspunt dat alleen de rechter bevoegd en verantwoordelijk is voor het bepalen van de straf. Anderen zijn van mening dat de probatiecommissie en de justitieassistent beter geplaatst zijn om de uitvoeringsmodaliteiten van de leermaatregel te bepalen. De rol van de rechter moet zich voor sommigen beperken tot de kwalificatie van de straf.

Concrete doorverwijzingen door rechters kennen een aantal praktische knelpunten. Men moet namelijk rekening houden met het beschikbare aanbod waar men beroep op kan doen. Rechters zijn bijvoorbeeld niet altijd op de hoogte van wachtlijsten waar bepaalde projecten mee moeten werken om de vraag te kunnen beantwoorden. Bepaalde projecten stellen contra-indicaties voorop of bekijken tijdens een intakegesprek of er verder kan gewerkt worden met de justitiabele. Bovendien bieden leerprojecten vaak modules met een bepaald aantal uren vorming aan. Indien een rechter onvoldoende op de hoogte is van het aanbod en bijvoorbeeld een leermaatregel voor een duur van 30 uur oplegt, stemt dit mogelijk niet overeen met de modules (van bijvoorbeeld 20 uur of 40 uur) die door een leerproject worden georganiseerd. Een beslissing van de rechter kan in de praktijk met andere woorden moeilijk realiseerbaar zijn. In de gevallen waar een rechter een concrete leermaatregel heeft opgelegd en de justitiabele hiervoor echter niet in aanmerking komt, kan de probatiecommissie de voorwaarden aanpassen of zelfs geheel of ten dele opschorten. De voorwaarden mogen evenwel niet verscherpt worden.⁴⁵⁴ Het is denkbaar dat deze mogelijkheid tot aanpassing van de voorwaarden in de praktijk tot discussie kan leiden. Wat indien een groepsvorming van 30 uur niet mogelijk blijkt, maar er wel een geschikt aanbod is van een individuele leermaatregel met een duur van 40u? Uit gesprekken blijkt dat er gewerkt wordt aan duidelijkere afspraken of sensibilisatie van magistraten omtrent de formuleringen van vonnissen om deze problemen te vermijden.

Voorwaarden kunnen anderzijds algemeen verwoord worden (bijvoorbeeld “in overleg met en onder toezicht van de justitieassistent werken aan de agressieproblematiek”) en bijvoorbeeld kaderen in een bredere probatiebegeleiding. In deze gevallen wordt de kwalificatie van ‘leermaatregel’ niet door de rechter bepaald. In de praktijk zien we dat de probatiecommissie of de justitieassistent vaak een bepalende rol heeft. Afhankelijk van de (mogelijke) aanwezige problematiek kan er geopteerd worden voor onder meer een behandeling of een vorming, al dan niet bij een gesubsidieerd project. De wijze waarop een voorwaarde in een vonnis wordt omschreven en de verdere invulling (en kwalificatie) van de leermaatregel door de probatiecommissie en justitieassistent bepalen met andere woorden of een justitiabele al dan niet naar een gesubsidieerd project wordt doorverwezen.

⁴⁵⁴ Art. 12 §1 Wet betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, gewijzigd door de wet van 22 maart 1999, B.S. 1 april 2000.

Tot slot zien we dat ook diensten die leermaatregelen aanbieden een determinerende rol kunnen hebben in de bepaling van de uitvoeringsmodaliteiten zoals de *duur*. Zoals reeds aangehaald, bieden leerprojecten veelal modules aan met een standaard uren pakket, waarbinnen een traject wordt doorlopen. Het aantal uren is uiteraard niet willekeurig bepaald, maar hangt samen met de gehanteerde methodieken. Het is voor de doorverwijzer vaak belangrijk te weten wat er precies opgelegd wordt. Ook naar de justitiabele toe biedt een vast aantal uren de nodige transparantie. In bepaalde gevallen hangt de duur daarentegen af van het verloop van de leermaatregel (*zie infra*). De uitvoerende dienst bepaalt in sommige gevallen ook de *aard* van de leermaatregel. Diensten die bijvoorbeeld verschillende modules aanbieden, bepalen -weliswaar in overleg met de justitieassistent- via een intakegesprek welk aanbod het meeste geschikt is, bijvoorbeeld therapie of vorming, in individueel of in groepsverband.

1.3.2. De voorbereidende fase

MAATSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Voor een goed verloop van de leermaatregel is het belangrijk dat doorverwijzingen adequaat en doordacht zijn. Indien rechters in grote mate de uitvoeringsmodaliteiten bepalen, is het belangrijk dat deze voldoende geïnformeerd zijn alvorens een leermaatregel op te leggen. In dit opzicht kan een maatschappelijk onderzoek een nuttig instrument zijn, waarbij -met de justitiabele- onder meer wordt bekeken in hoeverre een leermaatregel realiseerbaar is en of dit geschikt is voor de justitiabele. De justitieassistent kan nagaan welk aanbod er (bij voorkeur op korte termijn) beschikbaar is en in overleg met een leerproject bekijken of een justitiabele al dan niet in aanmerking komt voor een bepaalde leermaatregel (bijvoorbeeld via een intakegesprek). Indien contact wordt opgenomen met een externe dienst, is de toestemming van de justitiabele evenwel vereist⁴⁵⁵.

Voor het opleggen van een leermaatregel is een voorafgaand maatschappelijk onderzoek echter niet langer verplicht. Uit gesprekken met een aantal sleutelfiguren uit de praktijk⁴⁵⁶ blijkt dat maatschappelijke enquêtes en voorlichtingrapporten in de meeste gerechtelijke arrondissementen eerder in beperkte mate worden aangevraagd. Zoals we verder in dit hoofdstuk zien, worden 'intakegesprekken' bij de projecten veelal georganiseerd *nadat* een leermaatregel werd opgelegd.

De coördinator AGM van het justitiehuis kan voor de justitieassistent tijdens de voorbereidende fase een belangrijke informerende en adviserende rol vervullen. De coördinator wordt verondersteld een goed zicht te hebben op het aanbod in het eigen arrondissement, zowel van de gesubsidieerde projecten als van het reguliere aanbod. De coördinator wordt bijvoorbeeld regelmatig door de leerprojecten ingelicht over de mogelijke periode of data waarop groepsvormingen georganiseerd worden.

CONTRA-INDICATIES VOOROPGESTELD DOOR DE PROJECTEN

Zoals eerder aangehaald, moet men bij doorverwijzingen van justitiabelen rekening houden met eventuele contra-indicaties vooropgesteld door de leerprojecten. Een bepaald aanbod of

⁴⁵⁵ Interne dienstorder Dienst Justitiehuisen, *Dienstorder ter verduidelijking van de deontologische principes van de justitieassistent. Belangrijkste deontologische principes en bepaalde methodologische aspecten*, 28 juli 2003.

⁴⁵⁶ Onder meer: coördinatoren AGM, justitieassistenten en leerprojecten.

werkwijze van een project is vaak toegespitst op een bepaalde doelgroep. Een leerproject kan een justitiabele weigeren. In deze gevallen moet een passend alternatief gezocht worden.

Uit de schriftelijke bevraging van de leerprojecten gesubsidieerd door het Globaal Plan⁴⁵⁷, blijkt dat de meeste leerprojecten die werken via *groepsvormingen* een aantal criteria vooropstellen (12 op 15 respondenten). De taal vormt de belangrijkste voorwaarde. Aangezien het om een groepsvorming gaat, moeten de betrokkenen voldoende de gehanteerde taal beheersen om te kunnen participeren. Ook de persoonlijkheid van de betrokkene en de feiten worden vermeld. Voor bepaalde projecten moet het delict aansluiten bij het aanbod van de vorming (bijvoorbeeld drugsfeiten, verkeersfeiten). Verder blijkt de woonplaats van de justitiabele een criterium te zijn, wellicht omwille van de gestelde grenzen van het werkgebied van het project. Tot slot geven een aantal projecten aan tevens rekening te houden met de leeftijd (men werkt bijvoorbeeld alleen met meerderjarigen), de motivatie van de justitiabele en de aanwezigheid van een (te zware) psychologische problematiek of lage verstandelijke mogelijkheden. Naast het beheersen van de taal, moet de justitiabele in een groep kunnen functioneren. De groepsdynamiek kan immers een belangrijke impact hebben op het verloop van de vorming.

Ook de meeste projecten die *individuele vormingen* aanbieden, stellen uitsluitingscriteria voorop (17 op 24 respondenten). Net als bij de groepsvormingen speelt de taal een belangrijke rol, evenals de persoonlijkheid van de justitiabele. De vormingen zijn niet toereikend voor veroordeelden met ernstige psychiatrische problemen. Hier dringen toegespitste hulpverleningsvormen zich op. Verder worden de woonplaats en de feiten aangehaald als criteria. Ook de ontkenning van de feiten kan een uitsluitingscriterium vormen, omdat er tijdens de vorming gewerkt wordt rond het delict.

HET WERKGEBIED VAN DE LEERPROJECTEN

Bij de zoektocht naar een geschikt aanbod, dient men rekening te houden met het werkgebied van leerprojecten. Er zijn geen territoriale bevoegdheden vastgelegd voor de leerprojecten, maar uiteraard moet de organisatie van een leermaatregel werkbaar zijn en draagt een goede bereikbaarheid voor de justitiabele de voorkeur weg.

Het merendeel van de bevroegde Globaal Plan projecten (20 op 26 respondenten) geeft aan wel eens dossiers uit andere gerechtelijke arrondissementen te ontvangen. Vaak heeft dit te maken met de woonplaats van de justitiabele. De justitiabele woont bijvoorbeeld in het grensgebied met een ander arrondissement, waarbij de woonplaats dichterbij is gelegen bij een vormingsproject uit dat ander arrondissement. Soms wordt een justitiabele doorverwezen omdat er in het eigen arrondissement geen geschikt aanbod is of omdat er op dat moment geen plaats is.

AANMELDING BIJ HET LEERPROJECT

Leerprojecten kunnen op verschillende wijze aanmeldingen krijgen. Dit kan telefonisch gebeuren via de justitieassistent of in andere gevallen wordt verwacht dat de justitiabele zelf contact opneemt. Er wordt ook wel eens gewerkt met 'aanmeldingsteams' of 'intaketeams', waarbij verschillende diensten (al dan niet gesubsidieerd via de FOD Justitie) die werken rond

⁴⁵⁷ We herinneren eraan dat de leerprojecten gesubsidieerd door het Nationaal Subsidiekanaal mondeling zijn bevroegd.

een zelfde problematiek één contactnummer hebben. Binnen het team wordt bekeken welke dienst het meeste geschikte aanbod heeft.

Er wordt door verschillende projecten met aanmeldingsfiches gewerkt, waarbij de justitieassistent een aantal standaardvragen dient te beantwoorden. De informatie die gevraagd wordt (bijvoorbeeld over de feiten, het strafrechtelijk verleden, expertiseverslagen, enz), hangt af van het project.

In de meeste gevallen wordt op basis van deze informatie –indien de justitiabele in aanmerking komt voor de leermaatregel– een voorbereidend gesprek gepland (*zie infra*). Vaak wordt verwacht dat de justitiabele zelf contact opneemt met het project binnen een vooropgestelde termijn.

INFORMATIEDOORSTROOM VAN DE JUSTITIEASSISTENT NAAR DE LEERPROJECTEN

Omdat er veelal bekeken wordt of een bepaald aanbod al dan niet geschikt is voor een justitiabele, hebben bepaalde leerprojecten (in meer of mindere mate) behoefte aan informatie over de betrokkene om deze inschatting te kunnen maken. Zoals reeds aangehaald, kan informatie over de justitiabele (bijvoorbeeld het gepleegde delict en de criminogenese) ook vanuit methodologisch oogpunt belangrijk zijn voor de projecten.

Ongeveer de helft van de bevroegde leerprojecten (15 op 28 respondenten) geeft aan dat het beschikken over informatie inzake de *feiten* steeds noodzakelijk is. De feiten vormen hier namelijk het vertrekpunt van de vorming. Een kwart van de respondenten (7 op 28) geeft aan dat dit slechts *in sommige gevallen* noodzakelijk is, een ander kwart (6 op 28) vindt informatie over feiten waarvoor men veroordeeld is *helemaal niet noodzakelijk*. Deze laatste respondenten werken namelijk niet rond het delict of gaan uit van het verhaal van de betrokkene. Wat de informatie over het *gerechtelijk verleden* van de betrokkene betreft, geeft de helft van de respondenten aan deze informatie in sommige gevallen *noodzakelijk* te vinden (14 op 28). Vooral het inschatten van recidive en de mogelijke invloed op het huidige leven spelen hierbij een rol. Iets meer dan een kwart (8 op 28) vindt het *niet nodig* om over deze informatie te beschikken. Het doet volgens deze respondenten niet ter zake, aangezien men werkt vanuit het verhaal van de betrokkene waarbij toekomstgerichtheid centraal staat. Iets minder dan een kwart (6 op 28) vindt informatie over de gerechtelijke antecedenten *steeds noodzakelijk*. Deze projecten vermelden dat het gerechtelijk verleden een invloed kan hebben op het huidige leven en men wil het recidivegevaar zo goed mogelijk inschatten.

In de uitvoeringspraktijk bestaat er soms een gespannen verhouding tussen de justitieassistent en de uitvoerders van de leermaatregel op vlak van het beroepsgeheim. Er wordt gezocht naar een werkbare en aanvaardbare samenwerking (*zie ook infra*). In de praktijk gaat men in de samenwerking met externe diensten of professionelen veelal uit van een ‘gedeeld beroepsgeheim’, mits aan een aantal voorwaarden voldaan is.⁴⁵⁸ Zoals vermeld in de bespreking van de werkstraf, mag informatie slechts gedeeld worden met personen die eveneens door het beroepsgeheim zijn gebonden. Diensten die leermaatregelen voorzien, kunnen we onder deze noemer plaatsen. Alleen de gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de ‘verwezenlijking van het gemeenschappelijk deel van de respectievelijke taken’ kunnen gedeeld worden. Deze bepaling kan in de praktijk evenwel leiden tot verschillende

⁴⁵⁸ Interne dienstorder Dienst Justitiehuisen, *Dienstorder ter verduidelijking van de deontologische principes van de justitieassistent. Belangrijkste deontologische principes en bepaalde methodologische aspecten*, 28 juli 2003.

interpretaties, waarbij informatie in meer of mindere mate gedeeld wordt. Informatie over de justitiabele kan bij de aanmelding doorgegeven worden of besproken worden bij het voorbereidend gesprek (*zie infra*).

Slechts 3 op 28 leerprojecten geeft aan *nooit* over gegevens inzake de *feiten* te beschikken. Meer dan een kwart (9 op 28) beschikken *soms* en 4 op 28 beschikken *meestal* over deze informatie. Bijna de helft (12 op 28) is hiervan *altijd* op de hoogte. Deze informatie wordt veelal bekomen via de justitieassistent en/of via de justitiabele. Het is denkbaar dat informatie die niet doorgegeven werd door de justitieassistent wel bevestigd wordt bij de justitiabele of dat de bespreking van de feiten voorwerp uitmaken van de leermaatregel. Uitzonderlijk zou men van de feiten op de hoogte zijn via het PSD verslag of via de onderzoeksrechter (in het kader van de vrijheid en invrijheidstelling onder voorwaarden).

Meer dan de helft van de respondenten (16 op 28) beschikken in *sommige* gevallen over informatie inzake het *gerechtelijke verleden*. Een klein kwart (6 op 28) zijn *meestal* en een minderheid (2 op 28) zijn zelfs *altijd* op de hoogte van de gerechtelijk antecedenten. Slechts een minderheid (4 op 28 respondenten) is hiervan *nooit* op de hoogte. Ook hier kan men zowel door de justitieassistent als de justitiabele geïnformeerd worden. Twee respondenten geven aan deze informatie via het PSD verslag te vernemen.

Uit voorgaande blijkt dat de behoefte aan informatie bepaald wordt door het werkkader en het type vorming dat aangeboden wordt. De meeste leerprojecten geven aan over voldoende informatie te beschikken over de betrokkene (22 op 28 respondenten). Een klein kwart (6 op 28) heeft daarentegen nood aan meer informatie, zoals over de achtergrond van de justitiabele, diens motivatie, gebruikersgeschiedenis (in geval van verslavingsproblematiek) en de woon- en werksituatie. We kunnen evenwel stellen dat deze elementen tijdens de intake of tijdens de verdere vorming bevestigd kunnen worden.

VOORBEREIDEND GESPREK MET DE VORMINGSMEDEWERKER

Terwijl in sommige gevallen een intakegesprek georganiseerd wordt in het kader van een maatschappelijk onderzoek, gebeurt de eerste kennismaking met het leerproject veelal nadat een leermaatregel (al dan niet concreet) opgelegd werd.

Het merendeel van de projecten (21 op 27 respondenten) geeft aan *steeds* een voorbereidend gesprek te organiseren. 1 op 27 doet dit *meestal* en 3 op 27 respondenten doen dit *soms*. Dit eerste gesprek vormt een eerste wederzijdse kennismaking, waarbij men de werking van het project voorstelt aan de justitiabele, de verwachtingen bespreekt en samen kan bekijken of het een antwoord biedt op de noden van de betrokkene. 2 op 27 respondenten geven aan *nooit* een voorbereidend gesprek te organiseren. Eén van die twee respondenten geeft aan dat de leermaatregel (waarbij gewerkt wordt rond alcohol en verkeer) eenzijdig door de procureur des Konings en de justitieassistent bepaald wordt en er dus nooit een voorbereidend gesprek met het project wordt georganiseerd om na te gaan of de betrokkene al dan niet geschikt is.

Deze voorbereidende gesprekken worden meestal zonder justitieassistent georganiseerd. Afhankelijk van het dossier kan men op vraag van de justitieassistent, de justitiabele of het project wel eens overgaan tot een driehoeksgesprek. Dit lijkt in de meeste gevallen te gebeuren voor de ondertekening van de overeenkomst (*zie infra*).

Bij de Nationale leerprojecten blijkt slechts één project geen voorbereidend gesprek te vragen, maar wordt er louter met een gestandaardiseerd aanmeldingsformulier gewerkt waarbij naast de persoonsgegevens ook de feiten bevraagd worden. De mate waarin informatie over de betrokkene gedetailleerd wordt doorgegeven, zou veelal afhangen van de justitieassistent. Bij onduidelijkheden of bedenkingen wordt aan de justitieassistent verduidelijking gevraagd. Men wil alvorens de leermaatregel op te starten een goede inschatting maken van de justitiabele en aldus vermijden dat een leermaatregel op een later moment moet afgebroken worden. Het is uiteraard belangrijk dat de justitiabele door de justitieassistent voldoende wordt ingelicht over de leermaatregel, zodat er geen verkeerde verwachtingen ontstaan en men weet welk engagement men aangaat.

Indien de betrokkene ongeschikt voor de vorming wordt geacht, wordt de doorverwijzer of de justitieassistent hiervan op de hoogte gebracht en moet er een geschikt alternatief gezocht worden. In sommige gevallen adviseert het leerproject een andere dienst. Bepaalde probatiecommissies zouden soms druk uitoefenen om de leermaatregel alsnog op te starten. Dit weerspiegelt een spanningsveld tussen de werk- en referentiekaders van enerzijds Justitie en anderzijds de hulpverlening in de uitvoeringspraktijk van leermaatregelen. Het is belangrijk dat magistraten er zich van bewust zijn dat niet alle justitiabelen gebaat zijn met een leermaatregel of met het aanbod van het project. Sensibilisatie is in dit opzicht dan ook erg belangrijk. Anderzijds is het mogelijk dat een zaak geseponeerd wordt wanneer geen geschikt aanbod wordt gevonden.

De meest voorkomende redenen tot weigering zijn volgens de bevraagde respondenten:

- De aanwezigheid van een (te zware) psychiatrische problematiek, waarbij ambulante hulpverlening ontoereikend is.
- De feiten (bijvoorbeeld seksueel delinquent)
- De houding van de betrokkene (bijvoorbeeld gebrek aan motivatie of ontkenning van de feiten)
- Het betreft geen officieel doorverwijzingskanaal.
- De leeftijd
- De taal

Er zijn ook een aantal praktische overwegingen belangrijk bij het al dan niet opstarten van een leermaatregel. De vooropgestelde data zijn mogelijk niet haalbaar voor de justitiabele. Bij een groepsvorming zal men dan bijvoorbeeld proberen de justitiabele te laten aansluiten bij een andere groep. Sommige projecten zijn dan weer genoodzaakt te werken met wachtlijsten. Wat de groepsvormingen betreft, moeten er voldoende deelnemers zijn om met de vorming van start te kunnen gaan. Vooral in kleine gerechtelijke arrondissementen of arrondissementen waar er weinig doorverwijzingen zijn, blijkt dit vaak problematisch te zijn. Bij de Nationale leerprojecten probeert men dit wel eens te omzeilen, door de justitiabele te laten aansluiten bij een groepsvorming in een aangrenzend gerechtelijk arrondissement. Deze verplaatsing moet evenwel haalbaar zijn voor de justitiabele. We zien dat wachtlijsten tot een vicieuze cirkel kunnen leiden. Wanneer er te weinig doorverwijzingen zijn, kan een leermaatregel niet op korte termijn opgestart worden. Justitieassistenten zijn hiervan op de hoogte en anticiperen hier op bij volgende doorverwijzingen, met als gevolg dat een project nog minder doorverwijzingen krijgt. Te lange wachttijden kunnen bijvoorbeeld bij een leermaatregel in het kader van een bemiddeling in strafzaken problematisch zijn, omdat de leermaatregel binnen een termijn van zes maanden moet afgerond worden.

DE OVEREENKOMST

In het kader van een werkstraf moet een overeenkomst opgemaakt worden tussen de justitieassistent, de justitiabele, de prestatieplaats en in desbetreffend geval de omkaderingsdienst (of 'dispatching'). Bij leermaatregelen wordt het opmaken van een overeenkomst alleen expliciet vermeld in de regelgeving inzake de *probatie*. De justitieassistent sluit met de justitiabele en het organisme waar de opleiding zal uitgevoerd worden een overeenkomst af, waarin minstens de volgende elementen vermeld staan⁴⁵⁹:

- een omstandige omschrijving van de aard van de opleiding
- de dagen en uren waarop de opleiding zal gevolgd worden
- de persoon, verbonden aan het organisme, die rechtstreeks instaat voor de begeleiding
- de verwijzing naar de verzekeringspolis

Deze overeenkomst moet goedgekeurd worden door de probatiecommissie. In de praktijk zou er echter zelden een overeenkomst opgesteld worden tussen bovenvermelde partijen.⁴⁶⁰

De regelgeving inzake de *bemiddeling in strafzaken* vermeldt dat in het proces-verbaal van de bemiddelingszitting de gemaakte afspraken moeten opgenomen worden, zoals de aard van de maatregelen die aanvaard zijn door de dader. Over het aantal uren en de duur waarbinnen de maatregel moet uitgevoerd worden, wordt louter gesproken met betrekking tot een dienstverlening. Zoals eerder aangehaald, wordt de leermaatregel in de beschrijving van de procedure betreffende de uitvoering (art. 216ter Sv.) niet expliciet vermeld. Er is geen sprake van een overeenkomst met het organisme waar de opleiding zal gevolgd worden.

1.3.3. Positief verloop van de leermaatregel

Wanneer een leermaatregel naar behoren verloopt, zijn er veelal geen of beperkte contacten tussen het leerproject en de justitieassistent. Een aantal projecten werkt in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld op vraag van de justitieassistent) met tussentijdse attesten. Op voorhand wordt met de justitiabele afgesproken dat er na een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 3 maanden) gerapporteerd wordt naar de justitieassistent. Het gaat hierbij veelal om informatie over de gemaakte afspraken, afwezigheden, enzovoort.

Bij de afronding van een leermaatregel bespreekt de vormingsmedewerker met de justitiabele onder meer of de leermaatregel voldeed aan de verwachtingen. Het gesprek biedt feedback voor zowel de justitiabele als voor het leerproject. Naast de beoogde doelstellingen, kunnen ook de inzet, de houding en de aanwezigheid van de justitiabele voorwerp uitmaken van een evaluatie. Een evaluatiegesprek vormt volgens een aantal projecten voor de justitiabele een duidelijke afronding. Een positieve afronding van de vorming maakt eventuele contacten in de toekomst makkelijker (bijvoorbeeld met oog op een verderzetting van de begeleiding in een vrijwillig kader), aldus een respondent.

Bij bepaalde groepsvormingen wordt een gezamenlijk evaluatiegesprek gehouden. In andere gevallen wordt er geen afrondingsgesprek georganiseerd, maar krijgen de justitiabelen een

⁴⁵⁹ Art. 8 K.B. 6 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de dienstverlening en opleiding, B.S. 15 oktober 1994.

⁴⁶⁰ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 52.

standaard verslag mee, met bijvoorbeeld een globale bespreking van de groepsvorming (bijvoorbeeld de thema's die aan bod zijn gekomen) en een individueel verslag (met onder andere de medewerking van de justitiabele en of deze zich aan de afspraken gehouden heeft). In sommige gevallen gaat het om een uitgebreid evaluatieverslag.

Niet alleen in de informatiedoorstroom van justitieassistenten naar leerprojecten bestaat er soms een gespannen verhouding inzake het beroepsgeheim, maar ook in de rapportage naar de justitieassistenten (of zelfs magistraten) toe. Vanuit Justitie verwacht men van diverse aspecten op de hoogte te worden gehouden, terwijl uitvoerders van de leermaatregel staan op het beroepsgeheim en soms weigeren informatie mee te delen. Dominicus geeft aan dat naast het onduidelijk statuut van de leermaatregel, ook de inbedding van door de FOD Justitie gesubsidieerde leerprojecten binnen grotere hulpverleningsorganisaties kunnen bijdragen tot deze 'rolverwarring'.⁴⁶¹ Men kan zich volgens Dominicus de vraag stellen of de vooropgestelde principes van de organisatie van toepassing zijn op de leerprojecten of deze projecten een afzonderlijke plaats (kunnen) innemen en afwijkende werkingsbeginselen kunnen hanteren. In de praktijk worden vaak afspraken gemaakt die gebaseerd zijn op bestaande samenwerkingsakkoorden of wettelijke regelingen.⁴⁶²

De justitieassistent ontvangt een (beknopt) verslag met voornamelijk informatie over het al dan niet naleven van de afspraken. Uit ons veldonderzoek blijkt dat inhoudelijke informatie veelal niet gedeeld wordt met de justitieassistent, tenzij de justitiabele hiertoe toestemming heeft gegeven. Wel wordt feedback gegeven over het aantal 'gepresteerde' uren, de medewerking en de aanwezigheid. Het gebeurt wel eens dat een driehoeksgesprek wordt georganiseerd op het einde van de leermaatregel, met de vormingsmedewerker, de justitiabele en de justitieassistent, op vraag van één van deze partijen. Via een driehoeksgesprek wordt soms bekeken welke verdere opvolging en eventuele hulpverlening aangewezen is.

Bij de beëindiging van de leermaatregel als probatievoorwaarde, bezorgt de justitieassistent een omstandig verslag aan de probatiecommissie. In bepaalde gevallen vormt de leermaatregel de enige probatievoorwaarde in het begeleidingstraject. In een aantal arrondissementen gaan de probatiecommissies na het volgen van de leermaatregel over tot de opschorting van de probatiebegeleiding. Het afronden van de leermaatregel vormt namelijk het enige doel en bijgevolg het eindpunt van de begeleiding. De begeleiding *kan* maar hoeft evenwel niet opgeschort te worden.⁴⁶³

In het geval van een leermaatregel als voorwaarde voor het verval van de strafvordering, maakt de justitieassistent een verslag over aan de procureur des Konings. Indien aan alle aanvaarde voorwaarden van de bemiddeling is voldaan, vervalt de strafvordering.

1.3.4. Negatief verloop van de leermaatregel

Een problematisch verloop kan aan verschillende oorzaken hebben. Veel vermelde situaties hebben betrekking op de aanwezigheid (of eerder afwezigheid) van de justitiabele, namelijk niet komen opdagen, te laat komen naar de vorming en de dienst hiervan niet op de hoogte

⁴⁶¹ *Ibid.*, 59.

