

Een wereld in wijken te winnen

OVER DE JUSTITIËLE FUNCTIE BIJ SOCIALE ACHTERSTAND

Timo Peeters
Hans Boutellier



Een wereld in wijken te winnen

OVER DE JUSTITIËLE FUNCTIE BIJ SOCIALE ACHTERSTAND

Timo Peeters
Hans Boutellier

Dit essay kwam tot stand in opdracht van en in samenspraak met het
Strategisch Beraad Ondernijning.

Utrecht, mei 2020

Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| | Intro – voetballen zonder keeper | 3 |
| 1 | Groeiende urgentie | 4 |
| 2 | Responsief naar voren, in de breedte en in de diepte | 7 |
| 3 | De ontwikkeling van de gebiedsgerichte justitiële functie | 10 |
| 4 | Nieuwe initiatieven bij nieuwe urgentie | 14 |
| 5 | De inrichting van een sluitstuk | 19 |
| | Bijlage 1 | 23 |
| | Bijlage 2 | 24 |
| | Literatuur | 25 |

Intro – voetballen zonder keeper

De betekenis van Justitie voor de sociale kwaliteit van een gemeenschap kan nauwelijks worden onderschat. Van oudsher wordt een disciplinerende functie voor vredig samenleven noodzakelijk geacht. Deze functie is in nationale staten belegd bij politie en Justitie. Justitie heeft daarbij de unieke bevoegdheid om sancties op te leggen. In een goed functionerende samenleving wordt deze negatief interveniërende macht bij voorkeur niet, of in ieder geval zo min mogelijk toegepast. Het strafrecht is door Nederlandse rechtsgeleerden altijd begrepen als ultimum remedium: in laatste instantie dé laatste instantie. De betekenis van Justitie schuilt voor een belangrijk deel in haar potentie: als het erop aan komt kan de overheid ingrijpen.

Deze kernfunctie van Justitie heeft een brede werking. Zij werpt haar schaduw over het werk van de politie, over het bestuursrecht, over preventieve werkzaamheden van andere partijen, en uiteindelijk over de wijze waarop burgers zich tot elkaar verhouden. In haar organiserende werking is zij verbonden aan de politie en de zittende magistratuur. Maar ook aan andere justitiële organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, het gevangeniswezen, de reclassering, Halt-bureaus en slachtofferhulp. Justitie staat voor een breed veld van regulerende praktijken, die paradoxalerwijze bij voorkeur zo klein mogelijk worden gehouden.

De afstand van deze praktijken tot het dagelijks leven van burgers is relatief groot. Met justitiële organisaties krijg je te maken, ze overkomen je – dat wil zeggen: liever niet. Het lijkt erop dat deze afstand in de laatste decennia is toegenomen. De institutionele logica van Justitie is vooral centraliserend geweest: minder rechtbanken, minder arrondissementen, centrale aansturing van kinderscherming, reclassering, Halt-bureaus en slachtofferhulp. De keuze voor een Nationale politie ligt in het verlengde van dezelfde logica. De centralisering van 'de justitiële functie' - een term waarin we behalve het Openbaar Ministerie (OM), ook de Zittende Magistratuur (ZM) en andere Justitieorganisaties samennemen - ging echter op geen enkele manier gepaard aan afnemend

belang. Integendeel: haar organisaties zijn vooral gegroeid, tenzij er regelrecht bezuinigd werd, zoals op de rechtshulp.

We constateren dat de groei van de justitiële functie samenging met een toename van haar (fysieke) afstand tot burgers. Over de wenselijkheid hiervan kan worden getwist. Het is niet het onderwerp van dit essay. We zien wel dat in een deel van de Nederlandse samenleving de justitiële functie tekort schiet (Boutellier, Boelens en Hermens 2019), vooral waar de leefbaarheid en veiligheid achterblijven bij de rest van het land. Op basis van verschillende bronnen is duidelijk dat het leefklimaat in een aantal gebieden (buurten, wijken) afneemt. Een groot deel van Nederland kent voorspoed, terwijl sommige wijken afnemend perspectief hebben. Er heerst een sfeer van moedeloosheid en verongelijkt-hed. Kansen zijn er vooral voor criminele ondernemers, met name in de drugsindustrie. Dit vraagt om een ander soort Justitie, een organisatie die er echt toe wil doen als sluitstuk op een emanciperende beweging naar voren. Justitie is als een doelmaan in het veld van leefbaarheid en veiligheid – dat zou ze althans kunnen zijn. Emanciperend achterstandsbeleid kan niet zonder keeper.

1 Groeiende urgentie

Er is een groeiend besef dat de drugsindustrie vat krijgt op wijken waar de perspectieven op een betere toekomst gering zijn. In dat verband wordt gesproken van ondermijnende criminaliteit. Via de lokale inbedding in kansarme stadswijken tast zij sluipenderwijs de kwaliteit van lokale gemeenschappen aan. Een sociaal offensief lijkt noodzakelijk, maar dan wel inclusief 'de justitiële functie'.

Hoewel ondermijnende criminaliteit, en vooral internationale drugscriminaliteit, normaal gesproken grenzeloos is, hebben criminele organisaties vrijwel altijd een lokale component (Hobbs 1998; De Waard 2020). Het zijn internationaal gezien vooral kansarme stadswijken die een voedingsbodemp vormen voor drugscriminaliteit en andere vormen van ondermijnende criminaliteit. Dat geldt ook voor Nederland. Anders gezegd: juist deze wijken zijn slachtoffer van georganiseerde criminaliteit. Criminelen vinden er een veilige haven doordat de naleving er vaak gering is en de handhaving beperkt. Het is niet altijd zo, en er zijn ook andere plekken waar de criminaliteit woekert. Maar zij gedijt goed in wijken waar ook schulden, verslaving en psychiatrische problemen een rol spelen. Ook wonen er naar verhouding veel mensen met een licht verstandelijke beperking in kansarme stadswijken (Leidelmeijer e.a. 2020).

Deze collectieve multi-problematiek maakt de sirenenzang van criminaliteit voor sommige bewoners, en vooral jongeren, moeilijk te weerstaan. Een carrière in de drugs-criminaliteit wordt bovendien niet altijd als moreel verwerpelijk beschouwd. Behalve snel geld verschaffen criminele carrières ook sociale status - zaken die via de conventionele weg onhaalbaar lijken. Verdere afglijding van dit soort wijken dreigt. Zo wordt anno 2020 de noodklok geluid door de koepelorganisatie voor woningcorporaties Aedes (Leidelmeijer e.a. 2020). Kwetsbare wijken, zo werd er gesteld, zijn de laatste jaren alleen maar kwetsbaarder geworden en zowel de zelfredzaamheid van bewoners als de samenredzaamheid zijn verder in de verdrukking gekomen (zie ook o.a. SCP 2015). Criminelen weten daar handig gebruik van te maken.

Kenmerk van ondermijnende criminaliteit is dat die vaak sluipenderwijs terreinwinst boekt. De term *hidden impact crime* is op zijn plaats (Boutellier e.a. 2019). Toch dekt deze term niet de volledige lading. Zeker de drugscriminaliteit in Nederland wordt de laatste jaren in toenemende mate gekenmerkt door geweld dat zowel excessief als demonstratief is: een afgehakt hoofd voor de deur van een shishalounge (in 2016), de moorden op de broer en de advocaat van een kroongetuige in het omvangrijke liquidatieproces Marengo (in respectievelijk 2018 en 2019). Vooral het gemak waarmee de opdrachten tot deze en andere moorden gegeven lijken te worden spreken in negatieve zin tot de verbeelding. Het vertaalt zich onder meer in media-aandacht, waarbij al gauw de term 'on-Nederlands' valt (bijvoorbeeld Vugts 8 november 2019). Dat is zowel een geruststellend signaal – het gaat klaarblijkelijk goed in Nederland – als een aansporing tot actie om te zorgen dat dit soort geweld, en het type crimineel dat zich hier schuldig aan maakt, on-Nederlands blijven. Er is werk aan de winkel!

In het essay *Weerbare wijken tegen ondermijning* (Boutellier, Boelens en Hermens 2019), dat als basis dient voor het onderhavige essay, wordt gepleit voor een tweeledig sociaal offensief met zowel een regulerende als een sociaaleconomische component. Er staan acht uitgangspunten voor een nieuw wijkenbeleid geformuleerd. In een daarvan wordt gesteld dat het OM en bij voorkeur ook de ZM aan boord moeten zijn bij een nieuw wijkenbeleid. Dat criminaliteitsbeleid nooit een systematisch onderdeel is geweest van het naoorlogse wijkenbeleid heeft er mede toe geleid dat de alles-of-niets boodschap van een carrière in de criminaliteit in kansarme wijken aan kracht kon winnen.

Sociaal wijkenbeleid verliest aan kracht als Justitie er niet bij aanhaakt. Maar ook het omgekeerde geldt. Criminaliteit bestrijden heeft geen zin als je niet ook inzet op de kwaliteit van de omgeving. Sterker nog, er schuilt het risico in van stigmatisering en groeiend ressentiment ten opzichte van een overheid die zich alleen straffend laat zien. Binnen een dergelijke context leidt een gebiedsgerichte justitiële aanpak eerder tot wat de Franse socioloog Loïc Wacquant (2009) '*punishing the poor*' noemt: bestaande sociale verschillen en kloven in de samenleving worden alleen maar verder uitgediept.

De justitiële functie is dus met name effectief als zij ondersteunend is aan een emanciperende beweging. Dan gaat het om verbetering van woningen (bij voorkeur geen sloop), extra inspanningen van scholen en zorginstanties, toeleiding naar werk en sociale participatie. In uitzichtloze situaties bijdragen aan ‘afslagen in de goede richting’ (dixit Ahmet Marcouch) – dat is de wereld die er te winnen valt als Justitie een emanciperende beweging ondersteunt.

De aanpak van georganiseerde misdaad

Maar hoe kan de justitiële functie een rol spelen in een sociaal offensief waarin ook veiligheidsproblemen worden aangepakt? Om een eerste idee te krijgen welke mogelijkheden voorhanden zijn om ondermijnende criminaliteit integraal aan te pakken, staan we kort stil bij de inzichten die bij de bestudering en aanpak van drugscriminaliteit c.q. georganiseerde misdaad al zijn opgedaan. We baseren ons daarvoor op een overzichtsartikel van Jaap de Waard (2020). Meer in het bijzonder staan we stil bij de brede aanpak daarvan.

De Waard sluit aan bij criminologisch onderzoek dat zich richt op (het beperken van) de gelegenheid voor crimineel gedrag. Nederland kent een uitgebreide gelegenheidsstructuur voor georganiseerde misdaad qua infrastructuur, internationale bevolkingssamenstelling en morele ambiguïteit rond drugs (zie ook Boutellier 2019). Georganiseerde criminaliteit vindt plaats waar de gelegenheid of omstandigheden het meest gunstig zijn voor criminele ondernemingen (minste weerstand, geringe pakkans, gebrek aan controle en regelgeving, criminogene plekken en subculturele aspecten).

