

Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven

De persoon achter het dossier

Nienke Doornbos en Romy Hanoeman

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van: www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak

Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de Raad voor de rechtspraak.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van de Universiteit van Amsterdam/Raad voor de rechtspraak. Universiteit van Amsterdam/Raad voor de rechtspraak aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Raad voor de rechtspraak. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Universiteit van Amsterdam/Raad voor de rechtspraak. Universiteit van Amsterdam/Raad voor de rechtspraak does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

De persoon achter het dossier

Werkwijze en resultaten van de
Wijkrechtbank Eindhoven

Nienke Doornbos en Romy Hanoeman

2021

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. dr. Rogier Hartendorp (voorzitter), rechter rechtbank Den Haag en bijzonder hoogleraar Maatschappelijke Effectieve Rechtspraak, Universiteit Leiden

Leden

Mr. Babs Derksen, senior juridisch medewerker bij de rechtbank Oost-Brabant en projectleider Wijkrechtbank Eindhoven (per 1 oktober 2020)

Prof. dr. Peter Mascini, hoogleraar Empirical Legal Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. mr. dr. Isabeth Mijnares, programmadirecteur straf met zorg bij het OM, bijzonder hoogleraar jeugdstrafrecht in Leiden

Mr. Saskia Sicking, hoofd Afdeling Strategie Raad voor de rechtspraak (per 1 oktober 2020)

Voormalige leden

Mr. Mounir El Maach, bestuursadviseur rechtbank Oost-Brabant en projectleider Wijkrechtbank Eindhoven (tot 1 september 2020)

Dr. Suzanne Verberk, wetenschappelijk adviseur Raad voor de rechtspraak (tot 1 augustus 2020)

Inhoudsopgave

Samenvatting	8
Voorwoord	17
Lijst van afkortingen en organisaties	20
Lijst van tabellen, schema's en zaaksbeschrijvingen	22
1 Inleiding	24
2 Theoretische achtergronden bij probleemoplossende wijkrechtspraak	29
2.1 Community courts: het voorbeeld voor probleemoplossende wijkrechtspraak	29
2.2 Nationale ontwikkelingen: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging	38
2.3 Voor- en tegenargumenten voor probleemoplossende wijkrechtspraak in Nederland	46
2.4 Tot slot	50
3 Opzet en methoden van onderzoek	52
3.1 Doelstelling van het onderzoek	53
3.2 Onderzoeksvraag	53
3.3 Methoden van onderzoek	55
3.4 Beperkingen van het onderzoek	60
3.5 Ethische aspecten	62

4	Opzet en doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven	63
4.1	Aanleiding en achterliggende redenen voor oprichting van een wijkrechtbank	64
4.2	Doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven	68
4.3	Keuzes betreffende doelgroep, reikwijdte en inrichting van de pilot	73
4.4	Buurtbetrokkenheid en (media)aandacht	78
4.5	Voortgaande ontwikkeling	80
4.6	Tot slot	81
5	Procedure en werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven	83
5.1	Professioneel betrokkenen	83
5.2	Overlegstructuren	87
5.3	De procedure bij de wijkrechtbank	88
5.4	De zitting van de wijkrechtbank in de praktijk	92
5.5	Conclusie	96
6	Zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven	97
6.1	Instroom en selectie van zaken in de praktijk	97
6.2	Behandelduur	102
6.3	Achtergrond en delicten van betrokkene	105
6.4	Wijze van afdoening	107
6.5	Betrokkenheid van slachtoffers en wijkbewoners	109
6.6	Recidive	111
6.7	Conclusie	112
7	Ervaringen van professioneel betrokkenen	114
7.1	Rolinvulling	114
7.2	Wat gaat volgens de professioneel betrokkenen goed?	119
7.3	Wat kan volgens de professioneel betrokkenen beter?	122
7.4	Conclusie	132
8	Ervaringen van betrokken verdachten	134

9	Algemene reflectie	140
9.1	De aanpak van de wijkrechtbank ten opzichte van de reguliere (straf) rechtspleging	140
9.2	De aanpak en resultaten van de wijkrechtbank vergeleken met al bestaande of eerdere initiatieven	145
9.3	De wijkrechtbank bezien in het licht van algemene rechtsbeginselen	147
9.4	De rol van de rechter tegen de achtergrond van de kernwaarden van de rechtspraak	154
9.5	Kosten en baten bezien in het licht van de publieke waarde van de wijkrechtbank	161
10	Conclusies en aanbevelingen	168
10.1	Conclusies ten aanzien van het verloop van de pilot (procesevaluatie)	170
10.2	Conclusies ten aanzien van de resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven (effectrapportage)	174
10.3	De meerwaarde van de Wijkrechtbank Eindhoven	182
10.4	Een scenario voor een vervolg	184
10.5	Een 'spiegel voor de rechtspraak'	186
	Literatuur	189
	Bijlage 1 Informatiebrief over het onderzoek voor betrokkenen	194
	Bijlage 2 Interviewvragenlijst betrokkenen	195
	Bijlage 3 Informatiebrief over het onderzoek voor professioneel betrokkenen	197
	Bijlage 4 Interviewvragen professioneel betrokkenen Wijkrechtbank Eindhoven	198
	Bijlage 5 Overzicht van kenmerken per zaak	202

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de werkwijze en resultaten van de pilot Wijkrechtbank Eindhoven: een rechtbank die, naar voorbeeld van Amerikaanse *community courts*, in maart 2019 haar deuren heeft geopend voor verdachten met problemen op verschillende leefgebieden om te komen tot 'probleemoplossende wijkrechtspraak'. Door met behulp van een multidisciplinair team van hulpverleners 'achterliggende problemen' (bijvoorbeeld een verslaving of schuldproblematiek) te adresseren, wil de wijkrechtbank voorkomen dat de betrokkene opnieuw strafbare feiten begaat. De pilot past binnen het streven van de Rechtspraak naar meer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' en is de eerste pilot in Nederland gericht op probleemoplossende strafrechtspleging.

Het onderzoek naar de wijkrechtbank strekt zich uit over de periode van december 2019 tot juni 2021. De hoofdvraag is:

Hoe verloopt de procedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven in het licht van de aannames en doelstellingen en welke verbeteringen zijn eventueel noodzakelijk om de werkwijze te bestendigen en een breder bereik te geven?

Het betreft een etnografisch, kwalitatief-juridisch onderzoek, gebaseerd op een combinatie van onderzoeksmethoden. Er is literatuuronderzoek verricht naar 'problem-solving justice' in de Verenigde Staten en naar eerdere innovatieve pilots in Nederland. Daarnaast zijn beleidsdocumenten van de Eindhovense pilot geanalyseerd. Voor het empirisch deel van het onderzoek hebben de onderzoekers alle dossiers bestudeerd en 41 zittingen met betrekking tot 27 zaken geobserveerd. Daarnaast zijn 27 professionals geïnterviewd over hun ervaringen, reflecties en bevindingen bij de wijkrechtbank. Ten slotte zijn ook vier betrokken verdachten wier zaak door de Wijkrechtbank Eindhoven is behandeld geïnterviewd (zie hoofdstuk 3 opzet en methoden van onderzoek).

De wijkrechtbank is opgericht om door middel van een persoonsgerichte, probleemoplossende aanpak maatwerk te bieden in zaken van verdachten met multiproblematiek. Als evaluatiekader zijn in dit onderzoek vier specifieke doelstellingen als uitgangspunt genomen: (1) integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek; (2) verbeteren ketensamenwerking, (3) bijdragen aan vermindering van de overlast in de buurt en (4) versterken van de band tussen de rechtspraak en de gemeenschap. Dit waren de doelstellingen die op 1 januari 2020 min of meer waren uitgekristalliseerd; de wijkrechtbank had op dat moment ruim negen maanden ervaring met het behandelen van zaken (zie hoofdstuk 4, opzet en doelstellingen). Bij de evaluatie zijn naast de doelstellingen ook inzichten uit de (internationale) literatuur betrokken. Uit de internationale literatuur komen als voordelen van *community courts* naar voren dat er een verminderde kans op recidive is, dat zaken laagdrempelig, snel en adequaat worden behandeld met veel oog voor de persoon achter een dossier en diens onder de juridische werkelijkheid verscholen 'echte' problemen. Ook de samenwerking tussen justitiepartners en hulpverleners wordt geroemd. In de literatuur over *community courts* wordt ook gewezen op mogelijke bezwaren die zich kunnen voordoen, onder meer het risico dat lichte zaken onnodig worden gecriminaliseerd danwel onder staatsinvloed worden gebracht (in de Engelstalige literatuur *net widening* genoemd), dat sprake zou zijn van ontoereikende expertise bij rechters en de verdediging en een selectieve betrokkenheid van de buurtgemeenschap. In de Nederlandse vakliteratuur zijn ook kanttekeningen geplaatst bij de vrije rol van de rechter bij probleemoplossende rechtspraak. Ook is een terugkerende vraag waarom nu bij uitstek de rechter de regierol zou moeten vervullen (zie hoofdstuk 2 voor het literatuuroverzicht en de theoretische achtergronden bij probleemoplossende wijkrechtspraak).

De procedure en werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven is weergegeven in hoofdstuk 5. De meeste zaken zijn geselecteerd door het Openbaar Ministerie (OM) binnen de zogenoemde ZSM-setting (een setting waarin de officier van justitie in overleg met ketenpartners beslissingen neemt met betrekking tot vervolging van verdachten). Als de betrokkene akkoord gaat met behandeling van zijn of haar zaak in de wijkrechtbank, wordt hij of zij in contact gebracht met een advocaat die de procedure met de betrokkene bespreekt, een inventarisatie maakt van de problemen op de verschillende leefgebieden en nagaat of de betrokkene welbewust toestemming geeft voor behandeling van de zaak door de wijkrechtbank en voor het delen van zijn/haar gegevens met ketenpartners. Voorafgaand aan de zitting vindt een zogenoemd casusoverleg plaats waar hulpverleners en reclasseringsmedewerkers onder leiding van de procesregisseur van de gemeente een plan van aanpak opstellen dat als advies dient aan de rechter. Ter zitting gaat de rechter uitdrukkelijk het gesprek

aan met de betrokkene en diens raadsman en worden mogelijke oplossingsrichtingen verkend. De afspraken worden opgenomen als bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot of (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf. Als gevolg van een algemene beleidswijziging bij het OM zijn er sinds 1 maart 2021 geen voorwaardelijk sepotzaken meer behandeld door de wijkrechtbank; sindsdien worden voornamelijk dagvaardingszaken behandeld. Deze wijziging bracht mee dat gedurende de pilot ook relatief zwaardere strafzaken aan de wijkrechtbank zijn voorgelegd. Het gaat om veelvoorkomende criminaliteit, zoals diefstal, mishandeling en bedreiging: zaken die normaal gesproken zouden worden behandeld door de politierechter.

Binnen de pilot zijn beslissingen genomen over de reikwijdte en doelgroep van de pilot en is de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven waar dat nodig werd geacht meerdere keren bijgesteld (zie hoofdstuk 4). Zo is bij aanvang van de pilot besloten om gedurende de eerste fase van de proef niet alleen zaken uit de wijk Oud-Woensel te betrekken, maar uit geheel Eindhoven, om zo voldoende ervaring te kunnen opdoen met de behandeling van zaken volgens de probleemplossende aanpak. Aangezien de instroom van zaken achterbleef bij de verwachting, zijn gedurende de pilot zaken uit heel Eindhoven behandeld. De initiatiefnemers van de wijkrechtbank hoopten vanaf januari 2020 circa dertig zaken per jaar te behandelen, maar uiteindelijk zijn in de 2,5 jaar vanaf de aanvang van de pilot op 18 maart 2019 tot het einde van de onderzoeksperiode op 1 juni 2021 in totaal 54 zaken behandeld: 49 strafzaken en vijf civiele zaken. Redenen voor de achterblijvende instroom zijn dat een aanzienlijk deel van de potentiële betrokkenen niet voldeed aan de criteria (bekennende verdachte met multiproblematiek, licht strafbaar feit, geen noemenswaardige antecedenten, woonachtig in Eindhoven), dat binnen de ZSM-setting verschillende officieren van justitie werkzaam zijn die niet allemaal vertrouwd waren met de pilot, en dat een aantal verdachten na selectie alsnog niet wilden meewerken. Bij de ontwikkeling van de pilot had men vooral jeugdige 'first offenders' voor ogen, maar deze jongeren voldoen veelal niet aan het criterium 'bekennende verdachte' of volgen al een speciaal buitenstrafrechtelijk traject voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een licht strafbaar feit hebben gepleegd (de zogenoemde Halt-afdoening).

Gedurende de pilot is de Wijkrechtbank Eindhoven zich ook op civiele zaken gaan richten, omdat de professionals merkten dat de multiproblematiek van de verdachte zich met enige regelmaat tot civielrechtelijke problemen uitstrekte (bijvoorbeeld een dreigende uithuisplaatsing). De wijkrechtbank is in samenwerking met zorgverzekeraars ook actief op zoek gegaan naar civiele zaken van mensen met multiproblematiek, echter heeft dit weinig zaken opgeleverd. Al met al is gedurende de pilot sprake geweest van 'doelverschuiving', zowel geografisch als qua type zaken,

echter de focus bleef wel gericht op rechtzoekenden met multiproblematiek (zie paragraaf 4.6). Het probleem van 'net widening' dat uit de internationale literatuur naar voren kwam ten aanzien van *community courts* hebben wij in het begin van de onderzoeksperiode ook in Eindhoven opgemerkt, aangezien sommige zaken zeer lichte strafbare feiten betroffen die normaal gesproken met bijvoorbeeld een lage boete zouden zijn afgedaan. Dit probleem is echter ondervangen doordat de wijkrechtbank in de loop der tijd wat zwaardere zaken is gaan behandelen, waarvan niet ter discussie stond dat ze aan de rechter werden voorgelegd.

Het kwantitatieve overzicht met betrekking tot de zaken (hoofdstuk 6) laat zien dat in vrijwel alle strafzaken bijzondere voorwaarden zijn gesteld met een mix van op de persoon toegesneden maatregelen. Er wordt daarbij vooral ingezet op het creëren van een vangnet van hulpverleners met wie de betrokkene verder kan werken aan zijn problemen. De meest voorkomende voorwaarden zijn meldplicht bij de reclassering, ambulante behandeling, begeleid wonen, begeleiding door sociaal-maatschappelijk werk, opname in een afkickkliniek en schuldhelpverlening. Doorgaans hebben betrokkenen een combinatie van twee, drie of meer bijzondere voorwaarden opgelegd gekregen.

In hoofdstuk 6 is ook de achterliggende problematiek geïnventariseerd die in meerdere mate voorkomt bij betrokkenen. Deze bestaat uit psychische problematiek, schulden, verslaving, problemen in de woonsituatie en in mindere mate uit relatieproblemen, lichamelijke problemen en voogdijproblemen. Over een aantal betrokkenen bestaat het vermoeden van een licht verstandelijke beperking.

De gemiddelde behandelduur van de zaken bij de wijkrechtbank is over de drie jaar en tijdens de gehele onderzoeksperiode gedaald. In de wijkrechtbankaanpak komen zaken relatief snel op zitting (gemiddeld binnen 9,7 weken na aanmelding door de advocaat), maar neemt de totale behandelduur meer tijd dan in reguliere zaken (gemiddeld 21,5 weken), aangezien de wijkrechtbank doorgaans een of twee (soms drie) 'terugkomzittingen' houdt om vinger aan de pols te houden of het hulptraject goed op gang komt en de betrokkene nog voldoende inzet vertoont om zelf aan oplossingen voor zijn problemen te werken. Deze werkwijze sluit aan bij het motto van de wijkrechtbank 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend.' Gedurende de onderzoeksperiode heeft de wijkrechtbank 89 keer zitting gehouden.

In het onderzoek zijn zoals gezegd zittingen geobserveerd en interviews gehouden met 27 professioneel betrokkenen, waaronder rechters, juridisch medewerkers, officieren van justitie, advocaten, reclasseringsmedewerkers, gemeentemedewerkers en medewerkers van andere ketenpartners. De resultaten zijn weergegeven in

hoofdstuk 7. De meeste respondenten zijn werkzaam binnen de pilot, maar bewust zijn ook enkele rechters en officieren van justitie geïnterviewd die op afstand staan van de wijkrechtbank. De respondenten die zelf werkzaam zijn binnen de wijkrechtbank noemen de ketenpartnersamenwerking en de korte lijntjes tussen justitiële partners en hulpverlening vanuit het sociaal domein als succesvolle aspecten van Wijkrechtbank Eindhoven. De netwerksamenwerking reikt verder dan praktische dagelijkse contacten. Doordat betrokken partijen in de regel een gezamenlijk doel nastreven (voorkoming van recidive door achterliggende problemen te adresseren), kunnen breedgedragen adviezen worden gegeven. In voorwaardelijk sepotzaken is de officier van justitie bevoegd om een beslissing te nemen, terwijl de rechter de zitting leidt. Hoewel dit in de praktijk niet tot problemen leidde, viel ons op dat deze formele beslissingsbevoegdheidsverdeling niet bij alle respondenten bekend was. Vanwege een beleidswijziging bij het Openbaar Ministerie zijn in maart 2021 de sepotvoorwaarden aangepast. Sindsdien is het officieren van justitie niet langer toegestaan om bijzondere voorwaarden te verbinden aan een sepot of strafbeschikking. Medio 2021 is de wijkrechtbank alleen dagvaardingszaken gaan behandelen. Bij die zaken is het voor iedereen helder dat de formele beslissingsbevoegdheid bij de rechter ligt.

Over het algemeen zijn de betrokken professionals zeer positief over de pilot met de wijkrechtbank en zouden zij graag zien dat het project wordt voortgezet. Als verbeterpunten voor de Wijkrechtbank Eindhoven noemen de professioneel betrokkenen de instroom van zaken, de verbinding met de wijk, de vergoeding van de werkzaamheden voor met name advocaten en dat de rechter betrokkenen die niet volledig meewerken steviger mag aanpakken..

In het onderzoek zijn ook vier personen geïnterviewd die het wijkrechtbanktraject hebben doorlopen. Wij hadden gehoopt op twintig respondenten, echter de betrokkenen bleken zeer moeilijk te benaderen. Ondanks de geringe respons, bieden de ervaringen van betrokkenen waardevolle inzichten in de werkwijze van de wijkrechtbank vanuit het perspectief van 'de directe gebruiker' (hoofdstuk 8). De gesproken betrokkenen zijn allemaal lovend over hun behandeling bij de wijkrechtbank. Vooral de informele en empathische benadering van de rechter heeft indruk op ze gemaakt, waardoor ze zichzelf durfden open te stellen. Ze stonden ná hun behandeling positiever tegenover de rechtspraak dan daarvoor. Over het contact met hun advocaten en andere ketenpartners waren ze eveneens enthousiast. Echter heerste soms verbazing en scepsis over het feit dat sommige ketenpartners met enkel dossierkennis over de betrokkene spraken tijdens de zitting, terwijl ze de betrokkene nooit hadden ontmoet. Ten slotte vonden betrokkenen in twee van de gesproken

gevallen dat ze te streng werden aangepakt en dat hun slachtoffers ook schuld trof. Deze aspecten hebben er echter niet voor gezorgd dat ze achteraf liever niet bij de wijkrechtbank terecht waren gekomen; alle respondenten waren blij met het feit dat hun zaak was voorgelegd aan de wijkrechtbank. Uiteraard kunnen deze bevindingen vanwege de beperkte omvang niet gegeneraliseerd worden naar alle betrokkenen.

Hoofdstuk 9 bevat een meer algemene reflectie van de onderzoekers op de werkwijze en doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven. Daarin is ten eerste gekeken naar verschillen tussen de wijkrechtbankaanpak en aspecten van de reguliere behandeling van strafzaken bij de politierechter. Een systematische vergelijking van beide procedures viel buiten het bestek van het onderzoek; echter zijn de respondenten hierover wel uitvoerig ondervraagd. Daaruit komt naar voren dat bij de wijkrechtbank veel meer tijd wordt genomen voor zaken dan bij de reguliere behandeling van een strafzaak, dat betrokkenen tussentijds worden gemonitord, dat er een intensieve voorbereiding plaatsvindt tussen justitiële ketenpartners en hulpverleners binnen het sociaal domein en dat in sommige zaken ook rechtsgebiedoverstijgend te werk wordt gegaan. Deze kenmerken zijn wellicht elk afzonderlijk niet geheel uniek voor de Wijkrechtbank Eindhoven, echter de combinatie is dat wel.

In hoofdstuk 9 is ook bekeken wat de meerwaarde is van de wijkrechtbankaanpak ten opzichte van al bestaande netwerksamenwerkingen tussen justitiepartners, zoals ZSM of de Zorg- en Veiligheidshuizen. Wij zien die meerwaarde vooral in de betrokkenheid van de verdachte. De gang naar de wijkrechtbank in plaats van de reguliere rechter vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Eenmaal voor de wijkrechtbank wordt commitment van de betrokkene verwacht in de vorm van een bekentenis en erkenning van de problemen alsook in het verantwoordelijkheid nemen voor het te volgen hulptraject. De betrokkene wordt uitvoerig gehoord over de mogelijke oplossingsrichtingen en heeft daar tot op zekere hoogte ook zelf een stem in. Dat is anders dan bij de genoemde andere multidisciplinaire netwerken die ook te maken hebben met betrokkenen met multiproblematiek. Er wordt daar hoofdzakelijk óver de verdachte gesproken en niet mét de verdachte en diens raadsman. Een tweede aspect is dat er binnen de Wijkrechtbank Eindhoven een rechterlijke toets is. Ook dat is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld het Zorg- en Veiligheidshuis of ZSM. De rechter bewaakt een eerlijk procesverloop en de rechtmatigheid en proportionaliteit van de op te leggen voorwaarden.

In paragraaf 9.3 is de wijkrechtbank kritisch tegen het licht gehouden van de rechtsbeginselen equality of arms, proportionaliteit en het gelijkheidsbeginsel. Het beginsel van equality of arms lijkt op het eerste gezicht niet zo van toepassing,

aangezien het om een niet-adversaire procedure gaat, gebaseerd op vrijwilligheid van een bekende verdachte. Bovendien worden betrokkenen bij de Wijkrechtbank Eindhoven door twee advocaten bijgestaan. Hiervoor is gekozen omdat de multiproblematiek van de cliënt specifieke expertise en inzet vergt. Een punt van aandacht betreft echter het risico dat een ketenpartner de gedeelde informatie bijvoorbeeld in een andere juridische procedure ten nadele van de betrokkene gebruikt. Dit is binnen de pilot een enkele keer voorgekomen. Wat betreft het beginsel van proportionaliteit valt op dat de professionals binnen de wijkrechtbank hieraan een andere betekenis geven dan doorgaans in de literatuur gebeurt. De op te leggen straf met voorwaarden wordt niet zozeer afgemeten naar het strafbare feit, maar naar de problematiek van betrokkene. Het gelijkheidsbeginsel zal vooral een rol gaan spelen indien de proef wordt voortgezet: dan moet immers besloten worden wat het fysieke bereik wordt van de wijkrechtbank. Enkele ondervraagde professionals geven de voorkeur aan een 'stadsrechtbank': dat biedt garantie op voldoende zaken en is toch relatief laagdrempelig.

Rechters en officieren die wat meer op afstand van de wijkrechtbank staan, verwoorden een vraag die ook in de literatuur naar voren komt, namelijk of de rechter wel de juiste persoon is om in de regierol van de wijkrechtbank te zitten (paragraaf 9.4). Waarom zou niet een andere instantie dat initiatief nemen; de regierol ter zitting zou dan door een andere professional kunnen worden vervuld. Uit het onderzoek komt naar voren dat het gezag van de rechter, zijn/haar doorzettingsmacht en onafhankelijke positie in combinatie met het feit dat de rechter vanuit zijn/haar opleiding oog heeft voor de rechtsbescherming van de verdachte en een eerlijk proces, de ervaring heeft om zittingen te leiden en met rechtzoekenden te communiceren en over juridisch-inhoudelijke kennis beschikt op verschillende rechtsgebieden voordelen zijn die de rechter geniet boven de andere professionals. Het blijft echter een fundamentele vraag in hoeverre de rechter zich bezig moet houden met achterliggende problematiek en niet-juridische problemen. De beantwoording van deze normatieve vraag vergt een politieke afweging.

Voor de financiering van de pilot is subsidie verkregen vanuit het programma Koers en Kansen van het ministerie van Justitie. De kosten voor de ontwikkeling en uitvoering van de pilot zijn lager uitgevallen dan begroot (paragraaf 9.5). Drie oorzaken liggen hieraan ten grondslag: de achterblijvende aantallen zaken, de coronapandemie (waardoor bijeenkomsten, trainingen en zittingen in het wijkgebouw niet doorgingen) en een efficiënte inzet van personeel. De baten van de wijkrechtbank liggen vooral in de integrale en duurzame aanpak van multiproblematiek en de verbetering van de netwerksamenwerking, wat zich moeilijk

laat uitdrukken in financiële cijfers. Voor voortzetting van de werkwijze van probleemoplossende wijkrechtspraak is het van belang dat in de financieringsstructuur van alle betrokken organisaties meer ruimte komt voor een persoonsgerichte (in plaats van een zaaksgerichte) aanpak.

Ten aanzien van doelbereik wordt in hoofdstuk 10 geconcludeerd dat twee doelstellingen zijn bereikt en twee niet of slechts gedeeltelijk zijn bereikt. Het behalen van de eerste doelstelling - dat de wijkrechtbank toeziet op een integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek - blijkt onder meer uit de inhoudelijke analyse van de opgelegde voorwaarden. In vrijwel alle zaken zijn in de voorwaarden bij het sepot of de straf hulptrajecten opgenomen die gericht zijn op het weerbaarder maken van de persoon in kwestie, op agressievermindering of hulp bij verslaving of geldzorgen. Een ander criterium voor doelbereik was een verminderde kans op recidive. Van de 49 strafzaken die zijn onderzocht heeft in twee gevallen recidive plaatsgevonden. Dat is aanzienlijk minder dan gebruikelijk, echter moet daarbij rekening worden gehouden met het feit dat de periode tussen behandeling van de zaak en de afronding van het onderzoek te kort is om hierover betrouwbare uitspraken te doen. Er is bovendien sprake van een selectiebias, aangezien zaken bij de wijkrechtbank bekende verdachten betreft met relatief lichte strafbare feiten die doorgaans zelf de noodzaak van verandering van hun situatie onderschrijven. Ook de tweede doelstelling - het verbeteren van de ketenpartnersamenwerking - is behaald. De professionals weten elkaar snel te vinden binnen de pilot, waardoor er een breedgedragen advies kan komen en eventuele problemen ook snel verholpen kunnen worden. De samenwerking binnen de pilot heeft geleid tot goede onderlinge afstemming en meer wederzijds begrip en waardering.

De bijdrage van de wijkrechtbank aan het verminderen van de overlast in de buurt is kleiner geweest dan beoogd. Deze derde doelstelling is dan ook niet behaald. Dat heeft te maken met de doelgroep van de Wijkrechtbank Eindhoven: kwetsbare personen met multiproblematiek die erkennen dat zij problemen hebben waarvoor zij hulp nodig hebben, en gemotiveerd zijn om aan een hulp- of zorgtraject mee te werken. Dit zijn over het algemeen niet de mensen waar buurtbewoners de meeste hinder van ondervinden, zoals drugsdealers of veelplegers. Ook de doelstelling het versterken van de band tussen rechtspraak en gemeenschap (de vierde doelstelling) is niet gehaald. De beperkingen als gevolg van de coronapandemie bleken een belemmerende factor. Daarnaast speelt ook een rol dat zaken buiten aanwezigheid van publiek zijn behandeld: voorwaardelijk sepotzaken zijn niet openbaar; dagvaardingszaken zijn wel openbaar; echter is daar geen ruchtbaarheid aan

gegeven, mede vanwege de coronabeperkingen en het feit dat bij de behandeling van de zaken veel achterliggende, persoonlijke problemen naar voren komen. Wij concluderen dat de doelstellingen om enerzijds maatwerk te bieden en anderzijds de overlastproblemen van de buurt te verminderen en de band met de buurt te versterken onderling niet goed verenigbaar zijn.

Samengevat zijn de sterke punten van de wijkrechtbankaanpak de integrale, persoonsgerichte aanpak gericht op maatwerk. De wijkrechtbank is goed in het bieden van hulp aan mensen die klem zitten in de bureaucratie, doordat binnen de netwerksamenwerking schotten tussen en binnen organisaties makkelijker doorbroken kunnen worden. Belangrijk is bovendien dat belemmeringen als gevolg van privacywetgeving binnen het project van de wijkrechtbank zijn weggenomen. Met de toestemming van de betrokkene kunnen gegevens worden gedeeld en kan vrijelijk worden overlegd binnen het netwerk van hulpverleners. Dat maakt het mogelijk om met een gezamenlijk plan van aanpak te komen, waarbij de verdachte nadrukkelijk ook zelf wordt betrokken en actief meewerkt aan zijn problemen op meerdere fronten. De zwakke punten zijn de wijkgerichtheid en de mogelijkheid om overlast in de buurt terug te dringen. Op zaaksniveau kan de Wijkrechtbank Eindhoven op dat laatste punt wel het nodige betekenen, maar de vermindering van overlast die daarmee bereikt wordt is slechts een druppel op de gloeiende plaat.

Hoewel dit rapport alleen betrekking heeft op de Wijkrechtbank Eindhoven, hopen wij met de bevindingen een bredere bijdrage te kunnen leveren aan discussies over het concept probleemoplossende rechtspraak.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van ons onderzoek naar de werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven. Hoewel de bevindingen louter betrekking hebben op deze specifieke wijkrechtbank en niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere wijkrechtbanken (in oprichting of in werking), hopen wij met dit verslag een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de meer algemene discussie over de wenselijkheid en mogelijkheden van probleemoplossende wijkrechtspraak in Nederland. Het onderwerp roept fundamentele vragen op over onder meer de rol en reikwijdte van de rechter, de mogelijkheden en beperkingen van het leveren van maatwerk en de noodzaak om schotten binnen en tussen organisaties te doorbreken. De Wijkrechtbank Eindhoven is naar onze mening een goed voorbeeld van het streven binnen de rechtspleging naar meer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak', maar de bevindingen laten ook zien dat innovatie binnen de rechtspraak niet van vandaag op morgen tot stand komt en doorzettingsvermogen en een lange adem vergt.

In dit voorwoord willen wij allereerst onze respondenten bedanken; hun bijdrage was onmisbaar voor de totstandkoming van dit rapport. Het gaat om rechters, officieren van justitie, advocaten, gemeentelijke ambtenaren, reclasseringsmedewerkers en (juridisch) ondersteunend personeel van de Wijkrechtbank Eindhoven en daarbuiten. Ook de betrokken verdachten die ons te woord wilden staan, willen wij hartelijk danken voor hun bijdrage. Om een genuanceerd beeld te kunnen schetsen, hebben wij niet alleen respondenten binnen de pilot gezocht, maar nadrukkelijk ook kritische professionals en kritische meelezers benaderd die niet zelf bij de pilot waren betrokken. Wij danken de opdrachtgevers - het gerechtsbestuur van de rechtbank Oost-Brabant en de Raad voor de rechtspraak - voor het in ons gestelde vertrouwen. Wij hebben het onderzoek met heel veel plezier en interesse verricht.

Gedurende dit onderzoek hebben wij kunnen steunen op de deskundige adviezen en inhoudelijke feedback van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. mr. Rogier Hartendorp, rechter bij de rechtbank Den Haag en bijzonder hoogleraar

Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak aan de Universiteit Leiden. Leden van de begeleidingscommissie waren mr. Babs Derksen, projectleider van de Wijkrechtbank Eindhoven bij de rechtbank Oost-Brabant, prof. dr. Peter Mascini, hoogleraar Empirical Legal Studies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. mr. Isabeth Mijnaerends, programmadirecteur straf met zorg bij het Openbaar Ministerie en bijzonder hoogleraar jeugdstrafrecht in Leiden en mr. Saskia Sicking, rechter bij de rechtbank Noord-Holland en hoofd Afdeling Strategie Raad voor de rechtspraak. De begeleidingscommissie is vijf keer bijeengewoost en heeft nog last minute schriftelijke feedback geleverd op de laatste versie. Veel dank voor alle constructieve opmerkingen en suggesties. Veel dank zijn wij ook verschuldigd aan mr. Mounir El Maach en dr. Suzanne Verberk, die beiden een belangrijke rol speelden bij de opdrachtverlening en ons bij aanvang van het onderzoek wegwijs hebben gemaakt op het terrein van probleemoplossende strafrechtspleging. Zij maakten tot augustus 2020 deel uit van de begeleidingscommissie.

Het veldwerk kreeg in coronatijd een ander karakter: zo hebben de onderzoekers naast fysieke bijeenkomsten ook zittingen via Skype bijgewoond en de interviews deels in persoon en deels via videoverbinding en telefoon afgenomen. Naar omstandigheden heeft het onderzoek toch goed doorgang kunnen vinden, maar virtuele en reële omstandigheden liepen in deze onwerkelijke tijd soms door elkaar. In dat licht past het wel om de namen van drie voormalige collega's te noemen met wie wij (Nienke althans) *in gedachten* interessante discussies heeft gevoerd naar aanleiding van het onderwerp van dit rapport: dr. Joris Kocken waar het ging om de mogelijkheden en onmogelijkheden van een *multi-door courthouse*, een concept waarbij zaken binnen een rechtbank worden doorgeleid naar de meest geëigende vorm van conflictbeslechting en waarin ruimte is voor mediation en informele probleemoplossing naast rechtspraak; dr. Wibo van Rossum waar het ging om de lusten en soms ook de lasten van het verrichten van empirisch onderzoek binnen de rechtspleging en dr. Roland Eshuis waar het ging om het verschil tussen wetenschappelijke experimenten en pilots en over de betekenis van fysieke nabijheid voor de rechtspraak. Deze collega's zijn in elk geval nooit ver weg.

In *real life* hebben we ons voordeel kunnen doen met de gedegen bespreking vol rijke inzichten van prof. dr.mr. Marijke Malsch naar aanleiding van ons rapport op de gezamenlijke bijeenkomst van het Paul Scholten Centre en het Amsterdam Centre on the Legal Professions and Access to Justice op 29 juni 2021. Overview en goede kritische reflecties kregen wij ook (afzonderlijk van elkaar) van twee andere meelezers, prof. mr. Ruth de Bock en dr. Albert Klijn. Overeenkomsten en verschillen in opzet en uitkomsten van promotieonderzoek en opdrachtonderzoek bespraken wij met Malouke Kuiper Msc. en mr. Elke Olthuis.

Tot april 2020 waren prof. dr. mr. Denis Abels en mr. Annemiek van Verseveld van de Afdeling Strafrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam bij het onderzoek betrokken. Denis Abels heeft een groot deel van paragraaf 2.1 geschreven en met Annemiek van Verseveld heeft Nienke in februari 2020 de eerste interviews afgenomen. Zij kregen echter andere werkzaamheden en moesten daarom hun inbreng staken. Romy Hanoeman is vanaf september 2020 als junior onderzoeker bij het onderzoek betrokken. Prof. dr. Benjamin van Rooij, faculteitsdirecteur Onderzoek en hoogleraar Law and Society bij bovengenoemde faculteit, was als inhoudelijk adviseur aan dit onderzoek verbonden.

Heel veel dank aan iedereen die bereid was om met ons over dit onderwerp van gedachten te wisselen. Eventuele onvolkomenheden in dit rapport komen uiteraard alleen voor onze rekening.

Nienke Doornbos en Romy Hanoeman

Juli 2021

Lijst van afkortingen en organisaties

AVG

Algemene verordening gegevensbescherming.

GDT

Gemeentelijk De-escalatie Team van de gemeente.

GGZ

Geestelijke gezondheidszorg; bij GGZE staat de 'E' voor Eindhoven.

Halt

Een organisatie die zich richt op het voorkomen en bestraffen van jeugdcriminaliteit. De Halt-straft is een buitenstrafrechtelijke aanpak voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een licht strafbaar feit hebben gepleegd.

Lunet zorg

Organisatie voor zorg en ondersteuning voor mensen met een verstandelijke beperking in Zuidoost Brabant.

NEOS

Neos is een regionale organisatie voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, begeleid en beschermd wonen en voor herstelgerichte ondersteuning.

Novadic-Kentron

Organisatie voor verslavingszorg.

OM

Openbaar ministerie.

Wij Eindhoven

Een stichting voor sociaal-maatschappelijk werk, die inwoners van de gemeente Eindhoven die dat nodig hebben ondersteuning biedt op gebieden van het sociaal domein: participatie/inkomen, Wmo-voorzieningen, jeugdhulp en maatschappelijke opvang.

Zorg- en Veiligheidshuis

Een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners, die ten doel heeft om te komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden.