⁴⁶² Bijvoorbeeld: het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel geweld, of bepalingen inzake de begeleiding of behandeling van seksuele delinquenten voorzien in artikel 9bis van de probatiewet.

⁴⁶³ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 41-42.

stellen. Ook de motivatie en de houding van de justitiabele worden in dit verband genoemd. Een gebrek aan motivatie, weerstand en het ontkennen van de feiten kunnen in sterke mate de leermaatregelen bemoeilijken. Soms is de problematiek dermate ernstig dat een ambulante aanbod ontoereikend is. Verder zijn er ook praktische belemmeringen mogelijk, zoals een wijziging in de werksituatie, waarbij dit moeilijk te combineren valt met de vorming. Het gebeurt ook wel eens dat een justitiabele wegens financiële problemen of andere redenen niet ter plaatse kan geraken.

Het merendeel van de Globaal Plan projecten hanteert naar eigen zeggen een bepaalde procedure in geval van problemen (21 op 27 respondenten). Een aantal vermelde reacties in geval van afwezigheden van de justitiabele:

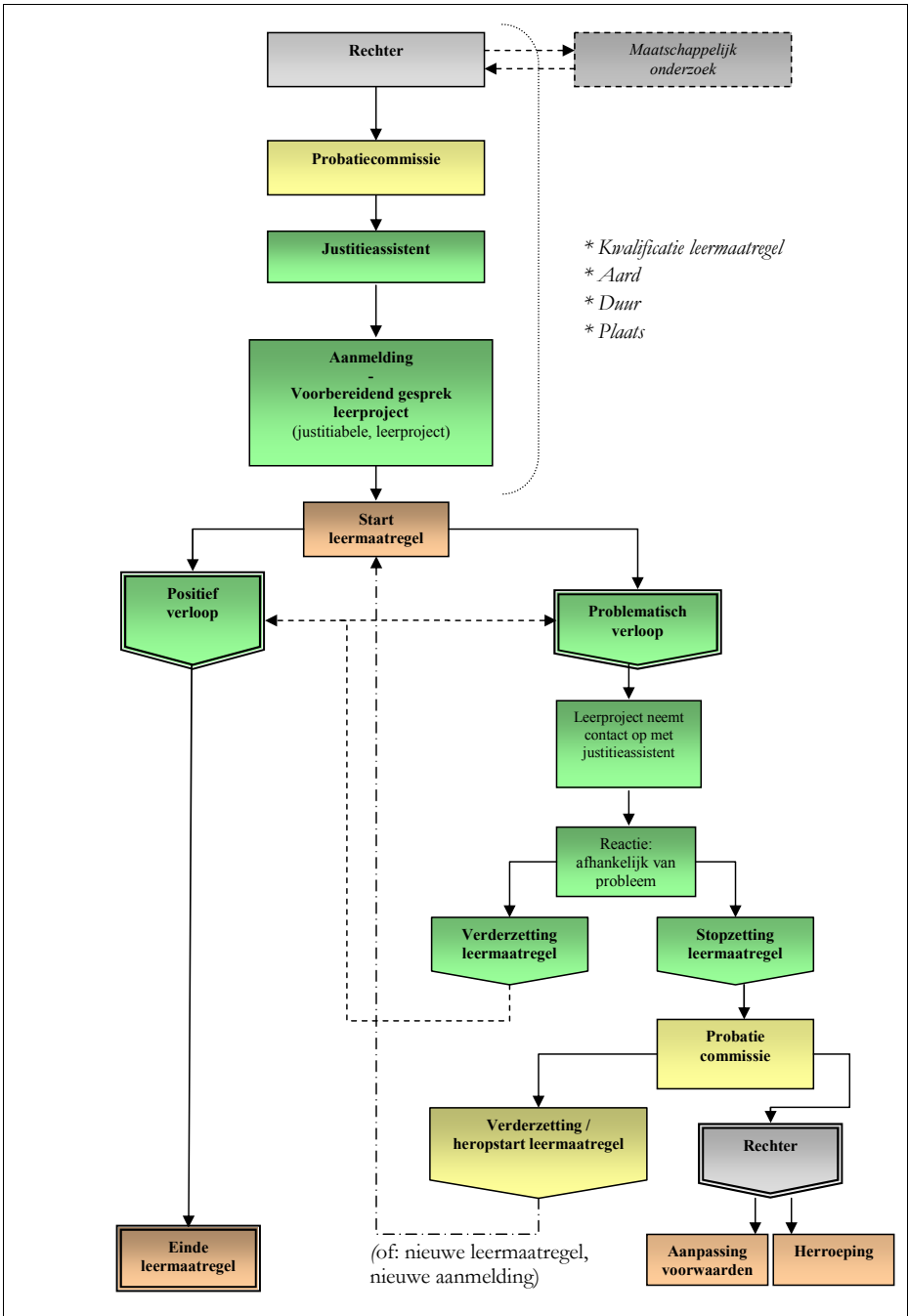
- Bij problemen tijdens een groepsvorming wordt dit in de groep besproken en opgelost.
- Bij afwezigheid wordt een brief gestuurd naar de justitiabele, met de vraag contact op te nemen. De justitieassistent wordt verwittigd indien de betrokkene drie maal ongewettigd afwezig is. Er wordt dan bekeken of de vorming verdergezet kan worden.
- De betrokkene moet bij elke groepsvorming aanwezig zijn, om de continuïteit te vrijwaren. Indien dit niet mogelijk is, moet de vorming bij een andere groep heropgestart worden. De justitiabele is hierover vóór de start van de leermaatregel ingelicht. Uitzonderingen zijn in beperkte mate bespreekbaar.
- Er wordt een driehoeksgesprek georganiseerd met de justitieassistent waarbij het verdere verloop van de vorming besproken wordt en duidelijke afspraken worden gemaakt.
- De justitiabele wordt door de justitieassistent uitgenodigd voor een bureelgesprek met oog op bijsturing.

Anderen bekijken geval per geval welke reactie het meest aangewezen is. De justitieassistent wordt in meer dan de helft van de gevallen (17 op 28) *altijd* op de hoogte gebracht van problemen, 10 op 28 respondenten melden dat ze dat slechts *soms* doen. Slechts één project geeft aan dit *nooit* te doen. Respondenten die de justitieassistent niet systematisch (meteen) op de hoogte brengen, geven aan dat dit afhangt van de ernst en aard van de problemen.

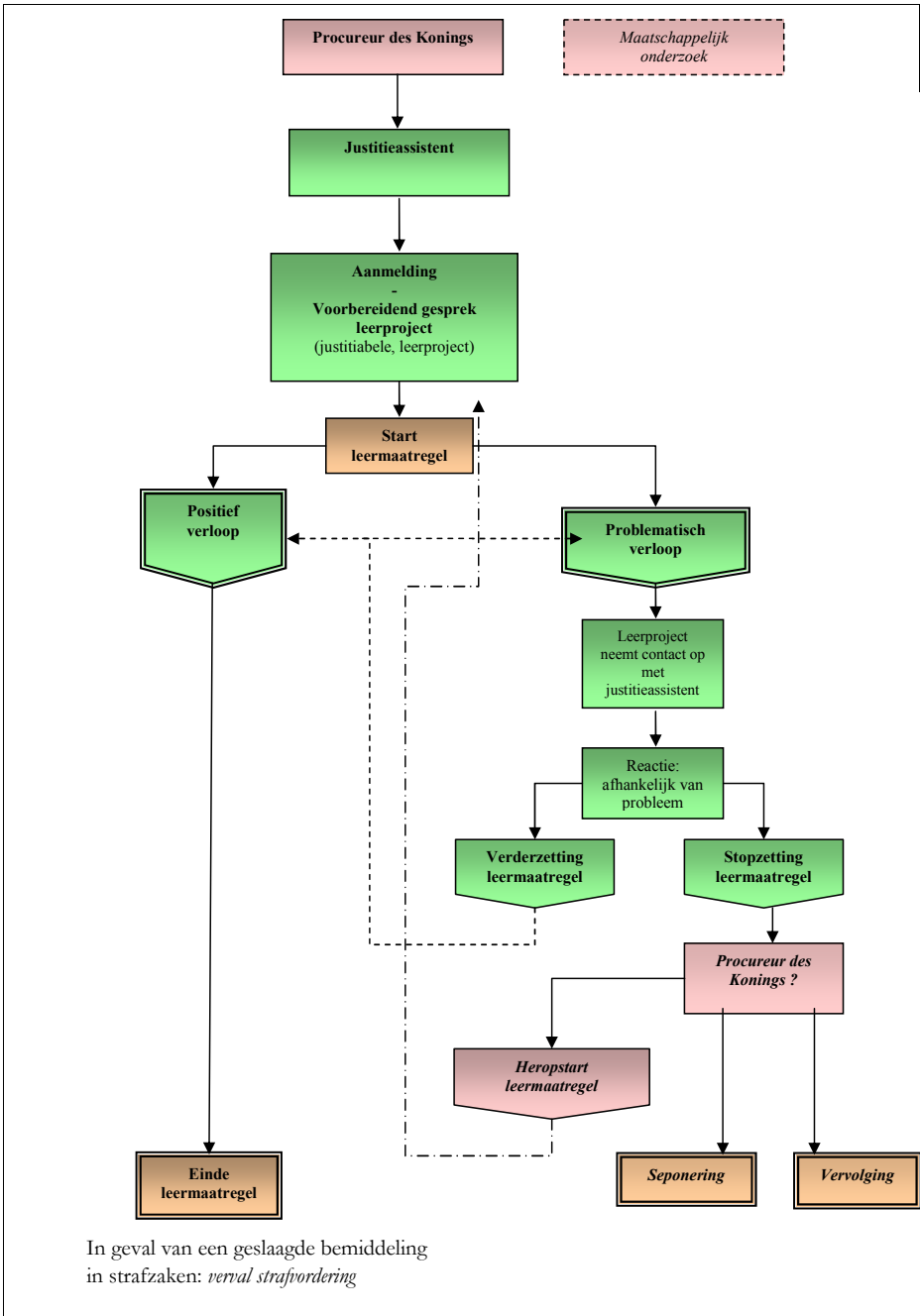
Analoog met de uitvoeringspraktijk van de werkstraf, blijken leerprojecten een zekere beslissingsruimte te hebben wat betreft het hanteren en melden van problemen. Dossiers zouden zelden worden stopgezet. Een gebrek aan motivatie kan bijvoorbeeld een werkpunt tijdens de vorming zijn. Uit onze gesprekken blijkt dat wanneer een leerproject oordeelt dat een leermaatregel niet verder kan gezet worden, het veelal niet om een tijdelijke opschorting gaat, maar om een volledige stopzetting. Indien een justitiabele opnieuw wordt doorverwezen naar het project, moet deze het volledige traject (met onder meer een voorbereidend gesprek) opnieuw doorlopen.

In geval van moeilijkheden of problemen, stelt de justitieassistent een verslag op voor – afhankelijk van de toezichthoudende instantie- de probatiecommissie of de bevoegde magistraat. Bij niet naleving van de voorwaarden in het kader van een *probatie* en waarbij de niet-naleving door de probatiecommissie voldoende zwaar wordt geacht, *kan* een probatie-opschorting worden herroepen. Naast de herroeping kunnen door de rechter anderzijds nieuwe voorwaarden worden gekoppeld aan de probatie-opschorting. Deze mogelijke gevolgen van de niet naleving van de voorwaarden zijn eveneens van toepassing op een probatie-uitstel. Bij een *bemiddeling in strafzaken* leidt het niet respecteren van afspraken en een

mislukte bemiddeling in principe tot de vervolging van de betrokkene. De bevoegde magistraat kan evenwel beslissen tot een seponering. In tegenstelling tot de probatiecommissies is het onduidelijk of de procureurs des Konings in de praktijk kan beslissen tot een heropstart van de leermaatregel.



Figuur 25: Traject van justitiabele in geval van een leermaatregel als probatievoorwaarde.



Figuur 26: Traject van justitiabele in geval van een leermaatregel als voorwaarde binnen bemiddeling in strafzaken.

Hoofdstuk 2. De leerprojecten gesubsidieerd via het Globaal plan

2.1. De leerprojecten in België

In totaal zijn er 35 projecten gesubsidieerd via het Globaal Plan die één of meerdere leermaatregelen aanbieden (zie tabel 15). Het merendeel van deze projecten ligt in het Vlaams Gewest (24 projecten). Het Waals Gewest telt 10 leerprojecten. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er 1 project opgestart. Naast een aanzienlijk verschil in het aantal projecten tussen het Vlaams en Waals Gewest⁴⁶⁴, zien we dat de meeste projecten in het Vlaams Gewest zich louter richten op leermaatregelen⁴⁶⁵, terwijl de meeste Waalse projecten tevens andere opdrachten vervullen.

Tabel 15: Overzicht van alle leerprojecten per Gewest.

Aanbod	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Totaal
Leermaatregel	22	1	1	24
Leermaatregel + dispatching	1	8	0	9
Leermaatregel + dispatching + werkvloer	1	1	0	2
Totaal	24	10	1	35 ⁴⁶⁶

Verschillende hypothesen zijn mogelijk om deze verschillen tussen de *Gewesten* te verklaren. Zoals we ook aangehaald hebben in de bespreking van de werkvloerprojecten (*Deel 3, Hoofdstuk 3*), is er in het Vlaams Gewest mogelijkwijs een grotere traditie ontstaan in het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden met de reguliere sector, terwijl in het Franstalig landsgedeelte de organisatie en omkadering van alternatieve sancties eerder gesitueerd blijft binnen de openbare sector. Deze hypothese zou bovendien kunnen verklaren waarom de Waalse projecten vaak een meervoudige opdracht hebben, terwijl de projecten in het Vlaams Gewest zich alleen richten op leermaatregelen. De Vlaamse projecten zijn vaak ingebed binnen een bestaande vzw, waar er reeds een aanbod wordt voorzien voor vormingen en/of begeleidingen. Het is dan ook denkbaar dat de opgestarte projecten een ‘aanvulling’ zijn van de reeds opgebouwde ervaring en oriëntering van deze diensten, waar andere opdrachten zoals een dispatchingfunctie en werkvloerfunctie niet werkbaar zijn. In het Waals Gewest lijken de leermaatregelen eerder een bijkomend aanbod te vormen van projecten met een dispatchingfunctie (en eventueel een werkvloerfunctie).

⁴⁶⁴ Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een klein grondgebied bestrijkt, leggen we onze focus op de vergelijking tussen het Vlaams en Waals Gewest.

⁴⁶⁵ Een aantal projecten biedt evenwel ook groeps- of individuele therapie aan. Vaak leunt dit bij het aanbod van de leermaatregelen aan. Om deze reden en omdat behandeling geen voorwerp uitmaakt van dit onderzoek, gaan we hier niet dieper op in.

⁴⁶⁶ 29 op 35 projecten hebben de schriftelijke vragenlijst beantwoord. Daarnaast is er ook nog sprake van een item – non respons bij bepaalde vragen.

Uiteraard is men voor het opstarten van projecten afhankelijk van verschillende instanties. Diensten moeten bereid zijn om in te stappen in een project. Ook de justitiehuisen kunnen hun stempel drukken op het aanbod van projecten. En aangezien steden en gemeenten de subsidieaanvragen moeten indienen, moeten deze lokale overheden achter de opstart van projecten staan. Tot slot dienen projecten ook gekeurd te worden (*zie supra*).

In het Waals Gewest zijn er 4 projecten die een soort dispatchingfunctie inzake leermaatregelen opnemen. Deze werkwijze zien we niet in het Vlaams Gewest. Justitiabelen worden door de justitieassistent doorverwezen naar een project, waarna de projectmedewerker fungeert als contactpersoon met initiatieven in de reguliere sector (bijvoorbeeld een cursus 'eerste hulp bij ongevallen' bij het Rode Kruis of een cursus rond rijvaardigheden). Belangrijk op te merken is dat het hier reeds om gerichte doorverwijzingen gaat. Het project neemt geen beslissingen over welk aanbod en welke dienst aangewezen is voor de justitiabele. Deze opdracht wordt uitgevoerd naast het dispatchen van werkstraffen. Eén project biedt zelf ook een leermaatregel aan. De projecten die zelf geen vormingsaanbod voorzien, beschouwen we niet als leerprojecten, maar louter als dispatchingprojecten.

Op het niveau van de *gerechtelijke arrondissementen* zien we dat in 19 van 27 arrondissementen één of meerdere projecten zijn opgestart. In alle Vlaamse arrondissementen, behalve Antwerpen, is er een aanbod met vaak meerdere projecten per arrondissement. In het Franstalige landsgedeelte is ongeveer de helft van de arrondissementen voorzien van een Globaal Plan leerproject (6 van de 13 arrondissementen).

Tabel 16: Overzicht van alle leerprojecten per gerechtelijk arrondissement.

Gerechtelijk arrondissement	Aantal	Stad / Gemeente
Brussel	2	St Joost ten Node, Sint-Martens-Bodegem
Brugge	2	Assebroek, Brugge
Dendermonde	2	Sinaai, Sint-Niklaas
Gent	3	Gent (3)
Hasselt	2	Genk, Hasselt
Ieper	1	Ieper
Kortrijk	3	Kortrijk (2), Roeselare (<i>leermaatregel, dispatching, werkvloer</i>)
Leuven	1	Wijgmaal
Mechelen	2	Mechelen (2)
Oudenaarde	1	Oudenaarde
Tongeren	2	Genk, Maasmechelen (<i>leermaatregel, dispatching</i>)
Turnhout	3	Turnhout (3)
Veurne	1	Veurne
Charleroi	2	Charleroi, Gosselies (<i>leermaatregel, dispatching</i>)
Dinant	3	Couvin, Dinant, Rochefort (<i>telkens: leermaatregel, dispatching</i>)
Liège	1	Chaufontaine (<i>leermaatregel, dispatching, werkvloer</i>)
Namur	2	Namur, Sambreville (<i>telkens: leermaatregel, dispatching</i>)
Nivelles	1	Lasne (<i>leermaatregel, dispatching</i>)
Verviers	1	Verviers (<i>leermaatregel, dispatching</i>)

2.2. Een overzicht van het aanbod van de leerprojecten

Projecten kunnen groepsvormingen en/of individuele vormingen aanbieden. Uit onze vragenlijst blijkt dat de helft van de projecten louter individuele vormingen organiseren (15 van de 29 respondenten). 9 projecten bieden zowel groepsvormingen als individuele vormingen aan. Een minderheid van de bevraagde projecten organiseert louter groepsvormingen (5 projecten).

Bij het bekijken van de gegevens per Gewest, valt op dat er in het Vlaams Gewest proportioneel gezien een overwicht aan individuele vormingen is (zie tabel 17). Op basis van onze gegevens maken we in onderstaande tabel louter een onderscheid tussen groepsvorming en individuele vorming. Er wordt met andere woorden niet weergegeven in welke mate projecten uit de verschillende Gewesten beide vormingen of slechts één van deze vormingen aanbieden. De cijfers duiden het aantal projecten aan. Het is evenwel mogelijk dat een project bijvoorbeeld meerdere groepsvormingen aanbiedt.

Tabel 17: Het aanbod van groepsvormingen en individuele vormingen per Gewest (bron: vragenlijst).

Gewest	Groepsvorming	Individuele vorming
Vlaams Gewest	7	17
Waaals Gewest	7	6
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1	1
	15	24

2.2.1. Groepsvormingen

Ongeveer de helft van de bevroagde leerprojecten (15 op 29 respondenten) biedt één of meerdere groepsvormingen aan. Naast de hierboven beschreven verschillen tussen de Gewesten, blijkt het aanbod ook op inhoudelijk vlak verschillende tendensen te weerspiegelen. Op basis van onze vragenlijst onderscheiden we de volgende categorieën van leermaatregelen in de verschillende Gewesten⁴⁶⁷:

Tabel 18: Overzicht van de aangeboden leermaatregelen in groepsverband (bron: vragenlijst).

<i>Vlaams Gewest:</i>	
Agressie:	3 vormingen
Middelengebruik (drugs, alcohol, enz.):	3 vormingen
Sociale vaardigheden, assertiviteit:	1 vorming
Alcohol en verkeer:	1 vorming
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest :</i>	
Druggebruik:	1 vorming
<i>Waaals Gewest:</i>	
Verkeer (theoretisch of praktisch), sensibilisatie inzake verkeer:	5 vormingen
Sociale vaardigheden:	2 vormingen
Eerste hulp bij ongevallen (EHBO):	2 vormingen
Budgetbeheer:	1 vorming

⁴⁶⁷ Deze gegevens zijn onvolledig aangezien niet alle leerprojecten de vragenlijst hebben beantwoord. Toch zien we dat er bepaalde tendensen op te merken zijn in de Gewesten.

Terwijl in het Vlaams Gewest voornamelijk gewerkt wordt rond agressie en middelengebruik, zien we dat er in het Waals Gewest een relatief groot aanbod bestaat rond verkeer (theoretisch of praktisch). We komen verder in dit hoofdstuk terug op deze verschillen in aanbod. Een aantal van de bevraagde projecten geeft aan dat de *inhoud* van de vorming aangepast kan worden, terwijl anderen vermelden dat de inhoud vast staat. Een belangrijke nuance hierbij is de vraag hoe men de (on)veranderbaarheid van de inhoud bekijkt. De grote lijnen of thema's van de leermaatregel kunnen vastliggen, maar afhankelijk van de deelnemers, hun kenmerken en hun noden kan de concrete inhoud aangepast worden. Dit kan al dan niet als verandering van de inhoud van de leermaatregel beoordeeld worden.

Er worden modules aangeboden waar het aantal *uren* veelal op voorhand is bepaald (14 op 15 respondenten). Uitzonderlijk kan een vorming vroeger afgerond worden wanneer de betrokkene dit op kortere tijd met succes heeft doorlopen. Tussen de projecten en hun aanbod van modules zijn er duidelijke verschillen op te merken in de duur van de leermaatregel. Terwijl de ene maatregel slechts 5 uur inhoudt, moeten er bij andere leermaatregelen zo'n 50 uur doorlopen worden. Dit houdt veelal verband met de aard van de vorming. Terwijl bijvoorbeeld voor een rijvaardigheidscursus 5 uur voldoende is, moet er bij leermaatregelen rond omgaan met agressie op langere termijn gewerkt worden met de justitiabele. We zien evenwel dat er ook een aanzienlijke diversiteit bestaat bij projecten met een gelijkaardig aanbod. Een leermaatregel inzake omgaan met agressie kan bij het ene project 30 uur duren, terwijl dit pakket bij een ander project 40 uur omvat. Uiteraard kan de gehanteerde methodiek een impact hebben op de duur. Maar anderzijds geeft dit aan dat de ene justitiabele bij bepaalde projecten een aanzienlijk langer traject moet doorlopen dan een andere die doorverwezen werd naar een gelijkaardig project. Het ongelijke aanbod doet dan ook vragen rijzen naar de rechtsgelijkheid tussen de verschillende gerechtelijke arrondissementen.

Tot slot kan tevens de *grootte van de groepen* sterk variëren. Op basis van onze vragenlijst blijken projecten te werken met groepen tussen de 6 en de 12 personen. Het aantal deelnemers hangt samen met de gehanteerde methodiek en de intensiteit waarmee met de groep wordt gewerkt. Te grote groepen kunnen immers contraproductief zijn.

2.2.2. Individuele vorming

Bijna alle bevraagde leerprojecten bieden één of meerdere individuele vormen aan (24 op 29 respondenten). We onderscheiden op basis van onze vragenlijst het volgend aanbod in de verschillende Gewesten:

Tabel 19: Overzicht van de aangeboden leermaatregelen in individueel verband (bron : vragenlijst).

<i>Vlaams Gewest:</i>	
Middelengebruik (drugs, alcohol, enz.):	10 <i>vormingen</i>
Sociale vaardigheden, assertiviteit, psycho-educatie:	8 <i>vormingen</i>
Arbeidsattitude, leren solliciteren, budget en administratie:	5 <i>vormingen</i>
Agressie:	3 <i>vormingen</i>
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest:</i>	
Druggebruik:	1 <i>vorming</i>
<i>Waaals Gewest:</i>	
Sociale vaardigheden, ‘citoyenneté’:	5 <i>vormingen</i>
Verkeer (theoretisch), sensibilisatie inzake verkeer:	3 <i>vormingen</i>
Agressie:	2 <i>vormingen</i>
Budgetbeheer:	1 <i>vorming</i>
Druggebruik:	1 <i>vorming</i>

Opnieuw vallen sterke verschillen tussen de landsdelen op. Het grootste verschil zien we in het aanbod van leermaatregelen rond middelengebruik, dat in het Vlaams Gewest uitgebreid is maar in het Waals Gewest eerder een uitzondering vormt. Omgekeerd valt op dat er in het Waals Gewest gewerkt wordt rond verkeer, terwijl dit aanbod in het Vlaams Gewest ontbreekt. (*Voor een verdere bespreking van deze diversiteit: zie infra*)

Hoewel de projecten modules voorzien rond bepaalde thema’s, kan de concrete *inhoud* van de leermaatregel veelal aangepast worden aan de kenmerken en behoeften van de justitiabele. Een meerderheid van de projecten met een individueel aanbod (20 op 23 respondenten) geeft aan dat de inhoud van de individuele vorming aangepast kan worden. De respondenten spreken veelal over ‘vorming op maat’. Aangezien men met individuen werkt, spreekt het voor zich dat de inhoud nooit hetzelfde kan zijn. Er wordt evenwel een vast ‘stramien’ gevolgd of men werkt met ‘basismateriaal’ en volgens een bepaalde methodiek. De grens met begeleiding of therapie kan hier heel vaag worden. Het bewaken van deze grens is in de praktijk moeilijk, aangezien er geen eenduidige definiëring en afbakening bestaat van leermaatregelen.

Net zoals bij de groepsvormingen, zijn er aanzienlijke verschillen in de *duur* van de leermaatregel, gaande van 6 tot 50 uur. Hoewel het om een eerder klein aantal respondenten gaat, lijken er toch verschillen te zijn tussen het Vlaams en het Waals Gewest. In het Vlaams Gewest lijkt er meer flexibiliteit te bestaan wat betreft het aantal uren van de individuele vorming. Hoewel er in de praktijk veelal gewerkt wordt met modules of een standaard uren pakket, zien we dat het merendeel van de respondenten (11 op 17 respondenten) aangeeft dat het aantal uren aangepast kan worden. In het Waals gewest geven alle respondenten (6 op 6) aan dat het aantal uren vast staat vóór de aanvang van de leermaatregel. Deze ‘flexibiliteit’ kan zich in verschillende fasen van het traject situeren. Het is mogelijk dat de duur van de leermaatregel bij aanvang niet bepaald wordt, maar afhangt van het verloop van de leermaatregel. Sommige projecten gaan anderzijds uit van een bepaald aantal uren, maar stellen nadien soms voor de vorming verder te zetten. Het is onduidelijk in welke mate het gaat om een vrijwillige verderzetting (buiten het gerechtelijke kader) en de reeds gevolgde vorming als ‘voldoende’ wordt beschouwd voor de justitieassistent en de toezichthoudende instantie.

2.2.3. Een onevenwichtig aanbod?

Wanneer we het aanbod van leermaatregelen bekijken (zie tabel 20)⁴⁶⁸ – ongeacht of het gaat om een groepsvorming of een individuele vorming- vallen er een aantal zaken op. Rekening houdend met het totaal aantal projecten in de Gewesten, zien we dat er in het Vlaams Gewest een groot aanbod is aan leermaatregelen rond middelengebruik. In het Waals Gewest vormt dit eerder een uitzondering. Een tweede opvallend verschil zien we in het aanbod rond verkeer en rijvaardigheden. Een aanzienlijk aantal Waalse projecten werkt rond theoretische kennis, praktische rijvaardigheden en/ of sensibilisatie. In het Vlaams Gewest is er slechts één project met een aanbod inzake verkeer, waarbij dit gelinkt is aan alcoholgebruik.