In kwetsbare wijken spelen armoede en afwezigheid van perspectief een criminogene rol – zij versterken de gelegenheid voor georganiseerde misdaad. Het komt er – in deze redenering – op aan de gelegenheidsstructuur zo te modelleren dat criminele handelingen worden voorkomen of bestreden. De Waard maakt een onderscheid tussen de

aanpak van maatschappelijke condities (primaire preventie), specifieke risicovolle factoren en sectoren (secundaire preventie) en problematische dadergroepen (tertiaire preventie). Het terugdringen van de gelegenheid voor georganiseerde (drugs)criminaliteit is een voorwaarde om te komen tot sociale emancipatie. Uit empirisch onderzoek blijkt dat criminele groeperingen gebruik maken van legale maatschappelijke structuren. Ook kunnen illegale activiteiten vaak niet plaats vinden zonder hulp van personen of organisaties die bereid zijn diensten aan te bieden.

In bijlage 1 geven we het schema van De Waard dat een systematisch overzicht biedt voor het preventief aanpakken van georganiseerde misdaad. De illegale gelegenheidsstructuur kan door een meer offensieve manier van rechtshandhaving en preventie teruggebracht worden. Een belangrijke conditie daarvoor is de samenwerking tussen verschillende partijen. Zeker in het sociaal-maatschappelijke offensief dat ons voor ogen staat dienen maatschappelijke organisaties bereid te zijn een zelfde beweging naar voren te maken. Dat betekent dat de werelden van onderwijs, participatie, zorg en welzijn moeten begrijpen dat zij relevant zijn voor terugdringen van veiligheidsproblematiek, maar ook dat de justitiële functie in staat is de aansluiting te maken op de emanciperende inspanningen van deze partijen.

‘Appetite for new ideas’

In dit essay richten we ons op de ‘justitiële functie’ en pleiten we voor wat we gebiedsgericht rechtdoen zullen noemen, dat wil zeggen rechtdoen met oog voor de specifieke kenmerken, problemen en noden van gebieden die een voedingsbodem vormen voor ondermijnende (drugs)criminaliteit. Het moet een samenhangende aanpak van problemen mogelijk maken. Gebiedsgericht rechtdoen is *recht doen* aan justitiabelen en benadeelden maar ook aan de lokale maatschappelijke omstandigheden. Het inzetten van de justitiële functie moet de situatie beter maken. We constateren dat dergelijke geluiden breder klinken.

Opvallend is bijvoorbeeld de discussie onder rechters over wat toenmalig voorzitter van de Raad voor de Rechtbank Frits Bakker in 2016 introduceerde als ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’, rechtspraak die zich niet alleen richt op juridische aspecten, maar die, waar mogelijk en gepast, probeert ‘de problemen van de mensen in de samenleving écht op te lossen’ (Rechtspraak z.d.). Inmiddels zijn er onder de noemer van maatschappelijk effectieve rechtspraak verschillende initiatieven gestart met een gebiedsgerichte focus. In dit verband is een recente observatie van Greg Berman, directeur van het *Center for Court Innovation* in New York, interessant om te vermelden. Na een bezoek langs de justitiële velden in Nederland (inclusief een ontmoeting met minister Grapperhaus) sprak hij zijn verbazing uit over de ‘*appetite for new ideas*’ die hij had aangetroffen. Hij had het gevoel dat Nederland ‘op het punt stond van een aantal opwindende justitiële hervormingen’ (in Verberk en Noordegraaf 2019: 25).

In dit essay proberen we bij te dragen aan deze ‘eetlust’ door theoretisch, historisch en empirisch te informeren over de mogelijkheden voor gebiedsgericht rechtdoen in kansarme wijken. We merken hierbij tot slot op dat de betekenis van de justitiële functie voor emancipatie door haar vertegenwoordigers vaak wordt onderschat, of er wordt gewoon niet over nagedacht. De justitiële logica is verstrikt geraakt in verbureaucratiseerde verhoudingen en dolgedraaide professionalisering. ‘De laatste instantie’ spreekt recht zonder aanzien des persoons, maar is meestal ook maatschappelijk blind. Het lijkt, zo getuigt ook de roep om maatschappelijk effectieve rechtspraak, vooral te gaan om zaken draaien, het halen van *targets* en het op orde houden van het systeem. De welwillendheid is er, maar het ontbreekt aan de mogelijkheden en misschien vooral *de verbeelding* van wat de justitiële functie vermag in een situatie van achterstand en verloedering. Het is deze verbeelding die we proberen aan te spreken.

2 Responsief naar voren, in de breedte en in de diepte

De roep om een meer gebiedsgerichte aanpak komt niet uit de lucht vallen. In deze paragraaf bespreken we het theoretische en methodische fundament hiervan en geven we verder duiding aan het type gebiedsgericht rechtdoen dat ons voor ogen staat.

We spreken in dit essay van ‘gebiedsgericht rechtdoen’ vanuit de ‘justitiële functie’. Deze functie vatten we breed op, ook organisaties als de kinderbescherming, de reclassering of slachtofferhulp zien we als onderdeel ervan. En zij is organisch verbonden met de politie en de rechtsprekende macht (ZM). In deze paragraaf redeneren we vanuit de kernfunctie van Justitie – de mogelijkheid om sanctionerend te interveniëren. Daarin onderscheidt ze zich van alle andere maatschappelijke actoren die van betekenis zijn in de wijken waar het hier over gaat. We onderzoeken hoe deze functie kan worden begrepen in een breder emanciperend sociaal offensief.

Het werk van het OM en de ZM is qualitate qua casusgericht: sancties hebben altijd betrekking op een subject. Bij gebiedsgericht rechtdoen wordt de focus verbreed naar de context waarbinnen rechtgedaan wordt, met als doel bij te dragen aan sociale vooruitgang. Dit betekent dat het in sterkere mate gericht is op de toekomst, niet alleen van het individuele subject, maar ook van de omgeving van dat subject. Gebiedsgericht werken vanuit de justitiële functie vraagt om verandering in de gebruikelijke werkwijzen. Toch zijn ideeën omtrent gebiedsgericht werken vanuit Justitie allerm minst nieuw.

Een responsieve justitiële functie

De wortels van gebiedsgericht rechtdoen, of in ieder geval bepaalde vormen daarvan, kun je zien in de geschilbeslechting in traditionele culturen, van eeuwen geleden die soms nog steeds gepraktiseerd wordt (Luykx en Grapendaal 1999: 24; Dijkstra 2014). De stamoudste bemiddelt tussen twee of meerdere partijen, met als belangrijkste doel te voorkomen dat conflicten verder uit de hand lopen en te zorgen dat partijen, en zo ook

de gemeenschap, weer verder kunnen. De ‘gebiedsgerichte’ rechter als stamoudste: het is voor sommigen misschien een brug te ver. Toch zien we met name in de herstelrechtelijke beweging veel verwijzingen naar deze vormen van gemeenschapsrecht.

Maar ook binnen de meer vertrouwd aanvoelende structuur van een overheidsbureaucratie komen we gebiedsgericht rechtdoen tegen. Zoals in de Verenigde Staten van het begin van de twintigste eeuw, waar, volgens toenmalige critici, ongebreideld kapitalisme diepe sociale kloven sloeg in de samenleving terwijl politici en rechters weinig anders deden dan toekijken (White 1972). Binnen deze context kwam rechtsgeleerde Roscoe Pound tot een pleidooi voor wat hij ‘*sociological jurisprudence*’ noemde, een maatschappelijk georiënteerde rechtspraak in plaats van de formalistische en rigide rechtspraak van zijn tijd. Minder de nadruk op ‘*law in books*’ en meer op ‘*law in action*’, aldus Pound (1910), met daarin een belangrijke rol voor de rechter.

Pound’s *sociological jurisprudence* vond veel weerklank in de rechtssociologie en klonk onder andere door in het werk van Philippe Nonet en Philip Selznick. In *Law & society in transition* (1978) breken zij een lans voor responsief recht, waarin ‘het recht wordt ingezet om maatschappelijk gewenste effecten te sorteren’ (geciteerd in Verberk 2011: 56). Ze onderscheiden responsief recht ten opzichte van ‘repressief recht’, dat zich in dienst stelt van de politieke elite en gekenmerkt wordt door willekeur, en ‘autonom recht’ dat zich vooral bekommert om de *rule of law* en rechtszekerheid en formele gelijkheid hoog in het vaandel heeft. De responsieve rechtsorde ontstaat als reactie op de autonome rechtsorde om meer rechtvaardigheid te bewerkstelligen.

Relevant en maatschappelijk effectief

Dichter bij huis en meer recent spraken Paul Frissen e.a. (2014) over het ‘relevante vonnis’. Tezamen met het ‘briljante vonnis’ (met de nadruk op juridische voortreffelijkheid) en het ‘efficiënte vonnis’ (beoordeeld op haar bedrijfsmatigheid) levert het

drie beelden op van rechtdoen in deze tijd. In zijn pure verschijning staat het relevante vonnis gelijk aan ‘maatschappelijke geschilbeslechting’. Het gaat daarbij niet alleen om de bovenstroom, het juridische geschil, maar ook om de onderstroom, de onderliggende problematiek en de ervaringen van de procesgang. In de woorden van Frissen e.a.: ‘het vonnis moet niet alleen als gezaghebbend worden ervaren, maar ook als betekenissvol, behulpzaam’ (2014: 5).

De auteurs doen geen uitspraak over hoe de drie beelden zich tot elkaar dienen te verhouden. Zij constateren wel dat de centralisering in de rechtspraak ertoe heeft geleid dat het efficiënte vonnis veel terrein heeft gewonnen, met als gevolg een ‘zichtbare spanning’ tussen bestuur en management en rechterlijke professionals die ‘gewoon hun werk willen doen’ (Frissen e.a. 2014: 57). Het is binnen deze context dat de roep om een maatschappelijk effectieve rechtspraak zich ontwikkelt, die overigens niet alleen de aandacht vestigt op te ver doorgevoerde bedrijfsmatigheid maar ook op maatschappelijke veranderingen.

Rechters, zo signaleert de Raad voor de Rechtspraak in 2016 (28-33), zien een groeiende groep mensen die niet mee kunnen komen in de samenleving. Zij worden geconfronteerd met situaties waarin hun formele rechtspreken tekort lijkt te schieten. ‘Rechtspraak is maatschappelijk effectief’, stelt Bakker, ‘als daarbij tijd en aandacht kan worden besteed aan eventuele onderliggende en niet of minder juridische kwesties en maatschappelijke problematiek, als de rechter laagdrempelig is en wordt ingezet in alle zaken waarin die inzet voor de burger relevant is, als de beslissing van de rechter toegevoegde waarde heeft en de rechter geen stempelmachine is en als de rechter de gerechtvaardigde verwachtingen van de burger ook daadwerkelijk waarmaakt’ (in: Verberk 2019).

Sociological jurisprudence, responsief recht en hieraan verwante concepten zoals het relevante vonnis en maatschappelijk effectieve rechtspraak maken deel uit van het theoretisch fundament van het type gebiedsgericht rechtdoen dat ons voor ogen staat. Het

zijn voorstellen vanuit de kritiek op een praktijk van rechtspleging die lijkt te zijn losgezongen van de maatschappelijke werkelijkheid, die teveel in zichzelf gekeerd is, die te formalistisch is en soms te bureaucratisch is. In de responsieve rechtstaat, zo betoogt Michiel Scheltema, ervaart de burger ‘dat het om hem [of haar] te doen is’ (2015). Gebiedsgericht rechtdoen geeft uitvoering aan de wens om de burger centraal te stellen.