Lijst van afkortingen en organisaties

ZSM Een werkwijze van het Openbaar Ministerie (OM) en politie, om in samenwerking met hun ketenpartners (Reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)) strafzaken met betrekking tot veelvoorkomende criminaliteit versneld af te (kunnen) handelen. Deze term stond bij de introductie in 2011 voor 'Zo snel mogelijk', maar is vrij snel daarna omgedoopt in 'Snel, betekenisvol en zorgvuldig'. ZSM wordt ook wel vertaald als 'Zorgvuldig, Snel en maatwerk'.

Lijst van tabellen, schema's en zaaksbeschrijvingen

Tabellen	Paragraaf
1 Aantal zaken behandeld door de Wijkrechtbank Eindhoven	6.1
2 Redenen waarom verdachten niet konden worden aangemeld	6.1
3 De gemiddelde behandelduur in weken per jaar	6.2
4 Problematiek van de betrokkenen	6.3
5 Delicten die aanleiding gaven voor behandeling bij de Wijkrechtbank Eindhoven	6.3
6 Afdoening van strafzaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven	6.4
7 Opgelegde bijzondere voorwaarden	6.4
8 Begrote en gerealiseerde kosten	9.5

Schema's	Paragraaf
1 Doelstellingen en inrichtingskenmerken wijkrechtbank	4.2
2 Procesverloop in zaken bij de wijkrechtbank	5.3
3 Overeenkomsten en verschillen tussen de Wijkrechtbank Eindhoven en andere werkwijzen	9.2
4 Opbrengsten van netwerksamenwerkingen	9.5
5 Kosten-batenbalans van de Wijkrechtbank Eindhoven	9.5

Zaaksomschrijvingen	Paragraaf
1 Opvliëgend van aard	5.4
2 Een bejaarde brandstichter	6.5
3 Verschil van mening	7.1
4 Man met hond	7.3
5 De dankbare vrouw	9.3
6 De hennepkwekerij	9.3

Inleiding

Een man heeft onenigheid met zijn ex-vrouw en scheldt haar in het openbaar hartgrondig uit. Ook geeft hij haar een flinke duw. De politie moet ingrijpen. Uit het sociaal verhoor door de politie blijkt dat de man geen vast woonadres en geen uitkering heeft. Hij kan geen uitkering krijgen, omdat hij geen vast woonadres heeft. Maar: hij kan ook geen woning krijgen, omdat hij geen uitkering heeft.

Een alleenstaande moeder is alcoholverslaafd en heeft verschillende 'foute' vriendjes. Er is sprake van huiselijk geweld. De vrouw wordt bovendien gekort op haar uitkering en uithuiszetting lijkt aanstaande. Met haar zoon lijkt het bergafwaarts te gaan: hij spijbelt van school en nodigt geregeld thuis vrienden uit om nachtenlang te gamen en te blowen. Dit veroorzaakt geluidsoverlast voor de burens.

Aan de hand van deze fictieve voorbeelden is de Wijkrechtbank Eindhoven opgezet: de eerste wijkrechtbank in Nederland, die officieel op 2 oktober 2019 haar deuren opende. Het doel van de Wijkrechtbank Eindhoven is omschreven als 'het op een duurzame en integrale manier behandelen van multiproblematiek teneinde de leefbaarheid van de buurt te vergroten'.¹ Van multiproblematiek is sprake als er problemen zijn in twee of meer 'leefgebieden', bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting; financiën en psychische en lichamelijke gezondheid.

Bij de wijkrechtbank staat de mens achter het dossier centraal. De wijkrechtbank spreekt niet van 'verdachten' of 'gedaagden', maar van 'betrokkenen'. Justitiële ketenpartners, hulpverleners en stakeholders, waarmee de betrokkene te maken heeft, worden uitgenodigd om gezamenlijk een oplossingsrichting aan te dragen, waardoor de betrokkene weer grip kan krijgen op zijn problemen. Door maatwerk te bieden en gerichte interventies te doen, worden betrokkenen aangespoord om

¹ 'We moeten dieperliggende oorzaken van problemen wegnemen', Nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant 5 juli 2018.

(onder begeleiding van professionals) substantiële problemen op het gebied van wonen, inkomen of gezondheid aan te pakken. Van de betrokkene wordt verwacht dat hij of zij verantwoordelijkheid neemt voor zowel het delict als voor het te starten verbetertraject. De rechter vervult in dit proces een belangrijke regierol en fungeert als 'stok achter de deur' voor het geval de betrokkene onvoldoende meewerkt. Indien de betrokkene zich aan specifieke voorwaarden houdt, seponereert de officier van justitie het strafbare feit of legt de wijkrechter een (deels) voorwaardelijke straf op.

De wijkrechtbank is een proef van de rechtbank Oost-Brabant in samenwerking met het Openbaar Ministerie en de gemeente Eindhoven. Deze proef sluit aan bij de al langer en breder binnen de organisatie van de rechtspraak levende wens om te komen tot meer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'.² Hiermee worden laagdrempelige vormen van rechtspraak bedoeld, waarbij de rechter aandacht besteedt aan onderliggende (maatschappelijke) problematiek en ernaar streeft bij te dragen aan het oplossen van die problematiek. In het kader daarvan zijn er door het hele land initiatieven ('pilots') met wijkrechters die ten doel hebben om de afstand tussen de rechtspraak en burgers te verkleinen, letterlijk en figuurlijk.³ Voorbeelden zijn de Spreekuurrechter, de Rotterdamse Regelrechter, de Haagse Wijkrechter en de Overijsselse Overlegrechter.⁴ Deze wijkrechters zijn of waren gericht op eenvoudige civielrechtelijke geschillen, waaronder burenruzies. De pilot Wijkrechtbank Eindhoven is de eerste wijkrechtbank die primair is opgericht met het oog op probleemoplossende strafrechtspiegeling. Inspiratie voor dit project vond de toenmalige president van de rechtbank Oost-Brabant, Christa Wiertz-Wezenbeek eind 2017 bij een bezoek aan de community courts Red Hook en Brownsville, Brooklyn in New York. In deze wijkvoorzieningen wil de rechtbank door toepassing van principes van *problem-solving justice* verdachten weer een nieuw en hoopvol perspectief bieden. De pilot Wijkrechtbank Eindhoven onderscheidt zich van de andere pilots, doordat het zich specifiek richt op personen met multiproblematiek. Aanvankelijk werden alleen lichte strafzaken voorgelegd aan de wijkrechter, maar eind 2019 is besloten om het bereik van

2 De Rechtspraak 2017.

3 Een overzicht van alle initiatieven is te vinden op <https://www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>. Zie verder het themanummer van Rechtstreeks 2019 (1), 'Innovatie in de rechtspraak: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspiegeling' en het themanummer van Justitiële Verkenningen 2019 (1), 'Rechtspraak om de hoek'. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op het streven van de Rechtspraak om te komen tot een meer maatschappelijk effectieve rechtspiegeling.

4 De pilot met de Spreekuurrechter is geëvalueerd door Hertogh e.a. 2018; de pilots met de Haagse Wijkrechter en de Rotterdamse Regelrechter zijn geëvalueerd door Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveld 2020.

de wijkrechtbank te vergroten en in de toekomst ook civiele zaken van mensen met multiproblematiek aan de wijkrechtbank voor te leggen. In navolging van de Wijkrechtbank Eindhoven zijn onder meer in Rotterdam Zuid ('Wijkrechtspraak op Zuid') en Amsterdam ('Buurtrechter Venserpolder') enigszins vergelijkbare pilots gestart. Aangezien de pilot in Amsterdam ten tijde van ons onderzoek nog in oprichting was en die in Rotterdam nog maar kort in werking was, kon de werkwijze nog niet onderling vergeleken worden. Daar is nog volop ruimte voor vervolgonderzoek.

Bij de start van de pilot is afgesproken dat het project wetenschappelijk geëvalueerd zou worden. Het onderzoeksrapport dat nu voor u ligt is het resultaat van die evaluatie. Deze evaluatie is zowel gericht op de doelstellingen, de werkwijze van de wijkrechtbank en de mogelijkheden ter verbetering daarvan, als op de behaalde resultaten. De doelstellingen, procedure en de rol van de rechter binnen de wijkrechtbank worden bovendien tegen het licht gehouden van eerdere bevindingen uit onderzoek, van strafrechtsbeginselen en algemene rechtsstatelijke beginselen. Het onderzoek richt zich op de behandeling van strafzaken door de Wijkrechtbank Eindhoven; in de onderzoeksperiode zijn te weinig civiele zaken behandeld om daar in dit onderzoek uitspraken over te doen. Wat betreft de civiele zaken wordt daarom volstaan met de weergave van de aantallen en wijze van afdoening daarvan (zie hoofdstuk 6). Het onderzoek is verricht in opdracht van het gerechtsbestuur van de rechtbank Oost-Brabant en de Raad voor de rechtspraak. Aangezien de opdrachtgevers organisaties binnen de rechtspraak zijn, ligt het zwaartepunt van dit onderzoek op de rol van de rechter. Binnen de pilot werken rechters nauw samen met andere (justitiële) ketenpartners, waardoor die uiteraard ook aan bod komen in dit onderzoeksrapport, maar de focus ligt op de rechtspraak.

Terminologie

We hebben ervoor gekozen om in de terminologie aan te sluiten bij het taalgebruik binnen de Wijkrechtbank Eindhoven. Daarom spreken wij van 'betrokkenen' waar het gaat om de verdachten die voor de wijkrechtbank verschijnen. Vanuit het perspectief van advocaten spreken we over 'cliënten'. Op plekken in het rapport waar we voorzien dat verwarring kan ontstaan bij de lezer, is ter verduidelijking toegevoegd dat het gaat om de verdachten of de cliënten van de wijkrechtbank. Geen van deze drie termen is vrij van normatieve lading: de term 'betrokkene' duidt op betrokkenheid bij het welzijn van de personen in kwestie; de term 'verdachte' is afstandelijker van aard en geeft weer dat de persoon in kwestie subject is van strafrechtelijk onderzoek; en de term 'cliënt' heeft meer de connotatie van zorgbehoevende. Aan het gebruik van elk van deze termen kleven dus voor- en nadelen, maar we gebruiken 'betrokkene', omdat deze term het beste aansluit bij de intenties van de pilot.

Om terminologische verwarring bij de lezer te voorkomen, willen we hier ook alvast even kort stilstaan bij de termen 'regie' en 'regisseur'. In deze pilot van de Wijkrechtbank Eindhoven heeft de rechter de leiding over de behandeling van de zaak ter zitting. Ter zitting worden afspraken gemaakt met zowel de betrokkene als de aanwezige ketenpartners over een hulptraject. Deze afspraken worden neergelegd in bijzondere voorwaarden bij een (voorwaardelijke) straf of sepot. De rechter stelt, in overleg met de andere aanwezigen, de afspraken vast en oefent bij vervolgzittingen toezicht uit over de naleving van die afspraken. Deze leidinggevende en toezichthoudende rol ten opzichte van zowel de betrokkene als de ketenpartners wordt bedoeld als in dit rapport wordt gesproken over de regierol van de rechter. Deze regierol van de rechter moet echter niet verward worden met de rol van procesregisseur van de medewerker van de gemeente. De procesregisseur is wat men in het Engels zou aanduiden met een 'casemanager': een medewerker die de zaak voorbereidt en de voortgang van de zaak bewaakt. Een vergelijkbare taakomschrijving past echter ook bij de juridisch medewerker van de wijkrechtbank. Een belangrijk verschil tussen de procesregisseur van de gemeente en de juridisch medewerker is dat de procesregisseur alle contacten verzorgt met de hulpverleners door een casusoverleg te initiëren en zich niet met de juridische kant van de zaak bezighoudt, terwijl dat laatste nu juist bij uitstek de taak van de juridisch medewerker is. Een uitgebreidere omschrijving van taken en bevoegdheden van professioneel betrokkenen is opgenomen in paragraaf 5.1.

Leeswijzer

De theoretische achtergronden bij dit onderzoek worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht. Aangezien de Wijkrechtbank Eindhoven is opgericht naar Amerikaans voorbeeld, bespreken we de theoretische achtergronden en bevindingen van de Amerikaanse community courts. Het initiatief van de wijkrechtbank plaatsen we ook in de context van de ambitie van de Rechtspraak om te komen tot meer maatschappelijk effectieve rechtspraak. We besteden in dit hoofdstuk ook aandacht aan de kritiekpunten die in de literatuur zijn geleverd op probleemoplossende wijkrechtspraak.

De onderzoeksvragen en methoden van onderzoek staan beschreven in hoofdstuk 3. De vier onderdelen van het onderzoek (beleidstheorie, procesanalyse, effectevaluatie en algemene reflectie) worden daar nader toegelicht. Het onderzoek kan getypeerd worden als een kwalitatief etnografisch, empirisch-juridisch onderzoek en is grotendeels gebaseerd op interviews, observaties, dossieronderzoek en documentanalyse.

Hoofdstuk 4 biedt een beschrijving van de inrichting van de pilot en de keuzes die daarbij gemaakt zijn. De doelstellingen van de wijkrechtbank hebben in de loop van de pilot nader invulling gekregen. Uit die doelstellingen en het literatuuroverzicht wordt een beleidstheorie gereconstrueerd, die als basis dient voor het evaluatiekader aan de hand waarvan de pilot onderzocht wordt.

Hoofdstuk 5 beschrijft de procedure en werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven op papier.

Hoofdstuk 6 geeft een kwantitatief overzicht van de aantallen zaken en hoe die zijn behandeld. Ook geeft dit hoofdstuk inzicht in de selectie van zaken en het aantal zaken dat binnen de pilot is behandeld, de doorlooptijden en de kosten en het tijdsbeslag dat daarmee gemoeid was.

De bevindingen en ervaringen van de bij de wijkrechtbank betrokken professionals komen aan bod in hoofdstuk 7. Daarin wordt besproken hoe zij invulling geven aan hun rol binnen de wijkrechtbank en over welke aspecten zij tevreden zijn en welke aspecten in hun ogen verbetering behoeven. De ervaringen van enkele betrokken verdachten worden besproken in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 9 plaatst de werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank in perspectief. Allereerst wordt in dit hoofdstuk nagegaan of, en zo ja, welke meerwaarde de wijkrechtbank heeft ten opzichte van reguliere rechtspleging en al bestaande initiatieven. Vervolgens wordt de werkwijze van de wijkrechtbank, alsook de regierol van de rechter, gezien tegen het licht van enkele strafrechtelijke en rechtsstatelijke beginselen. De kosten van de wijkrechtbank worden gezien in het licht van de publieke waarde die de wijkrechtbank vertegenwoordigt.

In de hoofdstukken 6 t/m 9, die de empirische resultaten van ons onderzoek weergeven, zijn vereenvoudigde zaaksomschrijvingen opgenomen, die dienen ter illustratie van de hoofdtekst. Het betreft zaken die daadwerkelijk door de Wijkrechtbank Eindhoven zijn behandeld. De namen van betrokkenen die hierin genoemd worden, zijn gefingeerd.

Het geheel mondt uit in de conclusie en een scenario voor eventuele voortzetting van de werkwijze van de wijkrechtbank (hoofdstuk 10).

Theoretische achtergronden bij probleemoplossende wijkrechtspraak

De oprichting van de wijkrechtbank in Eindhoven is mede geïnspireerd door community courts in de Verenigde Staten. De wens om te innoveren kwam ook voort uit een toekomstverkenning van de Rechtspraak⁵ en past binnen het streven van de Rechtspraak om te komen tot een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging (MER).⁶ De pilot wordt grotendeels gefinancierd vanuit het programma Koers en Kansen voor de sanctieuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De oprichting en doelstellingen van de wijkrechtbank moeten dan ook gezien worden in het licht van zowel internationale als nationale ontwikkelingen.

2.1 Community courts: het voorbeeld voor probleemoplossende wijkrechtspraak⁷

De opkomst en achtergronden van community courts in de VS

Community courts staan als verschijnsel niet op zichzelf, maar maken deel uit van een serie ontwikkelingen in het rechtssysteem van de VS die gericht zijn op vergroting van de efficiëntie van de rechtspleging en het afleggen van verantwoording.⁸ Magaldi plaatst de opkomst van het verschijnsel van community courts tegen de achtergrond van een harde aanpak van criminaliteit in de jaren 60, 70 en 80 van de vorige eeuw.⁹ Daardoor raakte de rechtsprekende macht overbelast en barstte het penitentiaire systeem uit zijn voegen. Centralisering van de rechtsprekende macht leidde er verder toe dat rechtbanken volgens velen wat ver af kwamen te staan van stadswijken en de problematiek die daar speelde.

5 El Maach 2017.

6 Zie onder meer Bakker 2016; De Rechtspraak 2017.

7 Deze paragraaf is mede geschreven door prof. mr. dr. Denis Abels die tot 1 augustus 2020 aan de UvA en aan het onderzoek was verbonden.

8 Malkin 2003, p. 1573.

9 Magaldi 2001, p. 1.

Community justice staat een rechtstreekse betrokkenheid van de gemeenschap bij de rechtspleging voor, om zo het vertrouwen in politie en justitie te verbeteren en om lokale gemeenschappen en lokale democratieën te versterken.¹⁰ De kritiek op de traditionele rechtspleging luidt dat de gemeenschappen die het meeste geraakt worden door delinquent gedrag niet geraadpleegd worden of betrokken worden bij de afdoening van de betreffende zaken.¹¹ Legitimiteit van het strafrechtelijk optreden wordt binnen *community justice* gezocht in gedecentraliseerde, democratische en brede burgerparticipatie. De aanpak van de eigenlijke oorzaken van delinquent gedrag, het herstellen van aangerichte schade en de resocialisatie van delinquenten staan daarbij centraal.¹²

Problem solving courts is een overkoepelende term voor verschillende operationele modellen van (straf)rechtspleging in de VS (*drug courts*, *mental health courts*, *domestic violence courts*, maar ook de *community courts*), die het gevolg zijn van interne hervormingen in de rechtsprekende macht. De algemene doelstelling is om het fenomeen van de draaideurcrimineel aan te pakken waarbij ook de sociale oorzaken van criminaliteit geadresseerd worden.¹³ Een verklaring voor de grote groei van het verschijnsel van *community courts* in de VS wordt gezocht in het succes van *drug courts*.¹⁴ *Drug courts* zijn ontstaan als reactie op de *War on Drugs* van de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, die leidde tot een grote toename van het aantal arrestaties en veroordelingen voor drugs-gerelateerde delicten, een enorme belasting van de strafrechtspleging, en een gepercipieerd falen van de traditionele strafrechtspleging in het adresseren van de specifieke problematiek van de drugsverslaafde verdachten. De traditionele strafrechtspleging leidde slechts tot recidive en 'draaideurdelinquenten'.¹⁵ De *drug courts*, opgericht door Amerikaanse rechtbanken vanuit een wens om een humaan alternatief te bieden voor de traditionele strafrechtspleging,¹⁶ kennen een multidisciplinaire benadering en een in de procedure geïntegreerde sociaal-therapeutische en medische dienstverlening, waaronder een aanpak van de verslavingsproblematiek.¹⁷ Hun doel is erin gelegen om de redenen voor delinquent gedrag rechtstreeks aan te pakken. Daartoe zijn

10 Malkin 2003, p. 1573; Lanni 2005, p. 362.

11 Thompson 2000, p. 66.

12 Lanni 2005, p. 359, 368.

13 Malkin 2003, p. 1574. Zie de uitgebreide bespreking van *Problem Solving Courts* en hun *best practices* in Porter, Rempel & Mansky 2010. Zie ook de dissertatie van Verberk 2011, p. 24-30.

14 Thompson 2000, p. 64.

15 Thompson 2000, p. 68-69.

16 Verberk 2011, p. 277.

17 Thompson 2000, p. 64.

strafprocedures in belangrijke opzichten getransformeerd in hulpverlenings- en monitoringstrajecten, waarbij een teamaanpak centraal staat.¹⁸ Ook *community courts* richten zich op het oplossen van de aan het delinquent gedrag ten grondslag liggende problematiek, en hoewel alle *problem solving courts* de gemeenschap betrekken bij hun activiteiten, gebeurt dat bij *community courts* het meest expliciet.¹⁹

Theoretische uitgangspunten

Als theoretische achtergrond van *problem solving courts* wordt doorgaans gewezen op het ideeëngoed van *therapeutic jurisprudence*, *restorative justice* en *responsive law*.²⁰ De eerste is gebaseerd op de idee dat rechtspraak 'een effect heeft op het leven, de gezondheid en het welzijn van de procespartijen'. Door die effecten te bestuderen verkrijgt men inzicht in de wijze waarop juridische procedures al dan niet bijdragen aan de doelstellingen die aan de rechtspleging ten grondslag liggen. Omdat traditionele rechtspleging en afstraffing weinig bijdragen aan het beëindigen van recidive en onderliggende problematiek, dienen nieuwe werkwijzen ontwikkeld te worden. De rechtspraak dient haar macht te gebruiken om daadwerkelijk verandering te bewerkstelligen.²¹ Bij *restorative justice* staan de gevolgen van delicten centraal; niet al die gevolgen kunnen door de traditionele rechtspleging worden geadresseerd.²² Schade – inclusief een gevoel van veiligheid en waardigheid – dient hersteld te worden, ook schade die de gemeenschap als gevolg van het delict heeft ondervonden, terwijl slachtoffers inspraak moeten hebben in het vaststellen van de inhoud van de sanctie.²³ Contraproductieve, al te punitieve, op vergelding gerichte bestraffing moet daarbij worden vermeden.²⁴ *Restorative justice* is ook bekend vanwege slachtoffer-dader mediation.²⁵ Vaak staan in *restorative justice* processen begrippen als verzoening, goedmaken, acceptatie van verantwoordelijkheid en vergeving centraal.²⁶ Bij *responsive law* wordt gestreefd naar oplossingen die vanuit een maatschappelijk perspectief als rechtvaardig kunnen worden getypeerd. Responsief recht ontstaat volgens Nonet & Selznick als reactie op en tegenhanger van 'autonoom recht', die gekenmerkt wordt door een nadruk op rechtmatigheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid als belangrijke onderdelen van de *Rule of Law*.

18 Verberk 2011, p. 24.

19 Zie Cobden & Albers 2010, p. 53; Verberk 2011, p. 26.

20 Cobden & Albers 2010, p. 55; Verberk 2011, p. 34 en p. 39 e.v.

21 Cobden & Albers 2010, p. 55.

22 Cobden & Albers 2010, p. 56.

23 Cobden & Albers 2010, p. 56.; Lanni 2005, p. 376; Verberk 2011, p. 35.

24 Lanni 2005, p.375.

25 Lanni 2005, p.376.

26 Lanni 2005, p.376.

Autonom recht komt op zijn beurt tot stand als reactie op een 'repressieve rechtsorde', waarin het recht naar willekeur werd aangewend als politiek machtsinstrument van heersers.²⁷

Gemeenschappelijke uitgangspunten en kenmerken van community courts in de VS

De eerste community court werd opgericht in Manhattan – New York in 1993, als reactie op de op afschrikking gerichte harde aanpak van minder zware 'quality of life crimes', zoals openbare dronkenschap, wildplassen en prostitutie, van de toenmalige burgemeester van de stad, Rudolph Giuliani.²⁸ In navolging van het New Yorkse *Midtown Community Court* voorbeeld, werden in de jaren daarna tientallen community courts opgericht verspreid over de VS en daarbuiten.²⁹

De community courts in de VS hebben onderlinge verschillen, maar ook bepaalde gemeenschappelijke kenmerken.³⁰ Specifiek aan *community courts* is, ten eerste, de wens om de rechtspraak meer dienstbaar te maken aan gemeenschapsbelangen.³¹ Een fundamenteel uitgangspunt van alle community courts is de overtuiging dat wijken en gemeenschappen de eigenlijke slachtoffers zijn van *quality of life criminaliteit*.³² De daders zouden daarom die gemeenschappen moeten compenseren voor de schade, bijvoorbeeld door deel te nemen aan werkprojecten ten behoeve van de betreffende gemeenschap.³³ Community courts willen recht doen vóór de gemeenschappen; die gemeenschappen moeten dan ook een stem hebben in de vormgeving van het strafrechtelijk optreden, bijvoorbeeld door middel van adviescommissies ('partnerships') met daarin vertegenwoordigers van religieuze organisaties, slachtofferhulp, huiseigenaren, maatschappelijk werkers en ondernemers.³⁴ De gerichtheid op de gemeenschap uit zich ook in hun vestiging in de wijk die ze bedienen. Op die manier is het contact met de gemeenschap zo laagdrempelig mogelijk en kunnen rechters goed op de hoogte zijn van lokale problemen.³⁵

Omdat de term 'quality of life crimes' zo onbepaald en veelomvattend is, dient overleg met de gemeenschap uit te wijzen welke problemen zij ervaren en aangepakt

27 Nonet & Selznick 1978.

28 Thompson 2000, p. 84.

29 Gal & Dancig-Rosenberg 2020.

30 Magaldi 2001, p. 2.

31 Thompson 2000, p. 65; Lanni 2005, p.367.

32 Magaldi 2001, p. 2.

33 Magaldi 2001, p. 3.

34 Magaldi 2001, p. 3-4.

35 Magaldi 2001, p. 4; Malkin 2003, p. 1578.

moeten worden.³⁶ Dit is een belangrijk verschil met andere problem solving courts, zoals drug courts en domestic violence courts, die immers gericht zijn op bepaalde typen delicten en waarvan de sancties ook specifiek op de bijhorende problematiek is gericht.³⁷ De gerichtheid op de problematiek zoals die door de gemeenschap wordt ervaren en op ontwikkeling van de betreffende wijk, betekent ook dat de activiteiten van de community courts en de initiatieven die ze ontplooiën veel verder kunnen reiken dan een individuele strafzaak.³⁸ Zo behandelt het Red Hook Community Justice Center in Brooklyn niet slechts strafrechtelijke problematiek; één en dezelfde rechter beslist op straf-, jeugd- en civiele zaken zoals betreffende huisvesting.³⁹ De rol van community courts is daarmee meer complex dan die van andere problem solving courts, wier gerichtheid op specifieke problematiek volgens Malkin maakt dat ze beter zijn toegerust om problemen van delinquenten aan te pakken.⁴⁰

Ten tweede onderscheiden community courts zich door hun multidisciplinaire aanpak. Sociale hulp- en dienstverleners hebben een plaats binnen de community courts: Verslavings- en andere vormen van therapie, medische hulpverlening en onderwijsprogramma's zijn onderdeel van de straftoemeting waarbij onmiddellijk kan worden verwezen naar de sociale dienstverleners werkzaam in de community courts om de daders bij te staan, en daarmee problemen van de gemeenschap op te lossen.⁴¹ Ook in de reguliere strafrechtspleging maken therapievormen en sociale hulpverlening veelal deel uit van het sanctiearsenaal. Niet langer staan bureaucratische scheidslijnen in de weg aan een directe toegang tot diensten, aldus Magaldi.⁴² Volgens Malkin is een kracht van community courts gelegen in de veelheid aan verschillende sancties waar de rechter naar kan grijpen om problematiek aan te pakken⁴³ en de frequente individuele monitoring, waarmee de rechter toezicht houdt op het hulpverleningstraject.⁴⁴

Ten derde is ook de relatie tussen aanklagers, rechters en advocaten bij community courts wezenlijk anders dan de adversaire rolinvulling die kenmerkend is voor de

36 Malkin 2003, p. 1575.

37 Malkin 2003, p. 1575.

38 Malkin 2003, p. 1575. Dit maakt volgens haar dat *community courts* niet kunnen worden beoordeeld op basis van dezelfde criteria als de reguliere strafrechtspleging.

39 Malkin 2003, pp. 1578-79. Zij wijst erop dat dit grote uitdagingen meebrengt voor de verdediging.

40 Malkin 2003, p. 1587. Volgens haar levert dit een strijd op tussen *judicial efficiency* en *community empowerment*; efficiency wint het daarin van empowerment.

41 Magaldi 2001, p. 4.

42 Magaldi, 2001, p. 6.

43 Malkin 2003, p. 1575.

44 Malkin 2003, p. 1579.

strafrechtspleging van de VS.⁴⁵ De verschillende spelers bij de community courts zijn idealiter gericht op het vinden van consensus en het oplossen van de problemen van de individuele verdachte; deze benadering wijkt sterk af van het conflictmodel van de traditionele strafrechtspleging en kan eerder als een vorm van samenwerking worden begrepen.⁴⁶

Tot slot is de snelle reactie op het delict een bijzonder kenmerk van community courts.⁴⁷ Die voortvarendheid hangt samen met de directe beschikbaarheid van interventies en hulpverlening.⁴⁸

Volgens Magaldi is, met de gerichtheid op probleemoplossing van de community courts, sprake van een paradigmaverandering: niet langer staat daarmee de filosofie van bestraffing van daders wegens strafwaardig gedrag centraal.

Successen en uitdagingen van de community courts

Community courts en met name ook het Red Hook Justice Center, waar de Wijkrechtbank Eindhoven haar aanpak op heeft gebaseerd, worden geroemd om hun voortvarende en integrale aanpak. Een evaluatie van de werkwijze laat bovendien zien dat deze community court bijdraagt aan een vermindering van recidive en criminaliteit in de buurt.⁴⁹ Studies naar de effectiviteit van de aanpak zijn echter niet allemaal even robuust. Veelal ontbreken controlegroepen en worden aspecten als kosteneffectiviteit en percepties van betrokken cliënten met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit niet betrokken.⁵⁰

Er worden in de literatuur meer kritiekpunten en uitdagingen beschreven ten aanzien van community courts. Daarbij moet echter voor ogen worden gehouden dat de ervaringen en bevindingen vanuit de Verenigde Staten niet zomaar toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Het Amerikaanse strafproces is op accusatoire leest geschroeid, terwijl het Nederlandse strafproces een meer inquisitoir karakter heeft. De Amerikaanse strafrechtspleging kent bovendien zeer repressieve elementen, zoals de *Three Strikes* wetgeving, die in Nederland niet voorkomen.

De kritiek heeft, ten eerste, betrekking op de rechtspositie van verdachten. Met hun gerichtheid op het oplossen van gemeenschapsproblematiek is het bereik van community courts doorgaans ruimer dan die van andere *problem solving courts*.

45 Malkin 2003, p. 1579.

46 Malkin 2003, p. 1580.

47 Magaldi 2001, p. 3; Cobden & Albers 2010, p. 57.

48 Thompson 2000, p.71; Cobden & Albers 2010, p. 57.

49 Lee et al. 2013.

50 Gal & Dancig-Rosenberg 2020, p. 385-386.

Deze vorm van 'net widening' heeft er volgens sommigen toe geleid dat de community courts buiten hun mandaat zijn getreden⁵¹ door zich te richten op delicten van weinig gewicht.⁵² Cobden en Albers vragen in dit verband aandacht voor een ontstane criminalisering van dakloosheid; zij beargumenteren dat dakloze personen dezelfde gedragingen verrichten als mensen mét onderdak, maar dat die gedragingen delicten opleveren indien die door daklozen begaan worden. Als voorbeelden noemen zij wildplassen, en zich wassen of slapen in de openbare ruimte.⁵³ De proportionaliteit van het strafrechtelijk optreden is dan in het geding. Immers ook indien de strafbare feiten die aan de interventie van de community court ten grondslag liggen in de traditionele rechtspleging niet kunnen leiden tot oplegging van een vrijheidsstraf, kan het aantrekkelijk zijn om een verdachte onder te brengen in een dienstverleningsprogramma en daarmee gemeenschapsproblematiek aan te pakken.⁵⁴ Hoewel verdachten baat kunnen hebben bij dienstverlening of behandeling en met hun participatie een traditionele strafrechtelijke vervolging en/of afdoening kunnen voorkomen, zullen voorwaarden niet disproportioneel belastend moeten zijn ten opzichte van reguliere afdoening.⁵⁵ Adler & Taylor zien hierin een belangrijke rol weggelegd voor de strafadvocatuur: die moet erop toezien dat de straftoemeting niet leidt tot disproportioneel optreden.⁵⁶ Tegelijkertijd nuanceren zij dit kritiekpunt door te stellen dat de bijkomende negatieve effecten van reguliere afdoening, zeker waar die bestaat uit een vrijheidsstraf, vaak veel ingrijpender zijn (gedacht kan worden aan verlies van werk, inkomen, huisvesting en het krijgen van een strafblad). Zelfs indien deelname aan community courts zou leiden tot langduriger toezicht en het moeten naleven van voorwaarden, dan zouden de nadelen van reguliere afdoening nog steeds groter zijn.⁵⁷

Raadsliden hebben zorgen geuit met betrekking tot de informatiedeling tijdens het traject. Malkin beschrijft hoe in het Red Hook Community Justice Center, op vergelijkbare wijze als in drug courts, wekelijks bijeenkomsten worden gehouden met de rechter, verdachte, sociale dienstverleners en aanklager om de voortgang in de individuele zaak te bespreken. De verdachte wordt daarbij gemotiveerd, beloond en gefeliciteerd of gesanctioneerd voor succes of misstappen. Andere verdachten zijn aanwezig als toeschouwer.⁵⁸ Voor cliënten nadelige informatie wordt gedeeld met de rechter.⁵⁹

51 Thompson 2000, p. 82. Zie ten aanzien van *drug courts* ook Verberk 2011, p. 285.

52 Thompson 2000, p. 82.

53 Cobden & Albers 2010, p. 65. Zie ook Ammann 2000, p. 811-820.

54 Malkin 2003, p. 1581; Adler & Taylor 2012, p. 13.

55 Thompson 2000, p. 74.

56 Adler & Taylor 2012, p. 13.

57 Adler & Taylor 2012, p. 13-14.

58 Malkin 2003, p. 1579.

59 Malkin 2003, p. 1580.

Daarnaast bestaan zorgen dat de nadruk minder komt te liggen op een kritische analyse van het voorliggend bewijs, waarbij de onschuldpresumptie onder druk kan komen te staan en waarborgen die in het strafproces zijn ingebouwd buiten werking blijven om dienstverlening mogelijk te maken.⁶⁰ Deelname van vertegenwoordigers van de gemeenschap aan de rechtspleging, en beïnvloeding van de rechter door de door hen ingebrachte sentimenten, zou bovendien afbreuk kunnen doen aan de objectieve onpartijdigheid van de rechter, aldus Thompson.⁶¹ Hij benadrukt in dit kader het belang dat gehecht moet worden aan de interne openbaarheid van informatie, naar alle procesdeelnemers toe.⁶²

Ten tweede wordt in de Verenigde Staten ook de rol van professionele procesdeelnemers kritisch gevolgd. Malkin stelt dat de adversaire aard van het proces onder druk staat.⁶³ Samenwerking zou immers gezien worden als hét instrument om verdachten met problematiek onder te brengen in sociale dienstverleningsprogramma's.⁶⁴ Het traditionele adversaire strafproces verandert van partij-gedreven in rechter-gedreven.⁶⁵ In Nederland heeft het strafproces, zoals gezegd, meer inquisitoire trekken en zou dit punt wellicht minder als bezwaarlijk worden gezien. Twee andere punten die hiermee samenhangen kunnen echter wel degelijk ook voor de Nederlandse situatie gelden. Zo werpt Thompson de vraag op of we niet te veel van rechters verwachten als we hen belasten met het oplossen van complexe sociale problematiek via het strafrecht. Ook vraagt hij zich af welke training zij daarvoor dienen te krijgen.⁶⁶ Malkin geeft aan dat het materieel ruime bereik van de *community courts* tevens problemen veroorzaakt voor de verdediging. Zaken kunnen zowel betrekking hebben op het strafrecht, jeugdrecht en civiel recht. Ook kan de aanpak advocaten voor ethische dilemma's stellen, omdat zij niet louter het strafrechtelijk belang van de cliënt dienen, maar de aanpak van multiproblematiek centraal staat. Advocaten moeten zich steeds afvragen of het wel wenselijk is mee te werken aan het realiseren van dienstverlening in het dwangkader van deze procesgang. Zouden die vormen van dienstverlening niet gewoon beschikbaar moeten zijn buiten het strafrechtelijk dwangkader?⁶⁷ En wat moet de positie van de

60 Thompson 2000, p. 78-81. Lanni noemt deze aspecten ook als valkuilen van de *community courts*. Zie Lanni 2005, p. 385. Zie, in verband met drug courts, ook Verberk 2011, p. 283.