Dit aanbod rond verkeer brengt ons opnieuw bij de discussie omtrent de afbakening van het begrip 'leermaatregel' (of 'vormingen' zoals de projecten zelf zeggen). Naast de discussie over de raakvlakken tussen vorming en begeleiding, kunnen ook andere bedenkingen gemaakt worden. Het lijkt ons namelijk dat 'vormingen' zoals EHBO, theoretische verkeerskennis en praktische rijvaardigheden een specifieke categorie in het aanbod van leermaatregelen vormen, waarop de term 'cursus' eerder van toepassing is. Zoals Dominicus opmerkt, blijft de problematische afbakening niet beperkt tot de hulpverlening en de justitiële begeleiding (met onder meer de leermaatregelen), maar kan dit ook ten aanzien van de vormingssector (gemeenschapsmaterie) van toepassing zijn.⁴⁶⁹ Een inhoudelijke discussie rond wat men met leermaatregelen beoogt dringt zich op (zie *infra*).

Tabel 20: Algemeen overzicht van de aangeboden leermaatregelen (bron: vragenlijst).

<i>Vlaams Gewest:</i>	
Middelengebruik (drugs, alcohol, enz.):	13 <i>vormingen</i>
Sociale vaardigheden, assertiviteit, psycho-educatie:	9 <i>vormingen</i>
Agressie:	6 <i>vormingen</i>
Arbeidsattitude, leren solliciteren, budget en administratie:	5 <i>vormingen</i>
Alcohol en verkeer:	1 <i>vorming</i>
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest:</i>	
Druggebruik:	2 <i>vormingen</i>
<i>Waals Gewest:</i>	
Verkeer (theoretisch), sensibilisatie inzake verkeer:	8 <i>vormingen</i>
Sociale vaardigheden, 'citoyenneté':	7 <i>vormingen</i>
Agressie:	2 <i>vormingen</i>
Budgetbeheer:	2 <i>vormingen</i>
EHBO:	2 <i>vormingen</i>
Druggebruik:	1 <i>vorming</i>

Zoals weergegeven in tabel 16 zijn er in een aantal arrondissementen geen leerprojecten, terwijl in andere arrondissementen 1 tot 3 projecten zijn opgestart. Het aanbod van bovenvermelde thema's hangt met andere woorden af van de projecten die in het

⁴⁶⁸ Dit overzicht van het aanbod is opgesteld op basis van de resultaten uit de schriftelijke vragenlijst en omvat niet het hele aanbod in ons land. Het merendeel van de projecten, namelijk 29 van de 35, heeft deze vragenlijst – al dan niet volledig- ingevuld. We vermoeden dan ook dat bovenstaande gegevens tendensen aangeven die van toepassing zijn op het hele aanbod van leermaatregelen.

⁴⁶⁹ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 45.

arrondissement zijn opgestart. Op basis van onze gegevens kunnen we besluiten dat er een ongelijk aanbod is van leermaatregelen, georganiseerd binnen het kader van het Globaal Plan.

Uit onze bevraging blijkt eveneens dat iets meer dan de helft van de projecten een tekort aan bepaalde vormingen in het *arrondissement* signaleert (14 op 25 respondenten). Deze tekorten worden aangegeven in de arrondissementen Charleroi, Dinant, Hasselt, Ieper, Leuven en Nivelles. Alleen in de arrondissementen Liège, Oudenaarde en Verviers zijn er volgens de projecten geen tekorten. In de andere arrondissementen zijn de meningen verdeeld. Als we de gegevens op het niveau van de *Gewesten* bekijken, zien we dat men vooral in het Waals Gewest aangeeft dat er een tekort is aan bepaalde vormingen (6 op 9 respondenten)⁴⁷⁰.

Deze gegevens weerspiegelen louter de meningen van de bevroegde projecten en geven niet weer hoe het aanbod op het niveau van de justitiehuzen beoordeeld wordt. We moeten uiteraard ook rekening houden met het aanbod van de Nationale leerprojecten (*zie Hoofdstuk 3*) alsook met het aanbod in de reguliere hulpverleningssector. In bepaalde arrondissementen worden op het niveau van de justitiehuzen misschien geen tekorten ervaren, omdat er naast de gesubsidieerde projecten tevens een goede samenwerking is met de reguliere sector. Uit onze gesprekken met coördinatoren AGM blijkt evenwel dat men in verschillende arrondissementen onvoldoende terecht kan bij de reguliere hulpverlening. Naast de soms lange wachtlijsten, wordt ook de weerstand om te werken met justitiabelen vermeld.

In het volgende punt gaan we in op de verhouding tussen het beschikbare aanbod en de vraag naar leermaatregelen.

2.3. Het beschikbare aanbod en de doorverwijzingen naar de leerprojecten

In onderstaande tabel geven we een overzicht van het aantal behandelde dossiers (2005) per project en de omkaderde uren met betrekking tot de leermaatregel. Zoals aangegeven in de bespreking van de dispatching- en werkvloerprojecten, is dit overzicht louter informatief en vormt het geen basis om de werklast tussen de verschillende projecten te vergelijken, aangezien andere factoren tevens een rol spelen (bijvoorbeeld de personeelsbezetting en de zwaarte van de dossiers).

⁴⁷⁰ Vlaams gewest: 8 op 16 respondenten.

Tabel 21: Overzicht van het aantal behandelde dossiers en het aantal omkaderde uren in het kader van de leermaatregel (2005).⁴⁷¹

Gerechtelijk arrondissement	Aantal dossiers	Aantal uren
Brussel (2 projecten)	91	1660
Brugge (2 projecten)	35	1641
Charleroi (2 projecten)	131	389
Dendermonde (2 projecten)	147	1914
Dinant (3 projecten)	2	6
Gent (3 projecten)	334	3915
Hasselt (2 projecten)	15	138
Ieper	33	420
Kortrijk (3 projecten)	157	1480
Leuven	166	3542
Liège	39	463
Mechelen (2 projecten)	46	484
Namur (2 projecten)	26	368
Nivelles	66	507
Oudenaarde	36	409
Tongeren (2 projecten)	5	47
Turnhout (3 projecten)	286	3210
Verviers	176	2085
Veurne	27	203

2.3.1. Algemene gegevens

De resultaten uit onze vragenlijst bieden ons een eerste blik op de verhouding tussen het aanbod van de leerprojecten en de doorverwezen dossiers.

Bijna de helft van de bevroegde leerprojecten geeft aan *net genoeg dossiers* te ontvangen (11 op 25 respondenten). “Het project is voldoende gekend zodat er voldoende doorverwijzingen zijn”.

⁴⁷¹ Bron: Activiteitenverslagen 2005 (jaarsverslag) van de Globaal Plan projecten.

Uit de antwoorden van de projecten met meerdere opdrachten blijkt dat deze projecten vaak in grote mate belast zijn met werkstrafdoossiers en geen groter aantal leermaatregelen kunnen omkaderen. Dit suggereert dat de hoofdopdracht van deze projecten de omkadering van werkstraffen is. Bijna de helft van de leerprojecten ontvangt naar eigen zeggen *te veel dossiers* (10 op 25). Eén respondent geeft aan ruim boven de te behalen quota te werken. Een aantal respondenten vermeldt dat ze veel dossiers ontvangen buiten de officiële subsidiekaders, waardoor de werklust verhoogd wordt. We komen verder in dit hoofdstuk terug op deze doorverwijzingen buiten de officiële kaders. Een minderheid (4 op 25) geeft aan *te weinig dossiers* doorverwezen te krijgen. Een respondent vermeldt dat zeer weinig dossiers passen in het kader van het Globaal Plan. Projecten die te weinig dossiers ontvangen, kunnen problemen ondervinden om aan de te behalen quota te voldoen. Te weinig doorverwijzingen kunnen met andere woorden de overlevingskansen van een project hypothekeren. Verschillende elementen kunnen een rol spelen in een lage mate van doorverwijzingen. Misschien kent het project onvoldoende draagkracht bij de doorverwijzers, hoewel het aanbod zeer zinvol kan zijn. Maar anderzijds is het tevens mogelijk dat er in mindere mate nood is aan bepaalde vormingen. Heroriënteringen kunnen in dit opzicht aangewezen zijn. Het 'kunstmatig in leven houden' van projecten is weinig zinvol indien het aanbod geen meerwaarde inhoudt.

Bijna de helft van de respondenten (12 op 28 respondenten) geeft aan niet te hoeven werken met wachtlijsten⁴⁷². Van degenen die wel eens met een wachtlijst moeten werken, geven 11 respondenten aan *soms* te werken met een wachtlijst, bij 3 leerprojecten komt dit *vaak* voor, terwijl 2 projecten *altijd* moeten werken met een wachtlijst.

2.3.2. Gegevens per Gewest

In het Waals Gewest vindt het merendeel van de respondenten (7 op 10) dat er *net genoeg* dossiers worden doorverwezen. In het Vlaams Gewest is minder dan de helft (4 op 15 respondenten) deze mening toegedaan. Bijna de helft van de Vlaamse leerprojecten (8 op 15) ervaart een *overbelasting*. In het Waals gewest geven slechts 2 projecten (op 10) aan dat er te veel dossiers worden doorgestuurd. Uit de cijfers blijkt dat er tussen de Gewesten geen grote verschillen zijn wat betreft het voorkomen van wachtlijsten. De meeste projecten geven aan *niet of soms* te moeten werken met een wachtlijst. In het Vlaams Gewest zijn er evenwel 2 projecten (op 18) die aangeven *altijd* te moeten werken met een wachtlijst. Met deze situatie blijken de bevroegde Waalse projecten niet geconfronteerd te worden.

Slechts de helft van de bevroegde leerprojecten (14 op 26) geeft aan dat het aanbod in het eigen gerechtelijk arrondissement *voldoende* is afgestemd op de vraag die er is. Iets meer dan de helft van de Waalse projecten (5 op 8) vindt dat het aanbod *onvoldoende* is afgestemd op de vraag van doorverwijzers. Bij de Vlaamse projecten gaat het om iets minder dan de helft van de respondenten (7 op 18).

Deze resultaten suggereren dat de bestaande Waalse leerprojecten niet overbevroegd worden, maar dat het totale aanbod in het Waals Gewest onvoldoende gediversifieerd is en er nood is aan een ruimer (inhoudelijk) aanbod.

⁴⁷² In die mate dat het werken met wachtlijsten problematisch is voor de werking van de dienst.

2.3.3. Gegevens per gerechtelijk arrondissement

Uit onderstaande tabel blijkt dat de projecten in Leuven, Nivelles en Oudenaarde een overbevraging ervaren. In Charleroi, Dinant, Namur en Verviers geven de projecten aan net genoeg dossiers te ontvangen. Naar de projecten in Hasselt, Ieper en Liège zouden er onvoldoende doorverwijzingen zijn. In 5 arrondissementen, namelijk Gent, Kortrijk, Mechelen, Tongeren en Turnhout zijn de meningen verdeeld tussen de aanwezige projecten. Het is mogelijk dat bepaalde projecten –in tegenstelling tot andere- meer dossiers krijgen doorverwezen omdat er meer vraag is naar de aangeboden leermaatregelen en de behandelde thema's. Bovendien kunnen sommige projecten een personeelstekort en bijgevolg een te grote werklast ervaren, bijvoorbeeld omdat een projectmedewerker langdurig afwezig is. We benadrukken nogmaals dat deze resultaten betrekking hebben op een deel van de leerprojecten (29 op de 35), daar niet alle projecten de vragenlijst hebben beantwoord.

Tabel 22: Beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers (bron: vragenlijst)

Gerechtelijk arrondissement	Aantal projecten	Aantal doorverwezen dossiers		
		<i>te veel</i>	<i>net genoeg</i>	<i>te weinig</i>
Charleroi	1	-	1	-
Dinant	2	-	2	-
Gent	2	1	1	-
Hasselt	1	-	-	1
Ieper	1	-	-	1
Kortrijk	3	2	1	-
Leuven	1	1	-	-
Liège	1	-	-	1
Mechelen	2	1	1	-
Namur	3	-	3	-
Nivelles	2	2	-	-
Oudenaarde	1	1	-	-
Tongeren	2	1	-	1
Turnhout	2	1	1	-
Verviers	1	-	1	-
Total (respondenten)	25	10	11	4

Verder geven de resultaten van de vragenlijst aan dat 4 projecten (op 10) *meestal* (Leuven, Nivelles) tot *altijd* (Gent, Turnhout) met wachtlijsten moeten werken. 4 projecten geven aan dat dit *soms* gebeurt (Kortrijk, Mechelen, Nivelles), terwijl 2 projecten helemaal niet met wachtlijsten hoeven te werken (Oudenaarde, Tongeren).

Wanneer we kijken naar de beoordeling van het aantal ontvangen dossiers en het gebruik van wachtlijsten, zien we dat de projecten die naar eigen zeggen *te veel* dossiers krijgen, niet altijd genoodzaakt zijn om te werken met wachtlijsten (in die mate dat de wachtlijsten problematisch zijn voor de werking van het project). Deze resultaten geven aan dat hoewel projecten overbelast en overbevrraagd kunnen worden, bepaalde projecten deze overbevraging toch kunnen verwerken. De vraag is natuurlijk hoe lang men deze situatie kan aanhouden. Van

de 11 projecten die aangeven *net genoeg* dossiers te ontvangen, geeft het merendeel aan *niet* te moeten werken met wachtlijsten (6 projecten) of hier *soms* toe genoodzaakt te zijn (4 projecten). Toch geeft 1 project aan *vaak* over een wachtlijst te beschikken. Van de 4 projecten die naar eigen zeggen *te weinig* dossiers ontvangen, geeft 1 project aan *soms* te moeten werken met een wachtlijst. Mogelijk verwijst dit naar eerder uitzonderlijke situaties, waarbij de vraag in een bepaalde periode pieken aanneemt of men door bepaalde redenen (bijvoorbeeld personeelstekort) de vraag niet kan verwerken.

2.4. Sensibilisering van betrokken actoren

Wat het aantal dossiers betreft, is men in grote mate afhankelijk van de doorverwijzers. Een respondent geeft aan dat men *“weinig controle heeft over het aantal dossiers dat wordt doorverwezen”*. In de meeste gerechtelijke arrondissementen (17 op 28 respondenten) gaat men over tot sensibiliseringscampagnes om doorverwijzers te informeren en bewust te maken van alternatieve maatregelen. Een aantal projecten geeft expliciet aan dat men hierdoor voldoende dossiers wil bekomen om te voldoen aan het vooropgestelde minimum aantal dossiers.

Men richt zich voornamelijk naar magistraten (14 op 17) en justitiehuisen (13 op 17) gevolgd door de advocatuur (11 op 17). Twee projecten geven aan zich (ook) te richten naar andere gesubsidieerde projecten. Tot slot vermelden twee projecten andere diensten te benaderen zoals onderwijsinstellingen, de pers, discotheken en *‘associations de victimes de la route’*. Wellicht kaderen deze laatste sensibiliseringscampagnes eerder in de algemene werking van de dienst waartoe het project behoort, dan in het kader van de alternatieve gerechtelijke maatregelen. Sensibiliseringscampagnes blijken in de meeste gevallen jaarlijks georganiseerd te worden, eventueel vanuit een gezamenlijk initiatief met andere gesubsidieerde projecten van het gerechtelijk arrondissement. In verschillende arrondissementen komen zowel de Globaal Plan projecten als de Nationale projecten een aantal keer per jaar samen met de coördinator AGM van het justitiehuis in een zogenaamde thematische werkgroep om onder meer ervaringen en informatie uit te wisselen, knelpunten te bespreken en sensibilisering te voorzien voor andere actoren.

Projecten die niet over gaan tot sensibiliseren, geven veelal aan dat dit niet nodig is, omdat de vraag reeds hoger ligt dan (of in evenwicht is met) het aanbod. Andere redenen zijn dat men geen of slechts beperkte effecten ervaart van deze initiatieven en men deze taak niet opneemt in de werking.

Het merendeel van de bevraagde projecten beschouwt sensibiliseren als een taak van het project (15 op 19 respondenten). Een aantal projecten geeft aan dat zij het best geschikt zijn om hun werking en aanbod te presenteren. Maar het is vooral zinvol indien dit ondersteund wordt door de coördinator AGM of gecombineerd wordt met initiatieven van *‘hogerehand’*, aldus een aantal projecten. Degenen die dit niet als hun taak beschouwen, geven aan dat dit door het justitiehuis moet georganiseerd worden of dat het aanbod reeds voldoende gekend is.

2.5. Knelpunten in de praktijk

Op basis van ons veldonderzoek gaan we in dit punt kort in op een aantal knelpunten in de praktijk. In Hoofdstuk 4 gaan we over tot een algemene bespreking van de leerprojecten en de leermaatregelen.

2.5.1. Organisatiemodellen van de leerprojecten

Zoals reeds bleek in Deel 3, Hoofdstuk 4 ‘*Algemene gegevens*’, kunnen projecten ingebed zijn in diverse bestaande organisaties of anderzijds eerder op autonome basis functioneren. Aan beide organisatiemodellen zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Projecten die ingebed zijn in een ruimere organisatie, kunnen te kampen hebben met een gebrek aan identiteit binnen deze organisatie⁴⁷³. Soms is er nauwelijks een onderscheid met de bredere werking van de organisatie: dezelfde methodieken worden gehanteerd, er wordt rond zelfde thema’s gewerkt, enzovoort. In de praktijk wordt een ‘gesubsidieerde functie’ soms wegens praktische redenen (bijvoorbeeld vele verplaatsingen) gedeeld over verschillende medewerkers van de dienst, waarbij het onderscheid tussen de taken binnen de dienst en de taken binnen het leerproject vaag wordt. De vraag stelt zich tevens in hoeverre de werkingsprincipes van de organisatie van toepassing zijn op het leerproject. Deze werkingsprincipes kunnen bijvoorbeeld implicaties hebben op het beroepsgeheim.

Een voordeel van deze inbedding in een ruimere structuur is dat men kan steunen op de opgebouwde expertise en ervaring van de organisatie. Men kan ook genieten van een groter financieel draagvlak, bijvoorbeeld in geval van laattijdige subsidiëringen waar er moet gewerkt worden met overbruggingskredieten of voor het dragen van (een deel van) de werkingskosten.

2.5.2. Doorverwijzingen van dossiers buiten de officiële subsidiekaders

De Globaal Plan projecten kunnen alleen dossiers in het kader van probatie, bemiddeling in strafzaken, vrijheid onder voorwaarden en genade meetellen voor de te behalen quota. Tijdens ons veldonderzoek wordt meermaals aangehaald dat het officiële subsidiekader aan uitbreiding toe is. Bepaalde projecten worden overbevraagd voor dossiers buiten het subsidiekader, omdat justitieassistenten om diverse redenen onvoldoende of zelfs niet terecht kunnen bij de reguliere hulpverlening. De gesubsidieerde projecten vormen dan met andere woorden de enige mogelijkheid voor de justitieassistenten. Uit onze gesprekken blijkt dat de projecten hun aanbod graag openstellen naar een ruimer publiek. Men denkt eerder in termen van ‘een aanbod willen bieden voor wie er nood aan heeft’, dan louter binnen de officiële subsidiekaders te werken. In sommige gevallen wordt er zelfs druk ervaren vanuit het justitiehuis, net omdat er maar een beperkt aanbod is in het gerechtelijk arrondissement. Om een goede relatie te behouden met het justitiehuis –dat ook een belangrijke ‘leverancier’ van dossiers is– wordt vaak aan deze druk toegegeven. Maar deze situatie blijkt soms onhoudbaar te worden, waardoor men dossiers buiten de officiële subsidiekaders meer en meer moet gaan weigeren. De projecten moeten immers voldoen aan de officiële quota om van subsidies te kunnen blijven genieten.

2.5.3. Sensibiliseren van andere actoren

Tijdens de beginperiode van het Globaal Plan bestond er een weinig coherent beleid en werden zoveel mogelijk initiatieven gestimuleerd. Nu wordt er grondig bekeken wat de noden zijn in een arrondissement –rekening houdend met de vraag van doorverwijzers- en wat de meerwaarde van een project kan zijn. Projecten zijn in grote mate afhankelijk van de

⁴⁷³ Zie ook: H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 53.

doorverwijzers. Bepaalde leermaatregelen vinden bijvoorbeeld weinig draagvlak, waardoor er weinig dossiers worden doorverwezen. Sommige projecten hebben zich over de jaren heen geheroriënteerd of hun aanbod uitgebreid om alsnog een aanbod te voorzien. We kunnen met andere woorden zeggen dat de diversiteit in de praktijk en het aanbod in zekere mate wordt gevoed door de doorverwijzers.

De relatie tussen vraag en aanbod is echter niet beperkt tot een determinerende invloed van de vraag op het aanbod. Ook het aanbod kan een invloed uitoefenen op de vraag van doorverwijzers. Zoals eerder aangehaald, gaan projecten over tot het sensibiliseren van doorverwijzers om deze te informeren en bewust te maken van alternatieve maatregelen. Het sensibiliseren van actoren, zoals de magistratuur, advocatuur en ook justitieassistenten, blijkt evenwel niet altijd tot de gewenste resultaten te leiden. Terwijl sommige projecten aangeven dat men via sensibiliseringscampagnes meer bekendheid en bewustwording heeft kunnen realiseren, zou dit in andere gevallen geen effecten hebben. Veel hangt af van de visie en standpunten van de doorverwijzers. Uit gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat vaak de magistraten die reeds open staan voor alternatieve maatregelen op deze sensibiliseringscampagnes komen opdagen, terwijl diegenen die nog moeten gesensibiliseerd worden weg blijven.

Men moet ook stilstaan bij de vraag wat men met sensibilisatie wil bekomen: wil men meer dossiers doorverwezen krijgen of wil men komen tot een bewustwording bij de doorverwijzers met oog op meer gerichte en adequate doorverwijzingen? In de praktijk zien we regelmatig dat er gesensibiliseerd wordt om het project meer bekendheid te geven en meer doorverwijzingen te bekomen. Wanneer de werkdruk te groot wordt, stopt men met sensibiliseren om een grotere werkdruk te vermijden. De vraag is echter of de dossiers die men doorgestuurd krijgt, wel altijd via de gepaste kanalen worden doorverwezen en of deze dossiers een overbelasting voor het project betekenen. Zo blijkt in een paar arrondissementen de praetoriaanse probatie een ingeburgerde praktijk te zijn. De praetoriaanse probatie komt evenwel niet in aanmerking voor subsidiëring, mede omdat een wettelijke basis in dit kader ontbreekt en het gelijkheidsbeginsel in het gedrag komt. Er is met andere woorden niet alleen sensibilisering nodig rond meer inhoudelijke aspecten van de leermaatregelen, maar ook rond de doorverwijzingskanalen.

2.5.4. Afstemming van het aanbod en de relatie met andere leerprojecten

In sommige gerechtelijke arrondissementen zijn er meerdere projecten werkzaam met elk een eigen aanbod van leermaatregelen. Bovendien zijn er ook de Nationale leerprojecten die vaak in alle of de meeste gerechtelijke arrondissementen (binnen het eigen taalgebied) werkzaam zijn. We kunnen ons dan ook de vraag stellen hoe de gesubsidieerde projecten zich verhouden ten opzichte van elkaar. Men poogt een afgestemd en coherent aanbod te realiseren, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd eenvoudig te zijn.

Zo gebeurt het wel eens dat projecten in elkaars 'vaarwater' terecht komen, bijvoorbeeld wanneer een project zich heroriënteert of het aanbod wil uitbreiden. Dit betekent niet altijd dat het aanbod volledig hetzelfde is. Het is mogelijk dat een project een ruime werking biedt en zich niet beperkt tot een paar misdrijven, maar vertrekt van de problemen die aan de grondslag liggen van het misdrijf. Justitiabelen kunnen bijvoorbeeld naar aanleiding van een geweldsmisdrijf doorverwezen worden naar een project dat een ruime benadering hanteert of

naar een project dat zich hier specifiek op toespitst. Omdat projecten aan bepaalde quota moeten voldoen, kan dit tot concurrentie leiden.

Uit onze bevraging van de Globaal Plan projecten blijkt dat een aanzienlijk deel van de leerprojecten (10 op 26 respondenten) inderdaad concurrentie ondervindt met andere projecten. Dit is onder meer het geval in de gerechtelijke arrondissementen Brussel, Gent, Hasselt en Leuven. In de arrondissementen Dinant, Kortrijk, Mechelen, Namur en Tongeren zijn de meningen verdeeld. Een aantal projecten geeft aan dat er inhoudelijk gezien een overlap is met het aanbod van de Nationale leerprojecten (7 op 23 respondenten). Het gaat enerzijds om projecten in Brussel, Leuven en Verviers en anderzijds om projecten in Gent, Kortrijk, Namur en Turnhout, waarbij andere projecten uit deze laatste arrondissementen er evenwel een andere mening op nahouden.

Een meerderheid van de bevroegde leerprojecten geeft aan dat er nood is aan (meer) overleg met de andere leerprojecten (16 op 27 respondenten).

2.5.5. Afbakening van de leermaatregelen

Zoals eerder aangehaald, is de afbakening van leermaatregelen een moeilijke opdracht. De grootste uitdaging zien we op het raakvlak met de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap, inzake begeleiding en therapie. In de praktijk zouden sommige vormen van hulpverlening onder het mom van een leermaatregel worden uitgevoerd. Het eerder beperkte aanbod (en soms beperkte openheid) voor justitiecliënteel binnen de reguliere hulpverlening maakt dat het aanbod van de gesubsidieerde leermaatregelen vaak het enige aanbod vormt. Onder de noemer van 'leermaatregelen' worden tekorten in de reguliere sector aldus opgevuld. Het aanbod van bepaalde projecten wordt dan geherdefinieerd en omschreven als 'vorming', maar is in wezen hetzelfde gebleven. Dit is een belangrijk aspect van wat de 'identiteitscrisis' van de leermaatregelen kan genoemd worden.⁴⁷⁴

2.6. Besluit

Binnen het bestek van dit onderzoek kan geen gedetailleerde analyse gemaakt worden van de tekorten die in de verschillende gerechtelijke arrondissementen aan leermaatregelen worden ervaren. Verschillende elementen die een rol spelen, zoals de straftoematings- of de opleggingfase en het aanbod van de reguliere sector, zijn in het kader van dit onderzoek niet bestudeerd.

Op basis van ons veldonderzoek blijkt evenwel dat het aanbod in ons land ongelijk is, zowel op het niveau van de Gewesten als op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen. Terwijl er in het ene arrondissement geen gesubsidieerd leerproject voorhanden is, zijn er in andere arrondissementen tot drie projecten waarop beroep kan worden gedaan. Vanuit kwantitatief oogpunt valt op dat er in het Waals Gewest minder leerprojecten zijn opgestart dan in het Vlaams Gewest. De resultaten uit ons onderzoek doen vermoeden dat er wel vraag is naar aan meer gediversifieerd aanbod. Bovendien zien we dat er in het aanbod op inhoudelijk vlak verschillende accenten worden gelegd.

⁴⁷⁴ Zie ook: H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 45.

Om uitspraken te kunnen doen over de verhouding tussen het bestaande aanbod en de vraag naar leermaatregelen moet men de uitvoeringspraktijk vanuit een globale visie benaderen. Zoals blijkt uit dit hoofdstuk bestaat er immers een complexe samenhang tussen onder meer het aanbod van leermaatregelen en de vraag, overtuiging en visie van doorverwijzers. Bovendien heeft een gebrek aan beleid ertoe geleid dat het aanbod –voornamelijk tijdens de beginperiode van het Globaal Plan- sterk afhankelijk was van lokale initiatieven in de samenleving. Nu nog spelen lokale overheden, gezien de huidige subsidieregelgeving, een belangrijke rol. Uiteraard kan er ook (in meer of mindere mate) beroep worden gedaan op de Nationale leerprojecten en de reguliere hulpverlenings- of vormingssector. In het volgende hoofdstuk bekijken we het huidige aanbod van de Nationale leerprojecten.

Chapitre 3. L'offre des projets nationaux

Au Chapitre 4 de la 3^{ème} partie, on a pu lire que 7 projets (3 francophones, 1 bilingue et 3 néerlandophones) subsidiés par l'arrêté royal du 6 octobre 1994⁴⁷⁵ proposent des formations. En outre, 2 nouveaux projets du même type (un par région linguistique) se sont développés en 2007, mais ne sont actuellement pas encore opérationnels. Ce chapitre entend présenter l'offre, ainsi que la gestion des dossiers de ces 7 projets nationaux, et décrire brièvement les deux nouvelles offres⁴⁷⁶.