Naar voren

Maar hoe dient deze justitiefunctie in de praktijk vorm te krijgen? Bij gebiedsgericht rechtdoen dienen wijk en Justitie naar elkaar toe te bewegen. Dit kan op verschillende manieren. Allereerst is er het type gebiedsgericht werken waarbij Justitie ‘naar de wijk’ gaat. Rechtdoen vindt dan letterlijk plaats in de wijk. Daarvan zien we met name in de Verenigde Staten twee vormen, ‘*community prosecution*’, waarbij de aanklager zijn intrede doet in de wijk, en ‘*community courts*’ waarbij de rechter zitting neemt in de wijk. Om gebiedsgericht recht te kunnen doen is een fysieke verplaatsing van Justitie naar het desbetreffende gebied geen vereiste. Justitie kan zich ook (laten) informeren over de wijk. Het ligt voor de hand hier te spreken van ‘de wijk naar Justitie’. Er is dan geen sprake van geografische aanwezigheid.

Tot slot is er nog een andere vorm van gebiedsgericht rechtdoen denkbaar die voor de volledigheid genoemd dient te worden. Het betreft wat we voor het gemak ‘de wijk als Justitie’ noemen, of wat in de Verenigde Staten ‘*popular justice*’ wordt genoemd, ‘waarbij het formele recht niet meer dan op de achtergrond aanwezig is en waarbij het zelf-oplossend vermogen van de wijk(bewoners) voorop staat’ (Luykx en Grapendaal 1999: 31). In de Verenigde Staten is hiermee aan het einde van de twintigste eeuw rijkelijk geëxperimenteerd. Uit verschillende evaluaties is gebleken dat succes afhankelijk is van de aanwezigheid van lokaal leiderschap met draagkracht onder de bevolking (Tomasich 1982; Blad 1996; Luykx en Grapendaal 1998).

In de meestal superdiverse stadswijken in de moderne steden is dit type leiderschap, dat geworteld is in een hechte gemeenschap, vaak ver te zoeken. Het is juist een van de factoren die kansarme wijken kwetsbaar maken voor criminele invloeden. Hoewel we vinden dat gebiedsgericht rechtdoen erop gericht moet zijn wijken weerbaarder te maken, geloven we niet dat een terugtrekkende beweging vanuit Justitie hieraan bij zou dragen. We constateren dat gebiedsgericht rechtdoen vorm dient te krijgen door een voorwaartse beweging vanuit Justitieorganisaties en de zittende magistratuur. We zullen zien dat de essentie is dat de justitiële functie daadwerkelijk onderdeel vormt van het professionele netwerk van de wijk.

In de breedte en in de diepte

Een responsieve justitiële functie heeft vanzelfsprekend methodische consequenties. Zij is de facto extern georiënteerd, waarbij een grote plaats is ingeruimd voor kennisvergarig over de omgeving en informatie-uitwisseling met andere relevante partijen. Integraal denken en werken is de *conditio sine qua non* van gebiedsgericht rechtdoen. In het verkenningsrapport *Koers en kansen*, over de toekomst van de sanctie-uitvoering, identificeert het ministerie van Justitie en Veiligheid (2017) drie veranderlijnen die hier inzicht in bieden. De onderscheiden lijnen zijn ‘Veilig dichtbij’, ‘Levensloop centraal’ en ‘Vakmanschap voorop’.

De eerste veranderlijn, Veiligheid dichtbij, wijst naar een meer gebiedsgerichte aanpak vanuit het OM en de ZM. De sanctie-uitvoering, zo wordt gesteld, krijgt lokaal zijn beslag en dient dus aan te sluiten bij de gemeentelijke integrale aanpak van lokale veiligheid en gemeentelijk veiligheidsbeleid. Deze redenering ligt in lijn met de hier voorgestane benadering. Ze laat zien dat OM en ZM in de breedte moet bewegen, dat wil zeggen van alleen casusgericht naar zowel casus- als situatiegericht. Het rapport volstaat met het bestuurlijke argument dat daarmee beter wordt aangesloten bij het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Maar nabijheid maakt ook aansluiting mogelijk bij het hier bepleite sociale offensief.

Gebiedsgericht werken kan nooit een proces zijn dat zich louter richt op de breedte. Om dienstbaar te kunnen zijn aan de lokale situatie is het – volgens het rapport – van belang om meer te weten te komen over de persoon achter het delict: wat zijn de oorzaken van zijn gedrag en wat is de mogelijke veranderbaarheid hiervan? Levensloop centraal, zo stelt de tweede veranderlijn. Dit om de werkbare elementen te kunnen identificeren in de samenhang tussen delictpleger, slachtoffers c.q. benadeelden en de lokale maatschappelijke situatie. Deze veranderlijn sluit aan bij de werkwijze die al veel langer wordt gevolgd voor OM en ZM: zij gaan niet alleen de breedte, maar ook de diepte in.

Zo gezien werkt gebiedsgericht rechtdoen als een omgekeerde trechter. De langwerpige tuit betreft het diepte-onderzoek dat inzicht geeft in de persoon achter de delictpleger. De kennis die dit oplevert, wordt vervolgens gebruikt om de blik te richten op de lokale problematiek en sociale vooruitgang. Zo een dubbele beweging in de breedte en in de diepte veronderstelt nauwe samenwerking met professionals die op dagelijkse basis met delinquenten, slachtoffers, familie en buurtbewoners werken. Het is de derde veranderlijn ‘Vakmanschap voorop’ (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2017: 17). Een responsieve justitiële functie in de breedte en in de diepte veronderstelt een vergaand afstemmen tussen partijen. Het is de enige manier de justitiële functie er gebiedsgericht toe kan doen.

3 De ontwikkeling van de gebiedsgerichte justitiële functie

In deze paragraaf bespreken we de ontwikkeling van gebiedsgericht rechtdoen in Nederland vanaf de jaren negentig in de vorm van 'Justitie in de buurt'. We bespreken het initiatief alsmede de doorontwikkeling ervan in de thans bestaande Veiligheidshuizen.

In Nederland ontstond in het midden van de jaren negentig een relatief unieke situatie. Na jaren van rationalisatie en centralisatie werd pogingen in het werk gesteld om de justitiefunctie dichterbij de problemen te brengen. Er kwamen experimenten met 'Justitie in de buurt'. We zouden kunnen spreken van een kantelmoment, dat ontstond na een stijging van de criminaliteit sinds 1970 en een preventief beleid dat ondersteuning vanuit Justitie behoefde.

Justitie in de buurt

Nederland heeft vanaf het midden van de jaren tachtig internationaal een vooraanstaande rol gespeeld in criminaliteitspreventie. Op basis van een relatief eenvoudige beleidstheorie (beperken van de gelegenheid – zie ook hoofdstuk 1) is een sterk offensief gevoerd dat verantwoordelijk is geweest voor de enorme afname van de aangiftescriminaliteit in de 21^e eeuw. Als sluitstuk op dit offensieve preventiebeleid kwamen midden van de jaren negentig ook ideeën op over de justitiële functie, onder de noemer 'Justitie in de buurt'.

Volgens een analyse uit die tijd lagen aan het initiatief drie oorzaken ten grondslag: de toenemende concentratie van criminaliteit in specifieke gebieden, de kloof tussen het preventiebeleid en de inzet vanuit Justitie en een legitimatiecrisis van Justitie (Boutellier 1997: 45). Deze drie hoofdpunten werden samengevat als de justitie-paradox: 'een groeiende vraag naar recht bij een afnemend vertrouwen in Justitie' (Boutellier 1996).

De naam Justitie in de buurt dekt de lading van het project als we accepteren dat er drie connotaties aan verbonden zijn: een geografische, een temporele en een affectieve.¹

De geografische connotatie verwijst naar het feit dat het OM fysiek zijn intrede deed in vier 'probleembuurtten' in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam door daar een kantoor te openen. Hier waren meestal drie personen aanwezig: een officier van justitie, een parketsecretaris en een administratief medewerker (Luykx en Grapendaal 1999: 1). Op het hoogtepunt van het experiment in 1997 waren circa vijftien vestigingen actief. De temporele connotatie verwijst naar de doelstelling van Justitie in de buurt om tot een snellere afhandeling van zaken te komen (Boutellier 1996).

De affectieve connotatie, tot slot, had duidelijk de meeste voeten in de aarde. Justitie in de buurt beoogde, in nauwe samenwerking met politie en andere (Justitie) partijen, maatwerk te leveren aan de buurten waaraan het zich verbond. Niet alleen een bijdrage aan de objectieve veiligheid leveren, maar ook aan het veiligheidsgevoel en de leefbaarheid van de desbetreffende buurten – dat was de doelstelling. Die vertaalde zich o.a. in ambities om in grotere mate aanspreekbaar te zijn voor de burger en deze actiever te voorzien van zowel algemene informatie - over diens rechten en plichten binnen een justitieel kader - als van specifieke informatie wanneer het slachtoffers en soms ook verdachten en andere betrokkenen in zaken betrof.

Ook het feit dat de officier van justitie ingezet kon worden als bemiddelaar ter plaatse getuigde van een affectieve insteek, niet in de laatste plaats om op deze manier zaken uit het strafrecht te houden (Boutellier 1996). Let wel, de affectiviteit die men voor ogen had kon zich, om binnen de kaders van de term te blijven, ook vertalen in *tough love* - het voorzag in een 'justitiële stok achter de deur in het lokale veiligheidsbeleid' (Boutellier 1996: 4).

¹ Wijvekens onderscheidt deze drie connotaties bij haar beschrijving van de Franse *maisons de la justice* in termen van *Justice de la proximité* (zie Wijvekens 1996 en Boutellier 1997).

Meer overstijgend aan de drie connotaties kan gesteld worden dat Justitie in de buurt beoogde de rechtspleging zichtbaar te maken in achtergestelde buurten. 'Kennen en gekend worden', om politievocabulaire te gebruiken. Vanuit het bovenstaande is ook te begrijpen dat Justitie in de buurt steeds een invulling kreeg die aansloot bij de lokale situatie, zij het met inachtneming van een aantal kernwaarden van het project. Er werd een driedelig doelstelling geformuleerd: zichtbaarheid van Justitie om vertrouwen van burger te herwinnen; toegang creëren tot justitiële instituties en directe interventies in aansluiting op inspanningen van andere organisaties (Boutellier 1997: 45, 46).

Na evaluatie van het project in 2002 werd besloten om Justitie in de buurt geen zelfstandig vervolg te geven. Als belangrijkste reden hiervoor werd aangemerkt dat Justitie in de buurt geen merkbare positieve invloed zou hebben gehad op de veiligheid in de desbetreffende buurten (Opstelten 2013). Wel waren er positieve geluiden te horen vanuit justitie en andere betrokken partijen over de samenwerking die Justitie in de buurt mogelijk maakte: in afstemming met andere partijen probleemgericht en snel reageren op problemen in de buurt. In aansluiting op de experimenten werd gezocht naar meer structurele vormen.