61 Thompson 2000, p. 93.

62 Thompson 2000, p. 94.

63 Malkin 2003, p. 1578-1579.

64 Malkin 2003, p. 1579; Lanni 2005, p. 374.

65 Thompson 2000, p. 77, 87.

66 Thompson 2000, p. 93.

67 Thompson 2000, p. 95.

advocaat zijn als dienstverlening nodig is, maar het incriminerend bewijs tegen diens cliënt niet ijzersterk is?⁶⁸ Cobden en Albers benadrukken tevens de spanning die ontstaat waar dienstverlening afhankelijk wordt gemaakt van het doen van een guilty plea.⁶⁹ In ieder geval zal, volgens Thompson, de advocatuur reeds bij het ontwerp van de community courts betrokken moeten worden om mogelijke problemen zoals voornoemd te voorkomen.⁷⁰

Ten derde wordt kritisch gekeken naar de rol van de gemeenschap. Malkin wijst erop dat het verkrijgen van input uit de gemeenschap en het samen eens worden over het bestaan van een zekere problematiek nog niet betekent dat gemeenschap en community court het eens worden over de oplossing.⁷¹ En het is niet de gemeenschap die hierin het laatste woord heeft. In dit verband wijst zij erop dat de community court uiteindelijk niet zozeer een partner blijkt van de gemeenschap, als wel een 'vertegenwoordiging van macht en middelen'.⁷² Verder stelt Thompson dat, hoewel de community courts worden gepresenteerd als een poging om gemeenschappen te versterken en invloed te geven op de rechtspleging, het veelal ondernemingen zijn die de drijvende kracht zijn achter hun oprichting en ontwerp.⁷³ Community courts zouden daardoor minder gericht zijn op de belangen van armere gemeenschappen, en meer op het 'uit de wijk verwijderen van het soort delicten en delinquenten die ondernemerschap en toerisme verstoren'.⁷⁴ Hij stelt dat waar community courts daadwerkelijk ook de belangen van de meer gemarginaliseerde burgers willen dienen, zij creatief zullen moeten zoeken naar wijzen waarop belanghebbenden input kunnen geven.⁷⁵ Ook Lanni wijst op de uitdagingen die gelegen zijn in het verzekeren van voldoende gemeenschapsparticipatie; zo vraagt hij aandacht voor de omstandigheid dat community courts vooral input zouden ontvangen van een selecte groep vrijwilligers die niet beschouwd kan worden als een representatieve vertegenwoordiging van de wijkbewoners en hun belangen.⁷⁶ Zo stelt hij dat, ook in achterstandswijken met een grote etnische verscheidenheid, betrokkenheid bij community courts vaak beperkt blijft tot witte huiseigenaren.⁷⁷

68 Verberk 2011, p. 284.

69 Cobden & Albers 2010, p. 65.

70 Thompson 2000, p. 96.

71 Malkin 2003, p. 1585.

72 Malkin 2003, p. 1586.

73 Thompson 2000, p. 89.

74 Thompson 2000, p. 89, 90. Zie, in vergelijkbare zin, Lanni 2005, p. 381.

75 Thompson 2000, p. 91.

76 Lanni 2005, p. 380.

77 Lanni 2005, p. 381.

2.2 Nationale ontwikkelingen: naar een meer maatschappelijk effectieve rechtspleging

Ook nationale ontwikkelingen hebben er toe bijgedragen dat het initiatief is genomen tot oprichting van de Wijkrechtbank Eindhoven. De pilot past in het streven van de Rechtspraak om te komen tot een meer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER). Het gaat bij MER om laagdrempelige en oplossingsgerichte toegang tot de rechtspraak. Een ander kenmerk is het betrekken van partners van buiten de rechtspraak bij dergelijke pilots.⁷⁸ In 2016 heeft de Raad voor de rechtspraak vier thema's aangewezen waarbij de rechtspraak verbeteringen kan aanbrengen bij het oplossen de problemen waar mensen mee te maken hebben: (1) complexe echtscheidingen, (2) multi-problematiek en daarbinnen met name de schuldenproblematiek, (3) het toezicht in bewindzaken en (4) een laagdrempeliger toegang tot de civiele rechter.⁷⁹

Zoals in de inleiding al naar voren kwam, waren de eerste pilots in het kader van MER gericht op civiele rechtspleging.⁸⁰ De Raad voor de rechtspraak stelde echter in 2018 dat de opgave van maatschappelijk effectieve rechtspraak ook voor het strafrecht geldt: '[het] plegen van strafbare feiten staat in veel gevallen niet op zich en daders hebben vaak te maken met onderliggende problematiek. Strafrechtelijke interventies resulteren dan niet in de beoogde gedragswijziging omdat de problematiek die aanleiding geeft tot crimineel gedrag daarmee onvoldoende wordt geadresseerd. Dit gegeven schetst de context voor initiatieven die de Rechtspraak initieert onder de noemer van probleemoplossend strafrecht'.⁸¹ De Wijkrechtbank Eindhoven wordt uitdrukkelijk gepresenteerd als 'nieuwe loot aan de stam' van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Van de initiatieven op het terrein van het probleemoplossend strafrecht werd de Eindhovense Wijkrechtbank als 'meestomvattend' gezien: 'een samenwerkingsverband van de rechtbank Oost-Brabant, de gemeente Eindhoven, het OM en andere ketenpartners in het strafrecht. De doelgroep bestaat (vooralsnog) uit jeugdige daders of overlastgevers en het gezin waartoe zij behoren. Kenmerkend voor de werkwijze van het community court is de versterkte lokale ketensamenwerking, de actieve rol van de rechter, en de betrokkenheid van de wijk'.⁸²

78 Brief van de Raad voor de rechtspraak aan de Minister voor Rechtsbescherming 'Stand van zaken 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' d.d. 8 november 2018, p. 4.

79 De Rechtspraak 2017.

80 Een overzicht van alle initiatieven is te vinden op <https://www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>.

81 Brief van de Raad voor de rechtspraak aan de Minister voor Rechtsbescherming 'Stand van zaken 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' d.d. 8 november 2018, p. 4.

82 Brief van de Raad voor de rechtspraak aan de Minister voor Rechtsbescherming 'Stand van zaken 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' d.d. 8 november 2018, p. 4.

Roep om responsiviteit binnen de rechtspraak

Om het initiatief tot de pilots binnen de rechtspraak goed te kunnen begrijpen, is het zinvol om een stapje terug te doen in de tijd en het initiatief te plaatsen tegen de achtergrond van meer algemene ontwikkelingen binnen de rechtspraak. De wens om meer responsiviteit - om de rechtspraak beter te laten aansluiten op 'de behoeften en problemen van individu en samenleving' - werd al in 2010 uitgesproken⁸³ en is misschien wel een wens van alle tijden.⁸⁴ Het afgelopen decennium hebben rechters en juridische medewerkers binnen de rechtspraak regelmatig signalen geuit dat zij hun taak niet altijd optimaal kunnen uitvoeren. Dat had deels te maken met organisatorische factoren: een hoge werkdruk, onvrede over de benoemings- en gezagsstructuren binnen de rechtspraak, de vertraging van het digitaliseringstraject, de herindeling van de gerechtelijke kaart en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting en sluiting van rechtbanklocaties. Maar ook ontstond er een meer algemene onbehagen over een gebrek aan oplossingsgerichtheid en maatschappelijke impact in alledaagse zaken van burgers. De afgelopen jaren heeft binnen de organisatie van de rechtspraak het idee postgevat dat zij tekortschiet in de behandeling van dergelijke alledaagse zaken en dat de formeel juridische beslissingen die rechters hierin nemen (te) vaak weinig maatschappelijk effect sorteert.⁸⁵

Binnen de rechtspleging is in het afgelopen decennium meer aandacht gekomen voor aspecten als maatwerk, snelheid van beslissen en oog voor ervaren procedurele rechtvaardigheid door de partijen.⁸⁶ Ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt bereikt indien rechtzoekenden zich rechtvaardig en met respect bejegend voelen. Uit onderzoek blijkt dat zij dan beslissingen beter accepteren, de beslissende autoriteit eerder als legitiem ervaren en meer vertrouwen hebben in instituties, met name ook als die beslissing negatief voor hen uitpakt.⁸⁷ Het idee kwam op om door middel van pilots ervaring op te doen met andere vormen van rechtspraak, gericht op laagdrempeligheid, snelheid, oplossingsgerichtheid en maatwerk. Sindsdien schieten de initiatieven tot oprichting van wijkrechtbanken en spreekuurrechters als paddenstoelen uit de grond.⁸⁸

83 De Rechtspraak 2010, p. 21.

84 Het concept 'responsive law' is gemunt door twee Amerikaanse onderzoekers Nonet & Selznick 1978, en ten behoeve van de Nederlandse rechtspraak nader onderzocht door Verberk 2011. Zie ook Verberk 2019 en Hartendorp 2019, p. 5-6. Dijkstra (2014, p. 843) wijst erop dat rechters in alle landen door de geschiedenis heen de rol van gezaghebbend, pragmatisch bemiddelaar hebben vervuld.

85 Hartendorp 2020, p. 4. Zo onderschreven in 2015 25 vooraanstaande juristen zes suggesties ter verbetering van de toegang tot recht, zie: A. Brenninkmeijer, B. Baarsma, C. Schouten e.a. (2015), Zes suggesties ter verbetering van de toegang tot recht, Nederlands Juristenblad 2015/1322.

86 Met name was deze ontwikkeling zichtbaar binnen het bestuursrecht met de introductie van 'de Nieuwe Zaaksbehandeling', Verburg 2013. Maar zie voor de ontwikkeling op alle rechtsterreinen de preadviezen voor de Nederlandse Juristenvereniging 2017.

87 Grootelaar & Van den Bos 2016; Grootelaar 2018.

88 Hartendorp 2020.

Spreekuurrechter, Haagse Wijkrechter en Rotterdamse Regelrechter

Drie van dergelijke pilots (alle civielrechtelijk) zijn inmiddels geëvalueerd: de Spreekuurrechter⁸⁹, de Haagse Wijkrechter en de Rotterdamse Regelrechter.⁹⁰ Aangezien de ervaringen binnen deze pilots ook voor de Wijkrechtbank Eindhoven van betekenis kunnen zijn, gaan we hier wat dieper in op de bevindingen.

De onderzoekers die de pilot met de Spreekuurrechter hebben onderzocht spreken van een 'gekwalificeerd succes'.⁹¹ De spreekuurrechter is naar hun mening een geslaagd voorbeeld van 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'. De spreekuurrechter draagt bij aan een verbeterde, laagdrempelige toegang tot de rechtspraak. Geschillen worden mondeling behandeld op zitting zonder voorafgaande uitwisseling van processtukken. Met name bij burengeschillen zeggen respondenten dat zij hun zaak niet aan een 'gewone' rechter zouden hebben voorgelegd. De meeste partijen zijn (zeer) positief, zowel over het optreden van de spreekuurrechter als de uitkomst van de procedure. Maar liefst 91 % van de voorgelegde zaken eindigt in een schikking. De onderzoekers merken daarbij wel op dat verwijzers (rechtsbijstands-verzekeraars en Juridisch Loket) vooral die geschillen naar de spreekuurrechter hebben doorverwezen, waarvan zij dachten dat die zich goed zouden lenen voor een schikking.⁹² Overigens was de Orde van Advocaten in Noord-Nederland kritisch op feit dat commerciële partijen als Das en Univé wel bij het experiment waren betrokken, terwijl andere partijen daar geen toegang tot hadden.⁹³ De bedoeling was dat na afloop van de pilotperiode ook andere partijen zouden worden betrokken. De pilot is inmiddels echter stopgezet.

Belemmeringen voor de pilot met de spreekuurrechter waren volgens de onderzoekers vooral van praktische aard. Voor het aanbrengen van zaken gold het gezamenlijkheidsvereiste van artikel 96 Rv (beide partijen moeten instemmen met het aanbrengen van de zaak bij de spreekuurrechter).⁹⁴ Omdat het vaak voorkomt dat een van de partijen niet instemt (circa 60 % van de ingediende zaken), gaat relatief veel tijd en werk verloren met het (vergeefs) benaderen van partijen. De procedure is daardoor arbeidsintensief en relatief kostbaar.⁹⁵ Een tweede belemmering bij deze pilot was dat de instroom van zaken afhankelijk was van een beperkt aantal verwijzers.

89 Hertogh e.a. 2018.

90 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020.

91 Hertogh e.a. 2018, p. 99.

92 Hertogh e.a. 2018, p. 11.

93 Gloudemans-Voogd 2016.

94 Zie over de artikel 96 Rv procedure: Ernste 2012.

95 Hertogh e.a. 2018, p. 99.

De instroom van zaken was daardoor lager dan verwacht.⁹⁶ In totaal zijn in een periode van 2 jaar tijd (1 mei 2016 – 1 mei 2018) 160 geschillen aangemeld, waarvan uiteindelijk 64 (40 %) daadwerkelijk op zitting is behandeld.⁹⁷

De pilots met de Rotterdamse Regelrechter en de Haagse Wijkrechter zijn in 2020 eveneens positief geëvalueerd.⁹⁸ De procedures bij deze rechters kenmerken zich, net als bij de spreekuurrechter, door laagdrempeligheid: partijen kunnen via een eenvoudig digitaal aanmeldingsformulier zelf hun zaak aandragen en zelf het woord voeren ter zitting. Ook worden zaken snel op zitting gepland en zijn de griffierechten aanzienlijk lager dan in een gewone procedure. Waar de Rotterdamse Regelrechter zich richt op civiele zaken met betrekking tot de drieslag 'wonen, werken en winkelen' (van oudsher zaken die aan de kantonrechter worden voorgelegd), richt de Haagse Wijkrechter zich op civiele zaken die gerelateerd zijn aan de leefbaarheid van de wijk (overlastzaken, burengeschillen, woninggebreken en VVE-geschillen). Deze wijkgerichtheid en de doelstelling om op een laagdrempelige manier te willen bijdragen aan de leefbaarheid van de buurt zijn belangrijke overeenkomsten met de Wijkrechtbank in Eindhoven. Aanvankelijk zou deze Haagse wijkrechter een buurthuis of wijkcentrum als zittingslocatie houden, maar daarvan is afgezien. In plaats daarvan houdt deze wijkrechter zittingen bij mensen thuis (vergelijkbaar met een descente).

Uit de evaluatie blijkt dat zowel burgers als professionals de werkwijze en procedure van beide pilotrechters zeer waarderen.⁹⁹ De snelle behandeling van de zaak, de oplossingsgerichtheid en de lage kosten worden als zeer positief ervaren. In de meeste gevallen lukt het om ter zitting een schikking te treffen (in Rotterdam lukte dat in 84% van de zaken; in Den Haag in 61% van de zaken). De onderzoekers merken op dat een vonnis van de rechter ook kan bijdragen aan een oplossing van het door partijen ervaren probleem doordat het helderheid biedt over een geschilpunt.¹⁰⁰ Dat de schikkingspercentages lager uitvallen dan bij de spreekuurrechter, verklaren de onderzoekers uit het feit dat in Rotterdam en Den Haag de zaken niet worden voorgeselecteerd door verwijzers, maar door rechtzoekenden zelf worden aangebracht. In Rotterdam was vaker een rechtsbijstandverlener betrokken bij de zaken dan in Den Haag.¹⁰¹

96 Hertogh e.a. 2018, p. 100.

97 Hertogh e.a. 2018, p. 102.

98 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020.

99 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 7-8.

100 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 7-8.

101 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 45-46.

Net als bij de spreekuurrechter bleef het aantal aangemelde zaken achter bij de verwachting. In anderhalf jaar tijd zijn in Rotterdam 150 zaken aangemeld en in Den Haag 113 zaken.¹⁰² De onderzoekers merken op dat rechtzoekenden mogelijk nog onbekend zijn met deze proefprocedures.¹⁰³ Net als bij de spreekuurrechter is het gezamenlijkheidsvereiste van artikel 96 Rv een struikelblok: circa 70 % van de aangemelde zaken kan niet in behandeling worden genomen omdat een van de partijen niet met de procedure instemt.

De auteurs plaatsen ook enkele kritische kanttekeningen bij de pilots. Zij vragen zich af of de procedure voldoende rechtsbescherming biedt aan rechtzoekenden: de procedure wordt voorgesteld als eenvoudig te voeren, zonder dat rechtsbijstand nodig is, maar in de praktijk blijken rechters soms aan te sturen op schikkingen waar rechtzoekenden het niet altijd mee eens zijn. Ook de rechtsgelijkheid van rechtzoekenden is een aandachtspunt. Rechtzoekenden die hun zaak kunnen voorleggen aan de pilotrechters hoeven minder griffierecht te betalen en hun zaak wordt sneller behandeld dan in de reguliere procedure. Niet iedereen heeft echter toegang tot deze speciale proefprocedures.¹⁰⁴

Wettelijke basis

De regering ondersteunt de wens tot innovatie binnen de rechtspraak en heeft in het regeerakkoord 2017-2021 de ambitie onderschreven om de rechtspraak effectiever en meer bij de tijd te laten zijn.¹⁰⁵ De regering heeft dat onder meer gedaan door de experimenten te voorzien van een wettelijke basis door middel van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging.¹⁰⁶ Deze wet maakt het mogelijk om in het burgerlijk procesrecht te experimenteren met snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting. Het biedt de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur af te wijken van een aantal procesrechtelijke bepalingen in het burgerlijk recht, waaronder de bepaling in artikel 96 Rv dat wederzijdse instemming van partijen nodig is om een afwijkende (innovatieve) procedure te starten. We zagen hiervoor dat dit zogenoemde gezamenlijkheidsvereiste een belemmering vormde voor de behandeling van zaken door de Spreekuurrechter, de Rotterdamse Regelrechter en de Haagse Wijkrechter.

102 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 45.

103 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 10.

104 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 11.

105 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021. Zie ook de Kamerbrief 'Naar een maatschappelijk effectievere rechtspraak' van de minister van Rechtsbescherming 20 april 2018.

106 Tijdelijke Experimentenwet Rechtspleging van 24 juni 2020, Stb. 2020, 223.

Op het terrein van de strafrechtspleging loopt ook een wetstraject 'innovatiewet strafvordering'.¹⁰⁷ Dit voorstel ziet echter op een aantal specifieke innovaties en biedt in de toekomst geen wettelijke grondslag om verdachten te verplichten de gang naar de wijkrechtbank te maken. Vooralsnog kan de probleemoplossende aanpak dus alleen op basis van vrijwilligheid worden toegepast.

Conjunctuurbewegingen en een 'nieuw momentum'?

Volgens Peeters & Boutellier is er een 'nieuw momentum voor gebiedsgerichte initiatieven vanuit Justitie'.¹⁰⁸ Daarbij is het echter van belang om lering te trekken uit eerdere ervaringen met buurtrechtspraak en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. Anders bestaat het risico dat men steeds opnieuw het wiel uitvindt en in dezelfde valkuilen trapt. De innovatiedrang binnen de rechtspraak lijkt onderhevig te zijn aan conjunctuurbewegingen, waarbij met heel veel enthousiasme en goede bedoelingen innovatieve projecten worden opgezet die na enige tijd weer geruisloos verdwijnen.

Midden jaren negentig waren er al initiatieven vanuit het Openbaar Ministerie om kantoren te openen in probleembuurt in Amsterdam, Arnhem, Maastricht en Rotterdam. Onder de noemer 'Justitie in de buurt' wilde het OM in nauwe samenwerking met politie en andere justitiepartners tot maatwerk leveren en de afhandeling van zaken bespoedigen.¹⁰⁹ In 2002 werd echter besloten dit project geen vervolg te geven, omdat (volgens minister Opstelten) Justitie in de buurt geen merkbare positieve invloed zou hebben gehad op de veiligheid in de buurten. Over de ontstane samenwerkingsverbanden was men wel positief.¹¹⁰

De samenwerkingsverbanden hebben een vervolg gekregen in het zogenoemde 'Veiligheidshuis', later omgedoopt in 'Zorg- en Veiligheidshuis, waarvan de eerste in 2002 in Tilburg werd geopend en er zeven jaar later al 45 waren (later teruggebracht tot 30). De samenwerking werd verbreed doordat ook gemeenten en zorgpartners zich aansloten. Het Zorg- en Veiligheidshuis richt zich op verdachten die naast straf ook zorg nodig hebben. In dit samenwerkingsverband beoogt men het (risico op) crimineel of overlastgevend gedrag door problemen op meerdere leefgebieden en met impact op de directe omgeving, zoals gezin of buurt te ondervangen. Het gaat veelal om complexe casuïstiek waarbij een aanpak binnen één keten (zorg of straf)

107 <https://wetgeving.skalender.overheid.nl/Regeling/WGK008383>

108 Peeters & Boutellier 2020, p. 13.

109 Peeters & Boutellier 2020, p. 10; Luykx & Grapendaal 1999; Boutellier 1997.

110 Peeters & Boutellier 2020, p. 11.

niet volstaat.¹¹¹ De betrokken professionals zijn het erover eens dat de ketenoverstijgende aanpak op complexe casuïstiek de meerwaarde is van veiligheidshuizen, aangezien dit nergens anders gebeurt¹¹² (inmiddels bij de Wijkrechtbank Eindhoven en bij enkele andere projecten van het programma Koers en Kansen¹¹³). Bij die netwerksamenwerking komt nog wel het nodige kijken. Belangrijke randvoorwaarden zijn dat deelnemers competent zijn, voldoende mandaat hebben om te kunnen handelen en dat afspraken binnen de netwerksamenwerking worden nagekomen.¹¹⁴ Dat is volgens betrokkenen vooral het geval als sommige functionarissen worden vrijgesteld om ‘casusregie’ te voeren. Uitwisseling van informatie binnen de grenzen van de privacywetgeving is een issue binnen de veiligheidshuizen.¹¹⁵ Veel medewerkers blijken de privacyregels van de eigen organisatie niet goed te kennen, waardoor men voor de zekerheid minder informatie uitwisselt dan zou kunnen. Het omgekeerde komt echter ook voor: met name in situaties waarin de partijen aan tafel elkaar goed kennen en vertrouwen, wordt er soms meer gedeeld dan nodig is. Over het Zorg- en Veiligheidshuis valt uiteraard heel veel meer te vertellen, maar in het kader van dit rapport volstaan wij nog met te vermelden dat de regie en de bekostiging sinds 2013 bij de gemeente is komen te liggen. De betrokkenheid van Justitie bij het Zorg- en Veiligheidshuis is daarna verminderd, mede omdat weer een ander initiatief opdook, namelijk ZSM.¹¹⁶ Deze term stond bij de introductie in 2011 voor ‘Zo snel mogelijk’, maar is vrij snel daarna omgedoopt in ‘Snel, betekenisvol en zorgvuldig’. ZSM wordt ook wel vertaald als ‘Zorgvuldig, Snel en maatwerk’.

Binnen de ZSM-praktijk worden verdachten van lichte, veel voorkomende criminaliteit zo snel mogelijk¹¹⁷ op de hoogte gesteld van de afdoeningsbeslissing in hun zaak. De (assistent) officier van justitie beslist hierover nadat overleg heeft plaatsgevonden en informatie is uitgewisseld met ‘ketenpartners’, zoals politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland. Het gaat dan ook niet louter om een efficiënte afdoening van zaken, maar het doel is ook om dat ‘betekenisvol en zorgvuldig’ te doen.¹¹⁸ Uitgangspunt is dat het OM de verworven informatie op gelijke

111 Rovers & Hoogeveen 2016, p. 5-6.

112 Rovers & Hoogeveen 2016, p. 85.

113 Zie <https://www.sanctieuitvoering.nl/>

114 Rovers & Hoogeveen 2016, p. 52-53.

115 Rovers & Hoogeveen 2016, p. 51.

116 Rovers & Hoogeveen 2016, p. 76-78, 86; Peeters & Boutellier 2020, p. 11.

117 Afhankelijk van de ernst van het strafbaar feit en of de verdachte in verzekering is gesteld binnen 6 of 9 uur of 3 dagen.

118 Crijns & Kool 2017, p. 294.

voet met de advocatuur deelt, maar op dit punt is veel kritiek geuit vanuit de advocatuur. Advocaten nemen niet deel aan het overleg aan de ZSM-tafel en worden naar hun mening niet altijd tijdig of goed geïnformeerd door het OM.¹¹⁹ Op de positionering van de officier van justitie binnen ZSM is ook meer algemene kritiek. Een steeds terugkerend punt van zorg is of de officier van justitie binnen deze context van ketensamenwerking en tijdsdruk voldoende zijn magistratelijke rol kan laten gelden.¹²⁰

Door de prominente rol van de ZSM-aanpak was de gebiedsgerichte benadering de laatste jaren binnen Justitie wat uit het zicht verdwenen, maar daar heeft de komst van de wijkrechters verandering in gebracht. Peeters & Boutellier zien dan ook nieuwe kansen om de gebiedsgerichte aanpak nieuw leven in te blazen. Zij onderscheiden daartoe drie principes voor gebiedsgericht rechtdoen, die relevant zijn voor alle organisaties binnen het justitieel domein, inclusief de rechtspraak. Willen deze organisaties echt iets kunnen betekenen voor buurten met sociale achterstand, dan moeten zij 'probleemgericht en dus integraal, laagdrempelig dus nabij en duurzaam dus betrokken' te werk gaan.¹²¹

De Koning, een antropologe die onderzoek deed naar Ouder- en Kindteams in Amsterdam, is juist erg kritisch over democratiseringsprocessen in de relatie tussen overheid en burger.¹²² In de uitvoering daarvan spelen drie begrippen volgens haar een cruciale rol: 'eigen kracht', 'de wijk' en 'één regisseur'. Achter deze ontwikkeling zitten veel goede bedoelingen: de overheid wil zich toegankelijker opstellen, de burger 'empoweren' en weer zelfredzaam maken. Achter deze democratiseringsgedachte gaat echter een gebrek aan aandacht voor institutionele macht schuil. Zo is er onvoldoende ruimte voor verschillende perspectieven, waardoor consensus wordt afgedwongen en is het onduidelijk met wie de overheid precies in gesprek is in 'de buurt'. Het blijkt heel moeilijk om een representatief beeld te krijgen van wat er leeft in de buurt, omdat het vaak dezelfde kleine groep bewoners is die zich actief opstelt en het moeilijk blijkt om anderen daarbij te betrekken. Van diversiteit is geen sprake. De netwerkbenadering bij de overheid heeft volgens haar bovendien als nadeel dat het voor burgers uiteindelijk onduidelijk is wie verantwoordelijk is als de uitvoering tekortschiet. Die ene regisseur krijgt dan vaak de volle laag, terwijl die uiteindelijk ook maar een schakel in het geheel is. De Koning pleit er daarom voor om de macht altijd te blijven bevragen en vooral aandacht te besteden aan de dilemma's in de uitvoering van beleid.

119 Crijns & Kool 2017, p. 295.

120 Crijns & Kool 2017, p. 294.

121 Peeters & Boutellier 2020, p. 20.

122 De Koning 2021.

2.3 Voor- en tegenargumenten voor probleemoplossende wijkrecht-spraak in Nederland

Over de invulling van maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt verschillend gedacht onder rechters en academici. Waar sommige rechters vooroplopen in hun initiatieven om te komen tot probleemoplossende rechtspraak, zijn andere rechters en academici van mening dat de 'klassieke procedure' met de rechtsbeginselen die daaraan ten grondslag liggen al voldoende waarborgen biedt voor maatschappelijk effectieve rechtspraak.¹²³ In de afgelopen twee jaar hebben voor- en tegenstanders van probleemoplossende rechtspraak uitgebreid van zich laten horen in de vakliteratuur voor juristen. Daarbij zijn empirische inzichten en normatieve standpunten naar voren gekomen, die nog niet volledig in beeld waren toen de Wijkrechtbank Eindhoven werd opgericht. Ook al waren toen nog niet alle inzichten bekend, toch is het waardevol om de geuite kritiekpunten in deze evaluatie te betrekken teneinde na te gaan of de procedure bij de wijkrechtbank waarborgen biedt om de (veronderstelde) nadelen van probleemoplossende rechtspraak te ondervangen. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de kritiekpunten die ten aanzien van probleemoplossende rechtspraak zijn geuit, overwegend betrekking hebben op civiele procedures (aangezien de eerste experimenten ook civiele zaken betroffen), terwijl de meeste zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven strafrechtelijk zijn ingestoken. De bezwaren zijn deels principieel, deels praktisch van aard en temperen zowel de verwachtingen ten aanzien van rechters als van rechtzoekenden.

Als voordelen van een oplossingsgerichte, pragmatische en op efficiency gerichte aanpak van de 'rechter nieuwe stijl' worden genoemd: de snelheid, de gerichtheid op de praktijk en oog voor de mens en diens onder de juridische werkelijkheid verscholen 'echte' problemen.¹²⁴ De 'rechter nieuwe stijl' kenmerkt zich volgens Dijkstra door de focus op het belangenconflict achter het juridische geschil waarbij wordt gezocht naar een oplossing van het probleem dat aan de zaak ten grondslag ligt (veelal: herstel van relaties); een pragmatische (informele) aanpak; veel ruimte voor interactie tussen de rechter en partijen, waarbij ruimte is voor het verhaal van partijen en hun emoties ('horizontale communicatie'); de rechter functioneert in de rol van een (gezaghebbend) bemiddelaar.¹²⁵ De rol van de 'rechter nieuwe stijl' is echter volgens Dijkstra niet zonder meer verenigbaar met de positie van de rechter in een democratische rechtstaat. Binnen de Nederlandse democratische rechtstaat heeft de

123 Hartendorp 2020, p. 13.

124 Dijkstra 2014.

125 Dijkstra 2014, p. 842.

rechter primair als rol om in concrete situaties de wet toe te passen en fungeert hij of zij als beschermheer van het individu tegen de almacht van de staat. De rechter doet dat vanuit een autonome positie en door toepassing van rechten en beginselen in wetgeving, verdragen en jurisprudentie, zoals fair trial, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.¹²⁶ De 'rechter nieuwe stijl' heeft echter naar haar mening een te grote mate van vrijheid om met creatieve oplossingen te komen, waaronder oplossingen die sterk zouden afwijken van uitkomsten waarbij de wet zou zijn toegepast. Die grote rechterlijke vrijheid kan bovendien leiden tot verschillen in uitkomsten tussen zaken en dus op gespannen voet staat met rechtsbeginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.¹²⁷ Ten derde betwist zij dat het zoeken naar oplossingen voor achterliggende conflicten voldoet aan de behoeften van partijen.¹²⁸ Vanwege de spanning die de 'rechter nieuwe stijl' oproept met de rol die de rechter binnen onze democratische rechtsstaat vervult, moet volgens Dijkstra goed worden overwogen waar deze rechter wel en niet kan worden ingezet. In rechtsgebieden waar de rechten en plichten van burgers nauwkeurig in de wet zijn neergelegd of waarin het recht een belangrijke 'openbare orde'-component bevat, zoals het strafrecht, ziet zij geen rol weggelegd voor de rechter nieuwe stijl.¹²⁹

Volgens Grootelaar & Van den Bos suggereren auteurs als Dijkstra een gespannen verhouding tussen de rechtsstatelijke rechter en de probleemoplosser en schetsen zij daarmee een of-of situatie, terwijl het naar hun idee veeleer een én-én situatie zou moeten zijn. Moderne strafrechtspleging vereist dat per type zaak en per type rechtzoekende de rechter een afweging moet maken of een geschilbeslechter, een probleemoplosser of een procesbegeleider nodig is. Dat vergt dus bovenal een flexibele opstelling van de rechter.¹³⁰

126 Dijkstra 2014, p. 845.

127 Dijkstra 2014, p. 845-846.

128 Dijkstra 2014, p. 846.

129 Dijkstra 2014, p. 847.

130 Grootelaar & Van den Bos 2016, 291-292.

Verskillende auteurs zijn van mening dat probleemoplossende rechtspraak irreëel is.¹³¹ Zo benadrukt De Bock (2015) dat de bemoeienis van de rechter met een (civiel) geschil per definitie maar zeer beperkt in tijd en omvang is. De rechter heeft zicht op de voorgeschiedenis van het geschil, noch op de naleving van de uitspraak. De rechter weet te weinig, heeft een te kortstondige bemoeienis en is daarvoor bovendien niet in de positie, aldus De Bock.¹³²

De Groot ziet zowel voor- als nadelen. Zij wijst erop dat conflictoplossing veel vraagt van rechters.¹³³ Volgens haar is 'kennis over conflict diagnose en conflictoplossing, kennis van rechtssociologie, rechtspsychologie en rechtseconomie, en kennis van de theorie van procedurele rechtvaardigheid' vereist. Bovendien zullen rechters naast de zittingsvaardigheden zich meer moeten bekwamen in onderhandelen of bemiddelen en dienen zij vaardigheden te ontwikkelen om andere dan juridische dimensies van een conflict te herkennen. De taakopvatting en attitude van de rechter zal erop gericht moeten zijn om geschil en conflict zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Het vergt volgens De Groot bovenal ook moed van rechter om de stap richting conflictoplossing te zetten.¹³⁴

Vranken & Snel zijn echter van mening dat de civiele rechter als *problem solver* verkeerde verwachtingen wekt bij burgers. De voordelen van snelheid, tevreden burgers, meer schikkingen, vrijwillige naleving en duurzamer resultaat voor lagere kosten lijken evident. Maar volgens de auteurs is het een misvatting te denken dat de civiele rechter daadwerkelijk de problemen van mensen kan oplossen. Die gedachte gaat er onder meer ten onrechte vanuit dat mensen een realistisch inzicht hebben in hun problemen en bereid zijn en voldoende vertrouwen hebben in de wederpartij en de rechter om naar oplossingen te zoeken. Ogenschoonlijk eenvoudige problemen op het gebied van wonen, arbeid, burens, familie, huur en consumenten, kunnen volgens deze auteurs zo maar uitgroeien tot complexe problemen. Ook is niet duidelijk wanneer een échte oplossing is bereikt. Wie stelt dat vast en aan de hand van welke criteria? In civiele procedures wordt het wellicht aan betrokken partijen zelf overgelaten om vast te stellen wat het beste voor hen is. Dat veronderstelt dat alle (juridische) relevante informatie is gedeeld en begrepen, dat betrokkenen eenzelfde kennis(niveau) hebben van de beschikbare opties en dat ze die opties en de risico's die daaraan verbonden zijn goed hebben kunnen afwegen. Dit vergt van de rechter

131 De Bock 2015; Klijn 2017; Vranken & Snel 2019.

132 De Bock 2015, p. 103.

133 De Groot 2012, p. 14-15.

134 De Groot 2012, p. 14-15.

dat hij of zij oog heeft voor machtsverschillen en ongelijkheidscompensatie kan toepassen. Maar bovenal wijzen zij erop dat de rechter niet de juiste opleiding heeft genoten om dit proces van conflictoplossing goed te begeleiden: 'hij is geen psycholoog, maatschappelijk werker of sociaal therapeut'.¹³⁵ Maar het belangrijkste argument waarom het concept van probleemoplossing volgens deze auteurs al op voorhand geen kans van slagen heeft, is dat de overheidsrechter bij alles wat hij doet, niet alleen aan het materiële recht, maar ook fundamentele beginselen van procesrecht, aan verdragen en aan Europese en internationale regelgeving is gebonden. Deze beginselen kan de rechter niet zomaar opzijzetten om naar believen, zonder criteria, zijn gang te gaan met het oog op het beloofde doel van snelle, flexibele, en maatschappelijk effectieve, probleemoplossende rechtspraak.

Meer in het algemeen is ten aanzien van de experimenten binnen de rechtspleging de kritiek geuit dat onduidelijk is voor welke problemen de experimenten een oplossing beogen te bieden.¹³⁶ Van der Kraats wijst er met betrekking tot civiele procedures op dat de Rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid weliswaar dezelfde oplossingsrichtingen voor ogen hebben (snelheid, eenvoud en oplossingsgerichtheid), maar dat daaraan verschillende probleemanalyses ten grondslag liggen en dat beide instanties een verschillende invulling geven aan de oplossingsrichtingen.¹³⁷ Volgens het ministerie is het een probleem dat te veel mensen naar de rechter stappen, dat de Rechtspraak te traag is, dat problemen onherkenbaar gejuridiseerd worden en dat het procesrecht te ingewikkeld is. Binnen de Rechtspraak worden echter andere problemen gesignaleerd: 'de hoge griffierechten, de lange duur van de procedures, het schriftelijk karakter, de afstand tot de zittingslocatie, de late betrokkenheid van de rechter en de beperking tot het juridische geschil in plaats van het achterliggende conflict.'¹³⁸ Volgens haar valt het nog te bezien of de gedane voorstellen daadwerkelijk een geschikt middel zijn om het beoogde doel te bereiken. Ook wijst Van der Kraats erop dat de tijdrovende behandeling in zaken binnen de experimenten ten koste kunnen gaan van de snelheid en kwaliteit van behandeling van alle civiele zaken. 'Het is immers niet zo dat er in het kader van het experiment rechters en juridisch medewerkers bij komen, of dat zij nu iets om handen hebben terwijl zij eerder duimen zaten te draaien.'¹³⁹

135 Vranken & Snel 2019, p. 5.

136 Van der Kraats 2019; Klijn 2019(a), 2019(b).

137 Van der Kraats 2019, p. 83-86.

138 Van der Kraats 2019, p. 89.

139 Van der Kraats 2019, p. 91.

2.4 Tot slot

Uit dit literatuuroverzicht blijkt dat het concept probleemoplossende rechtspraak de gemoederen binnen en buiten de rechtspraak flink bezighoudt. Waar in de Verenigde Staten community courts inmiddels een vaste plaats hebben verworven - zij het in de marge van de (straf)rechtspleging - moet de probleemoplossende wijkrechter in Nederland haar bestaansrecht nog bewijzen. Blijkens het tempo waarmee initiatieven met buurtrechters van de grond komen, is er binnen de rechtspraak grote behoefte aan innovatie. Tegelijkertijd bestaan er binnen de rechterlijke macht en bij academici ook reserves en principiële bezwaren tegen probleemoplossende rechtspraak.