3.1. L'offre

Lors de la création des projets, nous l'avons déjà souligné, le SEMA entendait promouvoir une offre équivalente entre les projets francophones et néerlandophones. Les services étaient dès lors limités dans la nature ou dans le ciblage de leur projet de formation. Les modules, nombres d'heures, et calibrages des formations (individuelles et/ou en groupe), ont, quant à eux, été principalement établis par les projets. Les tableaux ci-dessous reprennent, par type de formation, l'offre des projets nationaux.

3.1.1. Les formations pour auteurs de délits associés aux produits psychotropes

	INTERFACE (PRAXIS) <i>(francophone)</i>	<i>(Pas d'équivalent néerlandophone)</i>
Date de création	1995 (jusqu'en 2006 inclus)	
Public-cible	Auteurs de délits associés à la consommation de produits psychotropes et aux consommateurs problématiques de produits psychotropes.	
Nature de la formation	Le projet disposait de 2 modules: l'un abordant conjointement la gestion de la violence dans la vie quotidienne et la gestion de la (sur)consommation de produits psychotropes, l'autre destiné aux (sur)consommateurs occasionnels de drogues douces.	

⁴⁷⁵ AR du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation modifié par l'AR du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire, M.B. 12 mars 2004.

⁴⁷⁶ Les informations présentées sur ces deux derniers projets ressortent de données recueillies auprès du SEMA. Nous n'avons pas pu rencontrer ces deux projets nationaux, trop récemment subsidiés.

Projet	Formation de groupe (5 à 9 participants) de 42 heures (21 séances de 2 heures toutes les semaines ou 6 journées de 7 heures), à laquelle il faut ajouter 3 heures d'entretiens individuels, pour les auteurs de délits, et de 20 heures pour les consommateurs problématiques.	
--------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Cette formation n'existe plus aujourd'hui. En 2007, Praxis (qui avait développé le projet *Interface*) a en effet choisi de se tourner davantage vers les violences intra-familiales. Il est toutefois intéressant de noter qu'une formation pour auteurs de délits associés aux produits psychotropes était dispensée par un projet national. Aujourd'hui, plusieurs projets issus du Plan Global proposent ce type de formation (un projet en Région wallonne, et 5 en Région flamande, voir *infra*). L'offre en matière de délits associés aux produits psychotropes reste malgré tout peu développée. Il est probable que les magistrats préfèrent imposer des conditions thérapeutiques aux justiciables poursuivis ou condamnés pour ce genre de faits.

3.1.2. Les formations pour auteurs de violences conjugales et intra-familiales

	INTERFACE (PRAXIS) (<i>francophone</i>)	TIME-OUT (<i>néerlandophone</i>)
Date de création	2000	2007
Public-cible	Personnes majeures reconnaissant avoir des comportements violents au sein de leur couple ou de leur famille. S'adresse aussi aux victimes et aux proches de l'auteur.	Auteurs majeurs d'infractions de violence (physique, sexuelle, psychique, économique) sur un partenaire ou ex-partenaire. Sont exclues les personnes présentant de lourds problèmes de dépendance ou de personnalité.
Nature de la formation	Groupe de responsabilisation pour auteurs de violence conjugale et intra-familiale.	Formation de groupe dont l'objectif principal est l'arrêt de la violence.
Projet	Formation de groupe (5 à 9 participants) de 42 heures (21 séances de 2 heures toutes les semaines pour les groupes ouverts ou 6 journées de 7 heures pour les groupes fermés, plus 3 heures d'entretiens individuels).	Formation de groupe (max. 8 participants) de 15 heures minimum. Les participants s'engagent pour minimum 10 réunions hebdomadaires d'une heure et demie.
Particularités	<ul style="list-style-type: none"> • 2 animateurs (un homme et une femme). • Formation également proposée depuis 2003 à des auteurs en dehors de toute contrainte judiciaire sur Bruxelles, Liège et Verviers. Les justiciables peuvent ainsi prolonger leur travail avec Praxis, par la participation à un groupe "ouvert". 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 animateurs • Les activités débutent en septembre 2007, dans le cadre de la médiation et de la probation • Formation "carrousel": les justiciables peuvent rejoindre une formation déjà commencée.

Les formations pour auteurs de violences conjugales sont assez récentes. Jusqu'en 2000, l'offre en cette matière se limitait à un projet national néerlandophone (*Dader In-Zicht*). Toutefois, ce type de dossiers pouvait également être pris en charge par d'autres projets, comme le projet *Prélude*, par exemple, qui propose des formations pour auteurs d'agressions impliquant une victime. Les projets *Interface* et *Prélude* (voir ci-dessous) ont d'ailleurs dû se concerter pour distinguer leur offre. Depuis 2001, un projet francophone issu du Plan Global prend également en charge de tels dossiers.

Interface, et maintenant *Time-out*, sont, par contre, les seuls projets à proposer des groupes dits "ouverts" (ou "groupes carrousel") permettant non seulement aux justiciables de poursuivre la formation en dehors de toute contrainte judiciaire, mais permettant aussi l'entrée et la sortie de participants en cours de formation.

Dans le cas d'*Interface*, cette possibilité a été développée en 2005, mais n'est actuellement possible que sur les arrondissements judiciaires de Verviers, Liège et Bruxelles. Ce type de groupe est programmé pour 21 semaines, soit un peu plus de 5 mois, et permet dès lors un autre type de travail, planifié sur la durée. L'impact sur le participant est différent d'un groupe à l'autre, le temps de prise de conscience, de confrontation avec l'extérieur étant plus important dans les groupes ouverts. Dans le cas de *Time-Out*, le participant s'engage pour au moins 10 semaines, soit un peu moins de 3 mois.

3.1.3. Les formations pour auteurs de délits impliquant une victime identifiable

	PRELUDE (APREGE-PRELUDE) <i>(francophone)</i>	SLACHTOFFER IN BEELD <i>(néerlandophone)</i>
Date de création	1996	1995
Public-cible	Auteurs majeurs de délits impliquant une "victime physique" (coups et blessures volontaires, vols, vandalisme... Sont exclues les personnes ayant commis des violences conjugales ou des délits contre les mœurs, les personnes présentant des déficiences mentales, les personnes atteintes de problèmes psychopathologiques et celles qui dénie leur responsabilité.	Personnes majeures ayant commis un délit impliquant une victime. Par exemple, vol, vandalisme, coups et blessures, faux en écriture, ... Sont exclues les personnes avec de lourds problèmes de dépendance, ou de personnalité, auteurs de faits de mœurs et de drogue (les délits associés à la drogue ne sont pas exclus).
Nature de la formation	Groupe de responsabilisation pour auteurs de vols ou d'agression. Formation socio-éducative de sensibilisation à la victime, gestion des comportements agressifs et formation à la citoyenneté (3 modules intégrés).	Travail avec les auteurs en se focalisant sur la dimension de la victime. Slachtoffer in Beeld entend conscientiser l'auteur sur les conséquences de son délit pour la victime, travailler autour des perceptions et stimuler l'auteur à prendre ses responsabilités vis-à-vis de la victime.

Projet	Formation de groupe (8 à 12 participants) de 50 heures réparties sur 10 semaines maximum, comprenant 2 entretiens individuels d'une heure, et 16 séances de 3 heures.	Formation de groupe (de 4 à 8 personnes) de 30 heures réparties sur 5 soirées et 2 journées complètes, sur une période de 5 semaines.
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les deux projets sont assez semblables. Dans les deux cas, il s'agit d'une formation de groupe, basée principalement sur la sensibilisation à la victime. La mise en œuvre concrète diffère quelque peu selon le projet: nombre d'heures et de participants et modules spécifiques. On peut penser que le développement de trois modules implique une formation plus longue. Arpège-Prélude propose, en effet, deux modules supplémentaires: la gestion des comportements agressifs et la citoyenneté. Ces deux modules ont été mis en place progressivement, notamment en raison du nombre important de dossiers pour coups et blessures. Quant au nombre de participants, nous savons qu'il est modulable. *Prélude* travaille parfois avec des groupes plus restreints, même si - selon les formateurs - ce n'est pas idéal. Il faut en outre compter qu'un certain nombre de participants inscrits interrompent la formation peu après le début.

3.1.4. Les formations pour auteurs d'infraction au code de la route

	DRIVER IMPROVEMENT (IBSR) (<i>francophone</i>)	DRIVER IMPROVEMENT (IBSR) (<i>néerlandophone</i>)
Date de création	1996	Idem
Public-cible	conducteurs récidivistes ou dont la gravité de l'infraction révèle un comportement inadapté au volant. Concerne principalement la conduite en état d'ivresse, l'agressivité, ... Personnes majeures, de plus de 16 ans.	Idem
Nature de la formation	Formation de sensibilisation à la sécurité routière pour conducteurs de voiture, moto ou cyclo et conducteurs agressifs.	Idem
Projet	Formation de groupe (6 à 12 participants) de 20 heures (2 journées et 2 soirées).	Idem

Au sein de l'IBSR, deux équipes gèrent les dossiers de formation, l'une prenant en charge les participants francophones, l'autre les participants néerlandophones. L'IBSR est une structure experte en matière de sécurité routière. Le projet bénéficie dès lors non seulement du renom de cet institut, mais également de l'accès direct à toute une série de données sur le sujet. Le projet *Driver improvement* propose trois modules distincts: un module général, un module "agressivité dans le trafic", et un module "conduite sous l'influence de l'alcool". Si le module général est dispensé dans tous les arrondissements judiciaires, ce n'est pas le cas des deux autres modules. Ainsi, la formation "conduite sous influence" n'est pas développée dans la partie francophone du pays. Quant à la formation "agressivité dans le trafic", elle n'est pas dispensée dans tous les arrondissements judiciaires. La mise en place de ces offres de

formation se répartit en effet notamment en fonction de la demande qui peut différer d'un arrondissement judiciaire à l'autre.

En matière de sécurité routière, un autre projet vient de se développer. Fedemot est une asbl active dans la défense des droits des motocyclistes, et comprend une section "école" qui se concentre sur la "promotion de la conduite responsable auprès des jeunes (futurs) conducteurs de deux-roues motorisés"⁴⁷⁷. C'est dans ce cadre que cette association sera amenée à proposer des formations pour les justiciables. Le projet sera, au départ, opérationnel seulement sur l'arrondissement judiciaire de Liège et ne prendra en charge que des dossiers de médiation.

	FEDEMOT (francophone)	(Pas d'équivalent néerlandophone)
Date de création	2007	
Public-cible	Auteurs d'infractions moto-cyclistes.	
Nature de la formation	Formation de sensibilisation à la sécurité routière pour conducteurs de voiture, pour cyclo et conducteurs agressifs.	
Projet	Formation de 20 heures (15 heures de théorie et 5 heures de pratique).	
Restrictions	Formation disponible seulement dans le cadre de la médiation et dans l'arrondissement judiciaire de Liège.	

3.1.5. Les formations pour auteurs d'infractions à caractère sexuel

	TRIANGLE (UPPL) (francophone)	DADERS SEXUEEL GEWELD (néerlandophone)
Date de création	1999	1995
Public-cible	Auteurs d'infractions à caractère sexuel faisant l'objet d'une mesure alternative (faits qualifiés d'outrage public aux bonnes mœurs, d'attentat à la pudeur et de viol).	Personnes majeurs ayant commis un délit à caractère sexuel. Exclusions: lourds problèmes psychiatriques et de dépendance.
Nature de la formation	Formation de groupe (exceptionnellement, des formations peuvent être dispensées individuellement) visant la responsabilisation, la conscientisation des actes commis, le travail sur les aptitudes et les habilités et l'intégration de l'auteur.	Formation individuelle dont l'objectif est de conscientiser l'auteur sur la gravité des faits et des conséquences possibles pour la victime, de développer des moyens de contrôle personnel pour éviter la répétition des comportements à l'avenir...

⁴⁷⁷ <http://www.fedemot.be/content/view/20/46/>, consulté le 7 août 2007.

Projet	Groupe de 5 à 6 participants formation de 70 heures (24 séances hebdomadaires de 3 heures) Peut se faire en individuel (30 heures réparties en 20 séances d'1h30).	La durée de la formation dépend du cadre juridique dans lequel se situe le justiciable. Formation d'une heure par semaine.
--------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les formations dispensées par ces deux projets sont relativement semblables dans leur contenu: il s'agira de conscientiser l'auteur, et de développer ses aptitudes et moyens de contrôle pour éviter toute récidive. Le projet *Daders sexueel geweld* présente deux particularités, non seulement vis-à-vis de son homologue *Triangle*, mais aussi par rapport aux autres projets nationaux: (1) Avec *Dader In-Zicht*, ce projet est le seul à ne proposer que des formations individuelles. Si quelques autres services offrent des formations individuelles, cette offre reste exceptionnelle, motivée par des raisons d'organisation ou d'inadéquation d'un participant avec le groupe; (2) *Daders sexueel geweld* ne propose pas une formation dont la durée est fixe. Cette durée dépend en réalité du cadre juridique dans lequel se situe le justiciable. Le justiciable ne peut donc se baser que sur les limites légales imposées: 120 heures dans le cadre de la médiation et 240 heures dans le cadre de la probation. En ce qui concerne la détention préventive et la grâce, la loi ne prévoit toutefois aucune durée maximale.

Le projet *Triangle* a, quant à lui, la particularité de programmer des entretiens pré- et post-formation comprenant le recours au testing. Les tests permettent notamment de mieux évaluer les effets de la formation sur le participant. Le projet laisse, en outre, la possibilité, dans certaines conditions, au participant de passer d'une formation individuelle à une formation de groupe et inversement.

3.1.6. Les formations axées sur l'auteur

	<i>(Pas d'équivalent francophone)</i>	DADER IN-ZICHT <i>(néerlandophone)</i>
Date de création		1995
Public-cible		Personnes majeures ayant commis un délit et pour qui ce délit est un signal d'une problématique sous-jacente. Module applicable à tous les auteurs de faits, mais pour les délits de violence (familiale entre autres) et les délits contre les biens, des modules spécifiques ont été développés. Exclusions: lourds problèmes psychiatriques et de dépendance, ainsi que les infractions à caractère sexuel.
Nature de la formation		Le projet entend tenter de résoudre les problèmes qui sont à la base de l'infraction par la compréhension (de sa situation, de son acte...) et la motivation de l'auteur.

Projet		Formation individuelle de 20 heures. Un module de 15 heures est toutefois envisageable dans certains cas. Les entretiens sont répartis sur des sessions hebdomadaires d'une heure.
--------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dader In-Zicht est le seul projet à offrir une formation individuelle ouverte à tous les publics. Le projet, visant les problématiques sous-jacentes au délit, propose en outre des modules spécifiques pour les violences intra-familiales et les délits contre les biens durant lesquels certains thèmes sont davantage soulignés tels la communication, la spirale de la violence, le “time-out”, la dette, la pudeur, l’estime de soi, et le besoin de reconnaissance.

Aucune formation de ce type n’est développée dans la partie francophone du pays, pas même dans le cadre du Plan Global.

3.2. Gestion des dossiers

Nous l’avons vu en ce qui concerne les services d’encadrement, le calcul de la charge de travail d’un service s’avère relativement difficile, tant les éléments à prendre en considération sont nombreux. Rappelons que, pour pouvoir évaluer la charge de travail, il convient de considérer les variables suivantes: le nombre de dossiers reçus par le service, le nombre d’heures de formation dispensées, le nombre d’équivalents temps-plein travaillant au sein du service, l’existence d’une éventuelle liste d’attente, les autres missions remplies par le projet, les spécificités du dossier (justiciables fragilisés...), l’existence d’autres projets (subsidés par le Plan Global, par exemple) offrant le même type de service, et les déplacements des travailleurs.

Ajoutons également à ces éléments la couverture territoriale du projet. Si le projet *Driver Improvement*, par exemple, attire davantage de dossiers, c’est notamment parce qu’il accueille tant les justiciables issus des arrondissements judiciaires francophones que ceux des arrondissements judiciaires néerlandophones.

La politique de poursuites des parquets a également un impact important sur le nombre de dossiers reçus par les projets. Praxis, par exemple, connaît aujourd’hui un accroissement important du nombre de ses dossiers notamment depuis l’adoption, en 2006, de la circulaire des procureurs généraux sur les violences entre partenaires⁴⁷⁸.

Le tableau ci-dessous affiche le nombre de nouveaux dossiers traités par les projets nationaux en 2005, et le nombre de dossiers reçus au cours de cette même année.

⁴⁷⁸ Circulaire des procureurs généraux du 3 avril 2006 sur les violences entre partenaires. Cette circulaire entend lutter contre les violences intra-familiales, en demandant notamment aux parquets la plus grande attention dans le traitement de ces dossiers.

Tableau 23: Aperçu des dossiers reçus et traités par les projets nationaux en 2005.

Projets	Nombre de dossiers traités ⁴⁷⁹	Nombre de nouveaux dossiers reçus
Interface	496 ⁴⁸⁰	388 ⁴⁸¹
Prélude	260	232
Slachtoffer in Beeld	117	88
Driver improvement	*	971
Dader In-Zicht	*	472
Daders sexueel geweld	349	*
Triangle	154	85

* données non disponibles dans les rapports annuels des projets

3.2.1. Difficultés

LA CONSTITUTION DE GROUPE

Il ressort de nos entretiens avec nos interlocuteurs des projets nationaux que la principale difficulté à laquelle ils doivent faire face est la constitution de groupes. La formation en groupe implique un nombre minimum de participants sans lesquels la mesure ne peut s'exécuter. Parmi les 7 projets, 5 sont concernés par cette question. Le nombre de participants requis pour effectuer la formation diffère d'un projet à l'autre, mais il s'agit d'accueillir entre 4 et 12 participants.

La question de la constitution de groupes est intrinsèquement liée à celle de la planification des formations. En effet, il importe de souligner que les projets planifient leur formation plusieurs mois à l'avance, et donc sans connaître a priori le nombre de justiciables qui, dans l'arrondissement, sont susceptibles d'y participer. Outre la nécessité pour le projet de pouvoir s'organiser, ce système a été mis en place suite à deux constats principaux.

Premier constat: certains magistrats ne condamneraient pas à une mesure de formation sans avoir connaissance de la date de la prochaine session: "s'ils savent [les magistrats] que la décision qu'ils prennent maintenant ne sera exécutée que dans 10 mois, ils ne la prennent pas. Par contre, dès que nous savons qu'il y aura un groupe, on les avertit et les décisions, en tout cas en médiation, sont prises, sachant que cela se fera. Le mieux est donc d'avoir un planning et de s'y tenir...".

Second constat: si aucune date n'est planifiée, certains assistants de justice enverraient plus facilement les dossiers vers d'autres projets, afin que la formation puisse être exécutée dans les délais impartis. La détermination préalable des dates de formation permettrait aux assistants de justice de savoir dans quelle mesure le délai leur permet d'inscrire le justiciable à une prochaine formation.

⁴⁷⁹ Comprend les dossiers en intake, en préparation, en cours, interrompus et terminés.

⁴⁸⁰ 425 pour la formation pour les auteurs de violences conjugales et 71 pour la formation pour auteurs de délits associés aux produits psychotropes.

⁴⁸¹ 335 pour la formation pour les auteurs de violences conjugales et 53 pour la formation pour auteurs de délits associés aux produits psychotropes.

La planification des formations sans prise en compte du nombre de dossiers présente toutefois un certain risque: celui de ne pas atteindre le nombre de participants requis pour pouvoir effectuer la formation. Diverses solutions ont cependant été mises en place pour pallier ce problème. Ainsi, l'organisation de la session de formation peut parfois se faire pour un groupe restreint. Afin de ne pas perdre les justiciables "inscrits", un projet a affirmé procéder parfois à la formation avec des petits groupes (5 participants). Autre solution, il est parfois demandé au participant d'effectuer sa formation dans le groupe mis en place par le projet dans un arrondissement judiciaire voisin. Le regroupement des dossiers de plusieurs arrondissements judiciaires sur un seul d'entre eux est assez fréquent. Cette solution présente non seulement l'avantage de pouvoir plus facilement créer un groupe, mais aussi de limiter les déplacements des formateurs. C'est, par exemple, ainsi que plusieurs projets mettent aujourd'hui en place des formations à Libramont pour les dossiers des arrondissements judiciaires d'Arlon, Marche et Neufchâteau. Enfin, le début de la formation est parfois tout simplement retardé pour permettre de composer le groupe de façon optimale.

Si malgré tout, aucune de ces trois solutions n'est envisageable, il reste la possibilité de demander à la commission de probation de prolonger le délai d'exécution afin que le justiciable "en attente" puisse effectuer sa formation lors de la prochaine session. Il arrive également que certains assistants de justice retardent la signature de la convention (médiation) pour ne pas dépasser le délai. En dernier recours, certains projets prévoient la possibilité de réaliser des formations individuelles.

Le risque pour le justiciable de ne pas exécuter la mesure dans les délais requis est donc assez limité, d'autant que, comme le soulignent quelques projets, lorsqu'une formation est planifiée, certains magistrats prononcent plus facilement des formations, facilitant ainsi la constitution optimale du groupe.

LES LISTES D'ATTENTE

Certains projets reçoivent tant de dossiers qu'ils doivent recourir à des listes d'attente. Pour l'un d'eux, il faut attendre, après la décision, 1 mois avant le premier entretien et 6 mois avant le début de la formation. Outre le problème de l'exécution de la mesure dans les délais impartis, cette attente pose clairement la question du sens de la formation. Est-il encore pertinent de travailler sur les faits à une telle distance de la décision et à une distance plus grande encore de la commission des faits? La situation du justiciable peut, entre temps, avoir évolué, rendant la mesure peut-être moins nécessaire, ou ne lui permettant peut-être plus d'exécuter la formation dans les mêmes conditions d'espace et de temps.

Les listes d'attente ne sont cependant pas seulement établies au niveau des projets. Les maisons de justice doivent parfois, elles aussi, recourir à des telles listes. Par ailleurs, la constitution de listes d'attente n'est pas seulement dépendante du nombre de dossiers reçus. Le nombre de formateurs au sein des équipes est parfois insuffisant pour multiplier les sessions.

3.3. Conclusion

L'offre des projets nationaux en matière de formation semble globalement équivalente entre les deux communautés du pays. Il convient toutefois de se poser la question de la variété de cette offre. À la question de savoir s'ils estiment qu'il manque certains types de formation, de nombreux coordinateurs des mesures judiciaires alternatives répondent par la négative ou soulignent la complémentarité des offres entre les projets nationaux et les projets du Plan Global. Pour certaines autres problématiques, telle que la toxicomanie, des options thérapeutiques semblent davantage mobilisées. Quelques problèmes d'exécution de la mesure sur lesquels nous reviendrons ont, toutefois, été pointés: constitution des groupes, listes d'attente, délais d'exécution...

Les formations proposées par ces projets sont présentées comme des sensibilisations, des responsabilisations, des conscientisations. Ces termes tendent non seulement à indiquer l'objectif de la mesure, mais aussi à la distinguer de la thérapie d'une part, et du cours (destiné à la seule acquisition de savoirs), d'autre part. Cette nécessité pour les projets de distinguer leur programme sera analysée dans le chapitre suivant.

Chapitre 4. Discussion: la mesure de formation en Belgique

Ce chapitre entend décrire et discuter les différents points névralgiques de l'exécution de la mesure de formation. Ils sont regroupés en 3 catégories: les difficultés rencontrées sont en effet légales, organisationnelles ou culturelles.

4.1. Difficultés légales

Les difficultés légales sont celles qui sont imputables aux textes qui déterminent les conditions de recours à la mesure de formation.

4.1.1. L'absence de définition et d'objectif de la formation

La formation en tant que mesure pénale ne fait l'objet d'aucune définition ni d'aucun objectif légal. En effet, quel que soit le cadre légal dans lequel la formation peut s'inscrire, la détermination de ses objectifs est quasiment absente des travaux parlementaires. Alors que le projet de loi sur la probation⁴⁸² ne traite presque exclusivement que du travail d'intérêt général, celui sur la médiation reste tout aussi bref⁴⁸³. Le manque de clarté sur les objectifs poursuivis par le législateur ne peut être qu'un obstacle à sa détermination par les magistrats. Si la loi même instituant la formation ne mentionne pas les objectifs de cette mesure, comment le magistrat pourrait-il cerner la nécessité ou l'opportunité de la prononcer?

La situation est identique pour ce qui est de la définition de la formation. Comme le souligne Dominicus, "de wetgever heeft in 1994 nagelaten een definitie te voorzien en heeft zo de ontwikkeling van de leermaatregel grotendeels overgelaten aan de evoluties in de toepassingspraktijk"⁴⁸⁴. Ainsi, l'absence de définition claire de ce qu'est ou non une formation, ne la rend pas aisément identifiable. Elle connaît de ce fait des développements très diversifiés dans la pratique, rendant sa frontière avec la thérapie d'une part, avec le cours d'autre part, mais aussi parfois avec le travail, difficilement discernable.

La thérapie et le cours sont indubitablement très proches de la formation, mais entretiennent toutefois des différences fondamentales.

LA DIFFERENCIATION AVEC LA THERAPIE

Pour traiter des différences entre formation et psychothérapie, il convient de définir ces termes.

La psychothérapie est définie comme "toute utilisation de moyens psychologiques pour traiter une maladie mentale, une inadaptation ou un trouble psychosomatique"⁴⁸⁵. Maes la considère,

⁴⁸² Projet de loi du 17 février 1993 modifiant la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *doc. parl.*, sess. 1992-1993, Sénat, 653-1.

⁴⁸³ Projet de loi du 17 février 1993 organisant une procédure de médiation pénale, *doc. parl.*, sess. 1992-1993, 652/1.

⁴⁸⁴ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren. De leermaatregel als alternatieve sanctie*, eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007, 6.

⁴⁸⁵ Grand dictionnaire de psychologie, Paris, Larousse, 1999.

quant à lui, comme une “forme d’intervention spécialisée menée par des personnes spécialement qualifiées (psychothérapeutes) qui font appel de façon systématique et méthodique à des moyens psychologiques (par rapport à un cadre de référence scientifique) pour aider des personnes à dépasser des expériences perturbantes, à modifier des conduites, des sentiments ou des interactions de façon à pouvoir résoudre elles-mêmes plus facilement les problèmes pour lesquels elles ont demandé de l’aide”⁴⁸⁶.

La définition de la formation - dans le cadre pénal - qui paraît la plus démonstrative est celle de Meyvis: “la formation peut être définie comme le déroulement d’un processus d’apprentissage au contenu plus ou moins précisé à l’avance et selon un programme structuré. L’objectif est d’amener des modifications dans les connaissances, l’attitude et/ou les comportements des participants. (...) Les formations socio-éducatives visent à influencer le comportement futur du délinquant en lui apprenant des conduites autres que délinquantes pour lui permettre de se développer personnellement dans la société”⁴⁸⁷.

Deux éléments de ces définitions doivent être relevés: l’objectif et la méthode.

L’objectif

En se basant sur ces définitions, il ressort que la psychothérapie vise à “traiter une maladie mentale, une inadaptation ou un trouble psychosomatique”⁴⁸⁸, à “aider des personnes à dépasser des expériences perturbantes, à modifier des conduites, des sentiments ou des interactions de façon à pouvoir résoudre elles-mêmes plus facilement les problèmes (...)”⁴⁸⁹.

La formation, quant à elle, cherche à “amener des modifications dans les connaissances, l’attitude et/ou les comportements”⁴⁹⁰, à “influencer le comportement futur du délinquant en lui apprenant des conduites autres que délinquantes (...)”⁴⁹¹.

Si la formation n’a pas l’objectif de traiter, de soigner, il n’en demeure pas moins qu’elle entend modifier les conduites, les conceptions des participants. Comme le résume parfaitement Meyvis, “la caractéristique essentielle de ces formations est qu’elles interpellent l’auteur sur sa responsabilité (quant à sa conduite) et sur ses possibilités de changer ses comportements”⁴⁹².