Veiligheidshuizen

In 2002 werd in Tilburg het eerste 'Veiligheidshuis' geopend. Het werd als een dusdanig succes beschouwd dat in 2005 een meer structureel (en landelijk) vervolg werd geïntroduceerd als 'Justitie in de buurt nieuwe stijl'. Nieuwe stijl in de zin dat de Veiligheidshuizen vaak een hele gemeente of zelfs regio dienden, en zich dus niet meer verbonden aan een bepaalde probleemwijk, niet in vestiging en niet in focus. Daarnaast werd de samenwerking verbreed en sloten niet alleen justitiële partners aan, maar ook zorgpartners en gemeentelijke partners om tezamen, in principe onder een dak, de complexe veiligheidsproblematiek rond veelplegers, huiselijk geweld, risicojeugd en nazorg het hoofd te bieden.

Het netwerk van Veiligheidshuizen breidde zich in korte tijd snel uit. Eind 2009 waren er 45 Veiligheidshuizen die tezamen 'landelijk dekkend' moesten zijn (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010). Dit aantal werd geleidelijk teruggebracht tot 30. Bovendien kwam de regie, alsmede de bekostiging, vanaf 2013 in handen van de gemeente te liggen. Deze ontwikkeling heeft twee consequenties gehad: de variatie tussen de Veiligheidshuizen is groot en de betrokkenheid van Justitie werd minder. In 2013 werd een landelijk kader vastgesteld om de Veiligheidshuizen te stimuleren meer focus aan te brengen en zich vooral te gaan richten op de aanpak van complexe problematiek.

De opstelling van dit kader moet worden gezien tegen de achtergrond van de decentralisaties in het sociale domein. In feite was sprake van een vierde overheveling van taken naar de gemeente – in dit geval vanuit Justitie. De lokale oriëntatie c.q. regionale oriëntatie van Justitie in de Veiligheidshuizen bleef schuren binnen de eerder gesignaleerde centraliserende logica van Justitie en politie. De werking van het landelijk kader werd geëvalueerd door Rovers en Hoogeveen (2016). Zij zien inderdaad een toegenomen focus op complexe casuïstiek, en een sterkere regie vanuit de gemeente. Bovendien constateren zij een grote divergentie, waarbij het totaal aantal casus (soms flink) is afgenomen.

Veel Veiligheidshuizen beperken zich tot 'de organisatie van het proces'. Indien ook casus-overleggen plaatsvinden, blijkt de tevredenheid van betrokkenen het grootst. Als één van de samenwerkende partners als casusregisseur optreedt, wordt vaak 'niet geleverd'. Het zijn vooral politie en in mindere mate gemeenten die casuïstiek aandragen voor het Veiligheidshuis. Voor het OM is het Veiligheidshuis een wat minder belangrijke speler geworden, onder andere vanwege de komst van Veilig Thuis, de ontwikkeling van 'snel afdoen' (ZSM genoemd) en door de ontwikkelingen in het sociaal domein. Het Veiligheidshuis is echt 'iets van de gemeente' geworden – aldus Rovers en Hoogeveen (2016) - en dan neemt voor Justitieorganisaties het belang klaarblijkelijk af.

In de meerjarenagenda 2017-2020 – door twaalf partners ondertekend - is de essentie van de netwerksamenwerking in een Zorg- en Veiligheidshuis als volgt omschreven: 1. Het faciliteren en regisseren van casusoverleg over complexe zaken. 2. Het functioneren als expertisecentrum voor multidisciplinaire zorg- en veiligheidsproblematiek en vraagbaak voor ketenpartners en professionals. 3. Het signaleren van relevante trends en ontwikkelingen en (strategisch) adviseren van bestuurders en sleutelpartners. Om deze functies te versterken is een aantal doelstellingen geformuleerd, die inhoudelijk de nadruk leggen op complexe casuïstiek, radicalisering en extremisme, verward gedrag en ten uitvoerlegging van sancties. Hiertoe zijn onder andere afspraken gemaakt met Veilig Thuis en ZSM. Een nieuw meerjarenplan is in de maak.

In de loop van de jaren, zo kan men stellen, is de geest van Justitie in de buurt langzaam verdwenen uit de Veiligheidshuizen. Zij zijn steeds verder ‘uit de buurt’ gaan opereren en ook de rol van Justitie binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen is niet meer vanzelfsprekend. Meestal beperken deze zich tot afspraken met het ZSM-afdoen van zaken door het OM. Bovendien zijn veel Veiligheidshuizen vooral gericht op de organisatie van het proces – hetgeen het risico inhoudt dat de opbrengst van dat proces onduidelijk wordt, of in ieder geval minder zichtbaar – dezelfde zichtbaarheid die cruciaal was voor Justitie in de buurt. De casusgerichte inzet in wijken en buurten is afhankelijk geworden van lokale afspraken en individuele inzet van Justitie-functionarissen.

Tegen die achtergrond werd in 2011 in Amsterdam de zogenaamde Top600 aanpak ontwikkeld, die er expliciet op gericht is via harde afspraken met partners niet-vrijblijvende interventies te ontwikkelen voor zogenoemde stelselmatige daders. Het woord ‘top’ heeft hier betrekking op veelplegers – de relatief kleine groep die verantwoordelijk blijkt te zijn voor een relatief groot aantal delicten. Het is een expliciet discipline-rende aanpak waarbij tevens perspectief wordt geboden. Deze casusgerichte aanpak is overgenomen in diverse andere gemeenten en heeft zich gegeneraliseerd naar andere ‘aanpakken’ waarin een gecombineerd straf-zorg aanbod wordt gedaan. In een aantal regio's is deze werkwijze ingebed in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Lessen trekken

Uit de twee besproken initiatieven (plus de top-600 aanpak) is een aantal lessen te trekken voor het hier gehouden pleidooi om de justitiële functie in te zetten voor ‘weerbare wijken’.

1. Justitie in de buurt was een uniek experiment, maar te onduidelijk in zijn doelstelling, en daardoor te weinig gedragen door de organisaties i.c. het OM. Het kon al gauw omver worden geblazen bij het uitblijven van aantoonbaar effect op de veiligheid. Bovendien stond de schaalgrootte de inbedding in de landelijke Justitiekolom in de weg. De werkwijze was te duur en niet aantoonbaar effectief. Het belang schuldte in de zichtbare aanwezigheid van de justitiële functie in de wijk. Dat was goed voor de samenwerking met de partners, maar het had bovendien een sterke symbolische waarde voor de buurt.

2. De Zorg- en Veiligheidshuizen zijn actief, maar ze functioneren op relatief grote schaal. De schaalgrootte vergroot de haalbaarheid, maar de afstand tot wijken, buurten, problemen en bewoners is groot. Door de regelgeving van 2013 werden zij onderdeel van de gemeente, waardoor de justitiële functie in veel gevallen versmalde tot ZSM-zaken, gericht op efficiënt afdoen van zaken. In veel gevallen is de casusregie verlegd naar de eerst aangewezen organisatie. Het belang van de Zorg- en Veiligheidshuizen zit in de regionale verknoping van relevante organisaties. Het zijn er soms wel vijftientig, met alle bureaucratiserende risico's van dien.

3. De Top600 aanpak is succesvol in Amsterdam en richt zich op het bieden van sociaal perspectief binnen een justitieel kader. De persoonsgerichte combinatie van zorg en straf is ook in andere gemeenten overgenomen en verbreedt zich naar andere vormen of specifieke doelgroepen. Het biedt zicht op hoe sociale interventies vanuit een justitieel kader urgentie en vorm krijgen. Het is een voorbeeld van methodisch geïntegreerde aanpak – de casus staat centraal met aandacht voor kansen en context.

Zichtbare aanwezigheid via een geïntegreerde aanpak op casusniveau – zo zijn de drie lessen uit de ontwikkeling van de justitiële functie samen te vatten. Vanuit dit perspectief kijken we in de volgende paragraaf naar enkele recente initiatieven, gegeven een nieuwe urgentie.

4 Nieuwe initiatieven bij nieuwe urgentie

Sinds de jaren negentig heeft de criminaliteitsproblematiek een ander gezicht gekregen. Bovendien is steeds duidelijker dat verantwoordelijkheid van de gemeente voor (jeugd)problematiek gebaat is bij een outreachende justitiële functie. Er ontstaat daardoor een nieuw momentum voor gebiedsgerichte initiatieven vanuit Justitie. Het Community Justice Center in New York blijkt een interessante inspiratiebron.

De veiligheidssituatie is sinds de jaren negentig sterk veranderd. Volgens de slachtofferenquêtes (de veiligheidsmonitor) zijn er recent zelfs 45% minder slachtoffers van criminaliteit dan rond het jaar 2000. Over de precieze oorzaken van dit ‘succes’ is in de criminologie veel discussie. De daling lijkt samen te hangen met de groei van het preventieve denken – er wordt wel gesproken van een securitisering van de samenleving. Feit is dat in de jaren negentig van de vorige eeuw sterk werd ingezet op het terugdringen van *high impact crime* – delicten die burgers fysiek of in hun portemonnee raken: straatroof, inbraak, autodiefstal en dergelijke. Het succes in het terugdringen van de zogenoemde commune criminaliteit is echter maar het halve verhaal – ook al gezien de veranderde functie van de gemeenten.

Nieuwe condities

Ondanks de ogenschijnlijk krimpende markt van misdaad en straf hebben politie en Justitie het drukker dan ooit. Het criminaliteitsprobleem is opgelost in iets groters, iets waar veel minder grip op te krijgen is. In welke mate dat het geval is weten we niet. Rechte tellingen zoals bij het aantal inbraken of geweldsdelicten zijn niet te maken. Nieuwe uitdagingen zijn cybercriminaliteit, polarisatie en extremisme, en ondermijning c.q. de drugsindustrie. In dit essay gaat het vooral om het derde ‘nieuwe’ veiligheidsvraagstuk. Het doet zich lokaal voor, waarbij ook de gemeente – via de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester – een prominente rol kreeg in de aanpak ervan (zie Boutellier 2019).

Bij ondermijnende criminaliteit gaat het in feite om de doorontwikkeling van de eerder besproken georganiseerde (drugs)criminaliteit. Daarbij moet gedacht worden aan drugsproductie en -handel, het dumpen van afval, het witwassen van de bedragen die daarin omgaan (zoals de Amsterdamse horeca), het inzetten van jonge drugskoeriers, het intimideren en corrumperen van regulerende professies (politie, douane, advocaten) en bestuurlijke processen (druk op gemeenteraden of bedreiging van burgemeesters). Ondermijning gaat vooral ook over de effecten op de reguliere samenleving (zie ook Van der Steen e.a. 2016).

Gegeven de criminaliteitsproblematiek van de jaren negentig ontstond Justitie in de buurt. We staan nu voor een vergelijkbare, maar complexere criminogene transformatie. De commune criminaliteit maakt plaats voor nieuwe vormen van onveiligheid waarin de grenzen tussen legaliteit en illegaliteit dreigen te vervagen. Een deel van deze nieuwe problematiek slaat neer in de wijken zonder perspectief. Die ontwikkeling roept net als toen de vraag op hoe de justitiële functie kan aansluiten bij inspanningen om die gebieden sociaal te versterken. In dat verband is ook de transformatie van de gemeente van belang.