Zoals altijd met *legal transplants*¹⁴⁰ zal de implementatie van het concept *problem solving justice* in de nationale rechtspraktijk aanpassing vergen. De introductie van community courts in de Verenigde Staten viel in een vruchtbare bodem, juist omdat het contrast met het reguliere strafrecht gericht op afschrikking en repressie zo groot was. In Nederland is die tegenstelling minder groot. In reguliere strafzaken wordt al regelmatig advies ingewonnen van de reclassering of van psychologen of andere gedragsdeskundigen. In jeugdzaken is de Raad voor de Kinderbescherming bovendien wettelijk verplicht om een advies te geven. Er bestaan al allerlei samenwerkingsverbanden tussen politie en Justitie enerzijds en (forensische) hulpverlening anderzijds, bijvoorbeeld in het kader van ZSM en het Zorg- en Veiligheidshuis. In Nederland zal de uitdaging daarom onder meer gelegen zijn in het goed incorporeren van de werkwijze van de wijkrechtbank in al bestaande structuren. Ook zal daarbij de vraag bovenkomen wat de meerwaarde is van een wijkrechtbank ten opzichte van al bestaande structuren.

Of er in een *multi-door court house*¹⁴¹ plaats is voor een wijkrechtbank, hangt onder meer af van hoe de wijkrechtbank in de praktijk invulling geeft aan de principes van probleemoplossende rechtspraak: laagdrempelig, integraal, multidisciplinair, gericht op de aanpak van de oorzaken van (straf)rechtelijke problemen. Kan de wijkrechtbank daarbij aan de in de literatuur genoemde bezwaren, zoals *net widening*, onvoldoende aandacht voor rechtsbeginselen, ontoereikende expertise bij rechters en de verdediging, selectieve betrokkenheid van de gemeenschap, problemen bij de

140 Watson 1993 (1974).

141 Sander 1979, p. 84; Kocken 2011, p. 234. Het concept kwam al even in het voorwoord ter sprake: het idee achter de multi-door courthouse is dat zaken binnen een rechtbank worden doorgeleid naar de meest geeignende vorm van conflictbeslechting, bijvoorbeeld naar mediation, arbitrage en informele probleemoplossing.

Theoretische achtergronden bij probleemoplossende wijkrechtspraak

selectie en aanvoer van zaken, te grote discretionaire ruimte en mogelijk verkeerde verwachtingen bij rechtzoekenden tegemoetkomen? Dat lijkt een grote opgave voor een pilot van drie jaar. Lukt het de wijkrechtbank om in deze betrekkelijk korte periode, waarin bovendien de coronapandemie roet in het eten gooide, bestaansrecht op te bouwen?

Opzet en methoden van onderzoek

Dit onderzoek laat zich het beste omschrijven als een etnografisch, kwalitatief empirisch-juridisch onderzoek. Etnografie is een verzamelterm voor interpretatieve benaderingen binnen de sociale wetenschappen die zich richt op de sociale organisatie van (alledaagse) activiteiten binnen de samenleving en veel oog heeft voor de betekenissen die participanten daar zelf aan geven.¹⁴² Deze benadering kenmerkt zich door een inductieve werkwijze op basis van kwalitatieve onderzoeksmethoden, waaronder participerende observatie en interviews.

Het onderzoek is verricht in de periode december 2019 – juni 2021 (een periode van 19 maanden). De grootste uitdaging van een evaluatie van een pilot is dat de werkwijze voortdurend in ontwikkeling is. Het accent van dit onderzoek zal daarom liggen op beschrijving van het proces van totstandkoming en ontwikkeling. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de resultaten, gezien in het licht van de doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven zoals die zich omstreeks januari 2020 hadden uitgekristalliseerd (de wijkrechtbank had toen negen maanden ervaring met de behandeling van zaken). De werkwijze en resultaten zullen in context worden geplaatst door onderdelen ervan te vergelijken met kenmerken van de reguliere rechtspleging, met andere initiatieven zoals besproken in het vorige hoofdstuk en door ze te bezien vanuit algemene rechtsbeginselen en beginselen van rechtsstatelijkheid. Een gestructureerde, volledige vergelijking met de reguliere behandeling van zaken of met andere pilots valt buiten ons onderzoek.

Dit hoofdstuk bespreekt de methodologische aspecten van het onderzoek. Achtereenvolgens komen aan de orde de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden, de beperkingen van het onderzoek en ethische aspecten.

¹⁴² Silverman 1985, hoofdstuk 5.

3.1 Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om een adequate beschrijving te geven van de werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven als voorbeeld van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Meer concreet dient deze evaluatie ook handvatten te bieden aan de opdrachtgever, de rechtbank Oost-Brabant, om een goed geïnformeerde beslissing te kunnen nemen over de voortzetting en eventuele opschaling van het experiment. Daarnaast kan het onderzoek ook bredere betekenis hebben voor de rechtspraak. Andere rechtbanken die overwegen een wijkrechtbank in te stellen, kunnen door kennis te nemen van dit rapport leren van de bevindingen en ervaringen in Eindhoven.¹⁴³ Daarmee kunnen tijd en moeite worden bespaard en teleurstellingen worden voorkomen. Tot slot kan de pilot van de Wijkrechtbank Eindhoven, alsook het onderzoek daarnaar, ertoe dienen om, zoals de voormalig projectleider dat omschreef 'de rechtspraak een spiegel voor te houden'. Doordat probleemoplossende rechtspraak zo'n andere aanpak vraagt dan reguliere rechtspleging, roept het fundamentele vragen op over de rol van de rechter en reikwijdte van de rechtspraak (en in het verlengde daarvan ook van OM en verdediging). Het concept probleemoplossende rechtspraak en de praktische uitwerking daarvan zetten daarom sterk aan tot reflectie, zowel bij voor- als tegenstanders.

3.2 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe verloopt de procedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven in het licht van de aannames en doelstellingen en welke verbeteringen zijn eventueel noodzakelijk om de werkwijze te bestendigen en een breder bereik te geven?

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen, die we hieronder kort toelichten.

Beleidsanalyse

De beleidsanalyse geeft inzicht in de doelen die de initiatiefnemers van de wijkrechtbank bij aanvang van de pilot en gedurende het eerste jaar voor ogen hadden en de aannames die daaraan ten grondslag liggen. Aangezien de doelen tijdens de fase van het leeratelier nog enigszins zijn bijgesteld, is hierbij de

143 Volgens dit nieuwsbericht lopen er in Nederland inmiddels 60 initiatieven met buurrechtspraak. NOS Nieuws 16 april 2021, 'Steeds meer experimenten met wijk- en buurrechters', <https://nos.nl/artikel/2377015-steeds-meer-experimenten-met-wijk-en-buurrechters.html>.

(uitgestelde) start van de pilot in januari 2020 als uitgangspunt genomen. De beleidsanalyse heeft hoofdzakelijk aan de hand van documentanalyse en interviews met betrokkenen van het eerste uur plaatsgevonden. Deze en andere methoden worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Procesanalyse

De procesanalyse geeft inzicht in sterke en zwakke punten van de werkwijze, zoals die zich in de loop van de pilot heeft ontwikkeld, alsmede in de vraag of de pilot is uitgevoerd zoals beoogd. Belangrijke onderwerpen zijn:

- De selectie en instroom van zaken
- De wijze waarop het ontwikkelproces is verlopen
- De wijze waarop de advocatuur en ketenpartners bij de pilot zijn betrokken
- De wijze waarop de professioneel betrokkenen invulling hebben gegeven aan hun rol binnen de wijkrechtbank
- De wijze waarop slachtoffers of andere belanghebbenden bij de behandeling van zaken zijn betrokken

De procesevaluatie heeft hoofdzakelijk aan de hand van interviews en observatie van zittingen plaatsgevonden.

Effectevaluatie

De evaluatie van de uitkomsten en effecten van de Wijkrechtbank Eindhoven geeft inzicht in:

- Het aantal afgedane zaken
- De uitkomsten daarvan, met name de interventies die zijn vastgesteld
- Doorlooptijden
- Recidive
- Tevredenheid met de aanpak
- Betekenis van de wijkrechtbank voor de wijk

De effectevaluatie heeft hoofdzakelijk aan de hand van dossieronderzoek en interviews plaatsgevonden.

Algemene reflectie

Het doel van dit vierde en laatste onderdeel van het onderzoek is om de verzamelde gegevens van de proces- en effectevaluatie in onderling verband te zien en in context te plaatsen. De bevindingen ten aanzien van de Wijkrechtbank Eindhoven worden afgezet tegen:

- De bevindingen uit de internationale en nationale literatuur over community courts

- Al bestaande initiatieven op het gebied van probleemoplossende aanpak van multiproblematiek
- De reguliere aanpak van vergelijkbare zaken
- Kernwaarden van de rechtspraak, met name onafhankelijkheid en onpartijdigheid
- Algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel
- De kosten en baten van de pilot.

3.3 Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van 'triangulatie': een combinatie van verschillende, elkaar aanvullende onderzoeks- en analysemethoden (in de literatuur ook wel aangeduid als een *mixed methods study*).¹⁴⁴ Hieronder worden de verschillende, elkaar aanvullende methoden van onderzoek die in dit onderzoek gebruikt zijn nader toegelicht.

Literatuuronderzoek

Aangezien de Wijkrechtbank Eindhoven is opgezet naar Amerikaans voorbeeld van community courts is literatuur over de doelstellingen en het functioneren van community courts bestudeerd en besproken. Daarnaast is literatuuronderzoek verricht naar maatschappelijke effectieve rechtspraak en naar enigszins vergelijkbare initiatieven, zoals de reeds geëvalueerde pilots binnen de rechtspraak naar de Spreekuurrechter, de Haagse Wijkrechter en de Rotterdamse Regelrechter en naar eerdere initiatieven voor probleemoplossende strafrechtspleging, zoals Justitie in de buurt, het Zorg- en Veiligheidshuis en de ZSM-praktijk. Hiervan is verslag gedaan in hoofdstuk 2.

Documentanalyse

Vele beleidsdocumenten zijn bestudeerd om inzicht te krijgen in de doelen van de pilot, de onderliggende veronderstellingen daarvan en de criteria aan de hand waarvan de evaluatie van de pilot verder vorm gegeven kan worden. Het betreft onder meer de subsidieaanvraag, financiële stukken, verslagen van overleggen binnen de rechtbank, van evaluatie- en intervisiebijeenkomsten met alle professioneel betrokkenen bij de wijkrechtbank, en van de wijkadviesraad.

Observaties

De onderzoekers hebben 41 zittingen met betrekking tot 27 zaken bijgewoond om

¹⁴⁴ Bryman 2008, p. 611.

inzicht te krijgen in de werkwijze van de wijkrechtbank, het verloop van de zitting en de onderlinge communicatie en samenwerking tussen de rechtspraak, advocatuur en ketenpartners (14 observaties betroffen vervolgzittingen). Voorafgaand aan de zitting is aan de betrokkenen toestemming gevraagd om de zitting bij te wonen. Vijf betrokkenen gaven geen toestemming, hetzij om privacy-redenen, hetzij omdat het aantal aanwezigen ter zitting al zo groot was.

Bij de observaties heeft de onderzoeker distantie in acht genomen. De onderzoeker schoof niet aan bij de tafel, maar nam in een hoek van de zaal plaats. Deze werkwijze is gevolgd om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de onderzoeker te benadrukken en mogelijke verwarring over de rol van de onderzoeker bij betrokkenen te vermijden. Behalve dat de observaties een zelfstandige bron zijn van data-analyse, kwamen ze ook van pas bij de interviews. Er kon daardoor in de interviews gerichter worden doorgevraagd.

Vanwege de coronacrisis konden helaas niet alle observaties fysiek in de rechtbank worden uitgevoerd. Tijdens de eerste lockdown van maart 2020 heeft de Wijkrechtbank Eindhoven enkele weken geen zitting gehouden, daarna is één zaak via Skype behandeld en vervolgens hebben zittingen in een hybride vorm plaatsgevonden, waarbij per 1 november 2020 de beperking gold dat maximaal zes personen in de zittingszaal aanwezig mochten zijn en de overige aanwezigen via Skype aanwezig waren. De onderzoekers hebben vanaf die datum de zittingen via Skype bijgewoond. Het online observeren kent beperkingen: de fysiek aanwezigen komen niet allemaal goed in beeld en zijn niet allemaal goed te verstaan via Skype. De verdachte, diens raadsman en de rechter en officier van justitie waren doorgaans wel goed te verstaan. De inhoud en het verloop van de zitting was over het algemeen goed te volgen. Voor de meer feitelijke informatie kon worden teruggegrepen op de dossiers.

Naast de zittingen hebben de onderzoekers ook overleggen, evaluatie- en intervisiebijeenkomsten bijgewoond en zijn (fysiek) een OM-zitting en een ZSM-dienst bijgewoond teneinde meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het OM vergelijkbare zaken afdoet en zaken voor de Wijkrechtbank Eindhoven selecteert.

Overzicht van de observaties

- 41 zittingen met betrekking tot 27 zaken (25 strafzaken; 2 civiele zaken)
- 2 evaluatiebijeenkomsten van professioneel betrokkenen bij de wijkrechtbank
- 3 intervisiebijeenkomsten/'leerateliërs' van professioneel betrokkenen bij de wijkrechtbank
- 1 ZSM dienst meegelopen met een assistent-officier van justitie
- 1 OM zittingsdag met 8 zaken meegelopen met een assistent-officier van justitie
- 1 vergadering Wijkadviesraad

Interviews met professionals

Met rechters, juridisch medewerkers, officieren van justitie, advocaten en vertegenwoordigers van ketenpartners zijn semigestructureerde interviews gehouden. In totaal ging het om interviews met 27 professionals. Alle professionals die wij benaderd hebben, waren bereid mee te werken aan het onderzoek.

In de interviews kwam een aantal vast omschreven onderwerpen aan bod; daarnaast was ruimte voor eigen inbreng. Met professioneel betrokkenen van het eerste uur, zoals rechters en officieren van justitie, is veelal twee keer gesproken, waarbij ook de ontstaansgeschiedenis en doelstellingen van de pilot aan de orde kwamen. De topiclijst voor de interviews is opgenomen in bijlage 5. Een eerste interviewronde heeft in persoon in februari 2020 plaatsgevonden. Een aantal interviews heeft ook daarna nog fysiek kunnen plaatsvinden, maar vanwege de beperkingen van de coronacrisis zijn de meeste interviews via een videoverbinding (ZOOM) afgenomen. Van de interviews zijn geluidsopnamen gemaakt, die nadien zijn verwerkt tot een zakelijk verslag. De interviews zijn geanonimiseerd en vertrouwelijk behandeld.

Aangezien binnen de rechtspraak ook kritisch wordt gekeken naar de ontwikkeling van probleemoplossende wijkrechtspraak en het voor het onderzoek van belang is om ook inzicht te krijgen in de bezwaren en mogelijke weerstanden tegen de wijkrechtbank, zijn we uitdrukkelijk op zoek gegaan naar respondenten die een kritisch tegengeluid zouden kunnen geven. Aanvankelijk was ons plan om een focusgroep te organiseren met kritische rechters en officieren van justitie, maar daarvoor bestond te weinig animo. Uiteindelijk hebben we met één rechter en één officier van justitie apart gesproken. Daarnaast hebben we inzicht gekregen in bezwaren door de respondenten binnen de wijkrechtbank te vragen welke weerstanden zij hebben ervaren binnen hun organisatie.

Interviews met betrokkenen

Om betrokkenen (cliënten van de wijkrechtbank) te kunnen interviewen hebben wij de hulp ingeroepen van advocaten en reclasseringsmedewerkers. Zij hebben hun cliënten aangeschreven met de vraag of zij bereid waren mee te werken aan het onderzoek en of zij de contactgegevens aan de onderzoekers mochten doorgeven. Aanvankelijk hebben zes betrokkenen toegezegd om mee te willen werken aan een interview. Uiteindelijk hebben we slechts vier betrokkenen daadwerkelijk kunnen interviewen (twee betrokkenen zijn meermalen benaderd, maar namen hun telefoon niet op). Het aantal van vier respondenten is te laag om generaliserende uitspraken te doen, maar de bevindingen geven niettemin waardevolle inzichten in hoe de wijkrechtbank vanuit het perspectief van deze respondenten wordt ervaren; daarom is er toch tamelijk uitgebreid over gerapporteerd (zie hoofdstuk 8).

Alle betrokkenen zijn telefonisch geïnterviewd. De interviews duurden 30 – 45 minuten. Voorafgaand aan elk interview is duidelijk aangegeven dat alles wat ze vertelden werd geanonimiseerd en enkel voor dit onderzoek zou worden gebruikt. Om respondenten niet af te schrikken zijn de telefonische interviews met betrokkenen niet opgenomen. Tijdens of direct na elk telefonisch interview hebben de onderzoekers een interviewverslag gemaakt. De citaten in dit onderzoeksrapport zijn daarom minder letterlijk opgeschreven dan de citaten afkomstig uit de interviews met professionals.

Overzicht van de geïnterviewden

- 2 projectleiders
- 1 juridisch medewerker
- 8 rechters, waaronder 6 werkzaam binnen de pilot en 2 daarbuiten
- 2 officieren van justitie, waaronder 1 werkzaam binnen de pilot en 1 (een leidinggevende) daarbuiten
- 1 assistent-officier van justitie
- 2 procesregisseurs van de gemeente
- 1 medewerker projectgroep vanuit de gemeente
- 5 advocaten
- 2 medewerkers van de reclassering
- 1 medewerker van Wij Eindhoven
- 2 medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Zuid-Oost, niet werkzaam binnen de pilot
- 4 betrokkenen (verdachten)

Totaal: 31 respondenten

Dossieronderzoek

Om inzicht te krijgen in het type zaken, het verloop en doorlooptijden van de procedures, de interventies en de vraag of die ook het beoogde resultaat hebben gehad zijn 50 dossiers bestudeerd. Eén daarvan betrof een civiele zaak. Het gaat om nagenoeg alle dossiers die in de periode januari 2019 – mei 2021 aan de wijkrechtbank zijn voorgelegd.¹⁴⁵

De belangrijkste kenmerken van deze zaken zijn verwerkt in een Excel-bestand. Daarnaast zijn bij het Openbaar Ministerie sepotbrieven van zaken die via een voorwaardelijk sepot zijn afgehandeld opgevraagd. Ook zijn bij het OM gegevens opgevraagd over zaken die aanvankelijk wel zijn geselecteerd, maar uiteindelijk nooit zijn ingediend bij de wijkrechtbank. Om te kunnen beoordelen of betrokkenen tijdens of na de behandeling van de zaak door de Wijkrechtbank Eindhoven hebben gerecidiveerd, is de Justitiële documentatie aan de hand van een uitdraai gemaakt op 29 maart 2021 voor de tweede keer bestudeerd. De periode tussen behandeling door de Wijkrechtbank Eindhoven en eind maart 2021 is te kort om betrouwbare uitspraken te doen over de kans op recidive na behandeling door de wijkrechtbank (zie verder paragraaf 6.6).

Stukken bestudeerd in 50 dossiers:

- Processen-verbaal van politie, onder meer van het 'sociaal verhoor' (vragen van de politie over de persoonlijke omstandigheden van de verdachte)
- Uittreksel Justitiële documentatie ('strafblad')
- De indiening van de zaak bij de wijkrechtbank door een advocaat, met daarin een korte inventarisatie van problemen op verschillende leefgebieden
- Het toestemmingsformulier van de betrokkene voor behandeling van de zaak door de wijkrechtbank en voor uitwisseling van informatie tussen de wijkrechtbank en ketenpartners
- Verslagen van het casusoverleg
- Reclasseringsrapport
- De processen-verbaal van de zittingen van de wijkrechtbank

¹⁴⁵ De dossiers van twee civiele zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

Bespreking van voorlopige onderzoeksresultaten

De conceptresultaten zijn eind mei 2021 voorgelegd aan een focusgroep, bestaande uit de meest direct betrokken professionals vanuit de rechtspraak, het OM, advocatuur en gemeente. De bedoeling van deze bijeenkomst was om de betrokkenen te informeren over de bevindingen en hen in de gelegenheid te stellen om inhoudelijke feedback te leveren op het rapport. De eerste focusgroep dient als klankbord voor de onderzoekers: herkennen zij zich in de onderzoeksresultaten en hoe waarderen zij die?

In juni 2021 zijn de voorlopige resultaten gepresenteerd bij een bestuursoverleg van de 'driehoek' Eindhoven (burgemeester, hoofdofficier van justitie en rechtbankpresident) en bij het gerechtshof. Deze bijeenkomsten waren vooral bedoeld om deze bestuurders te informeren over het onderzoek, maar gaven ons ook waardevolle inzichten in welke aspecten een rol spelen bij de afwegingen over eventuele voortzetting van de pilot.

3.4 Beperkingen van het onderzoek

Een methodologische uitdaging bij het onderzoek naar de Wijkrechtbank Eindhoven is dat deze pilot niet getypeerd kan worden als een 'randomized control trial', maar als een zogenoemd 'generatief experiment'.¹⁴⁶ Een randomized control trial betreft een gecontroleerde experimentele opzet met vergelijkbare zaken in een interventie- en een controlegroep.¹⁴⁷ Op die manier kan bijvoorbeeld op zaaksniveau worden vergeleken of de aanpak van de wijkrechtbank leidt tot verminderd risico van recidive ten opzichte van zaken die op reguliere wijze worden behandeld. Om verschillende redenen is dat echter niet mogelijk. Het aantal zaken dat binnen de wijkrechtbank is behandeld is te klein en de periode tussen aanvang van de pilot en evaluatie daarvan is te kort om geldige uitspraken te kunnen doen over de effecten op langere termijn. Een complicerende factor is bovendien dat het om zaken gaat die normaal gesproken – als de Wijkrechtbank Eindhoven niet had bestaan – verschillend zouden zijn afgedaan. Een deel zou zelfstandig door het Openbaar Ministerie zijn afgedaan door middel van een (voorwaardelijk) sepot of strafbeschikking, een deel door de politierechter en een deel door de kantonrechter. Deze verschillende wijzen van afdoening van zaken binnen de reguliere rechtspleging maken het heel moeilijk om een controlegroep te maken. Deze beperking is ook in de internationale literatuur als probleem naar voren gekomen.¹⁴⁸

146 De Rechtspraak, Startnotitie: evaluatie van de pilot met de Wijkrechtbank in Eindhoven, 2 juli 2019.

147 Ross 2015; Gal & Dancig-Rosenberg 2020, p. 385-386.

148 Gal & Dancig-Rosenberg 2020, p. 385-386.

In een 'generatief experiment' wordt het experimenteren gezien als een iteratief proces waarbij op basis van feedback de werkwijze wordt bijgesteld.¹⁴⁹ Hierbij past het in de vorige paragraaf omschreven etnografisch onderzoeksdesign. Om toch enigszins een vergelijking te kunnen maken tussen de reguliere afdoening en de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven, zijn de professioneel betrokkenen uitvoerig naar verschillen en overeenkomsten gevraagd. Voor de uitkomsten van zaken boden de strafvorderingsrichtlijnen en de oriëntatiepunten voor straftoemeting vergelijkingsmateriaal. Met betrekking tot de OM-afdoening was het verschil tussen reguliere zaken en zaken bij de wijkrechtbank bovendien onderwerp van gesprek bij de observatie van een ZSM-dienst en een OM-zitting.

In de periode vanaf oprichting tot aan het einde van de onderzoeksperiode (juni 2021) heeft de Wijkrechtbank Eindhoven behandeld. Dit aantal is groot genoeg om een adequate omschrijving te geven over hoe deze wijkrechtbank te werk gaat. In Nederland lopen inmiddels 60 verschillende initiatieven met vormen van buurtrechtspraak.¹⁵⁰ Tussen die verschillende wijkrechtbanken kunnen lokale verschillen bestaan. De uitkomsten met betrekking tot de Wijkrechtbank Eindhoven zijn dan ook niet generaliseerbaar naar alle wijkrechtbanken. De uitgangspunten van laagdrempeligheid en oplossingsgerichtheid zijn overeenkomsten; echter niet alle wijkrechtbanken behandelen dezelfde typen zaken. Ook kunnen er verschillende organisaties bij betrokken zijn. De in dit rapport besproken bevindingen en conclusies gelden dus alleen voor de Wijkrechtbank Eindhoven. Dat neemt niet weg dat aan de hand van de bevindingen en conclusies wel gereflecteerd kan worden op het verschijnsel probleemoplossende rechtspraak, zo lang voor ogen wordt gehouden dat aan dat concept verschillend invulling kan worden gegeven.

Bij lezing van dit verslag en bij de beoordeling van de bevindingen en resultaten moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat dit een *pilot* betreft. Aan deze pilot hebben professionals deelgenomen die veelal zichzelf daarvoor hebben aangemeld uit maatschappelijke betrokkenheid en nieuwsgierigheid naar het verloop en de resultaten. Er was hen veel aan gelegen om de pilot goed te laten verlopen en men hoopte op goede resultaten. In een dergelijke setting is de kans op goede resultaten mogelijk groter dan in een setting met vaste routines.

149 De Rechtspraak, Startnotitie: evaluatie van de pilot met de Wijkrechtbank in Eindhoven, 2 juli 2019.

150 NOS Nieuws 16 april 2021, 'Steeds meer experimenten met wijk- en buurtrechters', <https://nos.nl/artikel/2377015-steeds-meer-experimenten-met-wijk-en-buurtrechters.html>.

Tot slot zijn er specifieke beperkingen met betrekking tot het vaststellen van recidive. Deze worden besproken in paragraaf 6.6.

3.5 Ethische aspecten

Voor dit onderzoek is toestemming verleend door de Raad voor de rechtspraak. De onderzoekers hebben geheimhoudingsverklaringen ondertekend met betrekking tot de informatie uit de dossiers en de interviews en een 'verklaring omtrent gedrag' afgegeven. Daarnaast is toestemming verleend door de Ethische Commissie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. De ethische commissie hanteert strenge voorwaarden voor de wijze waarop respondenten over het onderzoek worden ingelicht en de wijze waarop hun toestemming wordt verkregen voor deelname aan het onderzoek. Een datamanagementplan is opgesteld om een veilige opslag van (digitale) data te verzekeren.

Met de respondenten is afgesproken dat hun ervaringen geanonimiseerd opgeslagen en verwerkt zouden worden en dat is ook gebeurd. Om te voorkomen dat uitspraken van respondenten of zaaksbeschrijvingen door derden herleidbaar zouden zijn, zijn al te herkenbare details weggelaten. Met professioneel betrokkenen is afgesproken dat zij bij hun functie worden aangeduid. Omdat het een kleinschalig project is, is het onvermijdelijk dat de beschrijvingen voor insiders herkenbaar zijn. Daarom is er in de keuze van citaten en zaaksbeschrijvingen rekening mee gehouden dat de beschrijvingen in dit rapport de persoon in kwestie niet zullen schaden. Om dezelfde reden is ervoor gekozen om geen codes voor de respondenten te gebruiken bij de citaten, zoals doorgaans gebruikelijk is bij kwalitatief onderzoek. Voor de citaten is geput uit alle interviews.

De betrokken verdachten bij de Wijkrechtbank Eindhoven vormen een kwetsbare groep. Uit ervaringen van advocaten was ons bovendien bekend dat het een lastig te bereiken groep is. Over een aantal betrokkenen bestaat het vermoeden dat ze licht verstandelijk beperkt zijn. Om die reden hebben wij de informatie over het onderzoek en de interviewvragenlijst (zie de bijlagen) bewust eenvoudig gehouden. Voor de deelname aan de interviews hebben wij bovendien de hulp van advocaten en reclasseringsmedewerkers ingeroepen.

Opzet en doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de fase van voorbereiding en ontwikkeling van de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven. Bovendien wordt het evaluatiekader geschetst met doelstellingen die als verder uitgangspunt voor dit onderzoek zullen dienen.

De planning van de pilot is in de loop van het project, mede als gevolg van de beperkingen door de coronacrisis, een paar keer bijgesteld. Uiteindelijk is de pilot hoofdzakelijk in twee fasen geknipt: de fase van voorbereiding en het 'leeratelier' (tot 1 januari 2020) en de fase van de pilot (1 januari 2020 – 31 december 2021).¹⁵¹ De eerste fase is gebruikt door de initiatiefnemers om doelstellingen te formuleren en om in samenspraak met ketenpartners de procedurele kaders aan te scherpen. Blijkens het projectvoorstel was het de bedoeling om al werkende te leren, door tijdens de fase van het leeratelier een beperkt aantal zaken te behandelen.¹⁵² Ervaring opdoen was in deze fase het belangrijkste doel, er werd nog niet zozeer gekeken naar effecten voor de wijk en de betrokkenheid van de wijk. De tweede fase (de pilotfase) had ten doel, aldus het projectvoorstel, om het project 'naar de wijk te brengen'.¹⁵³ In deze fase wordt gestreefd naar de behandeling van minimaal 30 zaken per jaar. In deze fase is de verbinding met de wijk en met de bewoners belangrijk,

151 In het oorspronkelijke projectplan was voorzien in een voorbereidende fase van 5 maanden (juni tot en met oktober 2018), een leeratelier van 3 maanden (november 2018 tot en met januari 2019), de pilotfase van 1 jaar en 11 maanden (februari 2019 tot en met december 2021) en een evaluatie van drie maanden (januari tot en met maart 2021). Zie: 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen 14 september 2018. Van deze planning is afgeweken doordat meer tijd is genomen voor de fase van het leeratelier (een jaar in plaats van drie maanden). De pilotfase is feitelijk op 1 januari 2020 gestart. Zie Tussenrapportage Wijkrechtbank Eindhoven over het jaar 2020 voor het programma Koersen en Kansen.

152 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen 14 september 2018.

153 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen 14 september 2018.

aldus het projectvoorstel, en het voornemen wordt uitgesproken om in de wijk zitting te houden.

4.1 Aanleiding en achterliggende redenen voor oprichting van een wijkrechtbank

In de inleiding kwam ter sprake dat de ideeën voor oprichting van een wijkrechtbank eind 2017 zijn ontstaan bij toenmalig rechtbankpresident Christa Wiertz-Wezenbeek tijdens een studiereis in de Verenigde Staten. Zij verbleef toen voor langere tijd bij het Center for Court Innovation en bracht bezoeken aan de Community Justice Centers in Red Hook en Brownsville, Brooklyn, New York. In een aantal blogs heeft zij destijds rechtbankmedewerkers op de hoogte gesteld van haar ervaringen tijdens haar reis naar de Verenigde Staten. Wiertz-Wezenbeek werd enthousiast over het idee van probleemoplossende buurtrechtspraak en wilde een vergelijkbare community court in Eindhoven starten.¹⁵⁴ Zij vond daarvoor een gewillig oor bij burgemeester Jorritsma van Eindhoven en bij het Openbaar Ministerie.

Het initiatief van de wijkrechtbank komt voort uit het inzicht dat overlast en normoverschrijdend gedrag van mensen met multiproblematiek doorgaans zeer moeilijk aan te pakken is. Zowel bij de gemeente, als bij de rechtbank en het Openbaar Ministerie loopt men tegen grenzen op.

De problemen van mensen vertalen zich vaak in verschillende juridische procedures, waarbij verschillende rechters betrokken zijn (bijvoorbeeld de politierechter, de kantonrechter, de familierechter). Het ontbreekt deze rechters doorgaans aan tijd en middelen om de problemen in hun onderlinge samenhang te bezien. De organisatie van de rechtspraak is daar ook niet op ingesteld. De respondenten vanuit de rechtspraak die (vrijwel) vanaf het begin bij het project betrokken zijn, noemen onvrede over de reguliere wijze van afdoening van zaken met multiproblematiek als belangrijkste drijfveer voor hun inzet voor de wijkrechtbank.

‘We kijken [in de reguliere werkwijze] niet altijd naar de problematiek achter de problematiek’, aldus een respondent vanuit de rechtspraak.

154 Na haar overstap tot president van de rechtbank Amsterdam heeft ze de ideeën voor een wijkrechtbank ook in Amsterdam verder vormgegeven, zie NRC 15 april 2019, ‘Kleinschalige rechtbanken zijn een succes in New York’, Baliebulletin 21 september 2020, ‘Interview president van de rechtbank Amsterdam Christa Wiertz geeft voorrang aan vernieuwing’.

De problematiek van mensen is veelal nauw verweven. Schuldproblematiek kan mensen tot criminaliteit aanzetten of omgekeerd. Een repressieve aanpak levert dan niets op. Het probleem is dat samenhangende problemen door verschillende instanties of binnen instanties door verschillende disciplines afzonderlijk worden behandeld. Beslissingen en oplossingen bestrijken maar een deel van de problematiek en zijn daarom veelal niet effectief. Een repressieve strafrechtelijke aanpak kan de problemen van de persoon in kwestie bovendien vergroten. Zo kan een boete de schuldproblematiek van de betrokkene verergeren of een strafblad diens kansen op de arbeidsmarkt verkleinen. Een persoonsgerichte aanpak waarbij alle problemen in onderlinge samenhang worden gezien kan die effectiviteit wellicht vergroten.¹⁵⁵

Officieren van justitie kampen met vergelijkbare dilemma's. Als het om relatief lichte vergrijpen gaat, kan een vervolging doorgaans hooguit tot een lichte straf of een lage boete leiden. De officier van justitie kan in die gevallen ook zelf een strafbeschikking opleggen of de zaak seponeren. In beide gevallen (vervolgen of seponeren) zijn de mogelijkheden om iets te doen aan de achterliggende problematiek van het strafrechtelijk vergrijp gering. De overlast voor de buurt wordt er doorgaans niet mee teruggedrongen. De kans dat iemand opnieuw in de fout gaat, of erger, dat deze persoon in een neerwaartse spiraal terecht komt, wordt met een repressieve aanpak eerder vergroot dan verkleind. De Wijkrechtbank Eindhoven wil dit negatieve patroon doorbreken.

In de pilot wordt multiproblematiek eenvoudig omschreven als problemen op meerdere gebieden. Daarbij wordt echter rekening gehouden met een aspect dat ook in de vakliteratuur wordt omschreven, namelijk dat bij multiproblematiek vaak meer aan de hand is dan de aanwezigheid van die problemen, namelijk dat mensen met multiproblematiek veelal niet in staat zijn om een strategie te bedenken waarmee zij die problemen adequaat aan kunnen pakken. Volgens Bosselaar is bijvoorbeeld sprake van multiproblematiek bij gezinnen en personen wanneer deze 'langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen'.¹⁵⁶ In overheidsbeleid wordt veelal uitgegaan van zelfredzaamheid van mensen, maar veel mensen kampen met een tekort aan zowel cognitieve vermogen als 'doenvermogen'.¹⁵⁷

155 'Gang naar Community Court moet leiden tot nieuw en hoopvol perspectief', nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant 24 oktober 2018.

156 Definitie ontleend aan Bosselaar e.a. 2010, p. 21.

157 WRR 2017.

Verdachten met multiproblematiek hebben veelal niet alleen met het Openbaar Ministerie en de rechtspraak te maken, maar ook met verschillende loketten van de gemeente, met verschillende zorginstanties of woningbouwcorporaties. Deze organisaties stemmen hun interventies lang niet altijd goed op elkaar af, werken soms langs elkaar heen of in het ergste geval, werken elkaar soms (onbewust) tegen, bijvoorbeeld omdat zij niet over het volledige dossier beschikken. Dat geldt soms ook voor verschillende afdelingen binnen een organisatie, bijvoorbeeld bij verschillende rechtsgebieden binnen de rechtbank of tussen verschillende loketten van de gemeente. Door een persoonsgerichte, multidisciplinaire aanpak, wil de Wijkrechtbank Eindhoven dit 'hokjesdenken' doorbreken en daarmee overlast en normoverschrijdend gedrag effectiever aanpakken.

Bij probleemoplossende strafrechtspleging is het de bedoeling dat de persoon in kwestie wordt aangespoord om tot gedragsverandering of tot een andersoortige oplossing van zijn problemen te komen. Uitdrukkelijk is het niet de bedoeling van de Wijkrechtbank Eindhoven dat de rechter zelf die oplossingen aandraagt of, sterker nog, zelf oplossingsrichtingen in gang zet. De rechter beperkt zich tot het toezien op zowel de rechtmatigheid van gemaakte afspraken als de juridische kaders waarbinnen de afspraken worden gemaakt. Het is de bedoeling dat de wijkrechtbank sturing geeft aan oplossingen die zowel in het belang van betrokkene zijn als van diens omgeving (zijn gezin of buurt).