La méthode

La méthode utilisée est un second point de comparaison entre les deux mesures. Alors que la thérapie use de “moyens psychologiques”, la formation s’oriente quant à elle vers un “processus d’apprentissage au contenu plus ou moins précisé à l’avance et selon un programme structuré”⁴⁹³. Il s’agira d’ “apprendre (favoriser) la conduite souhaitée et corriger

⁴⁸⁶ E. MAES, “Aide psycho-médico-sociale” in W. MEYVIS, D. MARTIN, S. DESMET & al., *Mesures et peines alternatives, Vade-Mecum Pénologique*, Vol. 1, UGA, 1997, 235.

⁴⁸⁷ W. MEYVIS, “La formation comme sanction”, in W. MEYVIS, D. MARTIN, S. DESMET & al., *Mesures et peines alternatives, Vade-Mecum Pénologique*, Vol. 1, UGA, 203-204.

⁴⁸⁸ Grand dictionnaire de psychologie, *o.c.*

⁴⁸⁹ E. MAES, *l.c.*, 235.

⁴⁹⁰ W. MEYVIS, *l.c.*, 203.

⁴⁹¹ *Ibid.*, 204.

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *Ibid.*, 203.

(remplacer) le comportement non souhaité⁴⁹⁴. Cette dernière définition semble faire appel aux options des thérapies cognitivo-comportementales. Meyvis le souligne lui-même: “corriger un comportement non souhaité est souvent utilisé dans des traitements de longue durée fondés sur des méthodes de thérapie comportementale”⁴⁹⁵.

Si l'on se penche toutefois sur les méthodes des thérapies comportementales, on s'aperçoit qu'elles font toutefois davantage appel à des “techniques de déconditionnement, de désensibilisation s'inscrivant dans un programme thérapeutique”⁴⁹⁶. La formation ne s'appuie cependant pas sur ce type de méthode, mais peut-être davantage sur celle de la thérapie cognitive, qui vise à “orienter le patient vers une prise de conscience rationnelle de ses comportements pathologiques en lui permettant de réformer certains de ses jugements et son appréhension perceptive du monde extérieur”⁴⁹⁷. Un projet souligne d'ailleurs dans ses documentations utiliser une “approche systémique et comportementaliste-cognitive”.

À la question de savoir ce qui différencie clairement la formation de la thérapie, un projet souligne: “ce n'est pas thérapeutique parce qu'on ne travaille pas autour d'une problématique, mais d'un fait”. Il n'en reste pas moins que certains projets, tel *Dader In-Zicht*, par exemple, travaillent clairement sur une problématique. Un autre service soutient qu'“il n'y a pas de travail sur leur histoire, sur leur famille [en parlant des participants]”. Toutefois, certains responsables de formation ont affirmé débiter la mesure par une “anamnèse”. En outre, certains projets appartiennent à un service ayant des objectifs clairement thérapeutiques.

Il semblerait dès lors que l'objectif, mais également la méthode de la formation sont parfois proches de certains types de thérapies. Cependant, la formation n'a nullement pour objectif de soigner ou guérir. En outre, elle n'est pas dispensée par des psychothérapeutes, ce qui est, par contre, une condition *sine qua non* de la thérapie, mais par des “animateurs”. Les méthodes qu'elle utilise concrètement sont en outre très hétéroclites: discussions, débats, jeux de rôle, mises en situation, questionnaires, vidéos... D'aucuns soulignent à ce sujet l'inadéquation du terme “formation”. C'est ainsi que les projets nationaux ont préféré nommer leur projet “groupe de responsabilisation” ou “groupe de conscientisation” afin d'éloigner leur propre projet des présumés thérapeutiques.

LA DIFFERENCIATION AVEC LE COURS

D'aucuns témoignent de l'absence de proximité entre une formation et un cours. Il ne s'agit en effet aucunement d'apprendre un contenu déterminé: “il n'y a rien à retenir, à restituer, à étudier. Ce sont les participants qui produisent les débats, les interactions”. Les projets travaillent “sur les habitudes, les modes de vie, les valeurs, les représentations. La sensibilisation par les pairs est en outre importante”. Toutefois, la formation, on l'a déjà dit, implique un apprentissage “au contenu plus ou moins précis à l'avance et selon un programme structuré”, tout comme pourrait l'être un cours. Par ailleurs, certaines formations sont très clairement des apprentissages théoriques. Les formations au permis de conduire, par exemple.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 205.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ Grand dictionnaire de psychologie, *o.c.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

LA DIFFERENCIATION AVEC LE TRAVAIL

Certaines formations peuvent aussi être confondues avec le travail. En effet, quelques projets proposent des sensibilisations aux dangers de la route visant à accompagner des accidentés dans leur guérison. La mesure a lieu exclusivement en hôpital, et est généralement encadrée par le personnel soignant de l'institution. La formation vise clairement la conscientisation du justiciable. Il semble toutefois que l'activité fournie par le justiciable se rapproche plus d'un travail que d'une formation.

Quoi qu'il en soit, le manque de clarté sur ce qu'est une formation et sur ses objectifs et le développement de "formations" en tous genres dans la pratique, renforcent la mécompréhension de sa nature. Elle s'apparente tantôt à un cours, tantôt à une thérapie, parfois même à un travail. C'est ici qu'apparaît nettement l'importance des actions de sensibilisation entreprises par les projets auprès des magistrats, mais aussi des avocats, des assistants de justice, afin que la mesure soit davantage connue et comprise.

4.1.2. *Les conditions légales d'octroi de la formation*

LA GRAVITE DES FAITS ET LES ANTECEDENTS JUDICIAIRES

Autant dans le cadre de la probation que dans le cadre de la médiation, des restrictions relatives à la gravité des faits et/ou aux antécédents judiciaires de l'auteur sont imposées.

En ce qui concerne la suspension, la loi de 1994 stipule que "la suspension peut être ordonnée (...) en faveur du prévenu qui n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à (un emprisonnement principal de plus de six mois), lorsque le fait ne paraît pas de nature à entraîner comme peine principale un emprisonnement correctionnel supérieur à cinq ans ou une peine plus grave et que la prévention est déclarée établie"⁴⁹⁸.

En ce qui concerne le sursis, la loi souligne que "lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, les juridictions de jugement peuvent, en condamnant (à une peine de travail ou) à une ou plusieurs peines ne dépassant pas cinq ans, ordonner (...) par décision motivée, qu'il sera sursis à l'exécution, soit du jugement ou de l'arrêt, soit de tout ou partie des peines principales ou subsidiaires"⁴⁹⁹.

En ce qui concerne la médiation, le code d'instruction criminelle impose que "le fait ne paraisse pas être de nature à devoir être puni d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de deux ans ou d'une peine plus lourde"⁵⁰⁰.

Ainsi, pour la suspension et le sursis, le fait ne peut donner lieu à une condamnation supérieure à 5 ans d'emprisonnement. En outre, des conditions relatives aux antécédents de l'auteur viennent s'ajouter. Si l'auteur a déjà été condamné à un emprisonnement de plus de 6 mois, il ne pourra bénéficier de la suspension. S'il a déjà encouru une condamnation de plus de 12 mois, un sursis ne pourra être prononcé à son égard. Pour ce qui est de la médiation, seule une condition relative à la gravité des faits est prévue.

⁴⁹⁸ Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.* 17 juillet 1964, art. 3, al. 1.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, art. 8, § 1^{er}, al. 1.

⁵⁰⁰ C.I.Cr., art. 216 ter, § 1^{er}, al. 1.

LE SURSIS ET LA PROBATION

Dans le cadre de la probation, la mesure de formation ne peut être prononcée que si “la suspension ou le sursis à l’exécution est ordonné pour l’intégralité d’une peine d’emprisonnement ou d’une peine de travail”⁵⁰¹.

En d’autres termes, une formation ne peut donc pas être prononcée par un juge si l’intéressé est condamné à une peine d’emprisonnement avec sursis ou suspension sur une partie de cette peine.

La loi n’est par contre pas tout à fait claire en ce qui concerne la condamnation à une formation et à une peine de travail avec sursis ou suspension. Le terme “intégralité” porte-t-il aussi sur la peine de travail? Comme le rappelle Dominicus⁵⁰², le tribunal correctionnel d’Hasselt a jugé que, puisque la loi n’est pas claire, et que la situation doit être interprétée à la faveur de l’intéressé, une formation sera prononcée sur un sursis partiel d’une peine de travail. Il n’en reste pas moins que d’autres tribunaux pourraient juger cette situation autrement.

En outre, l’article 1^{er} prévoit que la formation ne puisse être imposée, pour les mêmes faits, “cumulativement avec un emprisonnement effectif, à moins que l’intéressé ait subi une détention préventive pour ces faits et que le juge prononce un emprisonnement qui n’excède pas la détention préventive déjà subie”⁵⁰³. Cet alinéa ne fait que souligner l’interdiction de cumuler emprisonnement effectif et formation, mais ne l’exclut toutefois pas lorsqu’une détention préventive a été subie.

L’ENQUETE SOCIALE

Depuis 2000⁵⁰⁴, l’obligation pour le juge de faire procéder à une enquête sociale ou à un rapport d’information succinct avant de prononcer une mesure de formation a été supprimée. Ces enquêtes sont désormais facultatives.

Rappelons que cette enquête permet d’éclairer le magistrat sur des critères de faisabilité et d’opportunité de prononcer une peine. Elle n’a, par ailleurs, pas de caractère contraignant pour le magistrat⁵⁰⁵.

Si la suppression de cette obligation comporte sans doute l’avantage d’accélérer la procédure de décision, elle présente toutefois un important inconvénient sur le plan de l’exécution. En effet, de nombreux acteurs de terrain déplorent sa sous-utilisation ou sa non-prise en compte par les magistrats. Il arriverait trop fréquemment que les décisions soient inapplicables, par manque d’information du magistrat. Citons, par exemple, l’envoi en formation d’un justiciable ne parlant pas français, qui est presque sourd ou qui nie les faits⁵⁰⁶. Selon les acteurs interrogés,

⁵⁰¹ Loi du 29 juin 1964, *o.c.*, art. 1^{er} § 3, al. 1.

⁵⁰² Corr. Hasselt, 10 oktober 2002, noot M. ROZIE, “Werkstraf met geheel of gedeeltelijk (probatie)uitstel”, *RABG* 2003, 299-301, 311-313, cité dans H. DOMININCUS, *Dat zal (zullen) ze leren !? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 15.

⁵⁰³ Loi du 29 juin 1964, art. 1^{er} § 3, al. 2.

⁵⁰⁴ Loi du 28 mars 2000 instaurant une procédure de comparution immédiate en matière pénale, *M.B.* 1^{er} avril 2000.

⁵⁰⁵ La matière est réglée par l’arrêté royal du 7 juin 2000 déterminant les principes généraux en matière d’usage de l’enquête sociale et du rapport d’information succinct dans les matières pénales, *M.B.* 10 juin 2000.

⁵⁰⁶ Les faits doivent en effet être reconnus, au moins partiellement, par l’auteur pour qu’une formation puisse être exécutée.

les magistrats condamneraient trop souvent à une mesure de formation sur base des faits. L'infraction n'est toutefois pas toujours en lien avec la problématique du justiciable. La situation du justiciable devrait davantage être prise en compte, notamment via l'enquête sociale.

Les enquêtes sociales sont toutefois peu demandées par les magistrats. Dominicus estime que "in ongeveer 70 tot 80% van alle probatiedossiers geen voorafgaand onderzoek wordt gevraagd"⁵⁰⁷.

Bien sûr, le magistrat bienveillant pourrait interroger le prévenu à l'audience même sur ses capacités et sa motivation à participer à une formation. Ce système est-il toutefois le plus efficace? Et est-il réalisable lorsqu'on sait la rapidité avec laquelle le magistrat doit parfois prendre ses décisions? Il se peut également que les éléments inscrits dans le dossier du prévenu paraissent suffisants au juge pour prononcer la mesure.

La réalisation d'une enquête sociale ou d'un rapport d'information succinct présente toutefois un deuxième avantage. Il semblerait que certains assistants de justice profitent de la réalisation de cette enquête pour informer le justiciable sur la teneur de la mesure. Bien sûr, il n'y a, à ce stade, aucune certitude quant à la condamnation effective à la mesure, mais cela comporte l'avantage de permettre au prévenu d'accepter la mesure en connaissance de cause à l'audience, et de savoir à quoi s'attendre lorsqu'il commencera sa formation. Les chances de réussite ne peuvent dès lors qu'être accrues.

4.1.3. Les conditions légales d'exécution de la formation

LE MANQUE DE CLARTE SUR LES PROCEDURES D'EXECUTION ET SUR LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS

La procédure décrite dans la loi sur la médiation est exclusivement prévue pour le travail d'intérêt général. S'il est dès lors clair que le procureur du Roi est compétent dans le cadre de l'exécution d'un travail d'intérêt général, cela ne l'est aucunement pour la formation.

On constate une construction similaire dans la loi sur la probation. Ici, la législation ne fait pas abstraction de la formation, mais il n'en reste pas moins que la procédure prévue dans l'arrêté royal du 6 octobre 1994⁵⁰⁸ semble clairement inspirée de l'exécution du travail d'intérêt général. L'article 8, par exemple, prévoit la signature d'une convention entre les différentes parties (justiciable, assistant de justice et projet). Cette disposition renvoie très clairement à la procédure applicable à l'exécution du travail d'intérêt général.

Par ailleurs, la loi est imprécise sur les rôles des différents acteurs. Ainsi, la loi sur la probation n'est pas claire quant à l'identité de l'autorité qui doit déterminer la nature et le nombre d'heures de la formation à suivre. En ce qui concerne la durée de la formation, la législation laisse entendre qu'en tout cas dans la situation où une détention préventive a été subie, c'est au juge de "déterminer le nombre d'heures (...) ou de formation"⁵⁰⁹. L'arrêté royal dispose toutefois que "la commission de probation désigne l'organisme auprès duquel les travaux

⁵⁰⁷ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren !? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 47.

⁵⁰⁸ Arrêté royal du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation, *M.B.* 15 octobre 1994.

⁵⁰⁹ Loi du 29 juin 1964, *o.c.*, art. 1^{er} § 3, al. 2.

d'intérêt général ou la formation seront effectués et décide du début et de la durée de ceux-ci (...)⁵¹⁰.

Il en ressort que la pratique connaît des modes d'exécution différenciés. La durée de la formation est ainsi parfois déterminée par le magistrat, par la commission de probation ou encore par l'assistant de justice, voire par le service dans lequel la mesure sera exécutée.

Dans le cadre de l'alternative à la détention préventive, la loi ne précise pas le nombre d'heures maximum de la formation qui pourrait être imposée. Il en ressort que le justiciable n'est pas fixé sur la durée de sa mesure. Cette indétermination est atténuée par l'offre de formation sous forme de modules fixes, mais il semble que la durée devrait être déterminée déjà au moment de la décision judiciaire.

Pour ce qui est de la grâce, le problème réside dans le fait qu'aucune base légale n'a encore été établie. Aucune limite ou précision quant à la durée de la formation n'est dès lors formulée.

Quant à la nature de la formation, la loi sur la probation prévoit que c'est la commission de probation qui en décide. Dans la pratique, il arrive cependant que ce soit le magistrat qui indique dans quel organisme la formation doit être suivie, ou l'assistant de justice ou le projet de formation lui-même, lorsque celui-ci propose plusieurs types de formation par exemple.

Il ressort de tous ces développements que soit la loi n'est pas suffisamment claire sur la procédure d'exécution de la formation, soit elle n'est pas adaptée à la réalité. Comme le souligne parfaitement Dominicus, cela a pour conséquence que "de invulling ervan [van de roloverduidelijking] door de betrokken actoren kan verschillen van arrondissement tot arrondissement. Dit draagt dan weer bij tot rechtsongelijkheid wat op zijn beurt het risico inhoudt op afbreuk van de geloofwaardigheid van de leermaatregel"⁵¹¹.

LES DELAIS D'EXECUTION

Le délai dans lequel la formation doit être exécutée varie selon le cadre dans lequel elle est décidée. En probation, la formation doit être suivie "dans les douze mois qui suivent la date à laquelle le jugement ou l'arrêt est passé en force de chose jugée"⁵¹². En médiation, le délai est fixé par le juge et peut varier entre un et six mois⁵¹³. Dans le cadre de la détention préventive, un délai de 3 mois maximum renouvelable est prévu par la loi⁵¹⁴.

Ces délais sont relativement courts, et souvent, ne peuvent être respectés. En effet, lorsque la décision est prononcée, le dossier est ensuite envoyé en maison de justice, et un assistant de justice est mandaté. Le projet pressenti est ensuite contacté, et un entretien préliminaire est ensuite fixé entre le projet et le justiciable. Le temps écoulé entre le jugement et le premier entretien peut être assez long. Il dépend de divers facteurs, et notamment de la charge de travail des assistants de justice et des projets. Pour certains projets, ces entretiens ne peuvent se dérouler qu'un mois après le jugement. Le temps d'attente entre l'entretien préliminaire et le

⁵¹⁰ Arrêté royal du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation, *M.B.* 15 octobre 1994, art. 6.

⁵¹¹ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren !? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, 47.

⁵¹² Loi du 29 juin 1964, *o.c.*, art. 1^{er} § 3, al. 1.

⁵¹³ C.L.cr., art. 216 ter, §1^{er}, al. 3.

⁵¹⁴ Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.* 14 août 1990, art. 35 § 1^{er}.

début de la formation peut également être important (6 mois pour certains projets nationaux) selon le nombre de dossiers que reçoit le projet.

Il est évident que le respect du délai imparti s'avère, dans ces cas, difficile voire impossible. Dans la pratique, différentes solutions coexistent afin de pallier cet obstacle:

- soit l'assistant de justice envoie le dossier vers un autre projet de formation. Il faut toutefois qu'une offre similaire existe ailleurs, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut en outre, qu'un autre projet puisse prendre en charge le dossier dans un délai raisonnable. Enfin, si le juge a laissé des indications quant à la formation à suivre, il faut que la commission de probation valide la modification;
- soit la commission de probation prolonge le délai d'exécution. N'étant tenues à aucune obligation légale, il arrive cependant que certaines commissions refusent de le faire;
- soit, si l'impossibilité de suivre la formation dans les délais est due au fait qu'aucune formation n'est planifiée dans l'arrondissement avant un certain temps, le projet et/ou l'assistant de justice propose au justiciable de se déplacer dans un autre arrondissement pour y participer à une session plus rapprochée.

LE SECRET PROFESSIONNEL (NON) PARTAGE

C'est une circulaire qui règle la matière du secret professionnel des assistants de justice par rapport aux services externes. Celle-ci stipule que "l'assistant de justice peut, dans le cadre de ses fonctions, être amené à partager des informations avec un professionnel extérieur à la relation triangulaire qui s'est installée dans le cadre du mandat"⁵¹⁵.

La circulaire impose toutefois certaines conditions cumulatives sans lesquelles le secret ne peut être partagé:

- l'obligation pour l'assistant de justice d'aviser le justiciable, de ce qui va faire l'objet du partage, d'une part, et des personnes à qui le secret va être partagé, d'autre part;
- l'accord du justiciable sur le point qui précède (...);
- l'obligation pour l'assistant de justice de ne partager le secret qu'avec des personnes tenues elles-mêmes au secret professionnel;
- l'obligation de ne partager que les informations strictement nécessaires à la réalisation de la partie commune de la mission des deux professionnels (...)⁵¹⁶.

Tout comme les projets issus du Plan Global, les projets nationaux sont des services externes au SPF Justice. L'un et l'autre pourraient, dans ce cadre, et dans le respect des conditions mentionnées ci-dessus, avoir connaissance des données judiciaires concernant le justiciable. La question est dès lors de savoir si ces projets sont effectivement eux-mêmes tenus au secret professionnel. Rien ne l'affirme légalement. Leur appartenance au secteur de l'aide, et donc à son éthique, semble toutefois impliquer que ces services sont tenus par ce devoir.

⁵¹⁵ Circulaire du 28 juillet 2003 précisant les principes déontologiques de l'assistant de justice, point 3.3., le secret professionnel par rapport à des services externes.

⁵¹⁶ *Ibid.*

Bien sûr, selon le type de formation dispensée, l'obtention de certaines données sur le justiciable est plus ou moins nécessaire. Pour certaines formations, la description des faits est la condition même pour pouvoir dispenser la mesure. La formation implique un travail sur les faits et il est dès lors difficile pour les projets de travailler sans avoir, *a minima*, connaissance de la qualification de l'infraction. Selon les maisons de justice, les données contenues dans le dossier du justiciable sont plus ou moins partagées. Parfois, l'information se limite à la qualification de l'infraction, ne permettant pas toujours, selon certains projets, d'assurer une formation optimale. Lors d'un entretien, un responsable de projet expliquait que les animateurs apprenaient parfois des éléments essentiels sur les faits en fin de formation, quand le travail était terminé. Certains services ont résolu la difficulté en obtenant du parquet un accès aux dossiers.

4.2. Difficultés organisationnelles

Les difficultés développées ci-dessous concernent la mise en œuvre de la loi. Il s'agit d'analyser les obstacles qui peuvent se présenter dans les modalités concrètes d'organisation de la formation.

4.2.1. Instabilité et menace du mode de subvention

Les projets sont subsidiés annuellement par le SPF Justice. Chaque année, les projets sont évalués, sur base de critères quantitatifs notamment, afin de prolonger pour un an les conditions de l'octroi de leur subside. La situation reste inconfortable pour les projets qui s'inquiètent continuellement pour leur survie. Leur sort dépend clairement du nombre de dossiers qui leur sont envoyés. C'est ainsi que certains projets planifient des "actions de sensibilisation" auprès des magistrats. Il s'agira principalement de faire connaître le service et de répondre aux éventuelles questions des magistrats sur leur offre. Ils sont en quelque sorte contraints de faire eux-mêmes la promotion de leur offre. Ceci pose plus globalement la question de l'organisation des mesures judiciaires alternatives. S'ajoute à cette instabilité statutaire, la pauvreté des moyens mis à la disposition des projets. De nombreux services ont souligné, au cours de nos entretiens, non seulement l'insuffisance des budgets, mais également le retard avec lequel les subsides sont octroyés. Si certains projets sont soutenus par la structure dans laquelle ils sont insérés, ce n'est pas le cas de tous. On retiendra que la précarité statutaire et financière des projets ne permet pas d'optimiser les conditions d'exécution de la formation.

4.2.2. L'inégalité de l'offre des projets

L'offre des projets s'avère très diversifiée. Si certains ne travaillent qu'avec des profils d'auteurs spécifiques, d'autres offrent des formations permettant d'accueillir un large public. Toutefois, l'offre n'est pas répartie également sur tout le territoire. Certaines formations peuvent être dispensées dans une des deux régions linguistiques, mais pas dans l'autre. Cette situation tend toutefois à se raréfier en ce qui concerne les projets nationaux. Le SEMA contribue en effet à ce que l'offre se développe équitablement dans les deux régions linguistiques du pays et dans un nombre croissant d'arrondissements. Ce n'est toutefois pas le

cas des projets issus du Plan Global, largement plus développés en Région flamande qu'en Wallonie⁵¹⁷.

Il se peut par ailleurs qu'une formation soit proposée certes dans la communauté linguistique du justiciable, mais dans un arrondissement judiciaire assez éloigné de son domicile. La situation reste, ici encore, relativement peu fréquente en ce qui concerne les projets nationaux puisque ceux-ci se déplacent dans un grand nombre d'arrondissements. Ce n'est toutefois pas le cas des projets issus du Plan Global. L'offre des projets nationaux est plus accessible, mais elle a un coût. Bien entendu, le budget des projets nationaux, contrairement à celui des projets "Plan Global" prend en charge les frais de déplacement, mais comme souligné ci-dessus, ce budget s'avère bien insuffisant.

Rappelons en outre que l'offre de formation s'étend également aux projets non subsidiés. La diversité n'en est que plus étendue, mais conduit par contre à la perte de la maîtrise sur cette offre et sur sa qualité.

4.2.3. L'organisation des mesures alternatives

Il semblerait que le statut de la formation, à savoir une mesure "accessoire" à une peine ou à une mesure pénale principale, remette en cause sa valeur pénale. Pour rappel et pour preuve, lors de la discussion de la proposition de loi visant son autonomisation, un des arguments principaux des auteurs s'appuyait sur le caractère punitif de cette sanction: "la pratique a déjà montré que la peine de formation ou la formation est réellement ressentie comme une sanction. Il est vrai que cette peine est assortie d'un certain nombre d'éléments répressifs: la restriction de liberté; le contrôle de l'effort fourni; la menace d'une sanction plus sévère en cas de non respect des conditions"⁵¹⁸. Les parlementaires ont toutefois rejeté le projet, soutenant que la formation restait une mesure d'aide, cadrant principalement avec l'objectif poursuivi par la probation à savoir favoriser la réinsertion du justiciable dans la société.

Contrairement à d'autres sanctions, la formation est une mesure pénale qu'il convient de promouvoir. Ni la peine d'amende ni l'emprisonnement ne nécessitent une quelconque publicité pour être prononcés par les magistrats. Leur inscription dans le code pénal sous le titre de "peine principale" semble suffire. On constate, depuis l'introduction du travail comme peine autonome, un véritable engouement pour cette sanction.

La promotion de la mesure de formation est assurée par son organisation. La formation est organisée comme un véritable marché où les lois de l'offre et de la demande, mais aussi de la concurrence ont cours. Ce sont les acteurs de l'exécution, dont la survie dépend des demandes qu'ils reçoivent, nous l'avons déjà souligné, qui seront chargés de promouvoir la mesure.

⁵¹⁷ 24 projets "Plan global" encadrant des formations existent en région flamande, alors que la région wallonne n'en compte que 10 et Bruxelles qu'un seul.

⁵¹⁸ Proposition de loi du 7 avril 2003 instaurant la peine de formation comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, doc. parl., la Chambre, doc. 2451/001, 4.

4.3. Difficultés culturelles

L'idéologie, les représentations ou la culture des professionnels (magistrats, personnel des projets, assistants de justice...) des peines et mesures ont indubitablement un impact sur le développement de la mesure de formation, au-delà des difficultés légales et organisationnelles déjà relevées.

4.3.1. Les représentations des acteurs judiciaires

- LES MAGISTRATS⁵¹⁹

De nombreuses recherches ont été entreprises sur le *sentencing* afin de déceler les éléments déterminants des décisions des magistrats⁵²⁰. Ces études proposent différents facteurs expliquant la diversité des décisions judiciaires. Vanhamme et Beyens en ont synthétisé un certain nombre: “ (...) la nature et la gravité des faits (...), la personne de l'auteur des faits, celle du juge et le contexte organisationnel, pénal et sociétal dans lequel le processus décisionnel se déroule”⁵²¹. Si la nature et la gravité des faits, ainsi que les caractéristiques de l'auteur sont indubitablement prises en compte par le juge, il n'en reste pas moins que les représentations du magistrat - sur la justice, la pénalité, sur sa profession... - influenceront l'évaluation qu'il se fera de ces éléments et indirectement la décision qu'il prendra.

Vanhamme et Beyens soulignent toutefois que “la détermination de la peine est davantage conduite par des considérations pragmatiques liées au contexte que par des principes de philosophie pénale”⁵²². Parmi ces facteurs contextuels, la culture judiciaire semble avoir un impact considérable dans la détermination d'une peine. De nombreuses recherches pointent l'existence d'une “culture décisionnelle pénale tacite”⁵²³. Cette culture “s'acquiert durant les premiers mois d'expérience du jeune juge (...) et s'entretient par le biais d'un réseau informel d'échange et de coopération au palais de justice, qui véhicule un modèle des ‘bonnes pratiques’ décisionnelles”⁵²⁴. Les décisions prises par le magistrat s'inspireraient de cette culture, pour “affirmer son affiliation au groupe et, partant, en réaffirmer la cohésion”⁵²⁵. Ce mécanisme culturel réduit la disparité des condamnations et induit “des pratiques décisionnelles très liées au tribunal”⁵²⁶.

Dans le même ordre d'idées, le développement d'une mesure judiciaire dépendrait de la représentation que le juge s'en fait. Snacken rappelle à ce sujet la perception qu'ont les juges des mesures judiciaires alternatives: “les magistrats considèrent (en général) les sanctions alternatives comme des faveurs réservées aux délinquants primaires ou aux antécédents judiciaires limités, ayant commis des délits pas trop graves. Ils estiment que ces sanctions sont insuffisamment punitives pour permettre une application plus large”⁵²⁷. Ceci rejoint le constat

⁵¹⁹ Sont ici visés les juges du fond, les magistrats du parquet ainsi que les juges d'instruction.