De decentralisering van wat ‘sociaal domein’ wordt genoemd heeft grote consequenties – juist ook voor de sociale problematiek in de wijken zonder perspectief. Het leidde er in 2013 toe dat ook de Veiligheidshuizen voor rekening kwamen van de gemeente (een vrijwel onopgemerkte vierde transitie). Maar ‘ook de lastige types komen nu voor rekening van de gemeente’, aldus een prominente oud-burgemeester. De aanpak van de ondermijnende criminaliteit is langs bestuursrechtelijke weg sowieso al steeds meer een aangelegenheid van de gemeente geworden (zie Ezinga e.a. 2019). Met andere woorden: Justitie moet meer gaan aansluiten bij de lokale dynamiek, wil ze haar relevantie behouden.

De decentralisatie van het sociale domein biedt een kans om op een nieuwe, geïntegreerde wijze het perspectief in wijken zonder kansen te versterken. We bespreken twee voorbeelden van wijkrechtspraak, wat in zekere zin het summum is van gebiedsgericht recht doen gezien de cruciale positie die de rechtsprekende macht inneemt bij de rechtspleging. Tegelijkertijd constateren we dat gebiedsgericht recht doen ook vorm moet krijgen vanuit andere (para-)justitiële organisaties, meer in het bijzonder het OM, maar ook de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering – we laten er twee voorbeelden van zien van. Maar we beginnen met de wijkrechtspraak. Er blijkt veel inspiratie te halen bij een beroemd voorbeeld uit de Verenigde Staten, waarover de volgende paragraaf.

Het Red Hook Community Justice Center

Zowel de rechtbank Oost-Brabant als de rechtbank Rotterdam – hierna besproken – keken de wijkrechtspraak af van het Red Hook Community Justice Center (RHCJC) in New York. In 2019 gingen ook minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker en burgemeester Femke Halsema van Amsterdam op werkbezoek in Red Hook – beiden kwamen enthousiast terug. Het Red Hook Community Justice Center (RHCJC) in New York verzorgt het type rechtspraak dat zich specifiek richt op de noden van de wijk Red Hook, ooit de ‘crack-hoofdstad’ van de Verenigde Staten genoemd (Rechtspraak 9 mei 2019).

Het RHCJC opende zijn deuren in 2001 met als doel een constructief antwoord te bieden op criminaliteit en samen te werken met de gemeenschap vanuit preventiedoel-einden. Dit door in te zetten op afschrikking (bijvoorbeeld door actief betrokken te blijven bij de naleving van sancties), te kiezen voor interventies die ten goede komen aan de verdachte en de gemeenschap (en hun onderlinge relatie) en de legitimiteit van het centrum te bewaken (Lee e.a. 2013: 173). En met succes. De criminaliteit daalde spectaculair in Red Hook en ook de recidive werd teruggedrongen. Hierin was een bepalende rol weggelegd voor de wijkrechtbank (Lee e.a. 2013: 173).

De belangrijkste factor in dit succes, zo blijkt uit een uitgebreide evaluatie van het programma, is de legitimiteit die het RHCJC geniet onder justitiabelen en de gemeenschap (Lee e.a. 2013). Volgens bewoners is het centrum onderdeel geworden van de gemeenschap. Cruciaal hierin is dat er procedurele rechtvaardigheid nagestreefd wordt. Dit vertaalt zich o.a. in rechters die niet alleen maar tégen, maar ook mét de justitiabele praten; rechters die waar mogelijk complimenten uitdelen en waar nodig sancties opleggen (waarbij gevangenisstraf zoveel mogelijk gemeden wordt); rechters die op dezelfde hoogte zitten als de rest van de aanwezigen in de rechtszaal (Lee e.a. 2013; Taylor 2016).

De legitimiteit van het centrum wordt nog eens versterkt doordat het RHCJC ook op andere manieren actief is in de gemeenschap, bijvoorbeeld door het organiseren of bijwonen van wijkvergaderingen (Taylor 2016). Ook zijn de hulpverleningsprogramma’s die gebruikt worden voor veroordeelden beschikbaar voor de hele gemeenschap. Door veroordeelden regelmatig te laten terugkeren naar de rechter wordt bekeken of de opgelegde verplichtingen nageleefd worden. Zo wordt optimaal gebruik gemaakt van wat het ‘*black robe*’ effect wordt genoemd, de impact die rechters hebben op gedrag vanwege het gezag dat ze genieten (Taylor 2016; zie ook Verberk 2011: 25).

Wijkrechtspraak Oost-Brabant

Het idee voor wijkrechtspraak in het arrondissement Oost-Brabant ontstond in 2017 tijdens een werkbezoek van de president van de rechtbank Oost-Brabant aan de ‘community court’ in Red Hook. In 2019 werd hier concreet gevolg aan gegeven in de vorm van een wijkrechtbank in Eindhoven. Als pilotgebied werden door de gemeente Eindhoven de wijk Oud-Woensel en een aantal aangrenzende buurten aangewezen – een gebied met sociale achterstand waar, zoals de projectleider van de wijkrechtspraak Mounir El Maach stelt, ‘je het verschil kan maken’.

De wijkrechtspraak richt zich op verdachten die te maken hebben met multi-problematiek, een stapeling van tenminste twee problemen zoals verslaving, schulden, werkloosheid en psychische problemen. Het doel is om deze mensen duurzaam uit de problemen te krijgen. De wijkrechtbank zoekt daartoe aansluiting bij de al bestaande infrastructuur van hulpverlening en bescherming in de wijk – te denken valt aan gemeente, politie, welzijnsorganisaties, woningcorporaties, reclassering, GGZ. Om in aanmerking te komen voor wijkrechtspraak dient de verdachte een volledige bekentenis te hebben afgelegd. Ook moet er sprake zijn van een ‘lichte’ zaak, die anders door de politierechter zou worden behandeld. De inzet van de procedure kan, afhankelijk van de zwaarte van de zaak en het strafblad van de verdachte, ook een sepot zijn van de officier van justitie. Als er naast de strafzaak ook nog andere zaken spelen rond een verdachte - van bijvoorbeeld verslaving en schulden tot woningoverlast – probeert de wijkrechter ook deze zaken te behandelen. Een rechtszaak in plaats van vijf rechtszaken dus.

De procedure verschilt verder van de reguliere rechtspraak doordat de nadruk gelegd wordt op procedurele rechtvaardigheid: rechters zitten aan dezelfde tafel als de verdachte, er is geen zichtbare beveiliging in de rechtbank (de wijkagent zit in een zaaltje ernaast) en er is uitgebreid plaats voor het verhaal van de verdachte, o.a. in de vorm van een leefsituatieschets opgesteld door de verdachte en diens advocaat. En waar de rechter in eerste zaken nog in toga verscheen, werd hier al snel van af gezien. Daarnaast heeft de wijkrechtbank ervoor gekozen om advocaten aan het initiatief te verbinden. Deze zijn bekend met de procedure en zijn, zo wordt er geredeneerd, daarom beter in staat om buiten het zuiver juridische te denken.

De wijkrechtbank in Oud-Woensel betreft een pilot van twee jaar, die in oktober 2019 officieel gestart is (hoewel er al eerder dat jaar met zaken werd begonnen). Met 25 al afgehandelde of nog lopende zaken is het te vroeg om te evalueren. Wel is een aantal interessante lessen te trekken van de ervaringen tot nu toe.

Ten eerste, bij wijkrechtspraak dient de rechtbank aansluiting te zoeken bij de wijk en niet andersom. Dit zou de huidige mantra genoemd kunnen worden van de wijkrechtbank. Er werd echter gestart met het omgekeerde idee. ‘Een echte eyeopener’, zo noemt El Maach het besef dat dit niet het goede uitgangspunt was. Dit raakt de kern van gebiedsgericht rechtdoen, dat zich voorstaat op maatwerk. Om in te kunnen spelen op de wensen van de bewoners laat de rechtbank zich - bij beslissingen in relatie tot de wijk - informeren en adviseren door een wijkadviesraad van twaalf bewoners. Het blijkt overigens moeilijk om een goede afspiegeling te krijgen van de wijk in de raad. Nog steeds zijn er mensen in het pilotgebied die nog niet van de wijkrechtspraak gehoord hebben. ‘Het is een blijvende zoektocht’, zo omschrijft El Maach de inspanningen vanuit de wijkrechtbank om door de wijk omarmd te worden.

Ten tweede ligt er een belangrijke uitdaging voor de wijkrechtbank in het doorbreken van het systemisch denken van ketenpartners, die er protocollen en procedures op na houden die onderling verschillen en de integrale samenwerking in de weg kunnen staan of bemoeilijken. Zo kan een welzijnsorganisatie die normaal gesproken alleen hulp biedt aan mensen die zelf naar de organisatie stappen door de wijkrechtbank benaderd worden om deel te nemen aan een hulpverleningstraject van een verdachte. Men hikt daar dan soms tegen aan. Eenduidigheid van werken is des te belangrijker omdat de wijkrechtbank ook met ketenpartners afspraken met gezag kan maken.

Ten derde, bewoners en ketenpartners zijn niet de enige partijen om rekening mee te houden bij het experimenteren met wijkrechtspraak. De wijkrechtbank zoekt de constante dialoog met critici binnen de rechterlijke macht, niet alleen om het interne draagvlak te vergroten maar ook om van hen te leren. Daarnaast is volgens El Maach is de publieke opinie niet per se op de hand van dit soort initiatieven die zich niet in de repressieve hoek bevinden. Het beantwoordt niet aan de roep tot strenger straffen. Maar het sluit wel aan bij de wens van een veiliger samenleving, omdat er gezorgd wordt

dat mensen niet opnieuw in de fout gaan – dit is echter iets wat je de mensen uit moet leggen, aldus El Maach. Ook benadrukt hij dat het bij wijkrechtspraak allerm minst om een ‘soft’ traject gaat. ‘Bij een gewone rechtbank hoef je als verdachte niets. Bij de wijkrechtbank daarentegen moet je als verdachte aan de slag. Je moet echt meewerken. Het is daarom een zwaarder traject’.

Tot slot wijst de praktijk uit dat het voor de wijkrechtbank moeilijk is om geschikte casussen te krijgen. Niet alleen is de wijkrechtbank afhankelijk van het OM als het om aanvoer van zaken gaat, maar ook moet de verdachte instemmen met een procedure bij de wijkrechtbank. De motieven van de wijkrechtbank worden echter niet altijd vertrouwd door verdachten volgens El Maach, die hier een belangrijke opgave voor de wijkrechtbank ziet.

Het gebrek aan zaken is een probleem waar meerdere experimenten op het terrein van maatschappelijk effectieve rechtspraak en/of gebiedsgericht rechtdoen mee te maken hebben. Ook Justitie in de buurt kampte met een vrij gering aantal meldingen, evenals de positief geëvalueerde Noord-Nederlandse Spreekrechter, die civiele zaken behandelde en inzette op ‘een goed gesprek en desnoods een vonnis’ (Hertogh e.a. 2018). En hetzelfde geldt nu voor de in september 2018 gestarte Rotterdamse regelrechter, die eveneens probeert civiele geschillen op te lossen zonder uitspraak te doen (Kooyman 27 februari 2020).