In navolging van de filosofie van *problem solving justice* is de idee dat de gang naar de wijkrechtbank moet leiden tot een nieuw en hoopvol perspectief voor de betrokkene.¹⁵⁸ Betrokkenen worden aangemoedigd om zelf actief hun steentje bij te dragen aan dit hoopvolle perspectief. Een van de oprichters zegt hierover:

*'Het is niet betuttelend, want mensen worden als het ware gedwongen om te gaan werken aan de oplossing van hun problemen. En daarbij geldt dat een eventuele sanctie of ordemaatregel als stok achter de deur kan fungeren.'*¹⁵⁹

Het motto van de wijkrechtbank is dan ook 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend.'

158 'Gang naar Community Court moet leiden tot nieuw en hoopvol perspectief', nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant 24 oktober 2018.

159 'Gang naar Community Court moet leiden tot nieuw en hoopvol perspectief', nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant 24 oktober 2018.

Vorbereiding

Op 5 februari 2018 vond een startbijeenkomst plaats op het ministerie van Veiligheid en Justitie, waarbij naast de president van de rechtbank Oost-Brabant, de directeur-generaal Rechtspleging, de burgemeester van Eindhoven, een lid van de Korpsleiding, een vertegenwoordiger van het OM en van de Raad voor de rechtspraak aanwezig waren. Daar is afgesproken dat in een zogenoemd leeratelier zou worden bekeken of de betrokkenheid van een rechter ertoe zou kunnen leiden dat zaken effectiever zouden kunnen worden behandeld. Met name is men benieuwd 'of en zo ja op welke manier de bestaande structuren (ZSM en veiligheidshuizen) gebaat zijn bij de invoering van een Community Court-concept.'¹⁶⁰ Een projectgroep, aangestuurd door de bestuursadviseur (de latere projectleider), bestaande uit vertegenwoordigers van rechtbank, OM, gemeente en een wetenschappelijk adviseur van de Raad voor de rechtspraak heeft de pilot intensief voorbereid en vormgegeven.

Bij een eerste 'werksessie', op 10 april 2018, zijn workshops georganiseerd over de vraag wat een rechter kan bijdragen aan het effectiever behandelen van zaken in de praktijk van het Gemeentelijk De-escalatie Team (GDT) en binnen ZSM. Bij deze bijeenkomst waren onder meer gemeente, GGZ, OM, Politie, Raad voor de rechtspraak, Rechtbank Oost-Brabant, Reclassering en Wij Eindhoven betrokken, alsook enkele organisaties die we later niet meer hebben teruggezien bij de wijkrechtbank, waaronder NEOS en de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁶¹

Op 12 juni 2018 volgde er een simulatiebijeenkomst, waarbij de behandeling van vier zaken (twee uit de GDT-setting; twee uit de ZSM-setting) bij een wijkrechtbank zijn nagespeeld. Jeugdigen en gezinnen met multiproblematiek behoren tot de beoogde doelgroep.

Op deze wijze krijgt het idee van probleemoplossende strafrechtspleging al werkende vorm. In september 2018 wordt voor het project een subsidieaanvraag ingediend bij het programma Koers en Kansen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hierin worden de doelstellingen van de oprichting van een *community court* in Eindhoven beschreven. In de volgende paragraaf gaan we hier uitgebreid op in. Vermeldenswaardig is verder nog dat het project in mei 2019 de aanmoedigingsprijs van de Hein Roethof Stichting heeft gekregen. Deze stichting deelt om de twee jaar prijzen uit aan organisaties of

160 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Terugkoppeling van overleg departement 5 februari 2018.

161 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Programma Werksessie Community Court 10 april 2018.

samenwerkingsverbanden die zich op een innovatieve, creatieve en effectieve manier richten op een probleem dat de sociale veiligheid bedreigt.

4.2 Doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven

Oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen

Het projectvoorstel 'ziet op de oprichting van een 'Community Court' in de wijk Oud-Woensel in Eindhoven, waarbij voor diegenen die in aanraking komen met justitie door middel van toepassing van principes van probleemoplossend (straf)recht wordt beoogd om recidive te voorkomen en problemen op te lossen'. Deze 'principes van probleemoplossend strafrecht' zijn:

- Versterkte (lokale) ketensamenwerking, waarbij 'voor het handelen van alle betrokken professionals geldt dat zij het belang van justitiabelen en verbetering van diens situatie (en diens omgeving) als uitgangspunt nemen'.
- Betrokkenheid van de buurt: in navolging van het Amerikaanse voorbeeld zal een wijkadviesraad worden opgericht, waarin buurtbewoners en lokale organisaties met de betrokken professionals van de wijkrechtbank van gedachten kunnen wisselen over verbetering van de veiligheid en leefbaarheid van de wijk.
- Actieve rol van de rechter, waarbij de rechter de regie voert, nadrukkelijk de interactie aangaat met de justitiabele en een toezichthoudende rol vervult.¹⁶²

De doelstellingen van de aanpak worden omschreven als:

- Een goed geïnformeerde beslissing door de rechter: de rechter krijgt informatie vanuit de ketenpartners; gaat meer dan gewoonlijk het gesprek aan met de betrokkene en is via de wijkadviesraad goed op de hoogte van de problematiek in de buurt.
- Maatwerk: Doordat de rechter beter is geïnformeerd is hij beter in staat een traject in te zetten dat maatwerk biedt.
- Verantwoording door de dader (aangezien het om een bekende verdachte gaat, spreekt het projectvoorstel al van dader): de betrokkene legt verantwoording af aan de rechter. Uit het projectvoorstel blijkt niet of dat verantwoording betreft over het strafrechtelijk feit of over het verbetertraject, maar waarschijnlijk wordt het laatste bedoeld. Er wordt namelijk aan toegevoegd dat uit de Amerikaanse context bekend is dat het afleggen van verantwoording behulpzaam kan zijn bij het realiseren van de gewenste gedragsverandering.¹⁶³

162 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen, 2018.

163 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen, 2018.

Op vier vlakken beoogt de voorgestelde aanpak positieve uitkomsten te hebben. Ten eerste voor de mogelijke slachtoffers, aangezien die zien dat ook kleine vergrijpen serieus worden aangepakt. Ten tweede voor daders, omdat die de kans krijgen aan verbetering van hun problemen te werken. Ten derde de wijk: de aanpak beoogt te leiden tot minder recidive, minder overlast en meer veiligheid in de wijk. Tot slot worden positieve uitkomsten voor het systeem nagestreefd: 'de aanpak beoogt te leiden tot een effectiever strafrechtelijk systeem, waarbij de verschillende justitie- en hulpverleningsinstanties beter en prettiger met elkaar samenwerken.'¹⁶⁴

Verschuiving van doelstellingen gaandeweg het leeratelier

Uit documenten en een eerste interviewronde in februari 2020 blijkt dat sommige van de bovengenoemde doelstellingen in de loop der tijd minder gewicht hebben gekregen of zelfs op de achtergrond zijn geraakt, terwijl andere doelstellingen prominenter in beeld zijn gekomen. Een belangrijk inzicht tijdens een intern evaluatieoverleg met rechters en juridisch medewerkers vanuit de rechtspraak is dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de doelstelling op zaaksniveau en de projectdoelstelling. De doelstelling op zaaksniveau is van meet af aan duidelijk, namelijk 'toezien op integrale en duurzame probleemoplossing. Ruimte creëren waarbinnen de betrokkene en ketenpartners op zoek kunnen naar oplossingen voor problemen.'¹⁶⁵ De doelstelling van de wijkrechtbank op projectniveau is breder en minder eenduidig. In het projectvoorstel werd gesproken van positieve effecten voor de wijk en voor het systeem.¹⁶⁶ In een evaluatieoverleg binnen de rechtbank wordt de doelstelling van de wijkrechtbank nog ruimer geformuleerd: 'de wijkrechtbank wil bijdragen aan de versterking van het vertrouwen in de rechtstaat.'¹⁶⁷

Het zijn met name de doelstellingen op projectniveau die enigszins gerelativeerd moeten worden (zo vinden ook de betrokkenen van het eerste uur). Positieve effecten voor het systeem, bijvoorbeeld, lijken te hoog gegrepen en zijn in elk geval te abstract geformuleerd om als evaluatiekader te kunnen dienen voor dit onderzoek. Om deze reden is bijvoorbeeld niet onderzocht of het vertrouwen in de rechtspraak in Oud-Woensel of in Eindhoven is veranderd als gevolg van de komst van de

164 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen, 2018.

165 Intern evaluatieoverleg van betrokken rechters en medewerkers vanuit de Rechtbank Oost-Brabant (clusteroverleg) 9 juli 2019.

166 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen, 2018..

167 Intern evaluatieoverleg van betrokken rechters en medewerkers vanuit de Rechtbank Oost-Brabant (clusteroverleg) 9 juli 2019.

wijkrechtbank¹⁶⁸; wel hebben we aan geïnterviewde betrokkenen gevraagd of de behandeling van hun zaak door de wijkrechtbank verandering heeft gebracht in hun vertrouwen in de rechtspraak (zie hoofdstuk 8 voor de antwoorden). Volgens de voormalig projectleider is niet realistisch om te denken dat met de komst van de wijkrechtbank het strafrechtelijk systeem kan worden veranderd, echter ligt wel binnen bereik om aan de hand van de opgedane ervaringen met de wijkrechtbank te reflecteren op het strafrechtelijk systeem. Ook de doelstelling om effecten voor de wijk te bereiken worden door de geïnterviewde betrokkenen vanuit de rechtspraak al vroeg in het project, in februari 2020, gerelativeerd. Geprobeerd wordt om wijkbewoners en buurtorganisaties zo goed mogelijk bij de wijkrechtbank te betrekken, maar dat blijkt om verschillende redenen, waaronder de coronacrisis, moeilijker dan gedacht. In de fase van het leeratelier zijn kortom beslissingen genomen over de reikwijdte, doelgroep en inrichting van de pilot, waardoor de doelstellingen enigszins zijn verschoven. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze keuzes en het verdere verloop van de fase van het leeratelier; eerst formuleren we de doelstellingen die als evaluatiekader zullen dienen waartegen de bevindingen en ervaringen van dit onderzoek kunnen worden afgezet.

Doelstellingen die als kader dienen voor evaluatie van de pilot

De wijkrechtbank is met name gericht op speciale preventie, herstel van verstoorde rechtsorde en resocialisatie. De effectiviteit van interventies is daarbij de belangrijkste maatstaf. Andere doelen die van oudsher aan het strafrecht verbonden zijn, zoals afschrikking en repressie, worden minder belangrijk gevonden. Ook waarheidsvinding speelt veel minder een rol dan gebruikelijk. Retributie speelt in zoverre een rol dat men wil rechtspreken voor de gemeenschap. Hoewel aan de oprichting van de wijkrechtbank geen coherente beleidstheorie ten grondslag lag en in de loop van het jaar van oprichting de accenten enigszins verschoven zijn, zijn er wel enkele constanten te destilleren. Deze doelstellingen - iets minder ambitieus dan de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen - worden hieronder samengevat. Het zijn deze doelstellingen die als evaluatiekader dienen voor dit onderzoek.

168 Een dergelijk onderzoek zou een voor- en nameting vereisen. Dat was al niet mogelijk omdat de onderzoekers pas zijn betrokken toen de pilot al negen maanden gaande was. Bovendien had onderzoek van studenten dat hierna wordt besproken uitgewezen dat de naamsbekendheid van de Wijkrechtbank Eindhoven in Oud-Woensel laag was. Een causaal verband tussen vertrouwen en de komst van een rechtbank is sowieso lastig te meten, aangezien vele andere factoren, bijvoorbeeld de gepercipieerde criminaliteitscijfers, van invloed zijn op het vertrouwen in de rechtspraak (Croes 2011).

De primaire doelstelling op zaaksniveau is het toezien op integrale en duurzame probleemoplossing in zaken waarin multiproblematiek speelt teneinde overlast voor de persoon zelf en diens omgeving (gezin, familie of buurt) te verminderen. Door maatwerk en ruimte voor professionele begeleiding te bieden wil de wijkrechter de verdachte ertoe zetten om verbetering aan te brengen in zijn levensomstandigheden en zo te voorkomen dat de persoon in kwestie in nog grotere (juridische) problemen komt. Problemen met betrekking tot de leefgebieden van de betrokkene worden in kaart gebracht (wonen, werken, familie, psychische en fysieke gezondheid, financiën) en in onderling verband beschouwd. Daarbij wordt zo nodig gebruik gemaakt van expertise uit de (geestelijke) gezondheidszorg, schuldhulpverlening, reclassering of welke expertise verder ook vereist is.

Essentieel in de benadering is dat de rechter in een regierol zit en niet zelf de oplossingen aandraagt of uitwerkt. De rechter zit daar nadrukkelijk in zijn rol als rechter en is dus geen maatschappelijk werker of advocaat. Belangrijk is bovendien dat de rechter oog heeft voor aspecten van procedurele rechtvaardigheid: dat hij op een laagdrempelige manier daadwerkelijk met de betrokkene in gesprek gaat, het perspectief van de betrokkene laat meewegen bij het formuleren van voorwaarden voor seponering of straf en dat hij iedereen (ook alle ketenpartners) zijn zegje laat doen. De wijkrechter wil de betrokkene weer perspectief bieden om grip te krijgen op zijn leefwereld. Dit sluit aan bij het Amerikaanse gedachtegoed omtrent *therapeutic justice* (paragraaf 2.1). De aanpak kan ook 'emanciperend' genoemd worden. De hoop en verwachting is bovendien dat een integrale aanpak van multiproblematiek recidive kan voorkomen. De aanpak is dus gericht op speciale preventie.

Het verbeteren van de samenwerking tussen rechtbank, gemeente en organisaties binnen en buiten de justitiële keten teneinde bureaucratische belemmeringen voor rechtzoekenden die met meerdere loketten te maken hebben te verminderen, is ook een belangrijke doelstelling op projectniveau. Onder leiding van een gemeentelijke procesregisseur wordt in elke zaak een casusoverleg gepland, waarin oplossingsrichtingen verkend worden. De verwachting is dat door de tussenkomst van de rechter als representant van het gezaghebbende instituut van de rechtspraak oplossingen kunnen worden bereikt, die in een reguliere rechtsgang dan wel binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen of ZSM-werkwijze niet bereikt zouden kunnen worden. Als meerwaarde van de betrokkenheid van de rechter wordt namelijk de stok achter de deur gezien om sanctionerend te kunnen interveniëren. De multidisciplinaire teamaanpak onder regie van de rechter is een van de essentiële elementen van *problem solving justice*.

Op zaaksniveau is tevens van belang dat herstel van de verstoorde rechtsorde plaatsvindt, hetzij doordat mogelijke slachtoffers tegemoet worden gekomen, hetzij doordat de overlast voor de buurt afneemt. Deze herstelfunctie is in de setting van de wijkrechtbank belangrijker dan meer traditionele functies van het (straf)recht, zoals waarheidsvinding of retributie. Dit sluit dan ook aan bij wat in paragraaf 2.1 is beschreven met betrekking tot *restorative justice*. De wijkrechtbank wil dit bereiken door oog te hebben voor de belangen vanuit de sociale omgeving van de betrokkene.

Tot slot is het versterken van de band tussen rechtspraak en de wijk een doelstelling op projectniveau. De wijkrechtbank wil dit bereiken door zichtbaar in de buurt (nabij) aanwezig te zijn en door buurtbewoners via algemene overleggen te betrekken bij de wijkrechtbank. Het achterliggende idee hierbij is dat versterking van het contact met de buurt kan bijdragen aan het (herstel van) vertrouwen van verdachten, slachtoffers en wijkbewoners in justitiële organisaties.

Samengevat ziet dit er als volgt uit:

Schema 1. Doelstellingen en inrichtingskenmerken wijkrechtbank

Doelstelling	Verwacht wordt dat dit bijdraagt aan	Inrichtingskenmerken pilot
Toezien op integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek	Speciale preventie Zelfredzaamheid betrokkene	Persoonsgerichte benadering Multidisciplinaire aanpak Regierol rechter
Verbeteren ketensamenwerking	Doorbreken van schotten tussen en binnen organisatie	Multidisciplinair casusoverleg Alle betrokken ketenpartners uitnodigen op zitting Commitment op projectniveau
Bijdragen aan vermindering overlast buurt	Herstel van verstoorde rechtsorde (restorative justice)	Oog voor belangen uit de sociale omgeving van betrokkene Oog voor mogelijke slachtoffers
Versterken band rechtspraak en gemeenschap	Vertrouwen in justitiële organisaties	Laagdrempelig Zichtbaar in de wijk aanwezig zijn Overleg via wijkadviesraad

4.3 Keuzes betreffende doelgroep, reikwijdte en inrichting van de pilot

Doelgroep en typen zaken

In het projectvoorstel is de doelgroep omschreven als jeugdigen en gezinnen die overlast veroorzaken uit de wijk Oud-Woensel in Eindhoven.¹⁶⁹ In het projectvoorstel wordt ook gemotiveerd waarom de gemeente daarbij voor de wijk Oud-Woensel in Eindhoven heeft gekozen: vanwege de grote sociale problematiek, de hoge criminaliteitscijfers en de overlast die jongeren veroorzaken.¹⁷⁰ Omdat het moeilijk bleek om voldoende zaken uit Oud-Woensel te selecteren, is echter voor de fase van het leeratelier ervoor gekozen om geheel Eindhoven als gebied te nemen om zo voldoende ervaring te kunnen opdoen met de behandeling van zaken, en dat is nadien, gedurende de gehele pilotfase, zo gebleven.

Hoewel de pilot aanvankelijk uitsluitend gericht was op probleemoplossende strafrechtspleging kreeg men al vrij vroeg in de pilot het inzicht dat het strafrecht niet altijd de meest voor de hand liggende ingang is om een zaak van een verdachte met multiproblematiek te behandelen. Dit inzicht ontstond na de behandeling van een zaak waarin een ontruiming dreigde bij een persoon met achterliggende problematiek. De dreigende ontruiming woog volgens de betrokken professionals in deze zaak zwaarder dan het vereiste dat de betrokkene een strafbaar feit gepleegd zou moeten hebben om voor behandeling bij de wijkrechtbank in aanmerking te komen. Deze zaak is dan ook uiteindelijk via artikel 96 Rv aangebracht door de woningstichting.

Al vrij snel na aanvang van de pilot is aldus besloten om niet alleen strafzaken te behandelen, maar de wijkrechtbank ook open te stellen voor andersoortige zaken (leerplichtzaken, incassozaken, ontruimingszaken). Deze beslissing is mede ingegeven door het feit dat de instroom van zaken via het Openbaar Ministerie moeizaam op gang kwam (zie hierover paragraaf 6.1). Voor de toelevering van zaken is breed gekeken bij verschillende ketenpartners: naast het Openbaar Ministerie en de gemeente, ook de Raad voor de kinderbescherming, reclassering, GGZ en Wij Eindhoven.¹⁷¹ Het idee was dat als tijdens een casusoverleg een zaak ter sprake zou komen waarin multiproblematiek speelt en het gewenst is dat een rechter zich

169 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen 14 september 2018

170 Hierbij wordt verwezen naar Eindhovens Dagblad, 3 februari 2017: <https://www.ed.nl/eindhoven/jorritsma-veel-overlast-van-jongeren-in-wijken-in-woensel-ab3c15d2/>.

171 'Gang naar Community Court moet leiden tot nieuw en hoopvol perspectief', nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant 24 oktober 2018.

hierover uitlaat, zo'n zaak zou kunnen worden voorgelegd aan de wijkrechtbank. In de praktijk zijn in 2019 hoofdzakelijk zaken door het Openbaar Ministerie aangebracht. Slechts één zaak, de bovengenoemde zaak, betrof een civiele procedure ex artikel 96 Rv. In 2020 en 2021 is de civiele procedure nader uitgewerkt en zijn onder meer zorgverzekeraars Achmea en VGZ, alsook woningbouwverenigingen benaderd om zaken aan te brengen, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een substantiële zaakstroom. Op de oorzaken van de achterblijvende instroom van zaken gaan we in paragraaf 6.1 nader in.

Bij aanvang van het project was het de bedoeling dat alleen bekende verdachten van lichte strafbare feiten zonder strafblad voor de wijkrechtbankprocedure in aanmerking zouden komen; hun zaak zou door middel van een voorwaardelijk sepot door de officier van justitie worden afgedaan. Het merendeel van de zaken die in 2019 en 2020 bij de Wijkrechtbank Eindhoven zijn behandeld, betrof voorwaardelijk sepotzaken (zie paragraaf 6.4). Op 1 maart 2021 is echter een algemene aanwijzing sepot en sepotgronden van het College van procureurs-generaal in werking getreden, waarin de discretionaire bevoegdheid van officieren van justitie om bijzondere voorwaarden te stellen bij het seponeren van een zaak wordt ingeperkt. In de aanwijzing staat dat bij de beslissing tot sepot slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar. Een sepot met bijzondere voorwaarden wordt niet meer ingezet.¹⁷² Naar aanleiding van deze wijziging is besloten om de voorwaardelijk sepotprocedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven stop te zetten, aangezien het geen zin heeft om een werkwijze uit te proberen binnen een pilot als op voorhand vaststaat dat die werkwijze niet structureel kan worden ingevoerd.

Achter de beleidswijziging binnen het OM gaat een discussie over de proportionaliteit van voorwaarden schuil, die in meerdere opzichten interessant is voor probleemoplossende wijkrechtspraak. Aanleiding voor de wijziging was de constatering van de commissie 'Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie' dat de bijzondere voorwaarden vaak niet in verhouding stonden tot de zwaarte van het delict. Bepaalde voorwaarden zijn dermate indringend dat zij volgens de commissie niet met een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking of bij een voorwaardelijk sepot kunnen worden opgelegd. Dit gaat om voorwaarden als klinische opname, opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang alsmede

172 Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden van 1-3-2021 onder 3. Staatscourant 31 december 2020, nr 62572.

gedragsaanwijzingen waaraan elektronisch toezicht wordt verbonden. Deze beperken de vrijheid van de verdachte zodanig dat deze naar de mening van de commissie uitsluitend door de rechter kunnen worden opgelegd.¹⁷³ In de voorwaardelijk sepotprocedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven is overigens die rechterlijke toets wel aanwezig, zij het dat de formele beslissingsbevoegdheid in sepotzaken bij de officier van justitie ligt.

Nu de discretionaire ruimte voor officieren van justitie is ingeperkt, wordt het voor hen lastiger om buiten de rechter om straf- en zorgtrajecten met elkaar te verbinden. Hierdoor kan een procedure als bij de Wijkrechtbank Eindhoven in belang toenemen, zij het niet in voorwaardelijk sepot-, maar in dagvaardingszaken.

Dagvaardingszaken worden vanaf medio 2020 bij de wijkrechtbank aangebracht. Het gaat dan soms ook om betrokkenen die al een strafblad hebben. Belangrijk criterium blijft dat het bekende verdachten zijn met multiproblematiek, die toestemming geven voor behandeling door de wijkrechtbank. Van het criterium bekende verdachte is overigens later (in het voorjaar van 2021) één keer afgeweken, maar dat betrof een zaak van een vermoedelijk verstandelijk beperkte vrouw met psychische problematiek die volgens de officier van justitie 'zonneklaar' was omdat het strafbare feit was gefilmd (zie zaak #2 *De bejaarde brandstichtster*). Niet de feiten maar de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene stonden in deze zaak centraal. Vervolgens is het criterium dat de verdachte bekend losgelaten als voorwaarde. Nog steeds richt de wijkrechtbank zich op bekende verdachten, maar het kan een keer voorkomen dat zaken met meerdere strafbare feiten gebundeld aan de wijkrechtbank worden voorgelegd, waarbij de verdachte bepaalde strafbare feiten wél bekend en andere niet. Het moeten volgens de officier van justitie wel 'PR waardige zaken zijn' (zaken die normaal gesproken aan de politierechter worden voorgelegd), dus geen 'voorgeleidingszaken' en zaken die anders voor de meervoudige kamer zouden komen). Overigens worden ook zaken waarin complexe schadevergoedingen een rol spelen, niet geschikt geacht voor de wijkrechter.

De wijkrechtbank richtte zich aanvankelijk sterk op jongeren. Er zijn echter goede redenen om zaken van jongeren via Halt af te doen: bij een Halt-straf wordt uitgebreid ingegaan op het strafbare feit en op het maken van excuses. Zo nodig wordt doorverwezen naar jeugdhulpverlening. Een positief afgeronde Halt-straf wordt niet opgenomen in de justitiële documentatie en levert de jongeren dus geen

173 Zie AP Midden Nederland, 'Nieuwe beleidsregels Openbaar Ministerie per 1 maart 2021', februari 2021, met verwijzing naar Bijlsma 2019, bijlage 5.

strafblad op. Eind 2019 kwam ook het idee op om de wijkrechtbankprocedure open te stellen voor ouders die hun (jonge) kinderen niet naar school sturen en zo de leerplicht ontwijken. Dit plan werd echter door corona doorkruist: de leerplicht is gedurende de coronacrisis niet of nauwelijks gehandhaafd, waardoor er ook geen zaken bij het OM terecht kwamen. Leerplichtzaken blijven echter in beginsel geschikte zaken voor de wijkrechtbank.

In de beginfase zijn geen zaken geselecteerd waarbij een tolk moest worden ingeschakeld, omdat deze zaken in de eerste experimentele fase waarin de wijkrechtbank zich nog bevond te ingewikkeld leken. Dit criterium werd echter al snel losgelaten toen bij een zitting van de wijkrechtbank bleek dat een betrokkene het Nederlands onvoldoende machtig was om zich goed te kunnen uitdrukken. Volgens verschillende juridische professionals was het ook een 'arbitrair criterium'. In de betreffende zaak is bij de vervolgzitting dan ook alsnog een tolk ingeschakeld.

Al met al zien we dat de selectiecriteria in de loop van de fase van het leeratelier, maar ook daarna nog, zijn verruimd en dat behalve strafzaken ook civiele zaken geschikt worden geacht voor behandeling door de wijkrechtbank. De focus ligt op bekende verdachten of rechtzoekenden met multiproblematiek die instemmen met behandeling van hun zaak door de wijkrechter.

Zittingslocatie in de wijk

Gedurende de fase van het leeratelier is de wijkrechtbank druk bezig manieren te vinden om de wijk Oud-Woensel bij de rechtbank te betrekken en vice versa. Zo verdiept de projectgroep zich in de wijk door in het najaar van 2018 een rondgang door de buurt te organiseren, waarbij ook de betrokken wijkagenten aanwezig zijn. Ook wordt een geschikte locatie voor de wijkrechtbank gezocht en gevonden: een wijkgebouw in Oud-Woensel dat al een maatschappelijke functie heeft (Nieuw Fellenoord 7).

Vanaf 17 juni 2019 worden de zittingen in het wijkgebouw in Oud-Woensel gehouden. Het gebouw wordt aan de buitenkant opgeluisterd met een speciaal voor de wijkrechtbank ontworpen evenwichtsbank, waarop citaten van inwoners van Oud-Woensel staan. De wijkrechtbank maakt gebruik van twee zalen: één zaal met aaneengesloten tafels waar met een beetje passen en meten alle direct betrokkenen inpassen (maar geen publiek) en één ontmoetingszaal, waar het casusoverleg tussen de ketenpartners kan plaatsvinden. De sfeer van het wijkgebouw is informeel, laagdrempelig en gemoedelijk.

Vanwege de uitbraak van Covid-19 was het echter, zoals eerder genoemd in hoofdstuk 3, niet mogelijk om de zittingslocatie in het wijkgebouw aan te houden, omdat de aanwezigen er onderling geen anderhalve meter afstand konden houden. In de periode van 16 maart 2020 tot 25 mei 2020 heeft de wijkrechtbank vanwege de coronacrisis geen zitting kunnen houden, met uitzondering van één online zitting in een zaak die niet langer kon worden uitgesteld. Vanaf 25 mei 2020 heeft de wijkrechtbank de zittingen hervat in het gerechtsgebouw in Eindhoven. Het aantal aanwezigen is vanwege de coronamaatregelen daarbij wel beperkt, eerst tot tien, vervolgens (per 1 november) tot maximaal acht personen. Eventuele overige aanwezigen konden via Skype aan de zitting deelnemen.

De wijkrechtbank heeft dus door omstandigheden slechts acht maanden in het wijkgebouw zitting kunnen nemen.

Toga's

Aanvankelijk was het de bedoeling om de zittingen met toga aan plaats te laten vinden, maar hierover verschilden de meningen. Sommige rechters hechtten zeer aan de toga, andere vonden het idee van de wijkrechter in een toga niet passend. Na één of twee zittingen in toga, heeft men er verder van afgezien omdat de professioneel betrokkenen het te formeel vonden overkomen. Om toch het verschil tussen rechter, griffier en officier van justitie enerzijds en de overige participanten anderzijds enigszins zichtbaar te maken, zijn voor de eerstgenoemden stoelen met hoge rugleuningen uitgezocht (of de betrokkenen dat verschil zullen opmerken valt echter te betwijfelen). De projectleider heeft bovendien van tutoyeren een punt gemaakt, aangezien dat het gezag van de rechter kan aantasten.

Openbaarheid

De wijkrechtbank is terughoudend gebleken met het toelaten van eventuele slachtoffers en publiek bij de zittingen vanuit een oogpunt van privacy van de betrokkene. Door de integrale probleemoplossende aanpak komt diens 'hele hebben en houden' ter sprake op de zitting en veel daarvan gaat het bredere publiek niet aan. Ook is men bevreesd dat betrokkenen minder snel toestemming zullen geven voor behandeling door de wijkrechtbank of zich minder vrij zullen voelen ter zitting te spreken als die behandeling openbaar is.

De zittingen zijn gedurende de eerste fase van de pilot (de fase van het leeratelier) dan ook achter gesloten deuren gehouden. In deze fase zijn voorwaardelijk sepotzaken behandeld, waarvoor geen vereiste van openbaarheid geldt (de OM-zittingen waar dit soort zaken normaal gesproken worden behandeld zijn ook niet

openbaar). Dit veranderde toen de wijkrechtbank ook dagvaardingszaken ging behandelen; daarvoor geldt immers het (grond)wettelijk vereiste van openbaarheid.¹⁷⁴ Deze zaken zijn formeel openbaar behandeld; echter werd besloten om aan dagvaardingszaken bij de wijkrechtbank tijdens de proef niet verdere bekendheid te geven. Aanvankelijk speelde daarbij onder meer een rol dat de zittingsruimte in het wijkgebouw te klein is om publiek te ontvangen. Nadat de wijkrechtbank was uitgeweken naar het gerechtsgebouw in Eindhoven speelde een rol dat vanwege de coronamaatregelen het aantal aanwezigen ter zitting sterk beperkt was. Slachtoffers zijn wel expliciet uitgenodigd om ter zitting aanwezig te zijn en het woord te voeren. Waar de persoonlijke problematiek ter sprake kwam, is een enkele keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de zaak gedeeltelijk achter gesloten deuren te behandelen.¹⁷⁵

4.4 Buurtbetrokkenheid en (media)aandacht

Om de buurt verder te betrekken bij de wijkrechtbank worden verschillende activiteiten ondernomen. Zo is op 2 juli 2019 een 'sociaal café' georganiseerd in het wijkgebouw: een laagdrempelige inloopavond, waar de setting van de wijkrechtbank wordt getoond en diverse betrokkenen aan statafels aanwezig zijn om geïnteresseerde buurtbewoners van informatie te voorzien. De uitnodiging via deze avond is via een briefkaart huis-aan-huis bezorgd en ook via flyers en folders verspreid. Bewoners worden opgeroepen te participeren in een nieuw op te richten 'wijkadviesraad'.

Bij de officiële start van de wijkrechtbank, op 2 oktober 2019 krijgt de wijkrechtbank veel aandacht in lokale, regionale en landelijke media. Speciaal voor de mensen uit de buurt en de aanwezige pers wordt in aanwezigheid van de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, een wijkagent en de rechtbankpresident, een zitting nagespeeld. De video hiervan wordt gedeeld op rechtspraak.nl en YouTube.¹⁷⁶ Onder meer Omroep Brabant, Eindhovens dagblad en Studio 040 besteden aandacht aan

174 Artikel 121 Gw en 269 Sv.

175 Het bevel tot sluiting van de deuren kan worden gegeven 'in het belang van de goede zeden, de openbare orde, de veiligheid van de staat, alsmede indien de belangen van minderjarigen, of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, andere procesdeelnemers of anderszins bij de zaak betrokkenen dit eisen. Een dergelijk bevel kan ook worden gegeven, indien de openbaarheid naar het oordeel van de rechtbank het belang van een goede rechtspleging ernstig zou schaden' (artikel 269 lid 1 Sv).

176 Nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant, 'De eerste wijkrechtbank in Nederland geopend in Eindhoven', 2 oktober 2019.

de opening. Burgemeester Jorritsma van Eindhoven verwoordt via de media nog eens dat veiligheid niet op zichzelf staat:

*'Alleen straffen helpt niet. We moeten daarnaast kijken hoe we mensen perspectief kunnen bieden, ook om nieuwe problemen te voorkomen en het vertrouwen van burgers terug te winnen. Daarom is de aanpak van de wijkrechtbank ook zo uniek en ben ik blij dat het hier in Eindhoven is geland: zodat mensen weer op het rechte pad worden geholpen en daar ook blijven.'*¹⁷⁷

In april 2020 verschijnt een uitgebreide zaaksbeschrijving en een interview met een wijkrechter, de projectleider en een juridisch medewerker in *Rechtspraak magazine*.¹⁷⁸ In de loop der tijd brengen tal van politici en gezagsdragers een bezoek aan de wijkrechtbank: onder meer CDA-kamerlid Van Dam op 24 augustus 2018, de Commissaris van de Koning op 6 november 2019, SP Kamerlid Van Nispen 10 februari 2020 en de ministers Grapperhaus van het ministerie van Justitie en Veiligheid op 13 januari 2020 en Dekker van Rechtsbescherming op 6 juli 2020. Deze bezoeken stellen de aanwezigen wel voor een dilemma: enerzijds vinden zij het natuurlijk mooi dat de pilot in de belangstelling staat (en meer dan dat, aangezien de belangstelling deels komt vanuit de subsidieverstrekker), anderzijds willen de bezoekers bij voorkeur de wijkrechtbank in actie zien en dat wordt voor de betrokkenen minder wenselijk gevonden. De aanwezigheid van een gezagsdrager zoals een minister kan immers voor de betrokkene wiens zaak wordt behandeld nogal imponerend zijn en er wellicht toe kunnen leiden dat de aanwezigen minder open zijn of op een andere manier anders reageren dan zij anders zouden hebben gedaan. Daarbij speelt nog een ander argument, namelijk dat het aantal aanwezige professionals bij de wijkrechtbank normaal gesproken al erg groot is. Met enige aarzeling is toch aan de verzoeken van de ministers om een zaak bij te wonen gehoor gegeven.

Verzoeken van journalisten om de behandeling van zaken bij te wonen zijn afgewezen vanwege het niet openbare karakter tijdens de proef.

Het betrekken van bewoners van Oud-Woensel bij de wijkrechtbank blijkt echter een lastige opgave. De wijkadviesraad, die in het najaar van 2019 wordt opgericht, fungeert als klankbordgroep, waarin informatie kan worden uitgewisseld en dilemma's

177 Nieuwsbericht Rechtbank Oost-Brabant, 'De eerste wijkrechtbank in Nederland geopend in Eindhoven', 2 oktober 2019.

178 'Kleine delicten, grote gevolgen; handen uit de mouwen bij de wijkrechtbank', *Rechtspraak, magazine* door de Raad voor de rechtspraak 2020 (1), p. 7-10.

en vragen kunnen worden voorgelegd. De leden praten niet mee over zaken, maar wel over vragen die de wijkrechtbank heeft over de problemen die spelen in de wijk. Het blijkt lastig om de diversiteit van de inwoners van Oud-Woensel tot uitdrukking te laten komen in de samenstelling van de wijkadviesraad. Uit de Amerikaanse literatuur (paragraaf 2.1.3) en uit de kritische beschouwing van De Koning (einde paragraaf 2.2) bleek al hoe moeilijk het is om buurtparticipatie goed te organiseren, de eerste ervaringen met de pilot maken duidelijk dat dit ook in Eindhoven een grote uitdaging is. Voor het gebrek aan diversiteit binnen de overlegstructuur is ook de laatste jaren van de pilot geen oplossing gevonden.

Een jaar na oprichting heeft de wijkrechtbank bovendien nog weinig naamsbekendheid in Oud-Woensel, ondanks het feit dat in wijkkrantjes, diverse media en op de lokale radio (Lichtstad Radio) aandacht is besteed aan de komst van de wijkrechtbank. Dat blijkt onder meer uit een onderzoeks/kunstproject van studenten van de kunstacademie. De studenten zijn de wijk ingetrokken om de bewoners om hun mening te vragen over de wijkrechtbank. Het resultaat van dit fotografisch kunstproject is tentoongesteld op de eerste verdieping van het Paleis van Justitie in Den Bosch. Uit het project bleek dat de wijkrechtbank bij de ondervraagde bewoners nog weinig naamsbekendheid had in de wijk.