⁵²⁰ Voir à ce sujet l'actualité bibliographique de F. VANHAMME & K. BEYENS, “La recherche en sentencing: un survol contextualisé”, *Déviance et Société*, 2007, 31(2), 199-228.

⁵²¹ F. VANHAMME & K. BEYENS, *l.c.*, 200.

⁵²² *Ibid.* 209.

⁵²³ *Ibid.*, 210.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ S. SNACKEN, “Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L'exemple de la

selon lequel le statut de la formation a non seulement des répercussions sur son organisation, mais aussi sur sa représentation.

Snacken poursuit en soulignant les différents éléments pouvant expliquer ces représentations: “la formation purement juridique de la plupart des magistrats, la surcharge des tribunaux qui rend les magistrats sceptiques envers toute mesure impliquant un ralentissement possible (par exemple, une demande d’enquête sociale), l’absence totale de critères législatifs ou de directives concernant l’application de ces sanctions et leurs places respectives au sein de l’échelle pénale”⁵²⁸. Vient en outre s’ajouter à ces éléments l’évaluation que font les magistrats du travail des professionnels de l’exécution. Il semblerait en effet que les juges n’aient “pas confiance dans le suivi et le contrôle exercé par les assistants de probation, qu’ils estiment surchargés ou trop laxistes”⁵²⁹.

LES COMMISSIONS DE PROBATION

Pour rappel, les commissions de probation sont chargées du contrôle de l’exécution de la formation. En cas de problème au cours de la mesure, elles peuvent soit renvoyer le dossier devant le juge du fond, soit demander au justiciable de poursuivre sa formation. Il ressort de nos entretiens avec les acteurs de terrain que certaines ne seraient pas assez fermes en cas d’abandon de formation, et qu’en outre les décisions varient très fortement d’une commission à l’autre pour un cas similaire et parfois aussi au sein d’un même arrondissement judiciaire. Il semblerait que chaque commission de probation soient marquées par sa propre culture, assez différente de celle des magistrats, mais aussi de celle des autres commissions. L’organisation même des commissions, et plus précisément leur composition hétérogène⁵³⁰ pourrait expliquer ces divergences d’ordre culturel.

Ce manque d’équivalence entre les décisions des commissions a des répercussions sur l’exécution des mesures. Certaines soutiennent la “philosophie de la seconde chance”, laquelle se manifeste sous deux formes: (1) il n’est pas rare que, saisies pour un défaut d’exécution de la mesure, elles demandent aux projets la réintégration du justiciable dans le groupe; (2) elles peuvent aussi parfois requérir que le justiciable se réinscrive ultérieurement à la même formation au sein d’un nouveau groupe. Les centres de formation refusent toutefois de telles demandes tant elles sont inapplicables. Dans le premier cas, parce que bien souvent pendant la procédure de renvoi en commission, le groupe a déjà avancé, et dans le second, parce que le participant connaîtrait à l’avance les étapes de la formation et pourrait, volontairement ou non, saborder le nouveau groupe. Les projets préfèrent éviter ce risque. La conception qu’a la commission de son rôle semble jeter le discrédit sur les acteurs de l’exécution, lorsque la seconde chance est systématiquement accordée. Ceci a par ailleurs un impact sur l’attitude des justiciables qui, parfois, ne prennent pas leur mesure au sérieux, misant sur la tolérance de la commission.

Belgique des années 1980 et 1990”, in X. (ed.), *Sociologie et sociétés. Les réformes de la pénalité contemporaine. Enjeux sociaux et politiques*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 2001, 33(1), 120.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ La commission de probation est composée d’un magistrat effectif ou honoraire, d’un avocat et d’un fonctionnaire désigné par le ministre de la Justice. Il en est instituée une par arrondissement judiciaire. D. VANDERMEERSCH, *Éléments de droit pénal et de procédure pénale*, Bruxelles, La Chartre, 2003, 212-213.

4.3.2. Les représentations des acteurs de l'exécution

Au-delà du processus décisionnel, il convient de prendre en considération la culture professionnelle des acteurs chargés de la mise en œuvre des peines et mesures. En tant que groupe social, ces professionnels ont également leur propre culture, tissée de normes, de valeurs, d'habitudes qui auront un certain impact sur l'exécution en l'occurrence de la formation.

Ainsi, certains acteurs peuvent appréhender l'envolée de la mesure, se déployant à une telle échelle qu'elle en serait qualitativement menacée. Cette appréhension est tout à fait justifiée au regard de ce qui se passe pour la peine de travail. La croissance importante des condamnations à de telles peines "situe l'approche de la peine de travail non dans une réflexion sérieuse de politique criminelle mais dans un pragmatisme managérial et gestionnaire"⁵³¹. La gestion des flux pénaux l'emporte alors sur toute autre représentation, politique ou substantielle, de l'exécution de la mesure.

Pour ces professionnels, la condition *sine qua non* pour offrir une mesure de qualité reste la culture de travail axé sur le cas. Cela implique dès lors des sacrifices, notamment en termes de capacité d'accueil. Bien entendu, ces projets pourraient s'agrandir afin de pouvoir répondre à la demande croissante. L'engagement de personnel demande toutefois, outre les moyens à octroyer, un écolage afin que l'esprit de la formation puisse être transmis.

⁵³¹ P. REYNAERT, "Pourquoi tant de peines? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative", *loc.*, 383.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. De belangrijkste kenmerken van het aanbod inzake de werkstraf en de leermaatregel

Alvorens dieper in te gaan op de belangrijkste kenmerken van het aanbod inzake de werkstraf en de leermaatregel, brengen we de beperkingen van dit onderzoek in herinnering, nl. dat het zich richt op het gesubsidieerde aanbod in de uitvoeringspraktijk van de werkstraffen en de leermaatregelen. Hoe fundamenteel dan ook, de studie van de “vraag” (de fase van de strafbepaling), van het niet gesubsidieerde aanbod en van de uitvoering van andere gemeenschapsgericte straffen maken geen deel uit van de probleemstelling van dit onderzoek..

Betreffende de *werkstraf*: hoewel onze gegevens niet helemaal volledig zijn, tellen we anno 2007 voor gans België 3651 prestatieplaatsen, die voorzien in 4862 werkposten. Met de voorgestelde werkposten in de schoot van het Ministerie van Defensie en de FOD Binnenlandse Zaken loopt het aanbod op tot 3714 prestatieplaatsen, zijnde 5112 werkposten.

De prestatieplaatsen zijn voornamelijk gemeentediensten en sociale vzw's. Het aangeboden werk is hoofdzakelijk handwerk, maar toch is er een zekere variatie mogelijk, gezien de vaak polyvalente aard van de prestatieplaatsen. Een deel van de prestatieplaatsen legt beperkingen op, die hoofdzakelijk gelieerd zijn aan de feiten en de competenties van de werkgestrafte. Beperkingen worden vaak opgelegd door plaatsen die met een kwetsbaar publiek werken (ziekenhuizen, homes, dagcentra, Rode Kruis).

Hoewel het aanbod overdag relatief goed ontwikkeld is, is dat minder het geval voor avond- en weekendwerk. Op deze tijdstippen is het aanbod zelfs ontoereikend voor het gros van de diensten. In ieder geval wordt door de diensten bevestigd dat uitbreidingsmogelijkheden van het aanbod mogelijk zijn. De werkposten in de schoot van het Ministerie van Defensie vertegenwoordigen een belangrijke capaciteit. Er kunnen verschillende werkgestrafte tegelijkertijd ontvangen worden, maar ook hier blijft het aanbod van weekendposten een pijnpunt. Het gevolg van deze beperking van het bestaande aanbod impliceert dat werkgestrafte die reeds tewerkgesteld zijn in het reguliere arbeidscircuit moeilijkheden kunnen ondervinden om hun werkstraf uit te voeren: ofwel dienen ze te wachten om hun straf uit te voeren (cf. wachtlijsten), ofwel wordt de uitvoering van de straf over een lange(re) periode gespreid, ofwel dient er verlof te worden genomen om de straf uit te voeren tijdens de week. Dit kan voor vele tewerkgestelde gestrafte een verzware van de straf impliceren.

Aangaande de *leermaatregel* is het aanbod van de Nationale projecten en de Globaal Plan projecten voldoende gediversifieerd, maar toch ongelijkmatig verspreid over het land. In ieder geval is dit aanbod veel minder gemakkelijk te kwantificeren dan het aanbod aangaande de werkstraffen. Naast het gesubsidieerde aanbod zijn een aanzienlijk aantal mogelijkheden geopend door niet gesubsidieerde diensten. Deze diensten hebben we met de gehanteerde onderzoeksmethoden echter niet kunnen betrekken in het onderzoek.

Voor een overzicht van de knelpunten specifiek voor de verschillende straffen verwijzen we naar Hoofdstuk 5 van Deel 4 aangaande de werkstraf en naar Hoofdstuk 4 van Deel 5 voor de

leermaatregel. In dit hoofdstuk doen we een aantal vaststellingen die transversaal kunnen gemaakt worden voor de beide strafmodaliteiten. De aanbevelingen vloeien voort uit deze vaststellingen. De uitvoering van de straf is afhankelijk van politieke keuzes. Gezien elke keuze voor- en nadelen heeft, presenteren we de conclusies in de vorm van soms nogal provocatieve dilemma's, die het spanningsveld tussen de voor- en nadelen van elke optie moeten blootleggen.

2. Vier dilemma's en vijf aanbevelingen voor een gemeenschapsgerichte penale politiek

2.1. Een geloofwaardige penale politiek gericht op het gemeenschapsgericht straffen of de onzekerheid van een experiment *sine die?*

Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van de leermaatregel en de werkstraf is hun 'plaats' van uitvoering: beide straffen worden namelijk uitgevoerd in de samenleving. De 'alternatieve straffen voor de gevangenisstraf' bevinden zich sinds de jaren negentig op het voorplan van de penale politiek: hoewel de probatie al langer is ingevoerd, zijn de bemiddeling in strafzaken, de dienstverlening, de opleiding/vorming en de alternatieven voor de voorlopige hechtenis eerder recente fenomenen, die de politieke interesse voor een gemeenschapsgerichte uitvoering van straffen en maatregelen moeten kracht bijzetten. Hierbij aansluitend zijn er verschillende subsidiekanalen ontwikkeld.

Niettemin zijn er een aantal hinderpalen die de effectiviteit van deze maatregelen ondergraven. Indien de penale politiek de optie neemt om de gemeenschapsgerichte straffen en maatregelen uit te bouwen, moeten de nodige middelen worden vrijgemaakt die een geloofwaardige (in de ogen van de judiciële beslissers en de publieke opinie) en effectieve (nl. een optimale organisationele) uitvoering van deze straffen waarborgen.

Meer concreet betekent dit dat de preciaire statutaire en financiële situatie van de lokale en nationale projecten die de uitvoering van de straffen verzorgen, moet aangepakt worden. De organisatie van de uitvoering van de gemeenschapsgerichte straffen, volgens een marktmodel van vraag en aanbod waar concurrentie heerst, kan volgens ons geen optimale uitvoering garanderen. Het is niet gezond, noch gelukkig dat de actoren die belast zijn met de uitvoering van de straffen zelf de overleving van hun projecten moeten verzekeren via hun eigen promotie. Het 'aanbod' van de middelen voor de strafuitvoering voor een geloofwaardige penale politiek gericht op gemeenschapsgericht straffen, mag zich niet uitsluitend ontwikkelen vanuit een vraag (van de straftoemeting). Het aanbod, en dus het overleven van de diensten die instaan voor de uitvoering van de straffen, moet met andere woorden gewaarborgd worden, onafhankelijk van haar onmiddellijk kwantitatief succes, of van een korte-termijn evaluatie.

Aanbeveling 1

Een penale politiek die stelt een daadwerkelijk beleid te voeren dat gebaseerd is op gemeenschapsgerichte straffen, moet zijn geloofwaardigheid en degelijkheid waarborgen door aan de diensten die belast zijn met de uitvoering van deze straffen voldoende menselijke en logistieke middelen ter beschikking te stellen via stabiele subsidiekanalen. Statutaire en financiële stabiliteit van de projecten moet op lange termijn verzekerd worden, waarbij het aanbod niet uitsluitend afhankelijk mag zijn van de vraag vanuit de magistratuur.

De FOD Justitie (primordiale en eerste uitvoerder van een voluntaristische alternatieve penale politiek) dient verantwoordelijk te worden gesteld voor de sensibilisering en de informatie van de judiciële en lokale actoren over de aard, de diversiteit en de doelstellingen van de gemeenschapsgerichte straffen. Deze actie lijkt nog belangrijker te zijn voor de leermaatregelen, die lijden onder een ware ‘identiteitscrisis’⁵³².

Een ware en geloofwaardige penale politiek die de alternatieven hoog in het vaandel draagt, dient te investeren in twee domeinen: ten eerste in de opleiding en professionalisering van de lokale actoren betrokken bij de uitvoering van gemeenschapsgerichte straffen en anderzijds in het recurrent documenteren teneinde een permanente wetenschappelijke analyse van de praktijk van de gemeenschapsgerichte straffen toe te laten. Dit wil zeggen investeren in onderzoek en adequate gegevens met betrekking tot de beslissingsprocessen, de uitvoering van de straf in de gemeenschap en de beleving van de straf door de justitiabele.

Aanbeveling 2

Het informeren van de beslissers, de professionelen die betrokken zijn bij de uitvoering en de publieke opinie over de doelstellingen van het gemeenschapsgerichte straffen is van primordiaal belang. Vooral de definitie en doelstellingen van de leermaatregel moeten dringend uitgeklaard worden. Er dient eveneens geïnvesteerd te worden in de opleiding en professionalisering van lokale actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de straffen, alsook in verder onderzoek naar de praktijk van het straffen in de gemeenschap.

2.2. Respect voor kwalitatieve eisen met betrekking tot de uitvoering of een beheer gericht op het halen van kwantitatieve normen?

De optimalisering en valorisatie van de alternatieve straffen dient bekeken te worden vanuit een eventuele uitbreiding, anders gezegd, vanuit een groeiende “vraag”. De werkstraf en de leermaatregel bevinden zich vanuit dit opzicht niet in dezelfde situatie. De werkstraf kent een exponentiële groei, terwijl de leermaatregel relatief spaarzaam blijft toegepast. In ieder geval mag niet uit het oog verloren worden dat een snelle en intensieve groei van de vraag vanuit de magistratuur een zekere waakzaamheid vraagt. Meer is daarom niet altijd beter.

Deze waakzaamheid heeft betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening, die nogal eens gemakkelijk naar het achterplan verdwijnt onder druk van een groeiende groep justitiabelen en dossiers, die een ‘quasi-industriële’ strafuitvoering met zich meebrengt. Het is niet ondenkbaar dat de druk en de *constraints* die er ontstaan bij het beheren van een groeiende groep dossiers leiden tot een situatie waar afbreuk wordt gedaan aan de ethische en sociale condities waaraan in een meer geïndividualiseerde of ‘artisanale’ aanpak gemakkelijker tegemoet kan worden gekomen. Het recente voorbeeld van de aanpassing van het regime van elektronisch toezicht onder druk van het bereiken van een bepaald quotum getuigt van de mogelijke gevaren die dergelijke situaties met zich mee kunnen brengen. Straffen uitgevoerd in de samenleving gaan slecht samen met een kwantitatief succes, omdat de hefboomen van hun effectiviteit gebaseerd zijn op het contact en de communicatie (tussen de justitiabele, de professionelen in de strafuitvoering en de actoren in de samenleving) en een individualisering van hun uitvoering. Vanuit de hypothese van een groei van de vraag moet het geloofwaardig en stabiel aanbod (gerealiseerd volgens aanbeveling 1) herbekeken worden om de nadelige gevolgen van een

⁵³² H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren. De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007.

“overbevolking bij de gemeenschapsgerichte straffen” (cf. evolutie naar een ‘kale’ uitvoering) te vermijden. We kunnen anderzijds verwachten dat een groei van het aanbod in het kader van de gemeenschapsgerichte straffen niet zal gecompenseerd worden door een vermindering van het aanbod aan plaatsen in de gevangenis: vanuit het weinig realistische perspectief van een dergelijke vervanging, zouden budgettaire transferts echter denkbaar kunnen zijn.

Vanuit de idee van uitbreiding van prestatieplaatsen zouden de werkvloeren een belangrijke meerwaarde kunnen bieden, niet alleen omdat ze een intensieve omkadering bieden, maar ook omdat ze tewerkstelling kunnen bieden aan verschillende justitiabelen tegelijkertijd en tevens de band met de samenleving behouden. Hoewel de ontwikkeling van dergelijke projecten zou kunnen beantwoorden aan de kwaliteitseisen en een kwantitatieve vraag, moeten we erover waken dat deze projecten niet worden overgeëxploiteerd. De oprichting van gespecialiseerde ateliers of ‘werkkampen’, waarbij een aanzienlijk aantal justitiabelen worden samengebracht, zou het gemeenschapsgerichte karakter van de uitvoering van de straf kunnen aantasten. Een dergelijk perspectief zou leiden tot de creatie van ‘carcerale slaven’, gelokaliseerd in de samenleving, maar er tegelijkertijd van afgesloten.

Aanbeveling 3

Het is aanbevolen om bij de investering in de uitvoering van de alternatieve straffen een sterke band te behouden met de normale, dagelijkse omgeving (de gemeenschap) waar het sociale leven zich afspeelt. Dit impliceert dat de voorkeur moet blijven gegeven worden aan een individuele benadering van de werkgestrafte in de zoektocht naar een geschikte prestatieplaats. De stijging van het aantal werkgestrafte mag niet uitmonden in een praktijk die leidt tot een vermindering of verdwijning van het gemeenschapsgerichte karakter van de straffen, noch leiden tot de reproductie van het isolement van de justitiabelen in gesloten structuren.

2.3. Standaardisering of individualisering van het aanbod?

In tegenstelling tot de gevangenisstraf en de geldboete (zolang het dagboetesysteem niet is geïntroduceerd) vergt de uitvoering van de alternatieve straffen een aanpassing van de straf aan de persoonlijke en socio-economische situatie van de justitiabele.

In het kader van de werkstraffen en leermaatregelen dienen, naast het misdrijf, ook de competenties, de professionele en geografische situatie van de justitiabele in overweging genomen te worden, evenals de eventuele specifieke onderliggende persoonlijke problematieken, die soms aanleiding kunnen geven tot het misdrijf. Men kan niet anders dan de individualisering van de uitvoering van de straf aanmoedigen, omdat het een voorwaarde is voor de optimalisering van haar geloofwaardigheid en effectiviteit. Het facultatief karakter van de maatschappelijke enquête of van het voorlichtingsrapport valt vanuit dit opzicht te betreuren. Anderzijds kan er gedacht worden aan alternatieve pistes om de strafbepaling mee te ondersteunen, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van ‘strafmetingsreferendarissen’ aan de strafrechter, die hem zouden kunnen bijstaan in het voorbereiden van zijn strafbepaling met het oog op gemeenschapsgerichte straffen.

Nog vanuit dit opzicht moeten het belang van de stabiliteit en de diversiteit van het aanbod onderstreept worden, evenals van de zo groot mogelijke beschikbaarheid op geografisch vlak. Individualisering van een straf kan slechts gerealiseerd worden indien aan de justitiabele een aanbod kan gedaan worden dat aangepast is aan zijn situatie.

De standaardisering van het aanbod heeft het belangrijke voordeel van de gelijkheid. Wat de situatie van de justitiabele ook is, vanuit deze hypothese is elke uitvoering van de straf gelijkwaardig. De doelstelling van de BPR van de justitiehuisen is de uniformisering van de uitvoeringsprocedure tussen de verschillende gerechtelijk arrondissementen. De standaardisering laat toe om de uitvoeringsprocedure te versnellen, (sneller) te antwoorden op een eventuele groei van de vraag en de uitvoeringstermijnen te respecteren. Deze werkwijze laat daarenboven toe om een zekere kwaliteit in het aanbod te waarborgen door een meer coherent beheer van de projecten. Anderzijds vermindert standaardisering de ruimte en de tijd voor de nodige individualisering.

Het voorzien in elk gerechtelijk arrondissement van een gelijkaardig gediversifieerd aanbod zou een simultaan antwoord kunnen bieden op de voordelen van de standaardisering en de individualisering, en tegelijk de voordelen van de specifieke lokale inbedding behouden. Mogelijkheden tot individualisering moeten in gelijke mate voorzien worden.

Aanbeveling 4

Hoewel standaardisering een meer gelijkwaardige en snellere strafuitvoering zou kunnen garanderen, blijft de individualisering een belangrijke inzet voor een degelijke strafuitvoering. Het is daarom aanbevolen om een zeker evenwicht tussen standaardisering en individualisering na te streven. De ontwikkeling van een identiek gediversifieerd aanbod in elk gerechtelijk arrondissement zou een interessant compromis kunnen vormen.

2.4. Een coöperatieve of gehiërarchiseerde uitvoeringsprocedure?

Zowel de werkstraf als de leermaatregelen worden uitgevoerd mits tussenkomst van verschillende actoren in de strafuitvoeringsketen. De belangrijkste zijn de probatiecommissies, de justitiehuisen, de externe diensten (Nationale projecten, Globaal Plan projecten) en de prestatieplaatsen.

Dit groot aantal actoren zorgt voor twee problemen. Ten eerste is het voor de justitiabele niet altijd gemakkelijk om de rol van elke actor te achterhalen, zeker indien de wetgeving zelf hierover onduidelijk en onvolledig is.

De tweede moeilijkheid heeft betrekking op de professionele relaties tussen de verschillende actoren. Zijn deze geconcentreerd vanuit een samenwerkingsverband (horizontaal) of vanuit een hiërarchisch delegatiemodel (verticaal)?

Het gebrek aan duidelijkheid over het statuut van de actoren die belast zijn met de uitvoering van de straf, en meer bepaald de Globaal Plan projecten, heeft belangrijke gevolgen voor de uitvoering van de straffen. Een mooi voorbeeld hiervan is de problematiek van het gedeelde beroepsgeheim. Het ambigue statuut van de Globaal Plan projecten doet vragen rijzen met betrekking tot de mogelijkheid van de erkenning van het gedeelde beroepsgeheim tussen de justitieassistenten en de Globaal Plan medewerkers. Het antwoord op deze vraag verschilt, naargelang men hen beschouwt als justitiële partners of als gemeentelijke ambtenaren.

Het vrijwilligerswerk van de prestatieplaatsen is een tweede illustratie van de noodzaak tot uitklaring van het statuut van elke actor. De werkstraf berust effectief op het vrijwilligerswerk van publieke of privéinstellingen die justitiabelen ontvangen. De prestatieplaatsen, die meestal bereid zijn om justitiabelen te ontvangen -soms weliswaar gelimiteerd- hebben hun eigen

sociaal doel, hun lokale verantwoordelijkheid, hun eigen programmatie, hun seizoenen en ritme. Al deze variabelen getuigen van het feit dat het overleven van de (meeste) prestatieplaatsen niet afhankelijk is van het ontvangen van justitiabelen. Integendeel, justitie is afhankelijk van het vrijwillig aanbod vanuit de samenleving. Zelfs indien bepaalde prestatieplaatsen er voordeel kunnen bij hebben om een gratis supplementaire werkracht te krijgen (die men dan toch nog moet inwijden in de taak, soms voor een korte veroordelingsduur en waarvoor de nodige plichten van werknemer moeten nageleefd worden), mag het justitiële systeem niet rekenen op de onvoorwaardelijkheid van hun openstelling van hun dienst voor de justitiabelen. Enkel een coöperatief samenwerkingsdispositief kan de participatie van vrijwilligers bewaren. Er dient met andere woorden opgepast te worden voor een instrumentalisering van het vrijwilligerswerk door justitie.

De leden van de samenleving die participeren aan de uitvoering van de straf (evenals de prestatieplaatsen) moeten volgens ons in geen geval geïnformeerd worden over de judiciële situatie van de justitiabele door de professionelen die hen voorafgaan in de strafuitvoeringsketen. De gemeenschapsgerichte straf krijgt immers betekenis in de opportuniteiten die de uitvoering in de samenleving geeft, waarbij de betrokken actoren niet *a priori* op de hoogte zijn van het statuut van de justitiabele, omdat ze geen deel uitmaken van het penale systeem.

De vraag rijst dus waar de *justitiële* samenwerking begint en waar ze eindigt. Het lijkt ons duidelijk dat de prestatieplaats hiervan wordt uitgesloten. De situatie is echter minder duidelijk voor de dispatchings. We zijn van mening dat het gedeelde beroepsgeheim moet gelimiteerd worden, maar we zijn er ons eveneens van bewust dat deze deling soms essentieel is om een goede uitvoering van de straf te garanderen (in het bijzonder om een geïndividualiseerde plaatsing bij een prestatieplaats te verzekeren en om de eventuele contra-indicaties te respecteren).

Aanbeveling 5

Om een optimale strafuitvoering te garanderen dienen de rol en het statuut van elke betrokken actor te worden uitgeklaard, en dit geldt specifiek voor de Globaal Plan projecten. Omdat ze in eerste instantie vanuit een tewerkstellingslogica in het justitiële circuit zijn terecht gekomen, dient er na deze jaren van gegroeide praktijk, stil te worden gestaan bij de plaats, de rol en de professionalisering van deze groep. De strafuitvoering dient daarenboven gebaseerd te zijn op een horizontale netwerkstructuur, met wederzijds respect voor elke netwerkpartner, met een duidelijke deontologische normering van de relatie tussen de actoren van de justitiehuizen en de gesubsidieerde projecten (en de relatie met de prestatieplaatsen wat de werkstraffen betreft). De geloofwaardigheid van een straf steunt eveneens op een vertrouwensrelatie tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Les caractéristiques principales de l'offre en matière de peine de travail et de formation

Quelles sont les caractéristiques principales de l'offre en matière de peine de travail et de formation? Il importe, avant tout, de repréciser les limites de notre recherche consacrée à l'identification de l'offre subsidiée destinée à l'exécution des peines de travail et des injonctions pénales de formation. Plus fondamentalement, il faut retenir que la "demande" (le sentencing), que l'offre non subsidiée et que l'exécution d'autres peines communautaires sont exclues de la problématique.

En ce qui concerne la *peine de travail*, bien que les données ne soient pas tout à fait exhaustives, sont répertoriés (pour l'année 2007 et pour l'ensemble du territoire belge) 3651 lieux de prestation, offrant ensemble 4862 postes de travail. Si on y ajoute les postes proposés par le Ministère de la Défense et le SPF Intérieur, l'offre s'élève à 3714 lieux et 5112 postes.

Les lieux de prestation sont principalement des services communaux et des asbl sociales. Le travail proposé est majoritairement manuel, mais l'offre d'un travail polyvalent est assez fréquente. Des lieux imposent certaines restrictions à l'accueil des prestataires, généralement relatives aux faits ayant justifié la condamnation et aux compétences requises du travailleur. Elles sont souvent posées par des lieux dont l'objet social les met en contact avec un public fragilisé (hôpitaux, homes, centres de jour, Croix Rouge).

En outre, l'offre semble relativement bien développée en journée, contrairement à l'offre de soirée et de week-end. Les offres de soirée et de week-end sont insuffisantes pour la grande majorité des services. Toutefois, ces services affirment que l'élargissement de l'offre, dans leur territoire de compétence, reste possible. Les postes ouverts au sein du Ministère de la Défense représentent une capacité d'accueil assez importante. Les quartiers peuvent en effet recevoir plusieurs prestataires simultanément, mais les postes de week-end restent, là aussi, relativement peu développés. Cette limitation occasionne des difficultés pour les condamnés qui sont par ailleurs actifs sur le marché régulier du travail: ces difficultés sont relatives aux délais d'attente avant de commencer la prestation, à l'allongement de la durée de l'exécution ou encore à la nécessité de prendre congé pour exécuter sa peine pendant les jours ouvrables. Ces difficultés constituent, pour de nombreux condamnés, un alourdissement de leur peine.