Volgens rechter en bijzonder hoogleraar Maatschappelijke Effectiviteit van de Rechtspleging aan de Universiteit Leiden Rogier Hartendorp ligt de oorzaak hiervan in het feit dat bij veel pilots een wettelijke basis ontbreekt die verplichte deelname mogelijk maakt. De wijkrechtspraak in Eindhoven, zo benadrukt El Maach, is een proeftuin. ‘Het gaat er vooral om via kleine stapjes heel veel te leren’. Dit betekent ook dat het de rechtbank Oost-Brabant niet per se te doen is om zich duurzaam te vestigen in Oud-Woensel.

Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)

Ook de rechtbank Rotterdam – in samenwerking met het NPRZ, het OM, de politie, de gemeente, de sociale advocatuur en het Zorg- en Veiligheidshuis – is begin 2020 een pilot gestart met wijkrechtspraak. Voor inspiratie werd er wederom gekeken naar de community court in Red Hook, alsmede naar de ervaringen met de ‘eigen’ regelrechter die ook soms de buurt intrekt. Initiatiefneemster van de wijkrechtspraak officier van justitie Loes van der Wees looft de ‘opgestroopte mouwen mentaliteit’ van de regelrechters.

Ten opzichte van haar Eindhovense tegenhanger heeft de wijkrechtspraak in Rotterdam een ruimere jurisdictie, omdat er vanuit verschillende rechtsgebieden ingang is tot de wijkrechtspraak. Waar er meerdere zaken spelen rond een persoon, wordt er net als bij de wijkrechtbank in Eindhoven geprobeerd zaken te bundelen. Bij strafzaken dient het wederom te gaan om lichte feiten waarvoor de politierechter bevoegd is uitspraak te doen. Wel zijn, in het geval van een strafzaak, de ingangseisen voor deelname aan het traject soepeler. Een verdachte moet ‘een zekere bereidheid tonen tot medewerking’, zo stelt Van der Wees, daaraan toevoegend dat de wijkrechtspraak bedoeld is als kans om tot een meeromvattende oplossing van problemen te komen.

Als pilotgebied voor de tweejarige proef is gekozen voor Hillesluis en Bloemhof, beide wijken met sociale achterstand waar tegelijkertijd al een netwerk van hulpverlening aanwezig is. De inzet van de rechtbank, mits de wijkrechtbank van meerwaarde blijkt bij evaluatie van de pilot, is om zich blijvend te vestigen in het gebied. ‘Als er een boom valt midden in het bos en niemand hoort het, maakt hij dan geluid?’ haalt Van der Wees een beroemd filosofisch raadsel aan. ‘Juist in kansarme wijken, waarbij de afstand tussen burger en de overheid vaak heel groot is, is het belangrijk dat men ziet dat er recht gedaan wordt’.

Er wordt ook vanuit andere justitiële organisaties geëxperimenteerd met gebiedsgericht rechtdoen binnen de kaders van het NPRZ. Twee daarvan worden hier kort uitgelicht: reclassering in de buurt en het rolmodellenproject.

Bij ‘reclassering in de buurt’ vestigde Reclassering Nederland zich in 2016 in een pand van de gemeente (naast het politiebureau) in de wijk Pendrecht en een jaar later, wegens succes, ook nog in een viertal andere wijken in Rotterdam-Zuid. Het traject is gericht op zogenaamde HIT'ers (*High Impact Targets*): personen die in de afgelopen drie jaar (en in het geval van minderjarigen twee jaar) veroordeeld zijn voor *High Impact Crimes* zoals woninginbraken, overvallen en straatroof. Het zijn mensen, vaak jongvolwassenen, die in veel gevallen kampen met een opstapeling van problemen als werkloosheid en armoede. Ongeveer de helft van de daders zou een licht verstandelijke beperking hebben (Van der Wiele 4 december 2015).

De aanwezigheid in de wijk stelt reclassering in staat om meer oog voor dit soort problemen te hebben en hier beter op in te spelen. Van der Wees, die aan de basis stond van het initiatief: ‘Voorheen was er alleen een kantoor op het Marconiplein. Als mensen dan drie keer niet kwamen opdagen – want te ver weg, et cetera – dan werd gezegd: ‘die werkt niet mee’. Reclassering in de buurt maakt dat de reclasseringsmedewerker een netwerk in de buurt opbouwt; met dat netwerk kan zij of hij contact opnemen, bijvoorbeeld als een veroordeelde niet op komt dagen. Een wijkagent weet vaak eerder dat iemand een nieuwe vriendin heeft waar hij te vinden is. Diezelfde wijkagent kan bijvoorbeeld ook een vader bellen en zeggen dat het belangrijk is dat zijn zoon komt en uitleggen wat de gevolgen zijn als hij zijn taakstraf niet doet. Die nabijheid is belangrijk. Je moet het een tijdje meemaken om te snappen hoe het is om in zo’n wijk te wonen.’

Het rolmodellenproject uit 2019 betrof een samenwerking tussen NPRZ, Halt en Jongerenwerk op Zuid. De pilot beoogde jongeren na het afronden van een Halt-traject zes maanden te koppelen aan een rolmodel uit de wijk om op deze manier bij te dragen aan het voorkomen van recidive. Rolmodellen als ‘*credible messengers*’ met wie jongeren interacteren en betekenisvolle relaties opbouwen: het is een interventie die vooral in de

Verenigde Staten vaker ingezet wordt en tot positieve effecten heeft geleid – zij het vaak bescheiden (Andriessen 2019). Wegens het uitblijven van casussen deden er uiteindelijk slechts een beperkt aantal koppels mee aan de pilot. Ook bleek het moeilijk om rolmodellen uit de wijk te werven – ex-delinquenten waren bijvoorbeeld uitgesloten vanwege het vereiste van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Vanuit praktische overwegingen werd gekozen voor stagiaires van het jongerenwerk.

Desalniettemin toont de pilot voorzichtig de mogelijkheden van het inzetten van wijkbewoners om jongeren op het rechte pad te houden of te brengen. Dat gezegd hebbende, de evaluatie van de pilot wijst op het organisatorische maatwerk dat hiervoor vereist is en dat zich dient voor te staan op een nauwkeurige selectie, matching en ondersteuning van de koppels – zaken die in het rolmodellenproject meer aandacht hadden kunnen krijgen (Andriessen 2019). Ook lijkt een profilering als hulpverlener van het rolmodel, wat bij stagiair jongerenwerkers op de loer ligt, een betekenisvolle relatie met de jongere in de weg te staan.

Lessen trekken

Er is een nieuw momentum ontstaan voor het inbrengen van de justitiële functie in lokale situaties. We constateren dat de veiligheidsproblematiek is veranderd - met name de drugsindustrie slaat haar tentakels uit naar wijken met weinig kansen op een goede toekomst. Bovendien hebben gemeenten vanwege de verantwoordelijkheid voor het sociale domein behoefte aan een justitiële functie aan de randen van haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Gemeenten kunnen niet meer zonder Justitie. In reguliere omstandigheden volstaat de samenwerking via de driehoek (en die kan soms beter). Maar in de wijken waar de weerbaarheid tegen (ondermijnende) criminaliteit moet worden versterkt, kan Justitie er niet omheen een meer prominente rol te vervullen. Dat kan op verschillende manieren – via een wijkrechtbank of een actieve officier van justitie. Als die maar functioneert als geïntegreerd sluitstuk, dat aansluit op het professionele netwerk in de wijken.

5 De inrichting van een sluitstuk

In deze slotparagraaf geven we antwoord op de vraag hoe gebiedsgericht recht doen optimaal vormgegeven kan worden. Wat betekent het dat de justitiële functie actief aanwezig moet zijn in de wijk als onderdeel van een sociaal offensief? We willen daarbij mogelijke bezwaren op voorhand zien te ontzenuwen.

We hebben in dit essay het nodige overhoop gehaald. Dat is niet zonder reden. De wereld van het recht is groot, ingewikkeld en zelf-referentieel. Ze heeft een enorme centripetale kracht: wetten, maatregelen en organisaties verwijzen in hun functie en onderbouwing naar elkaar. Daaraan ontleent het voor een belangrijk deel zijn legitimiteit. Het is als normatief systeem zonder materieel of wiskundig fundament afhankelijk van zijn eigen logica. Dat maakt het sterk, maar moeilijk om te veranderen.

Het justitiële apparaat – met al zijn organisaties en vertakkingen – is gebouwd op deze normatieve systematiek, en heeft daarmee maatschappelijk betekenis. Deze komt tot stand in een variatie van interventies, die bepalend zijn voor de mate waarin het door de samenleving wordt vertrouwd en onderschreven. Dan gaat het om rechtspleging (straf- en civiel), kindbeschermingsmaatregelen, reclasseringstoezicht, Halt-interventies, slachtofferhulp – we nemen ze samen onder de noemer ‘justitiële functie’. De verwachtingen ten aanzien van deze functie zijn aan veranderingen onderhevig – het rechtssysteem móet ondanks zijn zwaarte dus wel meebewegen.

Het recht was lange tijd een aangelegenheid voor juristen, maar sinds de jaren zeventig van de 20^e eeuw is het steeds meer een maatschappelijke aangelegenheid geworden. Dat wil zeggen, iedereen c.q. de media bemoeien zich ermee, en het is niet gauw goed. Zoals socioloog en jurist Kees Schuyt ooit schreef: het recht is digitaal in een analoge wereld. Justitiële interventies impliceren altijd een beslissing in een problematische situatie. Die moet niet lichtvaardig genomen worden. De vraag naar ‘de justitiële functie bij sociale achterstand’ behoeft dus veel woorden vanwege de robuustheid van de wereld van het recht – lezer, dank voor uw geduld.

Het instrumentarium

Hoeveel er ook geschreven is over de vermaatschappelijking van het recht en ondanks alle pilots die er zijn, is de praktijk weerbarstig gebleken. De koers van het rechtssysteem, waar de justitiële functie op is gebaseerd, laat zich niet gemakkelijk verleggen. Een geïntegreerde casusbehandeling in de wijk lijkt een brug te ver als de wil tot verandering ontbreekt. We constateren desalniettemin een groeiende behoefte om vanuit het rechtssysteem bij te dragen aan toekomstperspectief in probleemsituaties. We zijn daar diverse begrippen voor tegengekomen: responsief recht, relevant recht, maatschappelijk effectief recht. We hebben voorbeelden laten zien van hoe ambitie vorm kan krijgen.

Het werk van het OM en de ZM is van oudsher casusgericht. Gebiedsgericht recht doen betekent de inzet van interventies die de lokale situatie in zich bergen. Het gaat over wat Cavadino en Dignan (2006) ‘insluitende’ straffen noemen. Iets breder gezegd, om interventies die justitiabelen in de samenleving houden of ze daarin weer een plek geven (Boone 2012). En omgekeerd om interventies die de lokale samenleving ook ten goede komen. Een aantal van deze interventies zijn al de revue gepasseerd. Wat opvalt is dat de mogelijkheden voor gebiedsgericht recht doen er gewoon zijn. Er is een wereld te winnen als ze in het kader van een versterking van de wijk ook daadwerkelijk worden ingezet. We onderscheiden vier categorieën in het instrumentarium van de justitiële functie.