Mede vanwege de coronamaatregelen heeft de wijkrechtbank in 2020 en 2021 de activiteiten richting de wijk Oud-Woensel op een lager pitje moeten zetten. Wel is steeds de vinger aan de pols gehouden om te kijken bij welke activiteiten de wijkrechtbank zou kunnen aansluiten. Ook is er contact gezocht met de gebiedscoördinator van de wijk. De vergaderingen met de wijkadviesraad hebben bovendien (online) doorgang gevonden.

4.5 Voortgaande ontwikkeling

Met de officiële start van de wijkrechtbank is de ontwikkelfase nog lang niet ten einde. Op 1 januari 2020 is de zogenaamde pilotfase (fase 2) gestart en is het leeratelier formeel afgerond. Maar ook in de periode na januari 2020 wordt nog volop geëxperimenteerd, vanuit het idee dat een pilot daar bij uitstek voor bedoeld is. Zo worden bijvoorbeeld een keer de betrokkene en diens advocaat uitgenodigd om bij het casusoverleg te zijn, om daar vervolgens weer van af te zien. De rechter stond in die zaak te veel op een informatieachterstand: alle betrokkenen hadden alles al doorgesproken en alleen de rechter moest nog worden 'bijgepraat'. Andere aanpassingen blijven bestaan, bijvoorbeeld het besluit dat bij de zitting altijd een

procesregisseur aanwezig is.¹⁷⁹ Ook wordt er voortdurend nagedacht over hoe de ingang van de wijkrechtbank en het type zaken dat de wijkrechtbank kan behandelen kan worden verbreed. Zo is er in januari 2020 een overzicht gemaakt van het aantal ontruiming in Eindhoven, met het doel om vanuit de wijkrechtbank meer zicht te krijgen op hoe het proces van een ontruiming verloopt en of de wijkrechtbank bij het voorkomen van ontruiming een rol zou kunnen spelen. Ook de aanpak van schulden binnen de wijkrechtbank heeft de belangstelling.¹⁸⁰

In een werksessie op 8 juli 2019 met rechtbank en ketenpartners wordt de eerste balans opgemaakt. Als goede eerste resultaten worden onder meer benoemd: de dynamiek met alle disciplines en de betrokkenheid van alle partijen ('zichtbaarheid van steunend netwerk aan tafel'), waardoor een completer beeld van de casus wordt verkregen (zonder 'ruis'). Onduidelijkheid is er dan nog bij sommige deelnemers over wat precies het doel is, welke resultaten worden beoogd en wie nu precies leider/regievoerder is van het proces. De selectie van zaken, de moeilijke bereikbaarheid van de cliëntèle voor advocaten en de afstemming van werkzaamheden zijn volgens betrokkenen punten van zorg en verbetering.¹⁸¹

Ook na de formele afronding van de fase van het leeratelier heeft de rechtbank nog reflectiebijeenkomsten georganiseerd onder de noemer 'leeratelier'. Bij deze reflectiebijeenkomsten, onder begeleiding van een externe opleidings- en communicatieadviseur, zijn actieve werkvormen ingezet om de betrokkenen in de gelegenheid te stellen om feedback te geven op het proces, en ruimte te bieden om hun mening over de aanpak van de wijkrechtbank te geven. Zo werden de deelnemers bijvoorbeeld uitgedaagd met de werkvorm 'Over de streep' om stelling in te nemen in vraagstukken over de aanpak van de wijkrechtbank en de netwerksamenwerking, verwisselden zij in een simulatiebijeenkomst van rol en kregen zij stellingen voorgelegd over de wijkrechtbank.

4.6 Tot slot

Als we het proces van ontwikkeling van de pilot overzien, valt op dat op veel vlakken veel werk is verzet. De werkwijze is van scratch af aan opgezet, waarbij werkelijk alles ter discussie kon worden gesteld. Dit is een tijdrovend, maar vruchtbaar proces geweest, waarbij betrokkenen elkaar goed hebben leren kennen en de rollen nader

179 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Besluiten, actielijst, opmerkingen 18 november 2019.

180 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Overleg projectgroep 22 januari 2020.

181 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Werksessie ketenpartners 8 juli 2019.

afgebakend konden worden. Er is volop ingezet op het creëren en bestendigen van een goedwerkend multidisciplinair teamaanpak, een van de succesfactoren van de wijkrechtbank zoals uit het vervolg van dit verslag zal blijken. Ook is veel tijd en moeite gestoken in 'het naar de wijk brengen' van de wijkrechtbank. Eind 2019 wordt al wel duidelijk dat de ambities van de wijkrechtbank op dat vlak moeten worden bijgesteld. Het blijkt heel moeilijk om naamsbekendheid te krijgen binnen de wijk en de bewoners van de wijk bij de wijkrechtbank te betrekken.

Bovendien valt op dat tijdens de periode van het leeratelier 'doelverschuiving' heeft plaatsgevonden. Bij aanvang van de pilot is het werkgebied verruimd van Oud-Woensel naar heel Eindhoven. En al vrij snel na aanvang van de pilot is immers besloten om niet alleen strafzaken te behandelen, maar de wijkrechtbank ook open te stellen voor andersoortige zaken (incassozaken, ontruimingszaken). De criteria voor behandeling door de wijkrechtbank zijn in de loop der tijd verruimd, waardoor zwaardere strafzaken aan de wijkrechtbank werden voorgelegd. Deze ontwikkelingen doen denken aan het in de internationale literatuur besproken probleem van 'net widening', waarbij een spreekwoordelijk sleepnet steeds meer personen onder staatstoezicht brengt. Wij zien 'net widening' ook in Eindhoven optreden, zowel geografisch als qua type zaken. Daarbij moet wel voor ogen gehouden worden dat de kritiek in de internationale literatuur er vooral in is gelegen dat personen onnodig gecriminaliseerd worden. Het feit dat in de loop der tijd naar verhouding zwaardere zaken zijn voorgelegd aan de wijkrechtbank kan in dit licht juist positief worden geduid. Bij deze zaken staat immers niet ter discussie dat ze aan de rechter zouden zijn voorgelegd. Wat betreft typen zaken is er inderdaad een uitbreiding, echter de focus blijft wel gericht op rechtzoekenden met multiproblematiek.

Procedure en werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven

Wij bespreken in dit hoofdstuk de procedure en werkwijze van de wijkrechtbank. De eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk beschrijven welke personen en instanties betrokken zijn bij de Wijkrechtbank Eindhoven en hoe de procedure en werkwijze van de wijkrechtbank er 'op papier' uitziet. In de loop van de pilot heeft de werkwijze langzaamaan vaste vorm gekregen in opeenvolgende versies van procesreglementen, toestemmingsformulieren, flyers, en dergelijke. In paragraaf 3 beschrijven we het verloop van de zitting van de wijkrechtbank in de praktijk.

5.1 Professioneel betrokkenen

De multidisciplinaire werkwijze van de wijkrechtbank kenmerkt zich door de betrokkenheid van veel verschillende functionarissen: zowel vanuit de rechtbank als bij de (justitie)partners. Onder 'justitiepartners' worden Rechtspraak, Openbaar Ministerie en Reclassering geschaard.¹⁸² Daarnaast spelen de advocatuur en de gemeente een belangrijke rol. Dan zijn er ook nog de samenwerkingspartners die doorgaans worden aangeduid met de (helaas lelijke) term 'ketenpartners'.

Projectleider

De dagelijkse gang van zaken van de pilot staat onder leiding van een projectleider vanuit de Rechtbank Oost-Brabant, die voor 3,5 dagen per week is vrijgesteld om voor de wijkrechtbank te werken. De projectleider overziet het hele project, coördineert en onderhoudt alle interne en externe contacten en legt verantwoordelijkheid af aan het gerechtsbestuur en de subsidiegever (Koers en Kansen, Ministerie van Justitie). Voor het goed functioneren van de pilot is het van belang dat de contacten vanuit de rechtspraak met OM, gemeente, ketenpartners en

¹⁸² De Raad voor de Kinderbescherming zou normaal gesproken ook in dit rijtje voorkomen, zij het dat de wijkrechtbank zich uiteindelijk niet of nauwelijks heeft bezig gehouden met zaken van jeugdigen.

inwoners uit de buurt adequaat verlopen en dat de verwachtingen en werkwijzen op elkaar afgestemd zijn. Dit is een belangrijke taak van de projectleider. Daarnaast is de projectleider ook degene die (veelal samen met een rechter) in de media de doelstellingen en werkwijze van het project toelicht en uitdraagt.

Rechters

Bij aanvang van de pilotfase in januari 2020 waren er vier ervaren rechters aan de pilot verbonden, waaronder één rechter-plaatsvervanger.¹⁸³ Eén rechter is van begin af aan actiever bij de pilot betrokken en heeft een vrijstelling van 1 dag per week om aan het project te werken. Zij is clustervoorzitter en leidt het maandelijks clusteroverleg tussen betrokkenen vanuit de rechtbank bij de pilot. Zoals eerder vermeld hebben de rechters van de wijkrechtbank een belangrijke regiefunctie. Zij verkennen op de zitting(en) de mogelijke oplossingsrichtingen en maken daarover afspraken met de betrokkene en met de betrokken organisaties. In geval van een dagvaardingsprocedure wijst de rechter formeel vonnis. De eindbeslissing bevat dan doorgaans bijzondere voorwaarden in het kader van een (deels) voorwaardelijke werk- of gevangenisstraf.

Juridisch medewerkers

Aan de wijkrechtbank zijn twee juridisch medewerkers verbonden, waarvan één een vrijstelling van 1 dag per week heeft. Feitelijk heeft deze ene juridisch medewerker vrijwel alle zaken in 2019 en 2020 voorbereid en ter zitting als griffier behandeld. De juridisch medewerker bereidt de zaak voor en maakt proces-verbaal op van hetgeen ter zitting is besproken en afgesproken. Incidenteel stelt de juridisch medewerker ter zitting ook vragen aan de aanwezigen of geeft hij nadere uitleg over de procedure. Na de zitting verwerkt de juridisch medewerker de uitspraak en biedt hij/zij deze aan voor executie door het OM.

Administratief personeel

Vanuit de rechtbank zijn voorts een projectsecretaris aan de wijkrechtbank verbonden, die een vrijstelling heeft van 1 dag per week, en een administratief medewerker met een vrijstelling van 2 dagen per week.

183 Het kan wellicht vreemd overkomen dat juist bij zo'n innovatief project een rechter-plaatsvervanger betrokken is. De betreffende rechter-plaatsvervanger heeft echter een zeer uitgebreide werkervaring zowel bij de rechtbank als in de wetenschap, justitiële (jeugd)instellingen en advocatuur en is dus qua expertise op haar plek bij de wijkrechtbank.

Officier van justitie

Aan het project zijn één officier van justitie en sinds april 2020 drie assistent-officieren van justitie verbonden.¹⁸⁴ Deze officieren van justitie zijn tevens werkzaam binnen ZSM, waar zij (tezamen met andere OM-medewerkers) zaken voor de wijkrechtbank selecteren (zie paragraaf 6.1). Ter zitting van de wijkrechtbank spreekt de officier van justitie de betrokkene aan op het strafbaar feit of de strafbare feiten die zijn gepleegd. In dagvaardingszaken houdt de officier van justitie ook een requisitoir, uitmondend in een strafeis, al dan niet met bijzondere voorwaarden en/of een voorstel tot oplegging van een maatregel. Als het gaat om een zaak waarin wordt aangestuurd op een voorwaardelijk sepot (een beslissing om niet te vervolgen), ligt de formele beslissingsverantwoordelijkheid bij de officier van justitie. De officier van justitie zal hier doorgaans de afspraken zoals gemaakt op de wijkrechtbankzitting opnemen in de voorwaarden voor het sepot. De betrokkene krijgt vervolgens na afloop van de wijkrechtbankzitting een sepotbrief vanuit het Openbaar Ministerie.

Procesregisseur

De procesregisseur van de gemeente organiseert en leidt voorafgaande aan de zittingen van de wijkrechtbank het zogenoemde casusoverleg (zie paragraaf 5.3). De procesregisseur inventariseert dan bij alle ketenpartners of betrokkene bij hen cliënt is, verzamelt zoveel mogelijk relevante informatie, en brengt de partijen samen aan tafel. Deze functionaris coördineert vervolgens de informatie-uitwisseling tussen gemeente, ketenpartners en de wijkrechtbank. Ook doet de procesregisseur een voorstel wie er het beste ter zitting kunnen worden uitgenodigd. Aan de pilot zijn twee vaste procesregisseurs verbonden.

Advocaten

Bij de voorbereiding en ontwikkeling van de wijkrechtbank heeft de rechtbankpresident contact gezocht met een advocate die ook lid was van de Raad van Toezicht van de Orde van Advocaten Oost-Brabant. Deze advocate heeft een coördinerende rol op zich genomen en een groep van zeven advocaten samengesteld die bereid waren te participeren in de pilot. Daarbij is gezocht naar maatschappelijk betrokken advocaten die variëren in deskundigheid op verschillende rechtsterreinen en zich verbonden voelen met Eindhoven, in het bijzonder met de wijk Oud-Woensel.

¹⁸⁴ In verband met de leesbaarheid spreken wij in dit rapport over officieren van justitie, maar daaronder moeten ook assistent-officieren van justitie worden begrepen.

Advocaten bij de wijkrechtbank zijn net als in andere zaken de vertrouwenspersoon voor de cliënt en hebben de taak om de rechtspositie van de betrokkene en een eerlijke procesgang te bewaken. Specifiek bij zaken voor de wijkrechtbank hebben zij ook een belangrijke rol bij het verkrijgen van toestemming van betrokkenen voor doorverwijzing naar de wijkrechtbank en uitwisseling van informatie (zie paragraaf 5.3). Een van de advocaten heeft de rol gekregen van 'regieadvocaat'. Deze regieadvocaat maakt de verdeling van zaken. De advocaten werken in duo's voor de wijkrechtbank. Daartoe is besloten om in de multiproblematiekzaken van de wijkrechtbank optimaal gebruik te kunnen maken van ieders expertise. Binnen de koppels is het de bedoeling dat tenminste een van de advocaten strafrechtelijke expertise heeft. Er is maandelijks een overleg van de advocaten die bij de wijkrechtbank betrokken zijn. De advocaten staan bovendien onderling nauw in contact via een Whatsappgroep en houden vier keer per jaar intercollegiale overlegbijeenkomsten van twee uur.

Reclassering

Vanuit drie reclasseringsorganisaties (3RO) zijn reclasseringsmedewerkers betrokken bij de Wijkrechtbank Eindhoven: Reclassering Nederland, Reclassering Leger des Heils (vooral gericht op daklozen) en Reclassering Novadic-Kentron (vooral gericht op verslaafden). Het merendeel van het werk wordt verricht door drie medewerksters, die zowel in opdracht van het OM reclasseringsadviezen opstellen als toezicht houden op het natraject (de proefperiode van de cliënt, volgend op de afdoeningsbelissing). Het reclasseringsrapport speelt naast het verslag en advies van het casusoverleg een prominente rol bij de besluitvorming over het hulptraject waar de betrokkene in komt. De medewerker van de reclassering is in de regel aanwezig bij zowel het casusoverleg als bij de zittingen van de wijkrechtbank. In het natraject wordt soms op verzoek van OM of wijkrechtbank een voortgangsrapportage gemaakt.

Wij Eindhoven

De Stichting Wij Eindhoven biedt inwoners van de gemeente Eindhoven die dat nodig hebben ondersteuning op gebieden van het sociaal domein: participatie/inkomen, Wmo-voorzieningen, jeugdhulp en maatschappelijke opvang. Integrale aanpak, maatwerk en ondersteuning richting duurzame zelfredzaamheid zijn daarbij uitgangspunten. Aangezien de meeste betrokkenen bij de wijkrechtbank al te maken hebben met zogenoemde generalisten van Wij Eindhoven of daarmee te maken krijgen als gevolg van het wijkrechtbanktraject, is Wij Eindhoven een van de vaste samenwerkingspartners van de wijkrechtbank. De generalist (in dit rapport ook wel aangeduid als sociaal-maatschappelijk werker) is doorgaans aanwezig bij zowel het casusoverleg als bij de zitting van de wijkrechtbank.

Overige ketenpartners

Bij de wijkrechtbank zijn nog andere organisaties en personen betrokken, zoals de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), de verslavingszorg (Novadic-Kentron), woningbouworganisaties, mediators, bewindvoerders, zorgverzekeraars, particuliere hulpverleners en huisartsen. Afhankelijk van de problematiek van de betrokkene schuiven zij aan bij het casusoverleg en/of de zitting.

5.2 Overlegstructuren

Binnen de pilot vindt regelmatig zaaksoverstijgend overleg plaats. Deze overleggen zijn mede van belang vanwege het iteratieve karakter van de pilot: de voortdurende aanpassing en finetuning van de procedure op basis van evaluatie van de gang van zaken.

Projectgroep

De projectgroep bestaat uit de projectleider vanuit de rechtbank Oost-Brabant (voorzitter), de projectsecretaris van de wijkrechtbank, de projectofficier van het OM, de strategisch adviseur veiligheid van de gemeente en de coördinator van het Gemeentelijk De-escalatieteam. De projectgroep vergadert eens in de twee weken. De projectgroep heeft bij aanvang van de pilot een belangrijke rol gespeeld in het bedenken en opzetten van de wijkrechtbank; in de loop der tijd heeft de projectgroep een operationeler karakter gekregen.

Evaluatiebijeenkomsten

Elke maand is er een overleg met alle professioneel betrokkenen (dus ook ketenpartners en advocaten). Dit overleg wordt voorgezeten door de projectleider.

Clusteroverleg

Binnen de rechtbank vindt elke eerste maandag van de maand overleg plaats tussen de collega's die participeren in de wijkrechtbank. Het gaat om vier rechters, twee juridisch ondersteuners, de juridisch administratief medewerker, de projectsecretaris en de projectleider. Dit clusteroverleg wordt voorgezeten door een rechter. Daarnaast wordt elke derde maandag van de maand ook in kleiner verband vergaderd over de dagelijkse gang van zaken bij de wijkrechtbank. Aan dit overleg nemen deel de projectleider, de clustervoorzitter, de meest betrokken juridisch medewerker en de administratief medewerker.

5.3 De procedure bij de wijkrechtbank

Bij de Wijkrechtbank Eindhoven zijn gedurende de onderzoeksperiode volgens drie procedures zaken behandeld. Vanaf aanvang van het project tot eind maart 2021 was de meest voorkomende (1) de voorwaardelijk sepotprocedure: een informele procedure die – bij een succesvolle interventie – leidt tot een (on)voorwaardelijk sepot onder bijzondere voorwaarden. Deze procedure is stopgezet nadat het College van procureurs-generaal in een algemene aanwijzing de bevoegdheid van officieren van justitie in voorwaardelijk sepotzaken heeft ingeperkt (een inperking die overigens niets met de pilot te maken had). De beleidswijziging en de achtergrond daarvan is reeds besproken (zie paragraaf 4.3).

Vanaf medio 2020 behandelt de Wijkrechtbank Eindhoven ook zaken volgens (2) de dagvaardingsprocedure: een formele strafprocedure waarbij de wijkrechter optreedt als politierechter. De procedure van de voorwaardelijk sepotzaken en de dagvaardingszaken komt grotendeels overeen. Waar zij verschillen, wordt dat hieronder vermeld.

Daarnaast kent de wijkrechtbank ook (3) een civiele procedure, waarin de wijkrechter op basis van een gezamenlijk verzoek ex artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering regie kan voeren op de oplossing van multiproblematiek. Vanwege het geringe aantal civiele zaken (zie paragraaf 6.1) laten we de civiele procedure in dit rapport verder buiten beschouwing.¹⁸⁵

De procedure in strafzaken

De officier van justitie die vrijwel van begin af aan bij de pilot betrokken is geweest, heeft een gedetailleerd procesreglement gemaakt van de werkprocessen rondom de behandeling van strafzaken binnen de wijkrechtbank. Dit document is gedurende de pilot meerdere keren aangepast. Bij onderstaande beschrijving nemen wij het document van 13 oktober 2020 als uitgangspunt (versie 4.6).

In onderstaand stroomschema zijn de belangrijkste stappen weergegeven. Hieruit blijkt dat buiten de zitting om veel werk achter de schermen wordt verricht: een typerend kenmerk voor de probleemoplossende aanpak.

¹⁸⁵ Zie hierover Wijkrechtbank Eindhoven, Werkproces schuldaanpak, 2020, op te vragen bij de onderzoekers of het secretariaat van de wijkrechtbank.

Schema 2. Procesverloop in zaken bij de wijkrechtbank



Selectie van zaken

De officier van justitie selecteert zaken voor de wijkrechtbank op basis van de volgende criteria:

- Verdachte woont in Eindhoven
- Verdachte bekend
- Er is sprake van multiproblematiek

Als contra-indicaties worden genoemd:

- Reeds lopend multidisciplinair plan van aanpak
- Te verwachten complexe of hoge schadevergoedingen

De officier van justitie maakt ook meteen een keuze voor een procedure. Indien het gaat om lichte feiten en er is geen recent strafblad, kan de zaak in aanmerking komen voor een voorwaardelijk sepot (zoals gezegd is deze procedure in maart 2021 stopgezet). Bij lichte feiten en recent strafblad of zwaardere feiten kan de zaak in aanmerking komen voor de dagvaardingsprocedure. Ook vraagt de officier van justitie een reclasseringsrapport aan.

Indien de (assistent) officier van justitie een zaak geschikt acht voor behandeling bij de wijkrechtbank, voert hij vanuit de ZSM-locatie via een videoverbinding een gesprek met de verdachte, waarin hij informatie geeft over de wijkrechtbank en toestemming vraagt aan de betrokkene om diens contactgegevens door te geven aan een advocaat. Bij de brief zit een formulier waarin betrokkene bezwaar kan maken tegen het delen van zijn of haar contactgegevens met een advocaat. Als bezwaar wordt gemaakt stopt de gang naar de wijkrechtbank. Als betrokkene niet is aangehouden en niet kan worden gesproken met behulp van een videoverbinding, dan krijgt hij een brief met informatie over de wijkrechtbank. Als hij binnen zeven dagen na dagtekening van de brief geen bezwaar maakt, dan wordt hij geacht toestemming te hebben gegeven voor het doorgeven van zijn gegevens aan een advocaat. In dat geval geeft de officier van justitie de naam en telefoonnummer(s) van de betrokkene door aan een zogenoemde regieadvocaat (deze geleidt de zaak door

aan een van de zeven advocaten die aan het project van de wijkrechtbank verbonden zijn). De officier van justitie vermeldt daarbij ook de probleemgebieden (voor zover bekend), het feit, pleegdatum en -plaats en de voorgenomen procedure (voorwaardelijk sepot of dagvaarding).

Gesprek advocaat

De betrokkene dient apart toestemming te geven voor het voorleggen van zijn zaak aan de wijkrechtbank en voor het opvragen en bewerken van persoonsgegevens bij ketenpartners. Dat gebeurt via een advocaat. Deze advocaat neemt contact op met de betrokkene, legt de consequenties van deelname aan de wijkrechtbank uit en vraagt om toestemming voor deelname. Indien de betrokkene geen toestemming verleent voor behandeling door de wijkrechtbank, wordt de strafzaak op een reguliere politierechterzitting gedagvaard of op een OM-zitting gepland.

Indiening zaak bij wijkrechtbank

Nadat de advocaat uitgebreid met de betrokkene het proces bij de wijkrechtbank heeft doorgenomen en de betrokkene een toestemmingsformulier heeft getekend, dient de advocaat de zaak in bij de wijkrechtbank. Dit doet de advocaat door een e-mail met het toestemmingsformulier en een zogenoemd 'inleidend verzoek', waarin de advocaat een toelichting geeft van de achtergrond van de betrokkene op verschillende leefgebieden, naar de administratie van de wijkrechtbank te versturen. De administratie controleert de stukken op volledigheid en plant bij goedkeuring de zaak in voor bespreking bij het casusoverleg – de volgende stap.

Casusoverleg

Ter voorbereiding van de behandeling van de zaak door de Wijkrechtbank Eindhoven vindt circa twee weken voorafgaande aan de zitting een casusoverleg plaats. De procesregisseur van de gemeente nodigt hiervoor de officier van justitie, de reclasseringsmedewerker en (indien al betrokken) de generalist van Wij Eindhoven uit en verder alle hulpverleners of instanties die relevant zijn voor de casus. De rechter, juridisch medewerker, advocaat en de betrokkene zijn dus niet bij dit overleg aanwezig. De procesregisseur maakt van het overleg een verslag, waarin de visies van alle betrokken instanties en soms ook al een behandeladvies is weergegeven.

Zitting wijkrechtbank

Nadat de ketenpartners de zaak uitgebreid hebben besproken tijdens het casusoverleg, krijgt de betrokkene een formele oproep voor de zitting. De zittingen vinden één keer per week plaats, iedere maandag. De zitting bij de wijkrechtbank is voor de betrokkene de volgende stap in het wijkrechtbankproces na het gesprek met

de advocaat. Er hebben dan al twee stappen ‘achter de schermen’ plaatsgevonden – zie de twee vorige stappen. Op de zitting zelf staat de betrokkene centraal; de rechter gaat in gesprek met de betrokkene en met de aanwezige ketenpartners om tot een oplossing te komen voor de achterliggende problematiek. Het is de bedoeling dat de betrokkene ook deelneemt aan het gesprek. Vaak komt het strafbare feit kort ter sprake, vooral als de officier een strafeis moet formuleren bij dagvaardingszittingen. Deze strafeis heeft niet het karakter van een strafeis bij gewone zittingen; het gaat dan met name om de bijzondere voorwaarden die worden voorgesteld. De strafeis vloeit vaak voort uit het gesprek dat heeft plaatsgevonden aan tafel met ketenpartners en betrokkene. Ten slotte neemt de rechter het besluit om direct uitspraak te doen, of de zaak nog even aan te houden.

De griffier maakt tijdens de zitting een proces verbaal op. Wanneer een zitting uitloopt op een voorwaardelijk sepot of een vonnis, dan wordt deze direct na de zitting uitgereikt aan de betrokkene. Soms gebeurt dit al na de eerste zitting, in andere gevallen na de vervolgzitting(en).

Tussentijdse monitoring

Na de eerste zitting vindt een tussentijdse monitoring plaats. De ketenpartners geven tijdens de casusoverleggen van nieuwe zaken óók updates over de voortgang van de al lopende zaken. Het is de bedoeling dat zij tijdens deze overleggen vertellen hoe het gaat met de uitvoering van de maatregelen of bijzondere voorwaarden. Een week voorafgaand aan de vervolgzitting, de volgende stap in het proces, dient de procesregisseur een voortgangsverslag in. Ook de advocaat dient een voortgangsverslag in bij de wijkrechtbank.

Vervolgzitting wijkrechtbank

In de meeste wijkrechtbankzaken volgt na een eerste zitting een vervolgzitting. Tijdens de vervolgzitting geven de ketenpartners een update over de voortgang van de opgelegde maatregelen of bijzondere voorwaarden. Meestal is de rechter hiervan al op de hoogte middels het voortgangsverslag van de procesregisseur, maar soms hebben er in de tussentijd ook nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden. Tijdens de vervolgzitting worden deze ontwikkelingen besproken met ketenpartners en betrokkene. De betrokkene krijgt dan ook de gelegenheid om te vertellen hoe het gaat en hoe de maatregelen bevallen. Afhankelijk van hoe het gaat met de betrokkene en hoeverre de rechter inschat of het nodig is om de zaak aan te houden, wordt nog een (laatste) vervolgzitting gepland. Soms is de laatste vervolgzitting een terugkomzitting, waarbij de rechter al een uitspraak of vonnis heeft gedaan, maar toch voor de laatste keer wil peilen hoe het de betrokkene vergaat.

Beëindiging procedure

Aan het einde van de eerste of de tweede vervolgzitting wordt besloten de procedure bij de wijkrechtbank te beëindigen. De officier van justitie ontvangt een schriftelijke kennisgeving van de beëindiging van de procedure bij de wijkrechtbank. De wijkrechtbank geeft in het dossier aan in hoeverre de procedure succesvol is verlopen.

5.4 De zitting van de wijkrechtbank in de praktijk

De regierol die rechters in de wijkrechtbank vervullen houdt in dat zij de procedure in goede banen leiden, de zitting voorzitten en ervoor zorgen dat de aanwezigen alle relevante informatie naar voren brengen, duidelijke afspraken maken over vervolgtrajecten en zowel de betrokkenen als de ketenpartners aan hun verantwoordelijkheden houden. Ook neemt de rechter beslissingen ten aanzien van procedurele aspecten, bijvoorbeeld of een verzoek om iemand mee te nemen naar de zitting wordt gehonoreerd.

Er wordt ruim de tijd genomen voor een zitting: 1,5 à 2 uur. De zittingen vinden doorgaans op maandagmiddag plaats; er worden dan twee zittingen op één middag gepland (bij een groter aanbod kunnen meer zaken op een zitting worden gepland). Bij aanvang van de zitting zitten de rechter en de juridisch medewerker van de wijkrechtbank alvast klaar in de zaal aan een grote langwerpige tafel. De informele, laagdrempelige aanpak die de wijkrechtbank nastreeft, komt onder meer tot uitdrukking in de actieve rol die de juridisch medewerker speelt. De juridisch medewerker maakt bijvoorbeeld van tevoren even een informeel praatje met de betrokkenen of de andere aanwezigen. Ook is het een paar keer voorgekomen dat de juridisch medewerker samen met de advocaat de betrokkene even apart heeft genomen of even mee naar buiten heeft genomen om even tot rust te komen voordat de zaak (verder) werd behandeld.

Volgens een rechter is het niet de bedoeling dat ook de officier van justitie al aanwezig is voordat de betrokkene binnenkomt. Heel stellig zegt zij: 'Die stuur ik dan meteen weg', want zij wil niet dat betrokkenen denken dat zij vooroverleg voert met de officier van justitie. Anderen zijn hierin minder streng van opvatting en een van de onderzoekers is ook wel eens getuige geweest van een vooroverleg tussen rechter en officier van justitie (zie *Zaak #3 Verschil van mening*) en van een schorsing waarbij rechter en officier beide achterbleven in de zaal.

Bij de zitting zijn naast de betrokkene en diens advocaat, veel professionele hulp- en dienstverleners aanwezig en hoewel de betrokkene de meeste daarvan al wel eens een of meerdere keren ontmoet heeft, kan dat toch indrukwekkend overkomen.

‘Wij beginnen om die reden met een voorstelrondje. (...) Dat is niet gebruikelijk om dat te doen. (...) We hebben ook ervoor gekozen om de rechter tegenover de betrokkene te zetten. Eerder heeft de officier naast de rechter gezeten, maar die hebben we een plek opgeschoven om ook gewoon dat onderscheid kenbaar te maken. Ik geloof echt wel dat er nog steeds mensen zijn voor wie het nog steeds heel ingewikkeld is, maar we proberen het wel zo duidelijk mogelijk te maken.’

De zitting vindt plaats met zo min mogelijk formele procedurele verplichtingen en juridisch jargon. Bij dagvaardingszaken wordt gecontroleerd of de dagvaarding op de juiste wijze is uitgereikt, vindt formele identificatie van de verdachte plaats en wordt de verdachte gemaand goed op te letten en te kennen gegeven dat hij of zij niet tot antwoorden is verplicht.¹⁸⁶ Ook krijgt de verdachte het laatste woord voor de rechter de zitting sluit.¹⁸⁷ Deze formele elementen krijgen echter weinig aandacht en worden een enkele keer ook wel eens vergeten. Veelal is het de juridisch medewerker die de rechter even aan die formaliteiten moet herinneren, te meer als dit een rechter is die normaal gesproken geen strafzaken behandelt. Ongeveer de helft van de zaken bij de wijkrechtbank Eindhoven is aangebracht als informele procedure voorafgaand aan een vervolgingsbeslissing (in het kader van (voorwaardelijk) sepot) en daarop zijn bovengenoemde procedurele formaliteiten, met uitzondering van de cautie, niet van toepassing. De belangrijkste reden waarom formaliteiten minder aandacht krijgen is dat de betrokkenen in zaken die voor de wijkrechtbank komen het strafbare feit al hebben bekend en zelf toestemming hebben geven voor de behandeling door de wijkrechtbank. Het aspect van waarheidsvinding krijgt daardoor in zaken bij de wijkrechtbank niet zoveel aandacht; eerder worden vragen gesteld over *waarom* de betrokkene het strafbare feit heeft gepleegd. Ook wordt erop aangedrongen dat de betrokkene verantwoordelijkheid neemt voor wat hij of zij gedaan heeft en voor de consequenties daarvan (de ene rechter en officier van justitie doet dat meer dan de ander). Veruit het grootste deel van de zitting wordt besteed aan de problemen van de betrokkene, de achtergronden daarvan, en de mogelijke oplossingsrichtingen.

Bij de zitting van de wijkrechtbank staat dus de persoon van de verdachte centraal: het gesprek wordt mét hem of haar gevoerd en niet óver hem of haar. Meestal wordt dan ook al vrij snel na opening van de zaak aan de betrokkene gevraagd hoe het gaat. Verschillende ‘leefgebieden’ passeren de revue, waarbij ook heel praktische kwesties aan de orde kunnen komen, bijvoorbeeld hoe betrokkene aan bepaalde documenten kan komen of kan regelen dat hij of zij een vaste verblijfplaats kan

186 Artikel 273 lid 1 en 2 Sv.

187 Artikel 311 lid 4 Sv.

krijgen waardoor een uitkering kan worden aangevraagd. Soms worden hele ingrijpende oplossingsrichtingen besproken, die een rechter in een reguliere strafzaak niet zomaar als voorwaarde zou kunnen opleggen, bijvoorbeeld deelname aan een afkickprogramma met aansluitend nazorg in een andere omgeving (om te voorkomen dat de betrokkene meteen na het afkicken weer terugkeert in de woonsituatie met dezelfde valkuilen als voordien). In dit soort gevallen is het van groot belang dat de betrokkene zelf ook inziet dat dit het beste is voor hem of haar, er expliciet mee instemt en dat de raadsman controleert of de betrokkene de consequenties van zijn keuze inziet. Er is veel ruimte voor eigen inbreng van de betrokkene. Vervolgens komen de officier van justitie en alle andere aanwezige ketenpartners aan het woord om hun visie op de problemen en de mogelijke oplossingsrichtingen te bespreken.

In de setting van de wijkrechtbank is de asymmetrie tussen gesprekspartners niet helemaal verdwenen – nog steeds is het de rechter die het gesprek leidt en grotendeels de onderwerpen en volgorde van gesprek bepaalt – maar er is veel meer ruimte voor inbreng van alle aanwezigen en de zitting vindt in een open sfeer plaats, waarbij in beginsel alles gezegd mag worden. De rechters doen bovendien hun best om in hun manier van communiceren aan te sluiten bij de beleavingswereld van de betrokkene.

‘Ik probeer altijd op het niveau van degene die tegenover me zit te praten. De complexiteit van de taal probeer ik aan te passen. Ze zijn altijd overonderd door de veelheid van de mensen die er zijn. Ik probeer het laagdrempelig te doen.’

De betrokkenen worden uitdrukkelijk geprezen indien zij goed aan de procedure meewerken en vooruitgang laten zien. Anders dan bij de community court in Red Hook wordt er niet geapplaudiseerd. Een voorbeeld biedt onderstaande zaak.

Zaak #1 Opvliegend van aard

Benno (gefingerde naam), vader van drie kinderen, is nogal opvliegend van karakter. Omdat hij ook groot is en een zware stem heeft, kan hij al snel = overkomen. Het strafbare feit dat aanleiding is voor behandeling door de wijkrechtbank is mishandeling van zijn ex-partner. Twee jaar eerder is hij ook al eens veroordeeld voor huiselijk geweld. Hij kreeg toen een werkstraf van 40 uur en de verplichting zich een jaar lang te melden bij de reclassering. Inmiddels is hij gescheiden van zijn (drugsverslaafde) partner; de kinderen wonen bij hem. Het huis waar hij woont staat echter nog op naam van zijn ex-partner en ook heeft alleen zij het gezag over de kinderen. Benno staat onder bewind, maar heeft geen schulden. Verder kampt hij met fysieke en psychische gezondheidsklachten, waardoor hij gedeeltelijk arbeidsongeschikt is verklaard.

Na een kort voorstelrondje stelt de wijkrechter ter zitting de betrokkene eerst enkele vragen over de toedracht. Benno bekent de feiten, behalve dat hij zou hebben geslagen. Als de rechter hierop doorvraagt en aangeeft dat getuigen hebben verklaard dat hij wel degelijk heeft geslagen, zegt hij: 'Ik ben een grote man en maak vaak armgebaren, dan lijkt het al snel zo. Het duwen en trappen is wel zo gegaan. Da zal ik nooit nie ontkennen.' De rechter sluit in haar taalgebruik en Brabantse tongval aan bij dat van de betrokkene: 'Da's ook nie misselijk, hè.' Inderdaad, erkent Benno. Daarna komen de officier van justitie en de ketenpartners aan het woord. De officier spreekt enkele vermanende woorden, maar geeft ook complimenten over het feit dat hij zich bij een latere situatie wel in de hand had, omdat hij het advies van de medewerker van WIJEindhoven had opgevolgd om niet nader in contact te treden met zijn ex. 'Heel goed te horen hoe je er daarna mee bent omgegaan.'