En matière de *formation*, l'offre des projets nationaux et des projets issus du Plan Global se montre assez diversifiée, mais inégalement répartie sur le plan territorial. Toutefois, cette offre s'avère moins aisément quantifiable que celle des peines de travail. En effet, à côté de l'offre des projets subsidiés, de nombreuses possibilités sont ouvertes par des projets non subsidiés qui ne peuvent être approchés qu'avec d'autres méthodes que celles pour lesquelles nous avons opté.

Les points névralgiques spécifiques à chacune des peines (au sens sociologique du terme) sont présentés dans le Chapitre 5 de la Partie 4 (peine de travail) et dans le Chapitre 4 de la Partie 5 (mesure de formation): nous y renvoyons le lecteur. Les pages qui suivent sont consacrées à la synthèse des constats transversaux aux deux peines étudiées tout au long de cet ouvrage. De ces constats découleront des recommandations. L'exécution des peines relevant de choix

politiques, les conclusions seront présentées sous forme de dilemmes provocateurs, qui mettent en évidence les tensions entre des options ayant chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

2. Quatre dilemmes et cinq recommandations pour une politique pénale communautaire

2.1. Une vraie politique pénale “communautaire” ou la précarité d’une expérimentation sine die?

La caractéristique principale commune de la formation et de la peine de travail se situe dans leur “lieu” et dans leur support d’exécution. Il s’agit de deux peines exécutées dans et par la communauté. Ces mesures alternatives à l’emprisonnement notamment sont, depuis les années 1990, à l’avant-plan des politiques pénales: si la probation existe depuis plus longtemps, la médiation, le TIG, la formation et les alternatives à la détention préventive sont autant de créations récentes soulignant l’intérêt politique pour les formes communautaires d’exécution de mesures et de peines. Des canaux de subsidiarité destinés à les mettre en œuvre ont été associés à ces créations.

Toutefois, une série d’obstacles vient amoindrir l’effectivité de ces mesures. Si la politique pénale entend davantage soutenir les peines et mesures non privatives de liberté, elle doit se donner les moyens de les rendre crédibles (aux yeux des décideurs judiciaires et de l’opinion publique) et effectives en optimisant les dimensions organisationnelles de leur exécution.

Concrètement, il s’agirait notamment de pallier la précarité statutaire et financière des projets locaux ou nationaux mettant ces mesures en œuvre. L’organisation de l’exécution des mesures judiciaires alternatives sur le modèle d’un marché dans lequel ont cours les lois de l’offre et de la demande, mais aussi de la concurrence, ne peut garantir une exécution optimale de ces mesures. Il n’est ni sain ni heureux que les acteurs chargés de l’exécution de peines doivent assurer leur survie par leur promotion. Pour une politique pénale alternative crédible, l’“offre” des moyens d’exécution des peines ne peut se développer exclusivement en fonction de la demande (du *sentencing*). L’offre, et par conséquent la survie des services qui lui donnent consistance, doit être assurée indépendamment de son succès quantitatif immédiat ou de son évaluation à court terme. La valorisation organique des peines exécutées dans la communauté doit être assurée indépendamment de la demande.

Recommandation 1

Une politique pénale qui soutient réellement le recours aux mesures judiciaires alternatives devrait assurer sa crédibilité et sa solidité par l’octroi aux services chargés de leur exécution de ressources humaines et logistiques ad hoc, selon des canaux de subsidiarité fermes. La stabilité statutaire et financière des projets chargés de leur exécution doit être assurée à longue échéance et ne pas dépendre seulement de la demande.

Il s’agirait aussi de faire prendre en charge par le SPF Justice (premier administrateur d’une politique pénale volontariste) la sensibilisation et l’information des acteurs judiciaires et locaux sur la nature, la diversité et les objectifs des peines communautaires. Cette action semble

d'autant plus importante pour la mesure de formation qui souffre d'une véritable "crise identitaire"⁵³³.

Une politique pénale alternative, véritable et crédible, exige de plus un investissement dans deux domaines: la professionnalisation et la formation des intervenants locaux de l'exécution des peines communautaires et la récolte récurrente de données pour l'analyse scientifique permanente de la pratique des peines exécutées dans la communauté. Par pratique, on entend ici le processus de décision, l'exécution des peines dans la communauté et l'expérience vécue des justiciables.

Recommandation 2

L'information des décideurs, des professionnels concernés par l'exécution et du public sur les objectifs des sanctions exécutées dans la communauté est primordiale. Au préalable, il faut offrir à la formation (en particulier) une définition et des objectifs clairs. Il faut aussi investir dans la professionnalisation et la formation des acteurs communautaires de l'exécution des peines et dans la recherche sur la pratique des peines exécutées dans la communauté.

2.2. Le respect des conditions qualitatives de l'exécution ou une gouvernance axée sur des normes quantitatives?

On ne peut traiter de l'optimisation et de la valorisation des mesures alternatives sans envisager les conséquences de leur éventuelle extension, autrement dit de la croissance de la "demande". La peine de travail et la formation ne sont pas, de ce point de vue, dans une situation similaire. La première connaît une croissance exponentielle, alors que la seconde reste relativement peu utilisée. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que la croissance rapide et intensive du nombre de demandes par la magistrature exige une certaine vigilance. Faire plus n'est pas nécessairement faire mieux.

La vigilance s'impose au regard de la qualité, bien trop souvent perdue lorsqu'un flux croissant de justiciables et de dossiers entraîne une gestion "quasi industrielle" de l'exécution des peines. Il arrive bien souvent que les exigences du management et de la gestion des flux - exigences qu'il faut rencontrer incontestablement - portent atteinte aux conditions éthiques et sociales d'une pratique patiemment construite dans un esprit qualifiable d'"artisanal". L'exemple récent des modifications de régime de la surveillance électronique, imposées afin d'atteindre un plancher du nombre de placements, témoigne des dangers courus en la matière. Les mesures exécutées dans la communauté s'associent mal avec un succès quantitatif, parce que les leviers de leur efficacité résident dans le contact et la communication (entre le justiciable, les professionnels de l'exécution des peines et les acteurs de la communauté) et dans l'adaptation individualisée de leur exécution. Dans l'hypothèse d'une croissance de la demande, l'organisation de l'offre - crédibilisée et stabilisée (selon la recommandation 1) - doit être également revue à la hausse, afin d'éviter les effets délétères d'une "surpopulation communautaire" (tels que ceux qui s'associent à une exécution "sèche" de la peine). L'on peut craindre par ailleurs que l'accroissement de l'offre dans le cadre des mesures alternatives ne soit pas compensé par une diminution de l'offre de places en prison: dans la perspective peu réaliste d'une telle substitution, des transferts budgétaires seraient évidemment envisageables.

⁵³³ H. DOMINICUS, *Dat zal (zullen) ze leren. De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007.

Dans ce cadre, les services d'encadrement sur le terrain (*werkvloer*) pourraient présenter une importante plus-value non seulement parce qu'ils offrent un encadrement intensif, mais aussi parce qu'ils permettent la mise au travail de plusieurs justiciables simultanément, tout en conservant le lien avec la communauté. Si le développement de tels projets paraît pouvoir répondre aux exigences de qualité et de développement quantitatif, il convient d'être attentif à ce qu'ils ne soient pas surexploités. La constitution d'ateliers spécialisés, voire de "camps de travail", regroupant un nombre important de justiciables, ne peut que réduire la dimension résolument "communautaire" de la peine de travail exécutée dans des lieux de prestation non spécialisés en accueil de justiciables. Une telle perspective conduirait à la création d'"enclaves carcérales" certes localisées au sein de la communauté mais étanches à cette dernière.

Recommandation 3

Il convient d'investir dans l'exécution des mesures alternatives en conservant un lien fort avec les lieux normaux (dits communautaires) de l'exercice de la socialité. Cela implique qu'il convient d'accorder plus d'importance à une approche individuelle du justiciable dans la recherche d'une prestation appropriée. L'accroissement de la demande ne peut aboutir à la dissolution du caractère communautaire de ces mesures et à la reproduction de l'isolement des justiciables dans des structures cloisonnées.

2.3. La standardisation ou l'individualisation de l'offre?

L'exécution des mesures alternatives, contrairement aux peines d'emprisonnement et d'amende (tant que le système des jours-amendes n'est pas adopté), exige une adaptation à la situation personnelle et socio-économique du justiciable.

Dans le cadre des peines de travail et des formations, il s'agit de prendre en compte, outre l'infraction commise, la compétence, la situation professionnelle et géographique du justiciable, mais aussi les éventuelles problématiques particulières, parfois sous-jacentes à l'infraction. On ne peut que promouvoir cette individualisation des peines et mesures, condition de l'optimisation de leur crédibilité et de leur efficacité. Le caractère facultatif de l'enquête sociale ou du rapport d'information succinct est parfois dommageable de ce point de vue. On peut aussi penser à des pistes alternatives destinées à soutenir le *sentencing*, comme par exemple l'assistance apportée au juge par des "administrateurs de détermination de la peine", assistance dont l'objet est la préparation de la décision dans la perspective d'une exécution dans la communauté.

Dans ce cadre, il convient de souligner également l'importance de la stabilité et la diversité de l'offre ainsi que de sa disponibilité la plus étendue sur le plan géographique. L'individualisation d'une peine ne peut se réaliser que si une offre adaptée à la situation du justiciable peut lui être proposée.

La standardisation de l'offre, au contraire, présenterait l'avantage de favoriser sans doute une plus grande équité. En effet, quelle que soit la situation du justiciable, l'exécution de sa peine serait, dans cette hypothèse, équivalente. Le BPR des maisons de justice tend ainsi à uniformiser la procédure d'exécution des mesures pénales entre les arrondissements judiciaires. La standardisation permettrait également d'accélérer l'exécution et de répondre plus rapidement tant à la croissance éventuelle de la demande qu'à la difficulté de respecter les délais d'exécution. Elle présente en outre l'avantage de maintenir une certaine qualité de l'offre

via une gestion plus cohérente des projets. Elle réduit cependant l'espace et le temps de l'individualisation requise.

Proposer dans chaque arrondissement judiciaire une offre similairement diversifiée pourrait répondre simultanément aux avantages de la standardisation et de l'individualisation, tout en conservant le bénéfice de spécificités locales s'il y a lieu. Les possibilités d'individualisation devraient être équitablement distribuées.

Recommandation 4

Si la standardisation permet une exécution des peines plus équitable, ainsi que son accélération, l'individualisation reste quant à elle un gage de la bonne exécution des peines. Il convient dès lors de conserver un certain équilibre entre la standardisation et l'individualisation. Un compromis significatif entre ces deux options peut être trouvé dans le développement uniforme dans chaque arrondissement judiciaire d'offres identiquement diversifiées.

2.4. Une procédure d'exécution coopérative ou hiérarchisée?

Les peines de travail comme les mesures de formation sont exécutées par plusieurs acteurs intervenant en chaîne, dont les principaux sont les commissions de probation, les assistants de justice, les services externes (projets nationaux, projets "Plan Global") et les lieux de prestation.

Cette multiplicité d'acteurs présente deux difficultés. Premièrement, il n'est pas toujours aisé pour le justiciable d'identifier clairement le rôle de chacun, a fortiori si la législation elle-même est floue et son information lacunaire.

La deuxième difficulté concerne les relations professionnelles entre ces différents acteurs. Celles-ci sont-elles conçues sur le mode de la collaboration (horizontale) ou sur celui de la délégation hiérarchique (verticale)?

Le manque de clarté sur le statut des acteurs chargés de la mise en œuvre des peines, plus spécifiquement des projets issus du Plan Global, a d'importantes implications sur l'exécution des peines. La problématique du partage du secret professionnel en est un excellent exemple. L'ambiguïté du statut des projets "Plan Global" soulève la question de la reconnaissance du partage du secret professionnel entre les assistants de justice et leurs travailleurs. Selon qu'on considère les projets en question comme des partenaires judiciaires ou comme des fonctionnaires communaux, la réponse à cette question est sensiblement différente.

Le bénévolat des lieux de prestation constitue un second exemple de la nécessité d'éclaircir le statut de chaque acteur. La peine de travail repose en effet sur le bénévolat des services publics ou privés qui accueillent les justiciables. Or les lieux de prestation, bien que disposés à accueillir (parfois dans des limites importantes) des justiciables, ont leur propre objet social, leur responsabilité locale, leur programmation propre, leurs saisons et leur rythme. Toutes ces variables témoignent du fait que la vie des lieux de prestation est, le plus souvent, indépendante de l'accueil de justiciables. Par contre, la justice est dépendante de l'offre bénévole de la communauté. Même si certains lieux de prestation peuvent trouver avantage à l'octroi d'un personnel supplémentaire gratuit (qu'il faut cependant former à la tâche parfois pour une condamnation de durée réduite et pour lequel des obligations d'employeur doivent être tenues), le système de justice pénale ne peut pas tableur sur l'inconditionnalité de leur

ouverture à l'accueil de prestataires; seul un dispositif coopératif de coordination est à même de préserver cette participation bénévole. Autrement dit, il y a lieu de faire attention à l'instrumentalisation du bénévolat par la justice

Les acteurs de la communauté qui participent à l'exécution des peines (tels les lieux de prestation) ne doivent, selon nous, en aucun cas, être informés de la situation judiciaire du justiciable par les professionnels qui les précèdent dans la chaîne de l'exécution. Le sens de la peine "communautaire" se construit dans les opportunités qu'offre son exécution, à laquelle sont associés des acteurs qui ne connaissent pas a priori le statut du justiciable, puisqu'ils ne sont pas des acteurs du système pénal.

La question se pose alors de savoir où commence et où finit la collaboration judiciaire. S'il apparaît clairement que le lieu de prestation en est exclu, la situation est moins claire pour le service d'encadrement. Si le partage du secret professionnel doit être limité, ce partage est parfois essentiel pour garantir la bonne exécution des peines (notamment pour assurer un placement individualisé au sein des lieux de prestation et pour en respecter les contre-indications éventuelles).

Recommandation 5

Afin de garantir une exécution optimale des peines, le rôle et le statut de chaque acteur doit être éclairci, spécifiquement pour les projets issus du Plan Global. Parce que ces projets sont arrivés, en première instance, dans le circuit judiciaire dans une logique de mise à l'emploi, il convient, après ces années de pratique croissante, d'être attentif à la place, au rôle et à la professionnalisation de ce groupe. L'exécution des peines devrait, en outre, se baser sur un fonctionnement réticulaire et horizontal, marqué par un respect réciproque et normé déontologiquement, entre les acteurs des maisons de justice et des projets subsidiés (ainsi que des lieux de prestation, en ce qui concerne la peine de travail). La crédibilité d'une peine repose également sur une collaboration confiante entre tous les acteurs de l'exécution.

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES - LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

Tabellen - Tableaux

Tableau 1 : <i>Aperçu des bases légales réglant le travail communautaire et la formation</i>	71
Tableau 2 : <i>Aperçu des missions des projets “Plan Global”</i>	106
Tableau 3 : <i>Aperçu des missions des projets “Plan Global” par région</i>	107
Tableau 4 : <i>Aperçu des condamnations à une peine de travail en 2005</i>	109
Tableau 5 : <i>Aperçu des projets assurant la fonction d’encadrement “simple”</i>	149
Tableau 6 : <i>Aperçu du nombre de dossiers et du nombre d’heures PTA et TIG encadrés en 2005 par les projets assurant la fonction d’encadrement “simple”</i>	150
Tabel 7 : <i>Overzicht van alle werkloerprojecten per Gewest</i>	158
Tabel 8 : <i>Overzicht van alle werkloerprojecten per gerechtelijk arrondissement</i>	159
Tabel 9 : <i>Algemeen overzicht van het aanbod van de werkloerprojecten, op basis van de gegevens uit de vragenlijst (per respondent)</i>	160
Tabel 10 : <i>Overzicht van het aantal behandelde dossiers en het aantal omkaderde uren in het kader van de werkloerfunctie (2005)</i>	162
Tabel 11 : <i>Beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers (bron : vragenlijst)</i>	163
Tableau 12 : <i>Aperçu du nombre de postes et de lieux de prestation par arrondissement judiciaire</i>	168
Tableau 13 : <i>catégories et définitions des lieux de prestation</i>	172
Tabel 14 : <i>Overzicht van de juridische kaders waarbinnen een leermaatregel kan opgelegd worden</i>	202
Tabel 15 : <i>Overzicht van alle leerprojecten per Gewest</i>	217
Tabel 16 : <i>Overzicht van alle leerprojecten per gerechtelijk arrondissement</i>	219
Tabel 17 : <i>Het aanbod van groepsvormingen en individuele vormen per Gewest (bron : vragenlijst)</i>	220
Tabel 18 : <i>Overzicht van de aangeboden leermaatregelen in groepsverband (bron: vragenlijst)</i>	220
Tabel 19 : <i>Overzicht van de aangeboden leermaatregelen in individueel verband (bron : vragenlijst)</i>	222
Tabel 20 : <i>Algemeen overzicht van de aangeboden leermaatregelen (bron: vragenlijst)</i>	223
Tabel 21 : <i>Overzicht van het aantal behandelde dossiers en het aantal omkaderde uren in het kader van de leermaatregel (2005)</i>	225
Tabel 22 : <i>Beoordeling van het aantal doorverwezen dossiers (bron : vragenlijst)</i>	227
Tableau 23 : <i>Aperçu des dossiers reçus et traités par les projets nationaux en 2005</i>	240

Figuren - Figures

Figure 1 : <i>Distribution géographique des projets subsidiés par le Plan Global (2007).</i>	108
Figuur 2 : <i>Algemeen overzicht van de doorstroming van dossiers naar een al dan niet gesubsidieerde prestatieplaats.</i>	114
Figuur 3 : <i>Traject van justitiabele in geval van een autonome werkstraf (werking zonder dispatching).</i>	123
Figuur 4 : <i>Traject van justitiabele in geval van een dienstverlening (werking zonder dispatching).</i>	124
Figuur 5 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 1).</i>	134
Figuur 6 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 2).</i>	135
Figuur 7 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 3).</i>	136
Figuur 8 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 4).</i>	137
Figuur 9 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 5).</i>	138
Figuur 10 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 6).</i>	139
Figuur 11 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 7).</i>	140
Figuur 12 : <i>Verdeling van dossiers en taken tussen justitiehuis en dispatching (procedure 8).</i>	141
Figuur 13 : <i>Traject van justitiabele in geval van een autonome werkstraf (werking met dispatching).</i>	146
Figuur 14 : <i>Traject van justitiabele in geval van een dienstverlening (werking met dispatching).</i>	147
Figure 15 : <i>Dispersion des lieux de prestation 2007 (Belgique)</i>	170
Figure 16 : <i>Rapport (par arrondissement judiciaire) entre le nombre de lieux de prestation et le nombre de nouveaux mandats en 2006.</i>	171
Figure 17 : <i>Insertion structurelle des lieux de prestations</i>	173
Figure 18 : <i>Insertion structurelle des lieux de prestation par région.</i>	174
Figure 19 : <i>Distribution des lieux de prestation par secteur.</i>	175
Figure 20 : <i>Nature de l'activité proposée par les lieux de prestation</i>	176
Figuur 21 : <i>Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de journée).</i>	177
Figure 22 : <i>Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de soirée).</i>	178
Figure 23 : <i>Nombre d'heures hebdomadaire de l'ouverture des postes de travail (offre de week-end).</i>	179
Figuur 24 : <i>Algemeen overzicht van de doorstroming van dossiers naar een al dan niet gesubsidieerd leerproject.</i>	203
Figuur 25 : <i>Traject van justitiabele in geval van een leermaatregel als probatievoorwaarde.</i>	214
Figuur 26 : <i>Traject van justitiabele in geval van een leermaatregel als voorwaarde binnen bemiddeling in strafzaken.</i>	215

BIBLIOGRAFIE - BIBLIOGRAPHIE

- AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S. & PIETERS, F. (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafvueroeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 159 p.
- ALBRECHT, H.-J. & VAN KALMTHOUT, A. (eds.), *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*, Freiburg, Iuscrim, 2002, 606 p.
- ASHWORTH, A., *Human rights and criminal justice*, London, Sweet & Maxwell, 2001, 657 p.
- BEERNAERT, M.A., “Le statut juridique externe des détenus et les tribunaux de l’application des peines. Un premier aperçu rapide”, *J.T.* 2006, 801-806.
- BELLIS, P., “La sous-utilisation du travail d’intérêt général: chiffres et processus”, *Rev.dr.pén.crim.* 1999, 1005-1040.
- BEYENS, K., SNACKEN, S. & ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangnissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 326 p.
- BEYENS, K., “Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995 – 1998”, *Panopticon*, 2000, 21(3), 260-271.
- BEYENS, K., “De alternatieven doen het nog steeds niet”, *Orde van de dag*, 2001, afl. 16, 9-28.
- BEYENS, K. & VAN CAUWENBERGHE, K. (eds.), *Alternatieven. Anders straffen en anders denken*, Brussel, Kluwer, 2001, 104 p.
- BEYENS, K., “De werkstraf als hedendaagse straf”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 7-18.
- BEYENS, K. & AERTSEN, I., “De autonome werkstraf in België: hoe sterk het karakter?”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 1-6.
- BLOCH, A., VERMEIREN, G., MAES, J., & VERHAEGHE, P., “De praktijk van de autonome werkstraf: de gerechtelijke wereld aan het woord”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 63-70.
- BOL, M.W. & OVERWATER, J.J., *Dienstverlening. Eindrapport van het onderzoek naar de vervanging van de vrijheidsstraf in het strafrecht voor volwassenen*, Den Haag, WODC Staatsuitgeverij, 1984, 115 p.
- BOONE, M., *Recht voor gemeen gestraften. Dogmatisch-juridische aspecten van taakstraffen en penitentiaire programma’s*, Deventer, Gouda Quint, 2000, 347 p.
- BOTTOMS, A., GELSTHORPE, L. & Rex, S. (eds.), *Community Penalties. Change and challenges*, Cullompton, Willan Publishing, 2001, 255 p.

- BOTTOMS, A., REX, S. & ROBINSON, G., “How did we get there?” in BOTTOMS, A., REX, S. & ROBINSON, G. (eds.), *Alternatives to prison. Options for an insecure society*, Devon, Willan Publishing, 2004, p. 1-27.
- BOTTOMS, A., REX, S. & ROBINSON, G. (eds.), *Alternatives to prison. Options for an insecure society*, Devon, Willan Publishing, 2004, 436 p.
- BRONTSEMA, J., *Variaties in mislukkingen van dienstverleningen*, Groningen, Universiteitsdrukkerij RuG, 1993, 105 p.
- CARTER, P., *Managing offenders, reducing crime. A new approach*, 2003, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/files/managingoffenders.pdf>.
- CAUCHIE, J.-F., *Contribution des travaux communautaires à une manière innovante de penser et de pratiquer l'intervention pénale*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 2003, à paraître aux Editions De Boeck en 2008.
- CAUCHIE, J.-F., “Un système pénal entre complexification et innovations. Le cas ambivalent des travaux communautaires belges”, *Déviance et Société*, 2005, 29 (4), 399-422.
- CHAPMAN, B. & NIVEN, S., *A guide to the criminal justice system in England and Wales*, London, RDS, 2000, 76 p.
- CHAUVENET, A., GORGEON, C., MOUHANNA, C. & ORLIC, F., *Contraintes et possibles: les pratiques d'exécution des peines en milieu ouvert, 1999*, beschikbaar via: <http://www.gip-recherche-justice.fr/recherches/syntheses/34-contraintes.pdf>.
- CIRBA, L., “Le travail d'intérêt général: peine et société”, in MINISTERE DE LA JUSTICE (ed.), *Le travail d'intérêt général 1984-1994. Etudes et recherches*, 1994, 43-71.
- COLLURA, V., “Dienstverlening in het kader van de genade”, *Orde van de dag*, 2001, afl. 16. 49-58.
- COUR D'APPEL DE POITIERS, *Les vingt ans du travail d'intérêt général 2004*, beschikbaar via: <http://www.ca-poitiers.justice.fr/capoib/thema/surtig1.php?rank=89&PHPSESSID=26ba3e9ec9e1c06c0ad414d08f20f754>
- COUR DES COMPTES, *Rapport thématique. Garde et Réinsertion. La gestion des prisons*, 2006, Paris, La documentation française, beschikbaar via: <http://www.ccomptes.fr/cour-des-comptes/publications/rapports/gestion-prisons/rapport-gestion-prisons.pdf>.
- CTNERHI, *Le Travail d'intérêt général. Rapport de synthèse du groupe de travail*, Paris, PUF, 1987, 227 p.
- DAEMS, T., “Strafvueroeringsrechtbanken, overbevolkte gevangenen & compatibele slachtoffers”, *Panopticon*, 2007, 28(3), 41-57.
- DANKAERT, L., MAES, E., MOENS, N., VAN DE VYLE, J.-G. & VERHULST, K., “De praktijk van de autonome werkstraf: de projectplaatsen aan het woord”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 83-88.

- DANTINNE, M. & VAN DOOSSELAERE, D., “Actualités choisie du travail d'intérêt général et de la formation”, *Rev.dr.pén.crim.* 2000, 1034-1054.
- DE CANT, P., “Le travail au profit de la communauté: une peine de substitution?”, *Rev.dr.pén.crim.* 1982, 3-31.
- DE LE COURT, P., “La peine de travail: un chantier”, *Rev.dr.pén.crim.* 2004, 5-30.
- DELBOS, V., “Le travail d'intérêt général comme instrument pour restaurer le dialogue civique après le délit”, in CONSEIL DE L'EUROPE (ed.), *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, 95-109.
- DEMANET, G., “La loi du 22 mars 1999 modifiant la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation”, *Rev.dr.pén.crim.* 2000, 914-922.
- DE PAUW, W., RAES, A. & VAN LOOCK, L., “De vliegende start van de autonome werkstraf. Cijfers van een onderzoek naar drugs- en drugsgerelateerde misdrijven te Brussel”, *Panopticon*, 2006, (27)4, 89-102.
- DERRE, S. & MICHIELS, O., “Le point sur la peine de travail”, *Actualités de droit pénal et de procédure pénale II*, Bruxelles, Larcier, 2004, 159-210.
- DE RUE, M., WATTIER, I., “Une nouvelle peine correctionnelle et de police dans le code pénal: la peine de travail”, *J.D.J.* 2002, 220, 12-28.
- DE RUE, M., “Le statut juridique externe des détenus”, in UNION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE DROIT PENAL (ed.), *L'exécution des peines/De strafuitvoering*, Bruxelles, La Chartre, 2006, 283-337.
- D'HAENENS, K., “Alternatieve straffen en maatregelen, een nieuwe invulling van het justitieel ingrijpen”, *Orde van de Dag*, 2001, afl.16, 91-103.
- DIENST JUSTITIEHUIZEN, *Jaarverslag Dienst Justitiehuisen 2003*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, Dienst Justitiehuisen, 2003.
- DOLEISCH, W., “Le service en faveur de la communauté – un travail forcé?”, in *Le service au profit de la communauté en tant que mesure de substitution à la peine d'emprisonnement*, Actes des journées de Coimbra, Coimbra, Fondation internationale pénale et pénitentiaire, 1988, 99-101.
- DOMINICUS, H., “Alternatieve sancties en vormen van afdoening. Beleidsontwikkelingen en knelpunten”, in VAN DAELE, D. & VAN WELZENIS, I. (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 31-45.
- DOMINICUS, H., “De autonome werkstraf in België: een eerste stand van zaken”, *Fatik*, 2004, 22(103), 5-14.
- DOMINICUS, H., “De werkstraf in België: Eerste bevindingen en ervaringen vanuit de Dienst Justitiehuisen”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 34-62.