Aanwezigheid en zichtbaarheid

- Gebruik maken van buurtlocaties, zoals buurthuis, politiebureau of cultureel centrum
- Inzet van mobiele middelen (bijvoorbeeld een bus met een rijdende rechter)
- Wijkspreekuur vanuit het parket of een andere justitiële organisatie
- In het algemeen: het black robe-effect

Juridisch – strafrechtelijke interventies

- Straf onder voorwaarden van sociale aanwijzingen
- Taak- en leerstraffen ten behoeve van de community
- Voorwaardelijk sepot met sociale aanwijzingen
- Terugverwijzen naar OM (voor sepot of afdoening)
- Snelrecht (ZSM)
- Dader-slachtoffer bemiddeling
- Waarschuwing met sociale aanwijzingen

Juridisch – sociale interventies

- Schuldenregeling
- Civielrechtelijke bemiddeling
- Buurtbemiddeling
- Met andere partijen afgestemde kindbeschermingsmaatregelen
- Met andere partijen afgestemde nazorg en toezicht (reclassering)
- Met andere partijen afgestemde Halt-maatregelen
- Met andere partijen afgestemde slachtofferhulp

Beleidsmatig

- Beleidsoverleg algemeen
- Casusoverleg
- Inwinnen omgevingsadvies

Veel van deze interventies vinden nu al plaats. De lijst is bovendien nog aan te vullen met andere mogelijkheden. Waar het om gaat is te laten zien dat in de praktijk andere werkwijzen voorhanden of te overwegen zijn, die momenteel buiten de routines vallen. Wij zijn van mening dat een justitiële functie die ertoe doet vooral vorm krijgt vanuit het begrip van de justitiële functie binnen groter maatschappelijk verband. Het is voor een belangrijk deel een houdingskwestie op basis van drie principes.

Drie principes van gebiedsgericht rechtdoen

Onze beschouwing – theoretisch en praktisch – leidt tot drie principes voor gebiedsgericht rechtdoen. Ze zijn relevant voor alle organisaties die uitvoering geven aan de justitiële functie, inclusief de rechtsspraak. Als deze organisaties er in de betrokken buurten echt toe willen doen, werken ze *probleemgericht dus integraal, laagdrempelig dus nabij en duurzaam dus betrokken*.

1. Probleemgericht dus integraal – Justitie draait om zaken. Dat is per definitie het geval. Maar gebiedsgericht rechtdoen betreft de wijze waarop een zaak wordt benaderd, zowel in de diepte als in de breedte: de levensloop en de omgeving zijn beide van belang. Een zaak is een incident, maar dat incident vindt plaats binnen een sociale context. Het delict van een jongere kan van alles te maken hebben met problematiek thuis. Er is in wijken met weinig perspectief vaak sprake van multi-problematiek. Deze werkt als voedingsbodem, als complex van oorzaken van een incident.

Inzicht in dat complex draagt bij aan de effectiviteit van de interventie. Dat is in het reguliere rechtssysteem ook al het geval. In een gebiedsgerichte probleemoriëntatie ontstaat de mogelijkheid om in samenhang met andere organisaties en interventies een justitiële duw in de goede richting te geven. Er kan zelfs voorafgaand aan incidenten gewerkt worden aan het voorkomen en wegwerken van condities en factoren die tot zaken kunnen leiden. Een dergelijke preventief effect kan niet anders dan in samenwerking met andere partijen worden bereikt.

2. Laagdrempelig dus nabij – we constateerden dat de justitiële functie steeds verder weg van burgers en hun problemen is komen te staan. Vanzelfsprekend is laagdrempeligheid ook op afstand te realiseren. Maar uit de besproken voorbeelden blijkt dat nabijheid een grote rol speelt. Veel bewoners van wijken met weinig perspectief ervaren een enorme afstand ten opzichte van justitiële organisaties, zowel mentaal als fysiek. Laagdrempeligheid en nabijheid hebben met andere woorden veel met elkaar te maken. *Justice de la proximité!*

Dat hoeft niet per se te betekenen dat justitiële organisaties zich daadwerkelijk in een buurt vestigen. In dat geval zou door organisaties al gauw de onhaalbaarheidskaart worden getrokken. Voor gebiedsgericht werken is het vooral van belang dat de betrokken vertegenwoordigers bereid zijn om ter plekke aanwezig te zijn. De Zorg- en Veiligheidshuizen zouden heel goed als platform kunnen dienen om van daaruit gebiedsgerichte acupunctuur te plegen. Dat geldt niet alleen voor het contact met de justitiabelen, maar ook voor de partnerorganisaties die in die buurt werken. De besproken voorbeelden leren dat voor het draagvlak en de effectiviteit fysieke aanwezigheid van de justitiële functie wel de betere optie is.

3. Rechtvaardig dus betrokken – diverse respondenten benadrukken dat de interventie gericht moet zijn op een duurzaam effect. Daarbij wordt nadrukkelijk verwezen naar de betrokkenheid van de justitiële professional bij de uitvoering van de interventie en de ontwikkeling van de betrokkene. Dat is een grote investering die in samenspraak met partners kan plaatsvinden: politie en reclassering kunnen bijvoorbeeld toezicht houden op naleving van een interventie. Het geeft mensen het gevoel dat er naar ze wordt omgekeken.

In dat verband koppelen we ook de begrippen rechtvaardigheid en empathie aan dit principe. Uit de omvangrijke literatuur over procedurele rechtvaardigheid is bekend dat een goede bejegening cruciaal is voor de blijvende betekenis van gebiedsgericht rechtdoen. Het gaat om een bepaald type *'judicial skills and interpersonal qualities'* (Lee e.a. 182). Ook in onze interviews klinkt het belang door van je te kunnen verplaatsen in de justitiabele. Loes van der Wees: 'Je moet het een tijdje meemaken om te snappen hoe het is om in zo'n wijk te wonen.' Justitie kan juist in haar gezagsfunctie aan bewoners het gevoel geven dat er naar ze wordt omgekeken en dat ze niet aan hun lot worden overgelaten.

Wat zijn de barrières?

Relevant, responsief, effectief recht – het is makkelijk bepleit, maar moeilijk om te realiseren. We kennen de lessen van Justitie in de buurt, van Red Hook, van de recente Nederlandse initiatieven. Zo gemakkelijk is het klaarblijkelijk niet om gebiedsgericht recht te doen. We bespreken de uitdagingen onder twee noemers: 'het moet gewild worden' en 'praktische bezwaren'.

Resistance to change

We komen het vaak tegen, niet alleen bij Justitie. Samenwerken veronderstelt de wil tot samenwerken. Twee grote factoren staan die wil in de weg: het menselijk tekort en de institutionele logica. Het eerste slaat op het feit dat mensen in beperkte mate in staat blijken (informatie) te delen, elkaar wat te gunnen en over de eigen belangen heen te kijken. Het gaat beter naarmate we ons identificeren met de ander en als er een gezamenlijke vijand of doel is. Het tweede heeft te maken met de (financiële) organisatiebelangen, de organisatiecultuur en de openheid van de organisatie. Aan wil tot samenwerken moet dus gewerkt worden.

In de weezin tot samenwerken speelt zoiets als *resistance to change*. Mensen zijn vaak behoudend en wijken niet graag af van bestaande routines en verworvenheden. Een bekend geluid bij nieuwe voorstellen is 'het is niets voor ons' of 'dat doen we al' – soms geopperd in één zin. Tegen deze achtergrond wordt bij verandering vaak ingezet op *'the willing'* en bij samenwerking op *'the coalition of the willing'*. Deze strategie werd bijvoorbeeld gekozen bij de ontwikkeling van Justitie in de buurt. Het risico van deze strategie is dat zij niet verankerd is in de rest van de organisatie, met name in de top. Een initiatief is dan zo om zeep geholpen – zoals het geval was bij Justitie in de buurt.

Een belangrijk verschil met de jaren negentig is dat de huidige criminele dreiging de staat uitdaagt. Dit komt door het excessieve en demonstratieve geweld, waarmee de staat openlijk de maat wordt genomen. Maar het geldt vooral voor de verborgen impact

die met name de drugsindustrie heeft op de samenleving: de ontwrichting van wijken, de uitholling van reguliere systemen, corrumpering van reguliere functies. Waar het demonstratieve geweld de rechtsstaat aan de voorkant aanvalt, proberen de meer verborgen krachten diezelfde rechtsstaat aan de achterkant leeg te zuigen. Verandering zal daardoor waarschijnlijk meer van binnenuit gewild worden.

Ideële en praktische bezwaren

Verankering in de organisatie kan op allerhande problemen stuiten. In ideële zin gaat het om tegenwerpingen als:

- Justitie is geen maatschappelijk werk
- De onafhankelijkheid is in het geding (want subjectiever)
- Het risico van legitimatieverlies (bijvoorbeeld bij uitblijven van succes)

Het gaat hier zonder meer om relevante thema's: rolvastheid, onafhankelijkheid en legitimiteit. Er zal in de praktijk terdege rekening mee moeten worden gerekend. Van belang is dat de justitiële functie gekoppeld blijft aan concrete beslissingen in zaken. Justitie is nu eenmaal een casusgerichte organisatie. Maar de behandeling van de zaken is meer dan 'het reguliere zaken draaien' gericht op het oplossen van sociale problemen. Buiten de zaken om wordt bovendien met andere partijen gedacht over afstemming van interventies en het (preventief) aanpakken van risico's. Zoals Rogier Hartendorp zei: 'voor dergelijke interventies is verbeeldingskracht misschien wel belangrijker dan kennis van het positieve recht.'

Er zijn ook praktische kwesties die om aandacht vragen. Zo blijkt er vaak een gebrek aan aanlevering van zaken te zijn. Er wordt te weinig doorverwezen en justitiabelen prefereren vaak een naar hun idee échte afhandeling van zaken op de rechtbank. Communicatie, zowel intern als ten opzichte van de partners en de bewoners blijkt cruciaal. Men moet meegenomen worden in een 'nieuwewetse' werkwijze van de justitiële functie. Overigens komt ook het omgekeerde voor. Met name tussen zorg en politie/Justitie

bestaat vaak het gevoel dat zaken 'over de schutting' worden gegooid. Ook hiervoor is persoonlijke communicatie over en weer van groot belang.

Tot besluit

Invzetten op *legitimiteit* van gebiedsgericht recht doen is cruciaal. Een gebiedsgerichte justitiële functie dient als positief te worden ervaren door de bewoners, niet als een nieuwe manier om te disciplineren: orde en gezag met instemming, niet louter afgedwongen. Het betekent ook dat Justitie zich voor een fors aantal jaren moet committeren, en moet voorkomen dat het deel wordt van de vermaledijde projectencarrousel. Daar staat tegenover dat de harde georganiseerde misdaad zich weinig gelegen zal laten liggen aan de hier bepleite gebiedsgerichte aansluiting van Justitie.

We bepleiten een inzet van Justitie voor het creëren van weerbare wijken. Het is een benadering die niet in de plaats komt van hard justitieel optreden, maar er naast staat om facilitering van de drugsindustrie (hand- en spandiensten, drugsrunners) tegen te gaan. Het is een justitiële functie die het mogelijk maakt een andere weg te kiezen dan via de loper die door de criminele groepen wordt uitgerold. Justitie opent een tweede, responsief spoor gericht op een betere toekomst van de wijk.