Op advies van de reclassering en de overige ketenpartners wordt afgesproken dat de zaak voorwaardelijk zal worden geseponeerd, mits Benno zich een jaar lang onder begeleiding van de reclassering en WIJEindhoven stelt.¹⁸⁸ Ook de praktijkondersteuner van de huisarts zal Benno gaan begeleiden bij zijn fysieke en psychische klachten. Bij de vervolgzitting, 3,5 maand later, tonen alle aanwezigen zich zeer tevreden over alle vorderingen die in deze zaak zijn gemaakt: Benno zegt heel blij te zijn met alle hulp die hij aangeboden krijgt en daar ook volop gebruik van te maken. Zo krijgt hij van WIJEindhoven ondersteuning bij de opvoeding van zijn kinderen, is er huishoudelijke hulp geregeld en worden de juridische kwesties rondom het eigendom van het huis en het gezag van de kinderen nu geregeld. Het contact met zijn ex-partner staat op een laag pitje. Verder volgt hij een sportprogramma bij de praktijkondersteuner van de huisarts, waardoor hij flink is afgevallen en beter in zijn vel zit. Op alle vlakken gaat het volgens Benno 'keilekker'. Van alle ketenpartners en van de rechter krijgt Benno complimenten. 'Chapeau!' zegt de procesregisseur. En de officier van justitie concludeert: 'u bent het perfecte voorbeeld van hoe we het hier graag zien'.

188 Volgens de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld (2020R010) had de officier van justitie in een regulier strafproces 60 uur taakstraf en twee weken voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden kunnen eisen, in aanmerking genomen dat sprake is van recidive.

5.5 Conclusie

De procedure van selectie tot aan beëindiging van een wijkrechtbankzaak omvat relatief veel stappen. Achter de schermen zijn er veel overlegstructuren tussen de professionals onderling die tot doel hebben de ketenpartnersamenwerking te laten opbloeien. Omdat de focus tijdens de zitting zo veel mogelijk wordt gelegd op (de inbreng van) de betrokkene en mogelijke oplossingen voor de achterliggende problematiek direct ter zitting moeten worden besproken, is het van belang dat ketenpartners zo goed mogelijk geïnformeerd en voorbereid ter zitting verschijnen. De vele stappen in het wijkrechtbankproces lijken ook noodzakelijk te zijn om de betrokkene te kunnen monitoren als het gaat om de vervulling van de bijzondere voorwaarden, en deze eventueel bij te sturen. Dit brengt ons bij hoofdstuk 6, waar we verder ingaan op onder andere de typen zaken, betrokkenen en bijzondere voorwaarden die voorbij zijn gekomen bij de wijkrechtbank.

Zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven

Dit hoofdstuk bevat een kwantitatief overzicht van de behandelde zaken, de behandelduur en de uitkomsten. Ook wordt de doelgroep van de wijkrechtbank geschetst aan de hand van enkele achtergrondkenmerken.

6.1 Instroom en selectie van zaken in de praktijk

Vanaf de eerste zittingsdag op 18 maart 2019 tot aan het einde van de onderzoeksperiode op 1 juni 2021 heeft de Wijkrechtbank Eindhoven 54 zaken behandeld en 89 zittingen gehouden.

Tabel 1. Aantal zaken behandeld door de Wijkrechtbank Eindhoven in de periode 18 maart 2019 – 1 juni 2021. Totaal aantal zittingen in deze periode: 89.

Jaar	Strafzaken	Civiele zaken	Totaal
2019 (vanaf 18 maart)	15	1	16
2020	24	2	26
2021 (tot 1 juni)	10	2	12
Totaal	49	5	54

Omdat de initiatiefnemers voorzagen dat de Wijk Oud-Woensel wellicht te weinig zaken zou genereren om voldoende ervaring te kunnen opdoen met de wijkrechtbankaanpak, is ervoor gekozen om bij aanvang van de pilot zaken uit heel Eindhoven te selecteren. Dat is gedurende de hele pilot zo gebleven. Toch bleef het aantal zaken beneden de verwachting. In het projectplan is aangegeven dat de Wijkrechtbank Eindhoven streeft naar een behandeling van 30 strafzaken per jaar.¹⁸⁹

¹⁸⁹ 'Community Court Eindhoven: een rechter in de wijk', projectvoorstel voor het programma Koersen en Kansen 14 september 2018.

Dit streven betreft de pilotfase, die effectief van start is gegaan op 1 januari 2020. Hieronder gaan we uitgebreider in op de praktische belemmeringen bij de selectie van strafzaken en civiele zaken.

De selectie van strafzaken in de praktijk

Bij aanvang van de pilot hadden de initiatiefnemers vooral jongeren op het oog als doelgroep van de wijkrechtbank. Echter de ideale zaak voor de wijkrechtbank – een jongen van 19 die van school verzuimt, dreigt af te glijden en dan als ‘first offender’ met het strafrecht in aanraking komt en bekend – bestaat volgens de officier van justitie in werkelijkheid niet. ‘Jongeren van die leeftijd zijn “streetwise”: die ontkennen of die zwijgen’. Vaak zijn ze al via het jeugdstrafrecht met Halt in aanraking gekomen en eventueel met de kinderrechter en jeugdreclassering. Van deze zaken moet de wijkrechtbank het niet hebben.

Zaken die wel voor de wijkrechtbank komen zijn veelal van verdachten van middelbare leeftijd met multiproblematiek, die al in een hulpverleningscircuit zitten. Daklozen, mensen met psychische problemen en verslaafden die bijvoorbeeld in een ggz-instelling zitten. In paragraaf 6.3 gaan we dieper in op de achtergrond en problematiek van de betrokkenen.

Dat het aantal zaken achterblijft bij de verwachting komt niet omdat er onvoldoende zaken zijn van verdachten met multiproblematiek. Die zijn er volgens alle professionals ook in Oud-Woensel genoeg. Maar er vallen volgens de officier van justitie veel zaken af doordat zij niet aan de criteria voldoen, bijvoorbeeld aan het vereiste dat de verdachte moet bekennen of dat het een licht strafbaar feit van een ‘first offender’ moet zijn. In de loop van de pilot zijn deze criteria enigszins losgelaten (zie paragraaf 4.3).

Naast het niet voldoen aan de criteria is een tweede reden waarom het aantal aangemelde zaken achterbleef dat zaken niet herkend worden als geschikte zaken om aan de wijkrechtbank voor te leggen. De selectie van strafzaken vindt plaats binnen de ZSM-setting. Dat is de setting waarin het Openbaar Ministerie in samenspraak met andere organisaties, zoals politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland, beslissingen neemt over de vervolging en administratieve afdoening van zaken van verdachten van veelvoorkomende strafbare feiten. Binnen ZSM werken vele officieren van justitie die niet allemaal bekend zijn met de pilot Wijkrechtbank Eindhoven. Slechts één van die dienstdoende officieren van justitie – later kwamen er nog drie assistent-officieren van justitie bij – is in het bijzonder betrokken bij de wijkrechtbank. Omdat het project niet bij alle dienstdoende

officier van justitie helder voor ogen stond, zijn waarschijnlijk zaken over het hoofd gezien. In de loop der tijd is de alertheid toegenomen.

Door de hectiek van de ZSM-setting kunnen echter alsnog geschikte zaken gemakkelijk over het hoofd worden gezien. Op de ZSM-locatie in Den Bosch, waar de selectie feitelijk plaatsvindt, komen gedurende twee shifts per dag gemiddeld twintig zaken binnen waarover de dienstdoende officier van justitie voortdurend beslissingen moet nemen: beslissingen om wel of niet verder te vervolgen, beslissingen over de vraag of nader onderzoek moet plaatsvinden en zo ja, wie daartoe bevoegd is, beslissingen over voorgeleiding en dagvaarding van de verdachten, beslissingen over een mogelijke administratieve afdoening van zaken door het Openbaar Ministerie, et cetera. Bij al die beslissingen spelen evenzoveel factoren een rol: onder welke omstandigheden is het strafbaar feit gepleegd, is daar bewijs van, is het feit in vereniging gepleegd, is er sprake van geweld, zijn er antecedenten, gaat het om een minderjarige, heeft de verdachte kinderen waarvoor een zorgmelding moet worden gedaan, et cetera. Vanwege de termijnen van aanhouding en in verzekeringstelling zit op die beslissingen tijdsdruk. Daar komt nog bij dat de Wijkrechtbank Eindhoven niet het enige project is waarvoor zaken op ZSM moeten worden geselecteerd. Er zijn nog drie andere projecten met elk hun eigen selectiecriteria.¹⁹⁰

Om deze projecten iets zichtbaarder te maken is op de omslag van de dossiers een vinklijstje gemaakt. Een administratief medewerker checkt de woonplaats en kruist op basis daarvan aan dat deze zaak zich mogelijk leent voor behandeling in de wijkrechtbank. De officier van justitie dient dan nog na te gaan of de verdachte heeft bekend en of sprake is van multiproblematiek. Een medewerker van de politie die het proces-verbaal van het sociaal verhoor gelezen heeft, praat de officier hierover bij. Als sprake is van een ernstig strafbaar feit of als de persoon in kwestie al een uitgebreid strafblad heeft, wordt afgezien van de gang naar de wijkrechtbank. 'Het moet ook richting de samenleving wel te verantwoorden zijn', aldus een officier van justitie. Gezien de hectiek van de ZSM-setting en het feit dat er meerdere schakels zijn waarlangs de informatie loopt (administratief medewerker – politie – officier van justitie) is het niet verwonderlijk dat geschikte zaken soms onopgemerkt blijven. Tot slot is een reden van het achterblijven van het aantal zaken dat in de fase tussen stap 1 (selectie) en 2 (gesprek advocaat) veel zaken afvallen. Uit informatie van het Openbaar Ministerie blijkt voorts dat verdachten wier zaak aanvankelijk geschikt leek voor behandeling door de wijkrechtbank om uiteenlopende redenen toch niet

190 Proeftuin Ruwaard in Oss, project binnenstad Helmond en woonwagenvak Nieuwkoop in Veghel.

konden worden aangemeld bij de Wijkrechtbank (zie tabel 2). De belangrijkste redenen zijn dat de verdachte niet wil meewerken of niet bereikbaar is. In de ZSM-locatie worden zoveel mogelijk adressen en telefoonnummers van de betrokkenen of diens familieleden genoteerd, maar dan nog blijken mensen niet bereikbaar als de advocaat contact met hen zoekt. Het komt ook voor dat een betrokkene na de advocaat gesproken te hebben zijn toestemming weigert om de zaak aan de wijkrechtbank voor te leggen. Een advocaat die wij hierover spraken, vertelde bijvoorbeeld dat één cliënt zo achterdochtig was dat hij niets of niemand meer vertrouwde. Ook in de wijkrechtbank had hij geen vertrouwen. Veel professioneel betrokkenen delen de mening dat gebrek aan vertrouwen in politie en justitie een veelvoorkomende eigenschap is van de doelgroep van de wijkrechtbank.

Tabel 2. Redenen waarom verdachten niet konden worden aangemeld vanaf de start van de pilot tot 29 maart 2021

Reden waarom niet aangemeld	Aantal verdachten
Verdachte wilde niet meewerken	11
Verdachte niet bereikbaar	8
Verdachte wil eigen advocaat ¹⁹¹	3
Reeds ander plan van aanpak	2
Verdachte voorgeleid voor nieuw strafbaar feit	1
Reden onbekend	5
Totaal	30

De officier van justitie draagt dus verdachten voor bij de wijkrechtbank. Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de officier twee keer heeft afgezien van doorzending naar de wijkrechtbank, omdat er al een ander plan van aanpak was, onder meer in het Zorg- en Veiligheidshuis. Het komt daarnaast wel een enkele keer voor dat de procesregisseurs van de gemeente en/of de reclasseringsmedewerkers afraden om een zaak binnen de wijkrechtbank te behandelen, maar dat de officier daar geen

191 Zie hierover ook paragraaf 7.3 onder het kopje 'Vergoeding van werkzaamheden'.

gehoor aan geeft. In deze gevallen is de casuïstiek van de betrokkene al op verschillende 'overlegtafels' besproken of zijn eerdere behandelplannen mislukt omdat de betrokkene onvoldoende meewerkte. De medewerkers van de gemeente of reclassering hebben dan geen fiducia meer in een wijkrechtbankaanpak (dit speelde bijvoorbeeld in de in paragraaf 7.3 besproken zaak #4 *Man met hond*). Over de vraag of dit soort zaken zich wel of niet lenen voor de wijkrechtbank lopen de meningen uiteen. Volgens een van de advocaten die werkzaam zijn binnen de pilot, zouden dit soort 'moeilijke' zaken zich juist lenen voor behandeling door de wijkrechtbank.

Zonder dat we dit precies kunnen kwantificeren hebben wij de indruk dat de coronacrisis ook enigszins van invloed is geweest op de selectie van zaken. Gedurende de eerste lockdown in het voorjaar van 2020 hebben verschuivingen in criminaliteit plaatsgevonden die mogelijk van invloed kunnen zijn geweest. Uit cijfers van onderzoekers van het WODC blijkt dat een aantal delictsoorten, zoals fietsendiefstallen, woninginbraken en zakkenrollerij in deze periode sterk is afgenomen. De gevreesde stijging van huiselijk geweld is uitgebleven.¹⁹² Dit zou betekenen dat er potentieel minder geschikte zaken voor de wijkrechtbank zouden zijn geweest in deze periode. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat het aantal overlastmeldingen in deze periode daarentegen sterk is gestegen, waardoor de wijkrechtbank juist méér klandizie had kunnen krijgen. Hieruit volgt dus niet een eenduidige conclusie. Het is evenwel aannemelijk dat in deze voor iedereen ontregelende periode de doorverwijzing naar de Wijkrechtbank Eindhoven geen prioriteit had. Er ging vooral veel aandacht uit naar het in de lucht houden van de reguliere procedure.

De selectie van civiele zaken in de praktijk

In de loop van 2020 zijn initiatieven gestart om ook civiele zaken bij de wijkrechtbank te brengen. Met diverse stakeholders, waaronder woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars en het Juridisch Loket zijn gesprekken gevoerd om te bezien of deze zaken zouden kunnen aanleveren. In de praktijk blijkt de selectie van civiele zaken een moeilijk begaanbare en arbeidsintensieve weg. Voor woningbouwverenigingen speelt daarbij een rol dat er – los van de wijkrechtbank – al bemiddelingspogingen worden ondernomen als er sprake is van overlast in de buurt. Als die niet slagen, dan is een uithuiszettingsprocedure bij de rechtbank een laatste resort. Dan is de zaak echter al zozeer geëscaleerd dat bij de woningbouwvereniging de kous af is.

¹⁹² Kruisbergen, Haas, Snijders & Maas 2020, p. 47.

In 2021 zijn door zorgverzekeraar Achmea dertig zaken geselecteerd van mensen met grote betalingsachterstanden voor hun zorgverzekeringspremie. Daaronder bleken zich echter ook veel oudere zaken van Achmea te bevinden, waarvan in de helft van de gevallen de betrokkene niet meer op het aangegeven adres woonde en dus ook niet aangeschreven kon worden. De wijkrechtbank heeft na een check in de Gemeentelijke Basisadministratie uiteindelijk vijftien personen kunnen aanschrijven, waarvan uiteindelijk twee personen daadwerkelijk voor de wijkrechtbank zijn verschenen. Bij de overige dertien zaken betaalde de betrokkene alsnog zijn zorgpremie of weigerde de betrokkene toestemming te verlenen voor behandeling in de pilot of voor het delen van de persoonlijke gegevens. In de twee zaken die ter kennis kwamen van de wijkrechtbank heeft Achmea een regeling kunnen treffen met de betrokkene, waarna de zaken door Achmea zijn ingetrokken. Het projectteam van de wijkrechtbank heeft besloten in 2021 verder te gaan met meer dan één zorgverzekering, omdat er in de regio Eindhoven niet veel personen aangesloten lijken te zijn bij Achmea. Verzekeringsmaatschappij VGZ is daarom benaderd om ook zaken aan leveren (dit speelde echter nadat onze onderzoeksperiode al was afgerond).

Afsluitend

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de toevoer en selectie van zaken een voortdurend punt van zorg en aandacht was. Voor de wijkrechtbank was het niet prettig om op dit vlak afhankelijk te zijn van het OM. Pogingen om buiten het OM om zaken te genereren, zijn tot nog toe weinig succesvol gebleken. Een periode van drie jaar voor een pilot lijkt bij aanvang ruim, maar is – mede als gevolg van de coronacrisis – uiteindelijk erg kort om alle mogelijke paden voor toevoer van zaken te verkennen.

6.2 Behandelduur

De behandelduur van zaken bij de Wijkrechtbank is gemeten door de tijd (in weken) te meten vanaf het moment dat een zaak wordt aangemeld door de advocaten bij de Wijkrechtbank tot aan de officiële afdoening van een zaak. In de eerste periode van de pilot werden zaken veelal pas na drie zittingen afgesloten. In de loop der tijd is echter het aantal zittingen beperkt: soms achtte de rechter het voldoende om de zaak af te doen na een tweede zitting, en in enkele gevallen na een eerste zitting. Volgens een professional bij de Wijkrechtbank is het afhankelijk van de problematiek van de betrokkene of en hoeveel vervolgzittingen er komen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de betrokkene eerst moet worden gediagnosticeerd, alvorens er een hulp- of begeleidingstraject kan worden uitgezet. In zo'n geval wil de wijkrechtbank wel de vinger aan de pols houden om te zien of ketenpartners zich houden aan de gemaakte afspraken en of de betrokkene voldoende gemotiveerd blijft. Een laatste

vervolgzitting (ook wel ‘terugkomzitting’ genoemd) heeft ten doel om met alle partners te kijken hoe het met de betrokkene gaat en in hoeverre de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd tijdens de vorige zitting, in gang zijn gezet. Dit gebeurde zowel in voorwaardelijk sepotzaken als in dagvaardingszaken.

Tabel 3. De gemiddelde behandelduur in weken per jaar, tussen aanmelding en de 1^e, 2^e en 3^e zitting en de gemiddelde doorlooptijd tussen aanmelding en afdoening

Jaar	Gemiddelde tijd tussen aanmelding en 1e zitting	Gemiddelde tijd tussen aanmelding en 2e zitting	Gemiddelde tijd tussen aanmelding en 3e zitting	Totale behandelduur (gemiddelde tijd tussen aanmelding en afdoening)
2019 (vanaf 18 maart)	8,7	20,1	33,6	26,7
2020	12,3	23,6	32,5	23,0
2021 (tot 1 juni)	8,0	19,1	n.v.t.	14,7
Totaal	9,7	20,9	33,1	21,5

In tabel 3 is per jaar de gemiddelde behandelduur van afgedane zaken bij de Wijkrechtbank (in weken) te zien. Sommige zaken waren nog niet afgedaan per 1 juni 2021. De gemiddelden zijn gebaseerd op de zaken waarvan de bijbehorende data beschikbaar was. Bij twee zaken in 2019 waren op 1 juni 2021 nog geen gegevens beschikbaar, en bij één zaak in 2019 haakte de betrokkene na de eerste zitting af. Voor 2020 geldt dat vijf van de 24 zaken nog niet waren afgedaan ten tijde van dit onderzoek. De gemiddelde doorlooptijd tussen aanmelding en afdoening is daarom gebaseerd op de negentien zaken uit 2020 die op 1 juni 2021 waren afgedaan. Voor 2021 geldt dat de gegevens zijn gebaseerd op slechts drie zaken die al waren afgedaan.

Uit tabel 3 blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd tussen aanmelding en afdoening met elk jaar is gedaald. Dit komt overeen met het streven van de betrokken professionals om de zaken, waar dat kan, wat efficiënter af te doen. Nu worden er één of twee zaken op de maandagmiddag gepland, maar als de wijkrechtbank meer zaken zou krijgen, zou het ook haalbaar zijn om meer dan twee zaken op een middag te plannen. Efficiency is echter geen doel op zich voor de wijkrechtbank; de focus op het oplossen van de multiproblematiek van de betrokkene prevaleert. Als het nodig is om drie zittingen in te plannen ten behoeve van de oplossing van de onderliggende problemen, dan wordt de zaak niet 'geforceerd' kort gehouden.

Er gebeurt veel achter de schermen tussen de zittingen door, bijvoorbeeld het controleren van de voortgang en het communiceren van schriftelijke updates tussen ketenpartners. Een van de rechters zou liever zien dat er minder achter de schermen zou gebeuren, en méér tijdens de zittingen:

'Er wordt te veel achter de schermen gedaan vind ik. Dat had dan beter op een extra zitting gedaan kunnen worden. En dan zitten mensen bijvoorbeeld niet in de mailwisseling (...) Als drie vervolgzittingen nodig zijn, dan is het nodig. Eén vind ik wel een must. Maar het hangt natuurlijk af van de zaak.'

Uit bovenstaande blijkt dat de type zaak en de soort persoon achter de problematiek centraal staat, niet het aantal vervolgzittingen. Als het vanwege de samenwerking nodig is om minder achter de schermen te werken en meer tijdens de vervolgzittingen, dan lijkt dit belangrijker te worden gevonden dan de doorlooptijd, ook al zou dit leiden tot een extra zitting en dus een langere doorlooptijd.

In vergelijking met reguliere politierechterzaken worden zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven doorgaans eerder op zitting gebracht, maar neemt de afronding van de zaak meer tijd in beslag. Reguliere politierechterzaken worden bovendien in de regel met één zitting afgehandeld. Bij enkelvoudige strafkamer-zittingen wordt gestreefd naar een maximum van 3,5 maanden (circa 15 weken) tussen de beslissing van het OM om te dagvaarden en de eindbeslissing van de rechter.¹⁹³

193 Rechtspraak (2019), eindrapport doorlooptijden rechtspraak.

6.3 Achtergrond en delicten van betrokkene

De 49 onderzochte strafzaken bij de wijkrechtbank betroffen betrokkenen met een breed spectrum aan achterliggende problematiek en leeftijden. Het betreft veertien vrouwen, 35 mannen en van één betrokkene is onbekend wat het geslacht/gender is. Vier betrokkenen waren onder de 25 jaar, 35 betrokkenen tussen de 25 en 50 jaar en tien betrokkenen boven de vijftig jaar. Van één betrokkene is de leeftijd onbekend.

De achterliggende problematiek loopt uiteen van schuldenproblematiek, problemen in woonsituatie (bijvoorbeeld dakloos of in conflict met woningcorporatie), verslaving (alcohol en/of drugs, gokken, seksverslaving), psychische problematiek (trauma's, stoornissen, zwakbegaafdheid, agressieproblemen, algemene gedragsproblemen, suïcidegedachten), lichamelijke problematiek (lichamelijke klachten die zorgen voor immobiliteit), relatieproblemen (met ex-partner, huidige partner of in de familiesfeer) en voogdijproblematiek (vechtscheiding, kinderen onder bewind van Kinderbescherming). Wanneer advocaten een inventarisatieverslag maken van de achterliggende problematiek van hun cliënt in een zogenoemd 'inleidend verzoek voor behandeling bij de Wijkrechtbank' (zie hoofdstuk 5), wordt de problematiek doorgaans gecategoriseerd in bovengenoemde gebieden. Aangezien bij betrokkenen van de wijkrechtbank altijd sprake is van multiproblematiek, overtreft de som in onderstaande tabel het totaal aantal betrokkenen. Af en toe kwam het voor dat er bij betrokkenen ook sprake was van andere soorten problematiek, zoals eenzaamheid of sociale problematiek, die niet expliciet in de verslagen of inleidende verzoeken voorkwamen. Hoewel deze vormen van problematiek meestal wel tijdens de zittingen ter sprake kwamen, is onderstaande tabel dus niet uitputtend.

Tabel 4. Problematiek van betrokkenen

Type problematiek	Aantal betrokkenen
Psychische problemen	28
Schulden	28
Verslaving	21
Woonsituatie	15
Relatieproblemen	9
Voogdij	6
Lichamelijke problemen	5

De delicten die betrokkenen hebben gepleegd en die aanleiding gaven voor behandeling bij de wijkrechtbank zijn weergegeven in tabel 5. Aangezien betrokkenen soms meerdere strafbare feiten hebben gepleegd, komt ook in deze tabel de som hoger uit dan het totaal aantal betrokkenen. Wanneer het gaat om diefstal, dan was vaak sprake van diefstal van kleine objecten bij supermarkten. In enkele gevallen ging het ook om een woninginbraak en diefstal van een fiets. Mishandeling varieerde van eenvoudige tot relatief zware mishandeling, in alle gevallen wel politierechterzitting-waardig.

Tabel 5. Delicten die aanleiding gaven voor behandeling bij de Wijkrechtbank Eindhoven

Delict	Aantal betrokkenen
Diefstal	16
Mishandeling	12
Bedreiging	11
Vernieling	7
Huis- of lokaalvredebreuk	4
Schennis van de eerbaarheid	3
Vervaardiging illegale middelen	3
Belediging (ambtenaren)	2
Illegale prostitutie	1
Brandstichting	1
Overtreding contactverbod	1

De delicten die door de betrokkenen bij de wijkrechtbank zijn begaan, worden door het OM als vormen van veelvoorkomende criminaliteit gezien: lichte misdrijven die hinderlijk zijn en – mede vanwege het veelvuldig voorkomen - gevoelens van onveiligheid bij burgers oproepen. Vormen van antisociaal gedrag waarbij geen dodelijke slachtoffers vallen, maar waarbij de *quality of life* wel aangetast wordt.¹⁹⁴

194 Van den Brandhof 2007, p. 7.

6.4 Wijze van afdoening

Het merendeel van de zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven is afgedaan met een voorwaardelijk sepot. In de loop van 2020 zijn meer dagvaardingszaken bij de wijkrechtbank aangebracht, die zijn afgedaan met een (on)voorwaardelijke straf onder bijzondere voorwaarden (zie tabel 6). Na de wijziging van de sepotgronden in maart 2021 (besproken in paragraaf 4.3) zijn geen voorwaardelijk sepot meer uitgereikt. Eén uitzondering is in 2021 gemaakt in de vorm van een voorwaardelijk sepot zonder bijzondere voorwaarden.

Tabel 6. Afdoening van strafzaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven

Jaar	Voorwaardelijk sepotzaken	Dagvaardingszaken	Totaal
2019	14	1	15
2020	17	7	24
2021	1	9	10
Totaal	32	17	49

In de wijkrechtbankaanpak worden naast de algemene voorwaarde dat de betrokkene binnen een bepaalde tijd - de proeftijd - geen strafbare feiten mag plegen, vaak ook uitgebreide bijzondere voorwaarden aan het sepot of de (deels) voorwaardelijke straf verbonden (zie tabel 7). De meest voorkomende voorwaarden betroffen een meldplicht bij de reclassering, een ambulante behandeling (psychiatrisch en/of psychologisch), een 'begeleid wonen' traject, meewerken met schuldhulpverlening of een bewindvoerder, meewerken met een middelencontrole (alcohol of drugs), meewerken met diagnostiek en onderzoeken, meewerken met de begeleiding vanuit WIJ Eindhoven en meewerken met de behandeling en/of opname bij GGZE of Novadic Kentron. Dit zijn voorwaarden die op zich zelf ook door een reguliere politierechter kunnen worden opgelegd en ook regelmatig worden opgelegd. Volgens de professioneel betrokkenen bij de wijkrechtbank zijn de bijzondere voorwaarden die door de Wijkrechtbank Eindhoven worden oplegd echter beter doordacht, uitgebreider en meer op de persoon toegesneden dan in het reguliere strafrecht het geval is. Doorgaans hebben betrokkenen een combinatie van twee, drie of meer bijzondere voorwaarden opgelegd gekregen.

Tabel 7. Opgelegde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot of een voorwaardelijke straf

Bijzondere voorwaarde	Aantal betrokkenen
Ambulante behandeling	16
Begeleid wonen/woontraject	15
Meldplicht reclassering	14
WIJ Eindhoven	13
Opname of behandeling bij GGZE en Novadic Kentron	11
Schuldhelpverlening/bewindvoerder	11
Middelencontrole	4
Diagnostiek/SCIL test	3
Meewerken aan sociale trainingen	2
Contactverbod	1
Opvoedondersteuning	1

In drie zaken uit 2021 waren op de onderzoeksdatum nog geen bijzondere voorwaarden opgelegd. In zes zaken uit 2019, 2020 en 2021 heeft de rechter een uitspraak gedaan of heeft de officier de zaak onvoorwaardelijk geseponeerd. In één zaak was een maatregel zoals een contactverbod niet als bijzondere voorwaarde maar als vrijheidsbenemende maatregel opgelegd (deze is buiten beschouwing gelaten in bovenstaande tabel). In bijlage 5 is een chronologisch geordend, gedetailleerd overzicht opgenomen van alle onderzochte zaken met de delicten die aanleiding gaven tot behandeling bij de wijkrechtbank, de betreffende probleemgebieden en de daaropvolgende opgelegde bijzondere voorwaarden. Drie zaken zijn uit het overzicht gehaald; twee zaken werden halverwege de behandeling gestaakt omdat de betrokkene afhaakte en van één zaak waren de gegevens onbekend. Wat verder hieraan opvalt is dat twee bijzondere voorwaarden vanaf de tweede helft van de lijst met zaken vaker voorkwamen dan daarvóór: de ambulante behandeling en de meldplicht bij de reclassering. Dit zou samen kunnen hangen met het feit dat naarmate meer dagvaardingszaken zijn behandeld bij de wijkrechtbank, ook

zwaardere strafzaken de revue passeerden, waarbij het opleggen van deze bijzondere voorwaarden van belang is geweest.

Het aanstellen van een mentor ('generalist') via WIJ Eindhoven is bij bijna alle zaken een stabiele factor geweest. In de tabel lijkt het aantal keer dat WIJ Eindhoven is aangesteld als bijzondere voorwaarde echter laag, omdat in sommige gevallen een coach van WIJ Eindhoven al in het proces zat of al was aangesteld, waardoor dit niet meer expliciet als bijzondere voorwaarde was opgelegd. In enkele gevallen had een betrokkene al een andere coach of mentor via een andere instantie.

6.5 Betrokkenheid van slachtoffers en wijkbewoners

Van betrokkenheid van wijkbewoners bij wijkrechtbankzaken is om verschillende redenen weinig sprake geweest. Bij de zaken waren lang niet altijd wijkbewoners betrokken. Dit gold bijvoorbeeld voor zaken waarbij de betrokkene werd verdacht van winkeldiefstal. In deze zaken is een vordering tot schadevergoeding gevoegd bij de strafzaak. Sommige delicten vonden plaats in de relatiesfeer en hadden wel consequenties voor de directe leefomgeving van de betrokkene, maar niet zozeer voor de buurt.

Aanvankelijk is bij de voorwaardelijk sepotzaken om privacyredenen ervan afgezien om wijkbewoners uit te nodigen. In enkele zaken waren wijkbewoners direct betrokken. In twee zaken ging het om pesten, waarbij wijkbewoners beschouwd konden worden als zowel slachtoffers als pesters. De voorwaardelijk sepotzittingen waren niet openbaar en in deze twee zaken zijn de slachtoffers niet op de zitting aanwezig geweest. In beide zaken heeft de wijkrechtbank mediation voorgesteld, maar daar waren de slachtoffers niet toe bereid.

In drie dagvaardingszaken zijn wél slachtoffers ter zitting aanwezig geweest. Geleidelijk aan is de wenselijkheid om slachtoffers zo veel mogelijk te betrekken bij de behandeling van zaken meer erkend. In één geval werd om privacyredenen het gedeelte van de behandeling waarin de persoonlijke omstandigheden uitgebreid werd besproken achter gesloten deuren behandeld. Bij het begin van de zitting waarin het strafbaar feit en de gevolgen daarvan werden besproken en bij het einde van de zitting waren de slachtoffers aanwezig. In een ander geval ging het om de ouders van de betrokkene, die zelf niet was komen opdagen op de zittingen van de wijkrechtbank. De ouders werden in deze zaak uitgebreid gehoord. Zij hadden grote zorgen om hun zoon, die uit de dagbesteding was weggelopen, terwijl hij last heeft van psychoses en verder met zowel financiële problemen als een wietverslaving

kampt. In de derde zaak ging het om een 80-jarige betrokkene die de bloempotten van haar buurvrouw had vernield en de auto van haar buurman in brand had gestoken, zie onderstaande zaaksomschrijving. Beide burens waren aanwezig als slachtoffer. Deze slachtoffers kregen, net als alle andere aanwezigen, spreektijd. Hun ervaringen werden meegenomen bij het uiteindelijke oordeel van de rechter.

Zaak #2 Een bejaarde brandstichtster

Mevrouw Vaals is 80 jaar oud. Ze heeft bloempotten van haar buurvrouw vernield en de auto van haar buurman in brand gestoken. Mevrouw Vaals heeft last van waanideeën: van haar overleden moeder kreeg ze de opdracht om die specifieke auto, met dat specifieke kenteken, in brand te steken. Deed ze dat niet, dan zou ze overlijden. 'Het was niets persoonlijks', legt ze uit op de zitting. Schrijnend aan deze zaak is verder dat haar buurman twintig jaar geleden naar Nederland is gevlucht uit een oorlogsland. Hij woont nu samen met zijn gezin naast mevrouw Vaals, en heeft nog steeds last van oorlogstrauma's.

Vermoedelijk heeft mevrouw Vaals een verstandelijke beperking. De GGZ doet hier nog onderzoek naar. Woonproblemen zijn ook onderdeel van haar multiproblematiek. Volgens bewoners uit haar wijk zorgt ze voor overlast. De woningcorporatie dreigt haar uit haar woning te zetten. In haar justitiële documentatie komt bovendien naar voren dat ze veroordeeld is voor eerdere delicten, waaronder valsheid in geschrifte, vernieling en oplichting.

Tijdens de dagvaardingszitting waren de slachtoffers ook aanwezig. Haar buurman liet via een brief, die de rechter voorlas, weten hoe de brand hem deed denken aan de oorlog in zijn land van herkomst. Tussen de buurvrouw en mevrouw Vaals liep het uit op een discussie over de bloempotten, inclusief stemverheffing. De rechter nam de regie weer over.

De uitspraak van de rechter luidde als volgt: een taakstraf van 80 uur waarvan 50 voorwaardelijk, een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden, materiële schadevergoeding voor de in brand gestoken auto, materiële schadevergoeding van € 20 voor de bloempotten en immateriële schadevergoeding van € 412 voor de buurman. De bijzondere voorwaarden bestonden uit medewerking met WIJ Eindhoven en een financiële bewindvoerder, ambulante behandeling bij GGZ en een meldplicht bij de reclassering. 'Weet wel dat eigenlijk een veel forsere straf op brandstichting staat', waarschuwde de rechter.¹⁹⁵

Op de vervolgzitting leek alles goed te gaan met mevrouw. Alle behandelingen waren in gang gezet en ze gaat over twee weken begeleid wonen. Wat ze met haar papegaaien en hond gaan doen, die niet mee mogen, weet men nog niet. De politieagent gaf nog aan meldingen van overlast en dierenmishandeling te hebben ontvangen uit de wijk, maar na een controle door de agent, bleken die meldingen onterecht te zijn.

6.6 Recidive

In de 49 strafzaken die zijn onderzocht hebben twee betrokkenen na afdoening van de zaak bij de wijkrechtbank gerecidiveerd. Beide personen hebben enkele maanden na afdoening winkeldiefstal gepleegd en zijn daarvoor veroordeeld. In nog eens drie gevallen wordt een betrokkene ervan verdacht de wet te hebben overtreden na afdoening van de zaak, maar er is nog niet geoordeeld over die verdenkingen tegen deze drie betrokkenen (op onderzoeksdatum 1 juni). Hierbij gaat het om winkeldiefstal, rijden zonder rijbewijs op zak te hebben (een overtreding), en één ernstigere zaak, namelijk het kweken van hennep. Tot slot zijn er drie betrokkenen die al recidiveerden *tijdens* de behandeling bij de Wijkrechtbank (tussen de eerste en de laatste zitting). Bij de betrokkenen die recidiveerden tijdens de behandeling bij de Wijkrechtbank waren de bijzondere voorwaarden nog niet opgelegd en was dus het hulp- of begeleidingstraject nog niet in gang gezet.

Wanneer een betrokkene recidiveert tijdens de behandeling van zijn of haar zaak bij de wijkrechtbank, dan wordt de wijkrechtbank hiervan op de hoogte gebracht door het OM of andere partners. In zaken die aanvankelijk zouden uitdraaien op een

¹⁹⁵ Voor brandstichting zijn vanuit de rechtspraak geen oriëntatiepunten voor straftoemeting vastgesteld. Uit de Richtlijn voor strafvordering brandstichting (2015R043) van het OM blijkt dat enkele maanden gevangenisstraf hadden kunnen worden geëist.

voorwaardelijk sepot, wordt de betrokkene alsnog gedagvaard. De nieuwe feiten worden dan meegenomen bij een volgende zitting van de wijkrechtbank. Recidive heeft dan ook gevolgen voor de uitkomst van de zaak. Wanneer een betrokkene recidiveert ná afdoening van een zaak, wordt de zaak doorgaans tijdens een reguliere politierechterzitting afgehandeld, buiten de Wijkrechtbank om.