- DOMINICUS, H., *Dat zal (zullen) ze leren!? De leermaatregel als alternatieve sanctie*, onuitgegeven eindwerk in het kader van de statutaire stage, 2007, 73 p.
- DOUFFET A., “Travail d’intérêt général et formation en matière pénale: bilan et perspectives”, *Actualités du droit*, 2001, 876-914.
- DUPONT, L., “De relatieve zwaarte van de werkstraf” (Noot bij arrest Hof van Beroep Antwerpen 28 juni 2002), *T. Strafr.* 2002, 203-205.
- EADIE, T. & WILLIS, A., “National Standards for Discipline and Breach Proceedings in Community Service: An Exercise in Penal Rhetoric?”, *Crim. L. R.* 1989, 412-419.
- FAGET, J., “La bureaucratisation du travail d’intérêt général”, *Actes*, 1990, 73, 23-27.
- FERREIRA MARUM, P., *L’exécution de la peine de travail*, travail de fin de stage non publié, 2006, 207 p.
- GARLAND, D., *Punishment and welfare: a history of penal strategies*, London, Gower, 1985, 297 p.
- GARLAND, D., *The Culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 307 p.
- GAUTHIER, B., *Recherche Sociale*, Sainte-Foy, Presses de l’Université du Québec, 3ème édition, 2000.
- GIDDENS, A., *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge, Polity, 1998, 166 p.
- GOOSSENS, F., “Wetgeving. De werkstraf als autonome straf”, *T. Strafr.* 2002.
- GOOVAERTS, E., *Elektronisch toezicht als vorm van "Community Punishment": een internationale perspectief*, onuitg. scriptie, Vrije Universiteit Brussel, 2006-2007.
- GUILLAIN C., “La peine de travail, peine autonome?”, *J.T.* 2002, 641-659.
- HEINRICH, J.-P., *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*, Arnhem, Gouda Quint, 1995, 381 p.
- HELSEN, P., “Hoe zwaar weegt de werkstraf? Nog (jurisprudentieel) werk aan de winkel”, *N.J.W.* 2002, 123-127.
- HM INSPECTORATE OF PROBATION (HOME OFFICE), *Working to make amends. An inspection of the Delivery of Enhanced Community Punishment and Unpaid Work by the National Probation Service*, 2006, beschikbaar via: http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprobation/inspect_reports/thematicinspections1.html/ECPUPW.pdf?view=Binary.
- HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, London, Her Majesty’s Stationery Office, 1992.
- HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, London, Her Majesty’s Stationery Office, 1995.

- HOME OFFICE, *Strengthening Punishment in the Community*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1995.
- HOME OFFICE, *Protecting the Public: The Government's Strategy on Crime in England and Wales*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1996.
- HOME OFFICE, *Enforcing community sentences*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1996.
- HOME OFFICE, *Joining Forces to Protect the Public*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1998.
- HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, London, Her Majesty's Stationery Office, 2000.
- HOME OFFICE, *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*, London, Her Majesty's Stationery Office, 2002.
- HOME OFFICE, *A Five Year Strategy for Protecting the Public and Reducing Re-offending*, 2005, beschikbaar via: http://www.dfes.gov.uk/offenderlearning/uploads/documents/NOMS_5_year_strategy.pdf.
- HOUCHON, G., *Le service au profit de la collectivité comme mesure (pénale) de remplacement. Analyse pénologique*, Document de travail, Département de criminologie et de droit pénal, 1986.
- HOUCHON, G., "A la recherche du temps perdu", *Déviance et Société*, 2002, 199-206.
- IMKAMP, F., "De leerstraf Slachtoffer in Beeld in de praktijk", *Proces Tijdschrift voor Berechting en Reclassering*, 2002, 81(9-10), 131-134.
- JACOBS, A. & DANTINNE, M., "La peine de travail: commentaire de la loi du 17 avril 2002", *Rev.dr.pén.crim.* 2002, 815-888.
- JACOBS, A. & DANTINNE, M., "Les peines prononcées par le tribunal de police: acquis et nouveautés", in X (ed.), *Le tribunal de police en mouvement*, Liège, Editions du Jeune Barreau de Liège, 2002, 175-243.
- JANSSENS, C., *Een literatuuronderzoek naar de werking van de werk- en leerstraf in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland en Spanje*, onuitg. Stagevervangende Opdracht, Vrije Universiteit Brussel, 2006-2007, 91 p.
- JOUYS, B., "Une peine hors les murs", *Projet*, 1983, 222, 68-75.
- JUNGER TAS, J., "Recent trends in sentencing policies in The Netherlands", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1998, 479-505.
- KAMINSKI, D., "La peine de travail en Belgique", *Revue de droit pénale et de science criminelle*, 2007, 393-399.
- KARP, D. R. & CLEAR, T. R. (eds.). *What is community justice? Case studies of restorative justice and community supervision*, London, Sage, 2002, 172 p.

- KENSEY, A., "Le travail d'intérêt général: la mesure d'une peine", in MINISTÈRE DE LA JUSTICE (ed.), *Le travail d'intérêt général 1984-1994. Études et recherches*, 1994, 73-99.
- KENSEY, A., "Community sanctions and measures in France", in ALBRECHT, H.-J. & VAN KALMTHOUT, A. (eds.), *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*, Freiburg, Iuscrim, 2002.
- LEWIS, C., "Working for community justice: a Home Office perspective", in WINSTONE, J. & PAKES, F. (eds.), *Community Justice. Issues for probation and criminal justice*, Collumpton, Willan Publishing, 2005, 106-129.
- LISSENBERG, S., VAN RULLER, S. & VAN SWAANINGEN, R. (eds.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2001, 494 p.
- LOADER, I. & SPARKS, R., "Contemporary landscapes of crime, order and control. Governance, risk and globalization", in MAGUIRE, M., MORGAN, R. & REINER, R., *The Oxford handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 2002, 81-111.
- LÜNNEMANN, K., "Werkstraffen onder de loep. Faal- en succesfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen", *Proces Tijdschrift voor Berechting en Reclassering*, 2006, 85(2), 63-70.
- LÜNNEMANN, K., BEIJERS, G. & WENTINK, M., *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2005, 150p.
- MAES, E., "Aide psycho-médico-sociale", in MEYVIS, W., MARTIN, D., DESMET, S. & al., *Mesures et peines alternatives, Vade-Mecum Pénologique*, Vol. 1, UGA, 1997.
- MAGUIRE, M., MORGAN, R. & REINER, R., *The Oxford handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 2002, 249 p.
- MARTEIN, R., "Alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen, binnen en buiten Justitie. De rol van de justitiehuzen en de Vlaamse Gemeenschap", in D. VAN DAELE & I. VAN WELZENIS (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers, 2004, 47-59.
- MARTEIN, R., "Alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen. Evaluatie na elf jaar werking van Dader in-zicht, Slachtoffer in Beeld en Leerprojecten voor Daders van Seksueel Geweld", *Panopticon*, 2007, (28)2, 60-65.
- MARY, Ph., "Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'état social: dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social", in CARTUYVELS, Y. (ed.), *L'Etat face à l'insécurité: dérives politiques des années 90*, Bruxelles, Labor, 1999, 131-147.
- MARY, Ph. & DE FRAENE D., *Sanctions et mesures dans la Communauté. État critique de la question en Belgique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1997, 63 p.
- MARY Ph. & DURVIAUX, S., "L'éducation en prison: resocialisation ou occupation?", *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1991, 44, 36-42.

- Mc IVOR, G., *Sentenced to serve. The operation and impact of community service by offenders*, Aldershot, Avebury, 1992, 213 p.
- MEYVIS, W., “La formation comme sanction”, in MEYVIS, W., MARTIN, D., DESMET, S. & al., *Mesures et peines alternatives, Vade-Mecum Pénologique*, Vol. 1, UGA, 1997, 217-242.
- MEYVIS, W., MARTIN, D., DESMET, S. & al., *Alternatieve maatregelen en straffen. Penologisch Vademecum*, Heule, UGA, 1997, 388 p.
- MINISTERE DE LA JUSTICE – DIRECTION DE L’ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, *Le travail d’intérêt général. Une alternative à l’incarcération*, Paris, Guichardaz, 2005, beschikbaar via: <http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/plaquetteTIGlight.pdf>
- MORRIS, N. & TONRY, M., *Between prisons and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, Oxford University Press, 1990, 283 p.
- NATIONAL PROBATION SERVICE, “Assessing and managing risk of harm in unpaid work”, *Probation Circular* 20/2006, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.
- NATIONAL PROBATION SERVICE, “Snapshot of unpaid work”, *NPS Bulletin* 20/2006, beschikbaar via: <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page1.asp>.
- NELKEN, D., “Community involvement control”, in LACEY, N. (ed.), *Criminal Justice*, New-York, Oxford University Press, 1994, 247-277.
- NELLIS, M., “Community penalties in historical perspective”, in BOTOMS, A., GELSTHORPE, L. & REX, S. (eds.), *Community Penalties. Change and challenges*, Devon, Willan Publishing, 2001, 16-41.
- NIRINGIYIMANA M., “Sur la route, contrevenants et victimes: un monde séparé? Point de vue d’une criminologue, formatrice en sécurité routière”, *Journal International de Victimologie*, 2002, 4(2), (www.jidv.com).
- PEASE, K. & Mc WILLIAMS, W., “A brief history of community service”, in PEASE, K. (ed.), *Community service by order*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1980, 1-13.
- PENSIS, C., “Une autre peine: le service communautaire”, *Rev.dr.pén.crim.* 1993, 311-322.
- PETERS, T., “De gevangenis zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet”, *Panopticon*, 1980, afl. 1, 265-270.
- PETERS, T., AERTSEN, I., LAUWAERT, K., & ROBERT, L., “From community sanctions to restorative justice. The Belgian example”, in *Annual report for 2002 and Resource Material Series* n° 61, Tokyo, UNAFEI, 2003, 180-211.
- PICQART, J.-M., *Le travail d’intérêt général: l’expérience française*, 1997, beschikbaar via: http://www.penalreform.org/francais/tig_tigfran.htm.

- PIETERS, F., “De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday,Mayday?”, *Panopticon*, 2007, 28(4), 41-56.
- RAYNOR, P. & ROBINSON, G., *Rehabilitation, Crime and Justice*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005, 204 p.
- RAYNOR, P. & VANSTOME, M., *Understanding community penalties. Probation, policy and social change*, Buckingham, Open University Press, 2002, 149 p.
- RECLASSERING NEDERLAND, *Jaarverslag 2004: Nooit pappen en nathouden*, beschikbaar via: http://www.reclassering.nl/srn_default.asp.
- RECLASSERING NEDERLAND, *Jaarverslag 2005: Naar een veiligere samenleving*, beschikbaar via: http://www.reclassering.nl/srn_default.asp.
- REX, S., *Reforming community penalties*, Collumpton, Willan, 2005, 184 p.
- REYNAERT P., “Pourquoi tant de peines? La peine de travail ou les métastases de la pénalité alternative”, in UNION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE DROIT PENAL (ed.), *L'exécution des peines/De strafuitvoering*, Bruxelles, La Chartre, 2006, 339-389.
- ROMBAUT, J., VANBAELEN, L. & DE VALCK, S., “De praktijk van de autonome werkstraf: de justitiehuizen aan het woord”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 71-82.
- ROZIE, M., “Een eerste kennismaking met de autonome werkstraf”, in X. (ed.), *CBR Jaarboek 2001-2002*, Antwerpen, Maklu, 2002, 105-114.
- ROZIE, M., “Ook het Hof van Assisen kan een werkstraf opleggen” (Noot bij Arrest Hof van Cassatie 8 januari 2003), *R.A.B.G.* 2003, 25-41.
- ROZIE, M., “De zwaarte van de werkstraf afgewogen tegen de zwaarte van de gevangenisstraf en de geldboete” (Noot bij Arrest Hof van Cassatie 8 januari 2003), *R.A.B.G.* 2003, 292-293.
- ROZIE, M., “Geen concrete invulling van de werkstraf door de rechter” (Noot bij Arrest Hof van Beroep Gent), *R.A.B.G.* 2003, 297-299.
- ROZIE, M., “Werkstraf met geheel of gedeeltelijk (probatie-)uitstel” (Noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Dendermonde 3 december 2002), *R.A.B.G.* 2003, 311-313.
- ROZIE, M., “Gevangenisstraf en werkstraf mogen samen worden opgelegd bij meerdaadse samenloop” (Noot bij Vonnis Correctionele Rechtbank Gent 4 oktober 2002), *R.A.B.G.* 2003, 317-318.
- ROZIE, M., “De voorstellen van de subcommissie Straftoemeting”, in AERTSEN, I., BEYENS, K., DE VALCK, S. & PIETERS, F. (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerde en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 21-25.
- SAUVAGE A., “L'exécution de la peine de travail: le travail de la peine”, *Rev.dr.pén.crim.* 2007, à paraître.

- SHAPLAND, J., ATKINSON, A., COLLEDGE, E., DIGNAN, J., HOWES, M., JOHNSTONE, J., PENNANT, R., ROBINSON, G. & SORSBY, A., "Implementing restorative justice schemes (crime reduction programme). A report on the first year", *Home Office Online Report 2004*, n° 32/04, beschikbaar via: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr3204.pdf>.
- SMILDE, M., "Reclassering op de terugtocht", *M, magazine van NRC Handelsblad* oktober 2004, beschikbaar via: <http://www.polemiek.com/NRCMagazineM.pdf.pdf>.
- SNACKEN, S., "Justice et société: une justice vitrine en réponse à une société en émoi? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990", in X. (ed.), *Sociologie et sociétés. Les réformes de la pénalité contemporaine. Enjeux sociaux et politiques*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 33(1), 2001, 107-138.
- SNACKEN, S. & BEYENS, K., "Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst?", in SNACKEN, S. (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 271-316.
- SNACKEN, S. (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 320 p.
- STANDISH BERGMAN, H., "Community Service in England: An Alternative to Custodial Sentence", *Fed. Probation* 1975, 43-46.
- VANACKER, J., "De strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: een (recht)bank vooruit?", *Panopticon*, 2007, (28) 2, 1-7.
- VAN CAMPENHOUDT, L., CHAUMONT, J.M. & FRANSEN, A., *La méthode d'analyse en groupe. Applications aux phénomènes sociaux*, Paris, Dunod, 2005, 215 p.
- VAN DAELE, D. & VAN WELZENIS, I. (eds.), *Actuele thema's uit het strafrecht en de criminologie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2004, 209 p.
- VAN DAELE, L., VANDER BEKEN, T. & DE RUYVER, B., *Toepassing van de alternatieve afdoening. Een oriënterende studie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1997, 46 p.
- VAN DE KERCKHOVE, M., "Médiation pénale et travaux d'intérêt généraux. Réflexions et commentaires relatifs aux lois du 10 février 1994", *J.T.* 1995, 114, 61-67.
- VAN DEN BERGE, Y., "Een nieuwe regeling van de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken", *Panopticon*, 2006, 27 (6), 78-88.
- VANDER BEKEN, T., "De werkstraf als mildere straf. Roma locuta, causa finita?", *T.Strafr.* 2003, 261-262.
- VANDER BEKEN, T. & FLAVEAU, A., "Hard labour. Een eerste analyse van de Wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en in politiezaken", *T.Strafr.* 2002, 241-257.

- VANDERMEERSCH, D., *Eléments de droit pénal et de procédure pénale*, Bruxelles, La Chartre, 2003, 551 p.
- VAN DER STEEG, M & NIEMEIJER, E., *Leren (en) werken als straf. Evaluatie van het experiment de leerwerkstraf*, Amsterdam, Publicatierreeks Vakgroep Criminologie, 1996.
- VANDROMME, S., “De werkstraf, de nieuwste aanwinst in het Belgische straffenarsenaal” *Rechtskundig Weekblad*, 2002, 66(13), 481-497.
- VANDROMME, S., “Voor welke misdrijven kan een werkstraf worden opgelegd?” *T.Straf.* 2003,150-154.
- VANHAMME, F. & BEYENS K., “La recherche en sentencing: un survol contextualisé”, *Déviance et Société*, 2007, 31(2), 199-228.
- VAN KALMTHOUT, A. & TAK, P., *Sanctions-systems in the Member States of the Council of Europe. Part II*, Deventer, Kluwer, 1992, 134 p.
- VAN KALMTHOUT, A. M., *Si non solvit in opere...Bijdragen over de geschiedenis en ontwikkeling van onbetaalde arbeid als strafsanctie*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2001, 923 p.
- VAN KALMTHOUT, A. M., “De werkstraf in vergelijkend perspectief”, *Panopticon*, 2006, 27(4), 19-33.
- VANNESTE, C., “Le travail d’intérêt général: pour le meilleur ou pour le pire?” *Rev.dr.pén.crim.* 1993, 840-851.
- VAN SWAANINGEN, R., “Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing”, in LISSENBERG, S., VAN RULLER, S. & VAN SWAANINGEN, R. (eds.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2001, 277-292.
- VASS, A., *Alternatives to prison: punishment, custody and the community*, Londen, Sage, 1990, 205p.
- VERIN, J., “Le succès du “community service” anglais”, *R.S.C. et D.P.C.* 1999, 636-647.
- VERWILGHEN, M., *Federaal Veiligheids- en detentieplan*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999.
- WALGRAVE, L. “La justice restaurative: à la recherche d’une théorie et d’un programme”, *Criminologie*, 1999, 32(1), 7-29.
- WARSMANN, J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités de exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison. Rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, confiée à Jean-Luc Warsmann*, Paris, 2003, beschikbaar via: http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapport_warsmann.pdf.
- WIJN, M., *Taakstraffen. Stand van zaken, praktijk en resultaten*, Den Haag, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering, 1997.
- WILLEMSSEN, J., DECLERQ, F., & DAUTSENBERG, M., *Het effect van alternatieve gerechtelijke maatregelen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 221 p.

WORRALL, A., *Punishment in the Community: the future of criminal justice*, Londen, Longman, 1997, 170 p.

WORRALL, A. & HOY, C., *Punishment in the community. Managing offenders, making choices*, Devon, Willan Publishing, 2005, 246 p.

ANNEXES - BIJLAGEN

1. Aperçu des projets “Plan Global” - Overzicht van de Globaal Plan projecten
2. Cartes des lieux de prestation par Région - Cartografie van de prestatieplaatsen per Gewest

Arrondissement	Project/Projet	Adres/Adresse	203	2018	Antwerpen	Oprachth/Mission
Antwerpen	Elegast	Belgiëlei				dispatch
Brugge	Groep Intro	Keurlingenweg	1	8310	Assebroek	leerproject
	De Sleutel	Barriëstraat	4	8200	Brugge	leerproject
	Preventiedienst Brugge	Blinde Ezelstraat	1	8000	Brugge	dispatch
	AGM Stad Oostende	Vindictivelaan	1	8400	Oostende	dispatch
Brussel	AGM Beersel (Vlaams gewest)	Alsembergsesteenweg	1046	1652	Beersel	dispatch
	AGM Evere	Ed. Deknoopstraat	9	1140	Evere	dispatch
	AGM Elsene	Elisesesteenweg	187	1050	Ixelles	dispatch
	AGM Schaarbeek	François-Joseph Navezstraat	59	1030	Schaerbeek	dispatch
	De Sleutel	Aambeeldstraat	14	1210	Sint Joost ten Node	leerproject
	Dienst Leerstraffen Dilbeek (VL gewest)	Molensstraat	102	1700	Sint-Martens-Bodegem	leerproject
	AGM Ternat (VL gewest)	Gemeentehuisstraat	21	1740	Ternat	dispatch
	AGM Vilvoorde (CAW) (VL gewest)	J.B. Nowélei	33	1800	Vilvoorde	dispatch
	SEMJA Anderlecht	Rue Demosthène	40	1070	Anderlecht	Encadrement "simple"
	SEMJA Auderghem	Rue Emile Idiels	12	1160	Auderghem	Encadrement "simple"
	SEMJA Bruxelles - Asbl Bravo	Rue Terre-Neuve	132	1000	Bruxelles	Encadrement "simple"
	SEMJA Etterbeek	Rue Général Tombeur	53B	1040	Etterbeek	Encadrement "simple"
	SEMJA Forest	Rue de Mérode	331-333	1190	Forest	Encadrement "simple"
	SEMJA Jette	Place C. Mercier	11	1090	Jette	Encadrement "simple"
	SEMJA Molenbeek	Av. Jean Dubrucq	82	1080	Molenbeek	Encadrement "simple"
	SEMJA Saint-Gilles	Rue Vanderschrick	71	1060	Saint-Gilles	Encadrement "simple"
	SEMJA Watermael-Boitsfort	Place Payra-Fosséprez	12	1170	Watermael-Boitsfort	Encadrement "simple"
Charleroi	ORS Espace-libre	Rue Léon Bernus	27	6000	Charleroi	Formation
	Cellule MJA Gosselies	Chée de Nivelles	177	6041	Gosselies	Encadrement "simple" - Formation
Dendermonde	CAW 't Dak - Taalendienst	Onze Lieve Vrouwe Kerkplein	30	9200	Dendermonde	werkvloer
	Gemeentebestuur Erpe-Mere	Oudenaardsesteenweg	458	9420	Erpe-mere	werkvloer
	Project autonome werkstraffen Ninove	Centrumlaan	100	9400	Ninove	dispatch
	Groep Intro O-VL	Wijnveld	251	9112	Sinaai	leerproject
	AGM Sint-Niklaas	Parkstraat	16	9100	Sint-Niklaas	dispatch
	Delta vzw (CGG)	Klein Hulststraat	114	9100	Sint-Niklaas	leerproject

Dinant	SEMJA Couvin	Av. de la libération	1	5660	Couvin	Encadrement "simple" - Formation
	Asbi Alter Dinant	Rue Léopold	3	5500	Dinant	Encadrement "simple" - Formation
	Asbi Alter Rochefort	Av. de Forest	4	5580	Rochefort	Encadrement "simple" - Formation
	SEMJA Walcourt	Rue Sous le Château	6	5650	Walcourt	Encadrement "simple"
	SEMJA Eupen	Hostert	22	4700	Eupen	Encadrement "simple"
	CAW Artevelde	Pekelhaing	2	9000	Gent	leerproject
Gent	De Sleutel	Meerhem	30	9000	Gent	leerproject
	PAS	Sint Niklaasstraat	27	9000	Gent	dispatch
	De Kiem vzw	Kortrijksesteenweg	185	9000	Gent	leerproject
	De Kromme Boom	Eikstraat	81	9041	Oostakker	werkvoeler
	AGM Beringen	Mijnschoolstraat	88	3580	Beringen	dispatch
	VEDO	Universitaire campus	3590	3590	Diepenbeek	werkvoeler
Hasselt	Katarsis vzw	Hasseltweg	439	3600	Genk	leerproject
	AGM Hasselt	Groenplein	1	3500	Hasselt	dispatch
	CAD Limburg	Luikersteenweg	134	3500	Hasselt	leerproject
	Limburgs Landschap vzw	Dekenstraat	39	3550	Heusden-Zolder	werkvoeler
	De Wuip vzw	Tussenstraat	10	3910	Neerpelt	werkvoeler
	SEMJA Amay	Chée Freddy Tenwagne	76	4540	Amay	Encadrement "simple"
	SEMJA Hamoir	Presbytère Place Del'Cour	11C	4180	Hamoir	Encadrement "simple"
	SEMJA Hannut	Hotel de ville-Route de Landen	23	4280	Hannut	Encadrement "simple"
	SEMJA Huy	Rue de la résistance	2	4500	Huy	Encadrement "simple"
	Ambulante drugzorg leper	Mgr. De Haerestraat	9	8900	leper	leerproject
Kortrijk	Kompas vzw (ambulante drugzorg Kortrijk)	Kasteelstraat	2	8500	Kortrijk	leerproject
	CAW Piramide	Beheerstraat	46	8500	Kortrijk	leerproject
	Halte R - Talent & Co vzw	Désiré Mergaertstraat	15	8500	Kortrijk	Disp. -werkvoeler - leerproject
Leuven	't Spil Kringwinkel	Diestsesteenweg	104	3010	Kessel-Lo	werkvoeler
	Kringwinkel Hageland vzw	Leuvensealaan	476	3300	Tienen	werkvoeler
	De Rode Antraciet	Stationsstraat	71	3018	Wijgmaal	leerproject

Liège	Service Median Ans			1	4430	Ans			Encadrement "simple"
	La Noria		Esplanade de l'hôtel communal	26	4051	Vaux-Sous-Chèvremont			Encadr. "simple" - Encadr. sur le terrain - Formation
	SAMJA Liège		Rue des Combattants, 26 Quai de la Batte (Ilot St Georges)	10	4000	Liège			Encadrement "simple"
	SEMJA Sereing		Rue de la Justice	60	4100	Sereing			Encadrement "simple"
Marche-en-Fam.			Place Toucré	4	6900	Marche			Encadrement "simple" - Encadrement sur le terrain
Mechelen	Gemeentebestuur Bonheiden		Dorp	19	2820	Bonheiden			werkvloer
	De Sleutel		Fr. De Merodestraat	20	2800	Mechelen			leerproject
	Dienst preventie en veiligheid		M. Sabbestraat	119	2800	Mechelen			leerproject
	Natuurpunt Mechels rivierengebied vzw		Kardinaal Mercierplein	1	2800	Mechelen			werkvloer
	Uitvoeringsdiensten stad Mechelen		Grote Nieuwendijkstraat	429	2800	Mechelen			werkvloer
Mons	SMJA Colfontaine		Site du Pont d'Arcole	14	7340	Colfontaine			Encadrement "simple"
	SEMJA La Louvière		Rue du Gazomètre	50	7100	La Louvière			Encadrement "simple"
	SMJA Mons		Rue des Aquebustiers	45	7000	Mons			Encadrement "simple"
Namur	Asbl Red Gembloux		Rue des Praules	18	5030	Gembloux			Encadrement "simple" + Encadrement sur le terrain
	Asbl Opifon		Chée de Charleroi	74	5000	Namur			Encadrement "simple" - Formation
	SEMJA Sambreville		Rue du Comité	23	5060	Auveldais			Encadrement "simple" - Formation
Neufchâteau	SAMA Saint-Ode		Av de la gare	15	6600	Bastogne			Encadrement "simple"
Nivelles	SMJA Braine L'Alleud		Gd Place Baudouin 1er	3	1420	Braine L'Alleud			Encadrement "simple"
	SAMJA Jodoigne		Marché aux chevaux	2	1370	Jodoligne			Encadrement "simple"
	Asbl Lasne		Rue Bois Lionnet	12A	1380	Lasne			Encadrement "simple" - Formation
	SAMJA Villers-la-Ville		Rue Marbais	37	1495	Villers-la-Ville			Encadrement "simple"
Oudenaarde	AGM Geraardsbergen		Aboljstraat	2	9500	Geraardsbergen			dispatch
	CGG Zuid-Oost-Vlaanderen		Terkerkenlaan	1	9700	Oudenaarde			leerproject
Tongeren	Justiteantenne Genk - Vormingsproject		Vennestraat	91	3600	Genk			leerproject
	Justiteantenne Genk - AGM		Vennestraat	91	3600	Genk			dispatch
	De Alverberg vzw		Opeindestraat	128	3720	Kortesseem			werkvloer
	AGM Lanaken		Maastrichterweg	101	3620	Lanaken			dispatch
	AGM Maasmechelen		Oude Baan	207	3630	Maasmechelen			Dispatch - leerproject
	Natuurhulpcentrum Opglabbeek		Industrieweg Zuid	2051	3660	Opglabbeek			werkvloer

Tournai	Service pour l'insertion et la prévention d'Ath	Rue du Pintamont	54	7800	Ath	Encadrement "simple"
	Service d'aide à l'insertion de Comines	Rue Beauchamp	2_4	7780	Comines	Encadrement "simple"
	Service d'aide à l'insertion de Mouscron	Grand place	1	7700	Mouscron	Encadrement "simple"
	Service d'aide à l'intégration sociale Tournai	Rue St Piat	3	7500	Tournai	Encadrement "simple"
Turnhout	AGM Geel	Werft	67	2440	Geel	Dispatch -werkvlvoer
	AGM Herentals	Augustijnenlaan	30	2200	Herentals	dispatch
	AGM Mol	Markt	62	2400	Mol	dispatch
	CAW De Kempen	Oude Vaanstraat	92	2300	Turnhout	leerproject
	CGG Turnhout - De Meander	Parklaan	162	2300	Turnhout	leerproject
	AGM Turnhout	Grote Markt	1	2300	Turnhout	dispatch
	Centrum Basseducatie	Otterstraat	109	2300	Turnhout	leerproject
Verviers	LEPA Verviers	Rue des Alliés	19	4800	Verviers	Encadrement "simple" - Formation
	De Sleutel	Heidenplein	1	8630	Veurne	leerproject