Justitie is in laatste instantie de laatste instantie. Het was de opening van ons essay. We schreven het vanuit de volle overtuiging dat in de wijken waar de misdaad een voedingsbodem vindt, bewoners een ander perspectief verdienen. Dan gaat het over wonen, zorg, werk, onderwijs, maar dus ook over de justitiële functie. Zij levert het sluitstuk van een geloofwaardig maatschappelijk offensief. Zij intervenueert met gezag omdat ze over dwangmiddelen beschikt. De justitiële functie ondersteunt de regulerende partijen (politie, belastingdienst, handhaving), die op hun beurt weer ruggensteun bieden aan het onderwijs, de zorg, private partijen. Justitie moet meer van achteruit naar voren leren voetballen.

Bijlage 1

Criminaliteitspreventieve maatregelen tegen georganiseerde misdaad (De Waard 2020).

| Primair dadergericht | Secundair dadergericht | Tertiair dadergericht |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Reduceren van vroegtijdig schoolverlaten • Bewustwording van criminele activiteiten • Gerichte communicatie op doelgroepen (misdad loont niet) • Positieve rolmodellen (sport, muziek) • Ophogen pakkans | <ul style="list-style-type: none"> • Aanpak rijzende sterren • Aanbieden positieve alternatieven • Gezinsondersteuning / multi-probleem • Doorbreken groepsdynamische processen • Coaching door significante mentoren • Focus op faciliteerders (risicoberoepen) • Vroegsignalering bij risicogroepen • Selectieve TOP-X-aanpak | <ul style="list-style-type: none"> • Intensief reclasseringstoezicht • Elektronisch huisarrest • Naming and shaming van faciliteerders • Schuldsanering • Serious crime prevention order (VK) • Geografische reallocatie van drugsproducenten (high level) • Selectie van gedetineerden in penitentiaire inrichtingen • Aanbieden nieuwe / alternatieve levensstijl • Uittredingsprogramma's • Aanpak criminele kopstukken • Ophogen strafmaat Opiumwet en daarmee ophogen afschrikking |
| Primair situationeel gericht | Secundair situationeel gericht | Tertiair situationeel gericht |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ophogen reputatie buurten • Exploitatievergunning • Huisvestingsvergunning • Verklaring Omtrent Gedrag • Convenant hennepkwekerijen • Cameratoezicht • Zero tolerance beleid | <ul style="list-style-type: none"> • Screening en harde gedragscodes • Preventieve doorlichting risicobranches • Wet BIBOB • Uitsterfbeleid • Gebiedsontzegging • Bestuursdwang • Convenant Vrijplaatsen <p>Screening niet traditionele financiële instellingen</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Focus underground banking • Terugdringen illegale wapens • Wet Damocles • Wet Victor • Noodverordening • Bestuurlijke ophouding • Preventief fouilleren • Sluiting / onteigening |
| Primair slachtoffergericht | Secundair slachtoffergericht | Tertiair slachtoffergericht |
| <ul style="list-style-type: none"> • Creëren bewustzijn van georganiseerde criminaliteit • Weerbaarheidstraining • Aangiftebereidheid verhogen via (financiële incentives) • Meld Misdad Anoniem / Crime Stoppers | <ul style="list-style-type: none"> • Ophogen bewustwording slachtofferschap • Tegen gaan van 'katvangers-problematiek' • Spreidingsbeleid 'moeilijke huurders' • Reductie vraagkant naar illegale middelen | <ul style="list-style-type: none"> • Protectie van slachtoffers / getuigen • Preventie van herhaald slachtofferschap • 'Hot spot aanpak' • Toezicht op illegale arbeid |

Bijlage 2

Voor dit essay zijn we dank verschuldigd aan onderstaande personen, met wie we een uitgebreid gesprek voerden.

Leonie Aarsen (adviseur Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

Milou Andriessen (gesproken in het kader van haar scriptie voor de master criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam)

Rogier Hartendorp (rechter en bijzonder hoogleraar Maatschappelijke Effectiviteit van de Rechtspleging aan de Universiteit Leiden)

Esther Jongeneel (manager Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond en voorzitter van de Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen)

Mounir El Maach (projectleider van de wijkrechtbank van de rechtbank Oost-Brabant)

Jaap de Waard (adviseur ministerie van Justitie en Veiligheid)

Loes van der Wees (officier van justitie bij Nationaal Programma Rotterdam Zuid)

- Andriessen, M. 2019. *De inzet van een rolmodel in het proces van desistance van jongeren na een Halt-traject: Kwalitatief onderzoek naar de pilot van het rolmodellenproject Rotterdam-Zuid*. Masterscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Blad, J.R. 1996. Neighborhood-centred conflict mediation, the San Francisco example. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 4(1), p. 90-107.
- Boone, M.M. 2012. *Eigen boeven eerst: Insluiting en uitsluiting in de sanctietoepassing*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Boutellier, H. 1996. *Justitie in de buurt: Een startnotitie over een nieuwe justitiële functie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Boutellier, H. 1997. Right to the community: Neighbourhood justice in the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 5(4), p. 43-52.
- Boutellier, H. 2019. *De andere kant van de medaille. Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: VNG
- Boutellier, H., Boelens, M. en Hermens, N. 2019. *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.
- Cavadino, M. en Dignan, J. 2006. *Penal systems: A comparative approach*. London: Sage.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. 2019. *Dit is DJI: In cijfers en feiten*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Dijkstra, S. De 'rechter nieuwe stijl': De achterliggende filosofie en enkele kritische kanttekeningen. *Nederlands Juristenblad*, 89, p. 841-847.
- Ezinga, M., L. Drost, M. Odekerken, H. Boutellier en A. Schilder (2019). *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Frissen, P., 't Hart, P., Hoog, J. de, Oorschot, K. van, en Chin-A-Fat, N. 2014. *Governance in de rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Hertogh, M. Batting, M. Boxum, C. Struiksmā, N. en Veen, C. 2018. "Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?": *Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Hobbs, D. 1998. Going down the glocal: The local context of organized crime. *The Howard Journal*, 37(4), p. 407-422.
- Kooyman, M. 27 februari 2020. De 'wijkrechter' houdt zitting dicht bij de Rotterdammers. *NRC-Handelsblad*, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/27/de-wijkrechter-houdt-zitting-dicht-bij-de-rotterdammers-a3991845>.
- Lee, C. G., Cheesman, F. L., Rottman, D. B., Swaner, R., Lambson, S. Rempel, M. en Curtis, R. 2013. *A community court grows in Brooklyn: A comprehensive evaluation of the Red Hook Community Justice Center*. National Center for State Courts.
- Leidelsemeijer, K. Frissen, J. en van Iersel, J. 2020. *Veerkracht in het corporatiebezit: De update: een jaar later, twee jaar verder...* Aedes.
- Luykx, F. en Grapendaal, M. 1999. *Justitie in de buurt: Een evaluatie van vier experimenten*. Den Haag: WODC.
- Meerjarenagenda Zorg- en Veiligheidshuizen 2017-2020, <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/meerjarenagenda-zorg-en-veiligheidshuizen.pdf>
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2010. *Veiligheidshuizen: Achtergronden, doelstellingen, borging en verdere ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. 2017. *Koers & kansen: Whitepaper, over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nonet, P. en Selznick, P. 1978. *Law & society in transition: Toward responsive law*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Opstelten, I.W. 2013. Kamerstuk 29628, nr. 390. *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*.
- Pound, R. 1910. Law in books and law in action. *American Law Review*, 44, p. 12 - 36.
- Raad voor de Rechtspraak. 2016. *Rechtspraak die ertoe doet: Rechter over rechtspraak anno 2016*.
- Rechtspraak. z.d. *Maatschappelijk effectieve rechtspraak*, <https://www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>.

Rechtspraak. 9 mei 2019. *Reportage: Community Court krijgt Nederlands gezicht*, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Community-court-krijgt-nederlands-gezicht.aspx>.

Rovers, B. en Hoogeveen, C. 2016. *Landelijk kader voor de veiligheidshuizen: Invoering, ontwikkelingen en knelpunten*. 's-Hertogenbosch: BTVO.

Scheltema, M. 2015. 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/9, p. 37-41.

Sociaal Cultureel Planbureau. 2015. *De sociale staat van Nederland*. Den Haag.

Steen, M. van der, Schram, J. Chin-A-Fat, N. en Scherpenisse, J. 2016. *Ondermijning ondermijnd: Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Taylor, B. 2016. *Lessons from community courts: Strategies on criminal justice reform from a defense attorney*. Center for Court Innovation.

Tomasic, R. 1982. Mediation as an alternative to adjudication: Rhetoric and reality in the neighborhood justice movement. In R. Tomasic and M. Feeley (reds.), *Neighborhood Justice: An Assessment of an Emerging Idea*. New York: Longman.

Verberk, S. 2011. *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verberk, S. en Noordegraaf, M. 2019. Making court innovation work: experiences and lessons from New York, interview with Greg Berman, director Center for Court Innovation, November 13, 2018. *Rechtstreeks*, 1, p. 16-25.

Verberk, S. 2019. Responsieve rechtspraak? 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' als innovatieproces. *Rechtstreeks*, 1, p. 26-24.

Vugts, P. 8 november 2019. Had justitie de moord op advocaat Wiersum kunnen voorkomen? *Het Parool*, <https://www.parool.nl/amsterdam/had-justitie-de-moord-op-advocaat-wiersum-kunnen-voorkomen~b0ba727f/>.

Waard, J. de. 2020. *Preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een multidimensionale aanpak*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Wacquant, L. 2009. *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Durham and Londen: Duke University Press.

White, G.E. 1972. From sociological jurisprudence to realism: Jurisprudence and social change in early twentieth America. *Victoria Law Review* 58: 999-1028.

Wiele, D. van der. 4 december 2015. Rotterdam zit daders op de huid. *Secondant*, 4.

Wijvekens, A. 1996. Justice de proximité et proximité de la Justice: les maisons de justice et du droit. *Droit et Société*, 33, pp. 363-388.

Colofon

| | |
|---------------------|--|
| Opdrachtgever | Strategisch Beraad Ondernijning |
| Auteurs | Mr. T.D. Peeters Prof. dr. J.C.J. Boutellier |
| Met medewerking van | S. Hendriks, BSW |
| Omslag | Ontwerppartners, Breda |
| Foto | Mr. T.D. Peeters |
| Uitgave | Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl |

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-94-6409-004-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Er is een groeiend besef dat de drugsindustrie steeds meer vat krijgt op kansarme stadswijken. Het leidt tot verdere afglijding van deze wijken. Om bewoners perspectief te geven, is een sociaal offensief noodzakelijk. Maar dan wel inclusief 'de justitiële functie', een term waarin we behalve het Openbaar Ministerie ook de rechtsprekende macht en andere Justitieorganisaties samennemen.

Met dit essay willen we de verbeelding prikkelen over wat de justitiële functie vermag in een situatie van achterstand en verloedering. Het biedt inzicht in eerdere pogingen, huidige praktijken en nieuwe initiatieven. We pleiten voor gebiedsgericht rechtdoen op basis van drie principes die relevant zijn voor alle organisaties die uitvoering geven aan de justitiële functie.