Het aantal van twee recidivisten op 49 zaken of – als we de verdenkingen meenemen – van vijf recidivisten op 49 zaken is laag, te meer als we daarbij de moeilijke doelgroep van de wijkrechtbank in ogenschouw nemen (waaronder zich bijvoorbeeld veel verslaafden bevinden). Dat kan een goed voorteken zijn voor de werking van de wijkrechtbank. Ter vergelijking: uit de recidivemonitor van het WODC blijkt dat de tweejarige recidiveprevalentie onder volwassenen die zijn veroordeeld tussen 2006 en 2015 schommelt tussen 26 en 28 %.¹⁹⁶ Voorzichtigheid is echter geboden bij de interpretatie van deze cijfers. Voor deze pilot kwamen alleen bekende verdachten in aanmerking, die zich welwillend toonden om een hulptraject in te gaan. Dat is heel anders dan in het reguliere strafrecht. Het betrof bovendien grotendeels relatief lichte strafbare feiten. Er is dus sprake van een selectiebias, waarbij de wijze waarop wordt geselecteerd de uitkomst kleurt. Daar komt bij dat de onderzoeksperiode te kort is om betrouwbare uitspraken te doen. Doorgaans wordt recidive pas na twee of vijf jaar gemeten. In ons onderzoek is dat niet mogelijk, omdat nog niet alle zaken zijn afgedaan en bij de afgedane zaken uit 2020 en 2021 de afdoeningsdatum te kort op het meetmoment voor het onderzoek lag (29 maart 2021). Bovendien is het aantal zaken van 49 ook te klein om betrouwbare uitspraken over te doen. Het leggen van een direct causaal verband tussen de werkwijze van de Wijkrechtbank en het voorkomen van recidive is dan ook niet mogelijk.

Het strekt tot aanbeveling om betrokkenen voor een langere periode te volgen, om zo een meer lange-termijnbeeld te verkrijgen van hoe het de betrokkenen vergaat, ook los van de recidivecijfers.

6.7 Conclusie

Net als bij de eerdere pilots met de Spreekuurrechter, de Haagse Wijkrechter en de Rotterdamse Regelrechter verliepen de instroom en selectie van zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven moeilijker dan vooraf gedacht. De Wijkrechtbank Eindhoven was hierbij grotendeels afhankelijk van de toelevering door het OM.

¹⁹⁶ Weijters, Verwey, Tollenaar & Hill 2019, p. 7.

Pogingen om civiele zaken bij de Wijkrechtbank Eindhoven aan te brengen hebben nog onvoldoende zaken opgeleverd. De beperkingen als gevolg van de coronapandemie zijn hierop mede van invloed geweest. Desalniettemin heeft de wijkrechtbank ervaring kunnen opdoen met de behandeling van 54 zaken. De efficiëntie van zaaksbehandeling nam in de loop van de pilot toe en zou nog verder verbeterd kunnen worden. In de loop der tijd zijn meer dagvaardingszaken behandeld; eind maart 2021 is vanwege een beleidswijziging bij het OM gestopt met de behandeling van voorwaardelijk sepotzaken.

De wijze waarop zaken worden afgedaan staat vooral in verband met de multiproblematiek van betrokkene. Het strafbare feit is soms niet meer dan een 'haakje' waaraan de zaak wordt opgehangen (zie hierover verder paragraaf 9.3 onder 'proportionaliteit'). Het gaat doorgaans om een zorgvuldig afgewogen pakket aan voorwaarden dat aan het voorwaardelijke sepot of aan de voorwaardelijke straf wordt verbonden. Bij het afsluiten van de onderzoeksperiode hadden slechts twee betrokkenen gerecidiveerd; bij drie anderen liep een strafrechtelijk onderzoek. De onderzoeksperiode is echter te kort om betrouwbare uitspraken over recidive te doen. Bovendien worden deze cijfers vertekend door het feit dat betrokkenen bij de wijkrechtbank over het algemeen welwillende en bekennende verdachten betreft die hoofdzakelijk lichte strafbare feiten hebben gepleegd. Ook hier dringt zich een vergelijking op met de Spreekuurrechter. Ook daarin was de rechtbank afhankelijk van enkele verwijzers, die vervolgens vooral kansrijke zaken naar de Spreekuurrechter verwezen (zie paragraaf 2.2).

Uit deze bevindingen kunnen enkele lessen worden getrokken waar volgende projecten hun voordeel mee kunnen doen. Ten eerste moet het aantal zaken dat binnen een pilot kan worden behandeld niet overschat worden. Er zijn altijd aanloopproblemen en de werkwijze moet bovendien voldoende bekendheid krijgen. Dat kost tijd. Ten tweede dient te worden voorkomen dat de rechtspraak voor de zaaksstroom afhankelijk is van één of een klein aantal doorverwijzers. Ten slotte dient bij de ontwikkeling en evaluatie van pilots rekening gehouden te worden met een selectiebias.

Ervaringen van professioneel betrokkenen

In de interviews met de professioneel betrokkenen is uitgebreid gesproken over de eigen rolinvulling en die van andere betrokkenen. Een ander belangrijk onderwerp van gesprek betrof de tevredenheid over de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven: wat gaat al goed en wat kan (of moet) beter? Daarbij kwamen ook dilemma's of knelpunten in de behandeling van zaken aan bod. Dit hoofdstuk vat de bevindingen en ervaringen van de professionals samen.

7.1 Rolinvulling

Alle betrokken professionals hebben gedurende de pilot moeten zoeken naar de gewenste rolinvulling. Hoe zien zij zelf hun rol en hoe verhoudt die zich tot wat collega's en professionals vanuit andere organisaties doen? Deze vragen hebben de betrokkenen zeker het eerste jaar en waarschijnlijk ook nog wel het tweede jaar beziggehouden en was ook keer op keer onderwerp van gesprek bij de leerateliers en evaluatiebijeenkomsten. Daarbij hebben de professionals elkaar in de loop der tijd steeds beter leren kennen, zijn verwachtingen over en weer bijgesteld en is meer begrip gekomen voor elkaars rol. Het was, zoals een van de advocaten het uitdrukt:

'Net alsof in het begin iedereen vanuit zijn eigen eilandje aanschoof aan tafel en alleen vanuit zijn eigen visie sprak over wat hij of zij zag als oplossing. Na verloop van tijd is er een samensmelting ontstaan en ging het niet meer zozeer over 'ik zie dit als oplossing', maar 'dit zou een weg kunnen zijn', zodat daar een opening kwam voor anderen om daarop in te springen om dan samen die weg te bewandelen.'

Meerdere respondenten beschrijven dit proces in vergelijkbare termen en roemen de 'korte lijntjes' die in de loop der tijd zijn ontstaan tussen de medewerkers van de verschillende betrokken organisaties. Dat is niet vanzelf gegaan.

Wat wenselijke rollen waren, was in begin nog niet zo duidelijk. Cruciaal bijvoorbeeld voor de rol van de rechter is dat de rechter niet zelf in de rol van probleemoplosser kruipt, maar juist de ketenpartners, die immers experts zijn op het gebied van hulpverlening en gedragsverandering, in hun kracht zet. We laten hierover de toenmalige projectleider aan het woord:

'Uiteindelijk moet de oplossing worden bedacht door de ketenpartners. Dat is ook wel echt iets wat we samen bespreken: als wij zelf de oplossingen gaan bedenken, dan trappen we eigenlijk in de val waar iedereen ons voor waarschuwt: dat we maatschappelijk werker worden. De oplossingen moeten door anderen worden aangedragen, maar je kunt wel heel creatief zijn in het wegen van die oplossingen (...) [of in het] prioriteren van interventies.'

Nets als in het reguliere strafrecht gaat de ene rechter verder in het zoeken naar oplossingen dan de ander. In de loop van de pilot zijn de rechters zich echter op dit punt terughoudender gaan opstellen en meer gaan varen op de adviezen van de betrokken organisaties, met name op die van de reclassering. Ook dat is herkenbaar in het reguliere strafrecht.

Ook bij de andere betrokken professionals heeft het enige tijd gekost om de juiste houding en toon aan te nemen. Zo waren de procesregisseurs vanuit de gemeente niet gewend om binnen een strafrechtelijk kader te werken en zich te verhouden tot rechters, officieren van justitie en advocaten. Het was voor hen erg zoeken naar wat precies van ze verwacht werd. Ook is er soms enige overlap in werkzaamheden tussen procesregisseurs, reclassering, advocaten en medewerkers van Wij Eindhoven. Zo heeft bijvoorbeeld een advocaat in een bepaalde zaak een uitkering aangevraagd, terwijl de medewerker van Wij Eindhoven dat tot zijn taak rekende.

De plaatselijke afdeling van de reclassering was aanvankelijk niet bij de pilot betrokken. 'Opmerkelijk' (vonden ze zelf), aangezien het bewerkstelligen van gedragsverandering bij delinquenten en resocialisatie na een strafrechtelijk traject bij uitstek de expertise van de reclassering is. Nadat een medewerker in de krant had gelezen over de pilot, hebben ze zich zelf maar aangemeld. Overigens was Reclassering Nederland wel bij de voorbereidende eerste 'werksessie' op het ministerie van Justitie betrokken, maar daar heeft kennelijk geen afstemming plaatsgevonden met de plaatselijke afdeling. Wij hebben geen aanleiding te veronderstellen dat de plaatselijke afdeling van de reclassering bewust niet is betrokken; het belang van hun betrokkenheid zat bij de voorbereiding van de werkzaamheden niet in het vizier bij de initiatiefnemers van de pilot.

Doordat de pilot is opgezet als samenwerking tussen rechtbank, Openbaar Ministerie en gemeente, voelde ook de advocatuur zich bij aanvang van het project niet echt een volwaardige overlegpartner van de wijkrechtbank. Dat is echter in de loop van het project verbeterd.

'Ja, we hebben vanuit de advocatuur wel kritisch gekeken naar: wat is precies de bedoeling? Het zal toch niet de bedoeling zijn om straks te zeggen: we kunnen die zaken prima zonder advocaat afhandelen? Enige achterdocht was er wel. Dat was ook de tijd dat minister Dekker net met zijn plannen kwam voor hervorming van de rechtsbijstand en dat advocaten daartegen protesteerden en in staking gingen. In het kader van de Wijkrechtbank Eindhoven werd wel gekeken: zijn we nu onmisbaar of juist misbaar?'

Zelf zijn de advocaten hier stellig in:

'Met zoveel overheidsmacht en al die instanties, kun je echt niet zonder een advocaat.'
'Ik zeg altijd maar: "Zonder advocaat geen Wijkrechtbank!"'

Helemaal aan het begin van het traject, in de ontwikkelfase, is inderdaad kortstondig de vraag opgekomen of cliënten bij de wijkrechtbank wel advocaten nodig zouden hebben, gezien het laagdrempelige en informele karakter van de zaaksbehandeling, maar nut en noodzaak om de advocatuur erbij te betrekken stond al gauw buiten kijf. Verdachten met multiproblematiek vormen een kwetsbare doelgroep.¹⁹⁷ Diverse betrokkenen kampen bijvoorbeeld met een verstandelijke beperking of een ernstige verslaving. Zonder advocaat zou een deel van deze mensen de aard van de procedure en de consequenties daarvan niet overzien. Bovendien zouden dan minder mensen aan de pilot deelnemen, aangezien de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon die de zaak behartigt vanuit het belang van de cliënt en aan diens kant staat, cruciaal is. Die vertrouwensband is niet als vanzelf aanwezig. Soms moet er nog wel flink wat uitleg van de advocaat aan te pas moet komen om betrokkenen een goed beeld te geven van de voor- en nadelen van de wijkrechtbankaanpak. Advocaten moeten daarbij soms eerst door een muur van achterdocht heen breken.

In de loop van de pilot is de samenwerking tussen alle betrokken organisaties steeds beter gaan lopen. Daarbij heeft geholpen dat eventuele verbeterpunten direct besproken konden worden op de maandelijkse evaluatiebijeenkomsten met alle

197 Bij enkele andere innovatieve pilots binnen de rechtspleging zijn advocaten op afstand gehouden. Zie Mebius 2019.

betrokken samenwerkingspartners (rechtbank, OM, GDT, reclassering, advocatuur, Wij Eindhoven). Bijvoorbeeld: 'de rechter mag in het begin van de zitting duidelijk de structuur aangeven van de zitting' of 'meer klare taal gebruiken tijdens de zitting'.¹⁹⁸ Ook het rollenspel in het kader van een leeratelier heeft bijgedragen aan een beter begrip van elkaars rol en verantwoordelijkheden.

Wie neemt uiteindelijk de beslissing?

Opvallend is dat wij op de vraag 'Wie neemt feitelijk de beslissingen binnen de wijkrechtbank?' verschillende antwoorden krijgen. De antwoorden variëren van 'wij allemaal samen; iedereen aan tafel', tot aan 'de officier van justitie' (in voorwaardelijk sepotzaken) of 'de wijkrechtbank', waar sommige respondenten behalve de rechter ook de juridisch medewerker onder scharen. Zowel een advocaat als een medewerker van de gemeente antwoordden gekscherend op deze vraag 'de juridisch medewerker', omdat die achter de schermen een actieve inbreng heeft. De advocaat voegde daar onmiddellijk aan toe dat hij dat in positieve zin bedoelde: 'Hij is nu eenmaal het constante aanspreekpunt. Hij is een beetje de spil tussen alle contacten.' De juridisch medewerker is spin in het web, doordat hij met alle betrokkenen contacten onderhoudt; hij heeft echter geen formele beslissingsbevoegdheid. De formele beslissingsbevoegdheid ligt bij voorwaardelijk sepotzaken bij de officier van justitie en bij alle overige zaken bij de zittingsrechter, echter was dat in de beginperiode niet voor alle respondenten duidelijk.

Bij de voorwaardelijk sepotzaken leidde het gegeven dat de formele beslissingsbevoegdheid bij de officier ligt, terwijl de rechter de zitting leidt en de regie voert bij sommige respondenten tot hoofdbreken. Zo zei een rechter over haar rol in voorwaardelijk sepotzaken:

'Ik vind mijn rol als rechter heel ingewikkeld, want ik doe geen rechterswerk daar. Ik vind dat de rechter een beslissing moet nemen. En dat doe ik daar gewoon niet. En wat ik ingewikkeld vind is dat ik afhankelijk ben van de officier. Het is eigenlijk de zitting van een officier.'

Zoals gezegd is de voorwaardelijk sepotprocedure vanwege een beleidswijziging van het OM in maart 2020 stopgezet. Achteraf gezien was het volgens de officier van justitie geen goede procedure, omdat de wijkrechter geen beslissingsmacht heeft in voorwaardelijk sepotzaken. Ook een rechter had moeite met het feit dat er twee

198 Interne documenten Rechtbank Oost-Brabant, Actielijst/opmerkingen projectgroep 19 juni 2019.

kapiteins op één schip waren. Dit probleem doet zich bij de dagvaardingszaken niet voor.

De bevoegdheidsverdeling is in de praktijk van de behandeling van zaken niet of nauwelijks een probleem geweest. Alle betrokken professionals waren sterk gericht op het bereiken van consensus. Bij de geobserveerde zaken hebben wij in één geval meegemaakt dat er een verschil van mening was over de voorwaarden bij het sepot. In deze zaak heeft de officier van justitie uiteindelijk de beslissing naar zich toegeroepen (zie zaak #3 *Vershil van mening*). De rechter liet desgevraagd de onderzoekers na afloop weten zich wel in de uitkomst te kunnen vinden. In andere zaken was bij het OM en de rechtbank, maar ook bij de aanwezige ketenpartners overwegend overeenstemming over de wijze van afdoening.

Zaak #3 Vershil van mening

Een verstandelijk beperkte man, Danny, geeft aan dat hij met enige regelmaat wordt gepest door buurjongens. Zij roepen vervelende dingen tegen hem en gooien steentjes tegen zijn raam. Op een dag is hij het zo zat dat hij met een nepwapen naar buiten komt en de jongens bedreigt. Vanwege deze bedreiging moet hij zich verantwoorden voor de wijkrechtbank. De jongens hebben zich als slachtoffer gevoegd in de strafprocedure, maar zijn niet bij de zitting aanwezig. Een poging om partijen tot mediation te bewegen is mislukt.

Voorafgaand aan de vervolgzitting vindt een vooroverleg plaats tussen de officier van justitie, de rechter en de juridisch medewerker. De onderzoeker is hierbij aanwezig. De aanwezigen staan voor een dilemma: de dader kan óók beschouwd worden als slachtoffer. De rechter en juridisch medewerker vinden de verzoeken van schadevergoeding van de buurjongens veel te hoog en willen het pestgedrag van de buurkinderen niet belonen; de officier van justitie is daarentegen van mening dat zij vanuit haar rol van openbaar aanklager niet voorbij kan gaan aan de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers en benadrukt dat de jongens wel degelijk heel erg geschrokken zijn van het optreden van Danny.

Ter zitting blijkt dat Danny in overleg met zijn advocaat zelf tot de conclusie is gekomen dat hij de jongens wel enige schadevergoeding moet betalen. Op de zitting neemt de officier van justitie, meer dan zij normaal doet, de leiding en neemt uitdrukkelijk een schadevergoeding van € 100 immateriële schade op in de voorwaarden van het voorwaardelijk sepot op.

7.2 Wat gaat volgens de professioneel betrokkenen goed?

Op de open vraag 'Wat gaat goed bij de Wijkrechtbank Eindhoven?' is er één antwoord dat stevast terugkomt: alle professionals zijn over het algemeen heel tevreden met de onderlinge samenwerking gericht op een persoonsgerichte aanpak en 'de korte lijntjes' die daardoor zijn ontstaan. De samenwerking tussen justitiepartners, zoals de reclassering en organisaties binnen de gezondheidszorg en het sociaal domein is tamelijk uniek.¹⁹⁹ De multidisciplinaire aanpak wordt door de aanwezige professionals als zeer waardevol, zo niet dé grote meerwaarde van de Wijkrechtbank Eindhoven, gezien. Het is een meerwaarde die ontstaat in deze specifieke setting en met deze specifieke rolinvulling in combinatie met de in paragraaf 7.1 genoemde doorzettingsmacht.

Organisaties die voorheen niet met elkaar in direct contact stonden (zoals reclassering en sociaal-maatschappelijk werk), staan dat nu opeens wel. Dat betekent bijvoorbeeld dat de reclasseringsmedewerker ook zonder dat een expliciete toezichtsoopdracht is verstrekt kan meedenken over wenselijke voorwaarden en de uitvoering daarvan. Advocaten denken daar uitdrukkelijk ook over mee, rekening houdend met de wensen en rechtspositie van de betrokkene. Bovendien wordt ook aan betrokkene zelf gevraagd hoe hij of zij denkt over de voorgestelde aanpak. Doordat het advies in onderling overleg tot stand komt, is het 'een breedgedragen advies', aldus een geïnterviewde reclasseringsmedewerker.

De samenwerking heeft hele praktische voordelen, bijvoorbeeld voor de reclassering. Doordat de advocaat een uitgebreide intake doet met de cliënt en met hem of haar het toestemmingsformulier invult, komt de reclasseringsmedewerker al te weten wie er bij de cliënt betrokken is. En als zij geen contact kan krijgen met de cliënt, lukt dat soms via de advocaat toch. Deze medewerkster van de reclassering merkt verder op dat zij het mooi vindt aan de samenwerking dat zij ter zitting ziet dat alle professionals eigenlijk allemaal wel hetzelfde willen.

'In een regulier proces is het meer zo dat wij ons rapport schrijven en dat de advocaat daarop schiet. De advocaat wil vooral zijn cliënt verdedigen. Nu treden we meer gezamenlijk op in plaats van dat we tegenover elkaar staan.'

Andere praktische voordelen van de 'korte lijntjes' zijn dat snel en adequaat aan de bel kan worden getrokken als een casus vastloopt of dat op korte termijn een nieuwe

¹⁹⁹ Er zijn enkele andere proefprojecten gaande, eveneens binnen het programma Koers en Kansen voor de sanctieuitvoering. Zie <https://www.sanctieuitvoering.nl/>

zitting kan worden gepland als dat nodig is. Het feit dat er bij de rechtbank een projectleider is aangesteld, maakt dat ook zaaksoverstijgende kwesties snel uitgewisseld en opgepakt kunnen worden.

Uit bovenstaand fragment blijkt echter dat de voordelen van de netwerk-samenwerking verder reiken dan de praktische, dagelijkse contacten. Men streeft een gezamenlijk doel na, namelijk door de oorzaken die ten grondslag liggen aan het strafbare feit aan te pakken proberen te voorkomen dat de betrokkene opnieuw de fout in gaat. Zelfs partijen die doorgaans antagonistisch tegenover elkaar staan, zoals het OM en de advocatuur, gaan door dat gezamenlijke doel anders met elkaar om. Een officier van justitie zegt hierover:

'In reguliere zaken zie je veel advocaten gaan voor vrijspraak of strafvermindering. Maar hier ga je gewoon kijken: hoe kun je recidive voorkomen? We zitten dus niet in een tegenstelling. De advocaat staat partij voor de verdachte, maar soms is het voor een verdachte ook gewoon beter dat hij meewerkt en dat zien zij ook. Dus in zaken waarin het kan, zullen zij meewerken en als het niet kan, dan is het ook gewoon hun taak om te zeggen: hier kan het niet. (...) De advocaten hebben bijvoorbeeld aangegeven dat cliënten niet zomaar toestemming geven om gegevens te delen, maar dat je dit per organisatie moet bekijken. Hierop hebben wij het toestemmingsformulier aangepast. Zij staan wel pal voor de verdachte en houden ons ook scherp.'

'Begrip krijgen voor elkaars situatie' is door meerdere respondenten genoemd als voordeel van de netwerksamenwerking. Bijvoorbeeld noemt deze advocaat:

'Wat ik ook echt een meerwaarde van de pilot vind is dat de rechterlijke macht inzicht heeft gekregen in wat er achter een zaak speelt en waar andere partijen, waaronder wij [advocaten] mee te maken hebben. (...) Dat zijn vaak hele andere dimensies dan er bij hen normaal gesproken op het bureau ligt.'

Een medewerker van de gemeente ziet het als een 'grote winst' dat er nu meer kennis en begrip is bij alle betrokkenen, ook al heeft dat veel tijd gekost. Er zou wat haar betreft structureel nog meer deskundigheid bij de wijkrechtbank betrokken mogen worden, met name op het gebied van de verslavingszorg (Novadic-Kentron) en zorg voor verstandelijk beperkten (Lunet Zorg). Als procesregisseur kan zij deze organisaties wel bij een casus betrekken, maar het zou goed zijn als er ook een algemene samenwerking en commitment is vanuit deze organisaties.

Een cruciaal aspect binnen de netwerksamenwerking is dat onderling gegevens kunnen worden uitgewisseld. Volgens een van de procesregisseurs is het een verademing om met toestemming van de cliënt gegevens te mogen delen. In haar dagelijkse werk loopt zij heel vaak tegen de beperkingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) aan. Zo heeft zij normaal gesproken geen vaste lijntjes met het OM en de reclassering.

'Dat is wel echt de meerwaarde van de wijkrechtbank vind ik dat je dat lijntje hebt, want anders moet je altijd opschalen naar het Zorg- en Veiligheidshuis. Dat wil je eigenlijk bewaren voor [geëscaleerde] casus (...).'

De procesregisseurs leggen uit dat het algemeen gemeentelijk beleid is om vanuit vier invalshoeken naar een casus te kijken: vanuit civielrecht, strafrecht, bestuursrecht en de zorg. Vanuit elk van die hoeken zijn er verschillende instrumenten om 'drang en dwang' toe te passen. Zo is er vanuit de civielrechtelijke hoek contact met de woningbouwcorporaties, die desnoods tot ontruiming kunnen overgaan; vanuit het bestuursrecht kan bijvoorbeeld een uitkering worden stopgezet indien iemand niet aan de voorwaarden voldoet en met de zorgsector zijn er korte lijntjes, indien bijvoorbeeld verwarde mensen overlast veroorzaken op straat of een gevaar zijn voor zichzelf of voor anderen. De contacten vanuit de gemeente met strafrechtelijke organisaties zijn echter niet vanzelfsprekend. Binnen het kader van de wijkrechtbank kan nu ook in onderling overleg gekeken worden welke maatregelen vanuit dat 'instrumentenkoffertje' passend zijn om de casus verder te helpen. Dat kan voor de gemeente van belang zijn om handhavingsactiviteiten kracht bij te zetten.

Hoewel de respondenten van mening zijn dat de samenwerking nog beter vorm kan krijgen door de onderlinge werkzaamheden nog meer op elkaar af te stemmen, is dus de netwerksamenwerking gericht op de persoonsgerichte aanpak van de casus veruit het door de professioneel betrokkenen meest genoemde voordeel van de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven. Een enkele respondent noemt verder de laagdrempeligheid voor betrokkenen.

Uit de antwoorden spreekt duidelijk het perspectief van de professionals. Wij verwachten bij de betrokken rechtzoekenden andere antwoorden te krijgen op onze vraag wat goed gaat en verbetering behoeft aan de werkwijze van de wijkrechtbank. De professionals zijn over het algemeen zeer betrokken en ervaren medewerkers, die bij aanvang van de pilot wel 'in' waren voor een nieuwe uitdaging in hun werk. 'Het was nieuw, dus leuk', is een kenmerkend antwoord op de vraag waarom de respondenten in het project van de wijkrechtbank zijn gestapt. Ook ervaren zij een

grote maatschappelijke relevantie in het werk voor de wijkrechtbank, omdat zij het gevoel hebben meer te kunnen betekenen voor de betrokken cliënten dan in de reguliere werkwijze. 'Je kunt het kernprobleem aanpakken, waar je normaal de tijd niet voor krijgt', aldus een respondent. In hun dagelijkse werk storen veel respondenten zich aan de schotten binnen en tussen organisaties en aan bureaucratische en wettelijke belemmeringen die hen beletten een casus integraal te bekijken en maatwerk te leveren. In de wijkrechtbankaanpak zijn die schotten en belemmeringen minder aanwezig. De nieuwe contacten, het werken vanuit een gezamenlijk doel, en het toegenomen begrip voor elkaars rol dragen niet alleen bij aan een integrale, persoonsgerichte aanpak van de casus, maar ook aan de arbeidsvreugde van de professioneel betrokkenen en waardering voor elkaars expertise. Deze bevindingen wijzen erop dat de professionals die betrokken zijn bij de wijkrechtbank een select, extra gemotiveerd gezelschap vormen en dat zij er gezamenlijk op gericht zijn om de pilot tot een succes te maken. Daar is uiteraard niets mis mee, maar bij een eventueel vervolg of breder bereik van de pilot dient bedacht te worden dat niet iedereen binnen deze organisaties dezelfde mate van engagement en inzet tentoon zal spreiden. Volgens een van de rechters van buiten de pilot die wij spraken is een dergelijke vorm van betrokkenheid zelfs zeer uitzonderlijk en is echt niet elke rechter bereid om min of meer in zijn/haar eigen tijd (want daar komt het volgens deze respondent in de huidige opzet op neer) voor de wijkrechtbank te werken, te meer omdat de werkdruk binnen de rechtspraak normaal gesproken al hoog is.

7.3 Wat kan volgens de professioneel betrokkenen beter?

Als belangrijkste punten ter verbetering worden genoemd (1) de instroom van zaken en (2) de verbinding met de wijk. Daarnaast wordt vanuit de ketenpartners en de advocatuur de wens geuit dat (3) de rechter iets meer sturing mag geven en niet-meewerkende verdachten wat steviger mag aanpakken. Vanuit de ketenpartners en advocatuur klinkt bovendien de kritiek door dat (4) de vergoeding van werkzaamheden ontoereikend is. Dat laatste is geen kritiekpunt op de aanpak en werkzaamheden van de wijkrechtbank, maar wel een belangrijk aspect dat aandacht dient te krijgen bij een eventueel vervolg van de wijkrechtbank.

Instroom van zaken

De instroom van zaken blijft achter bij de verwachting. Voor de instroom van zaken is de Wijkrechtbank Eindhoven gedurende de pilot afhankelijk geweest van het Openbaar Ministerie en met name ZSM dat bemenst wordt door een groot aantal officieren van justitie dat niet betrokken is bij de wijkrechtbank, waarbij een

bekennende verdachte een vereiste is en de wijkrechtbank in aandacht 'concurrere' met diverse andere afdoeningsmogelijkheden. Dat maakt het project kwetsbaar.

In paragraaf 6.1 is al besproken welke factoren verantwoordelijk zijn voor achterblijvende instroom van strafzaken en welke pogingen ondernomen zijn om via andere kanalen dan het OM aan zaken te komen; om die reden houden we het hier kort. Maar het is ergens nummer één. Een rechter verwoordt waar eigenlijk alle professionals het wel over eens zijn:

'Ik vind het echt onbegrijpelijk dat er zo weinig zaken binnenkomen. (...) Als je hoort dat er bijna iedere minuut iets gebeurt, tasjesroof, middelengebruik. Dan word ik er toch een beetje kriegel van. Je maakt mij niet wijs dat er niet meer zaken zijn.'

Verbinding met de wijk

Een tweede punt van kritiek die alle respondenten naar voren brengen is dat de wijkrechtbank de naam wijkrechtbank nog niet echt eer aan doet. Een van de procesregisseurs van de gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat hij vanuit de ideeën vanuit de Verenigde Staten over community courts een ander idee had van een wijkrechter:

'Meer betrokkenheid. Die rechter moet gewoon letterlijk zijn wijk en zijn mensen kennen, dan heb je een wijkrechtbank vind ik.'

Die betrokkenheid zou zijns inziens bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de wijkrechter ter plekke een kijkje komt nemen hoe mensen daadwerkelijk leven of het initiatief neemt om mensen daadwerkelijk op te zoeken en te komen halen als ze niet komen opdagen voor de zitting.

'Nu is het toch allemaal van achter een bureau'.

Uit observatie van een vergadering met de Wijkadviesraad blijkt dat ook enkele leden (bewoners uit Oud-Woensel) zich kritisch uitlaten over het bereik van de wijkrechtbank. Anderhalf jaar na de instelling van de wijkadviesraad vraagt bijvoorbeeld een van de bewoners:

'Zijn de effecten van wijkrechtbank zichtbaar op het leefbaarheidsplaatje van de hele buurt? Wij noemen het wijkrechtbank; dan verwacht je ook dat het effecten heeft voor de wijk.'

Alle inspanningen ten spijt, is de wijkrechtbank er tot nog toe niet goed in geslaagd om de brug te slaan naar de wijk Oud-Woensel. De coronabeperkingen hebben hierbij zoals gezegd een rol gespeeld: daardoor kon de wijkrechtbank niet langer zitting houden in het wijkgebouw, moesten vergaderingen met de Wijkadviesraad noodgedwongen online plaatsvinden en konden ook geen andere activiteiten gepland worden. Daarnaast is in het begin van de pilot al besloten om niet alleen zaken uit Oud-Woensel in behandeling te nemen, maar uit heel Eindhoven, teneinde verzekerd te zijn van voldoende zaken om ervaring te kunnen opdoen met de behandeling van zaken (zie paragraaf 4.3).

Er speelt echter meer mee dan de beperkingen als gevolg van de coronapandemie en de perikelen rondom de instroom van zaken. Ten eerste blijken de verwachtingen met betrekking tot de betrokkenheid van de buurt niet helemaal aan te sluiten bij de doelgroep van de Wijkrechtbank Eindhoven. De verwachtingen waren dat de wijkrechtbank zou kunnen bijdragen aan vermindering van overlast in de buurt, waardoor het vertrouwen in politie en justitie zou toenemen. De Wijkrechtbank Eindhoven kan de verwachting om te kunnen bijdragen aan vermindering van overlast in de buurt maar deels waarmaken. In individuele gevallen heeft de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven ertoe geleid dat oplossingen worden gevonden, waar zowel de betrokkene als de buurt bij zijn gebaat en die de overlast verminderen. Denk bijvoorbeeld aan *zaak #2 Een bejaarde brandstichtster* die mede dankzij de wijkrechtbank in een begeleid wonen traject kwam of een andere zaak van een verslaafde die in een afkickprogramma is terecht gekomen. Deze resultaten zijn echter voor de wijk weinig zichtbaar gebleven. De problematiek van deze individuele betrokkenen is ook relatief klein vergeleken bij de meer zichtbare problemen in de wijk. Het zijn immers niet de louche pandjesbazen, opdrachtgevers of dealers die zich voor de Wijkrechtbank moeten verantwoorden, veeleer zijn het mensen die door omstandigheden in persoonlijke problemen zijn geraakt, de dak- of thuislozen of mensen die verward of verslaafd zijn. Aanvankelijk ging het alleen om 'first offenders' en lichte strafbare feiten. Die criteria zijn losgelaten, maar nog altijd geldt wel het vereiste dat de verdachte bekend moet hebben. Onder de cliëntèle van de Wijkrechtbank Eindhoven bevinden zich weliswaar mensen die overlast voor anderen veroorzaken, maar dat betreft ook weer niet de grootste overlastbezorgers, laat staan dat de financiële aspecten van criminaliteit en misdaad (bijvoorbeeld witwaspraktijken; vastgoedfraude) erdoor geraakt worden.

Ten tweede zijn de zaken bij de wijkrechtbank buiten aanwezigheid van publiek behandeld: de voorwaardelijk sepotzaken waren niet openbaar (een reguliere OM-zitting is ook niet openbaar) en aan de behandeling van dagvaardingszaken is om verschillende

redenen geen ruchtbaarheid gegeven (zie ook paragraaf 4.3). Onder meer heeft daarbij meegewogen dat de ruimte in het wijkgebouw te klein is om bezoekers toe te laten. Na de verhuizing naar het gerechtsgebouw is er vanwege de coronamaatregelen voor gekozen geen bekendheid aan de wijkrechtbankzaken te geven, omdat in de zittingszaal vanwege het maximaantal aanwezigen geen publiek kon worden toegelaten. Verder speelde een rol dat deelname aan het traject van de wijkrechtbank van betrokkenen vergt dat zij bereid dienen te zijn om hun hele persoonlijke problematiek - van echtscheiding tot drugsverslaving, financiële problemen en gezondheidsproblemen - ter zitting te bespreken. Vanuit de professionals bij de wijkrechtbank is gedacht dat betrokkenen wellicht minder snel bereid zouden zijn openheid van zaken te geven als bijvoorbeeld buurtgenoten, een ex-echtgenoot of een werkgever bij de zitting aanwezig zijn. Dat is op zichzelf een realistische gedachte, maar het roept wel de vraag op of deze problematiek dan wel geschikt is voor behandeling door een wijkrechtbank. Hoewel zichtbaarheid voor de wijk een belangrijk speerpunt is van de pilot, zijn media en publiek bewust op afstand gehouden.

Onder de respondenten is er aarzeling en enig verschil van mening over de vraag of het wenselijk en haalbaar is om de buurt beter te betrekken bij de wijkrechtbank en, omgekeerd, om de wijkrechtbank beter bij de buurt te betrekken. Zo is een rechter van mening dat de wijkrechtbank meer exposure in de wijk zou moeten krijgen, meer à la de community court Red Hook. Bijvoorbeeld door de wijkagent er vaker bij te hebben, de voorzitter van de VVE of de voorzitter van een buurtcomité. Een andere respondent vanuit de rechtbank betwijfelt echter of fysieke representatie in de wijk meerwaarde heeft, temeer omdat 'veel wijkbewoners niet eens weten dat we daar in die wijk zitten'. Hij zegt daarover:

'Voor mij blijft de vraag: hoe komen we dán nabij? Want we zitten in de wijk omdat we nabij willen zijn. We willen laten zien dat we niet alleen die organisatie in dat chique gebouw zijn, maar ook gewoon een organisatie die benaderbaar is, die náást de mensen staat, die gevoel heeft voor de problemen van mensen. In die wijk zitten is dan misschien niet de heilige graal, maar wij moeten als rechtspraak denk ik wel blijven nadenken over het dichtbij zijn.'

Deze gedachte sluit aan bij de observatie in de literatuur dat nabijheid niet altijd hoeft te betekenen dat de rechtbank zichzelf vestigt in de buurt. Belangrijk is dat de maatschappelijke organisaties waarmee wordt samengewerkt bekend zijn met de betrokkene en de buurtproblematiek.²⁰⁰ In paragraaf 10.4 komen we hierop terug.

200 Peeters & Boutellier 2020, p. 21.

Deze rechter wil 'na corona' het liefst zo snel mogelijk weer terug naar het wijkgebouw in Oud-Woensel:

'Ik denk dat de drempel veel lager is. We hadden het eerder ook over [de mogelijkheid van] een spreekuur gehad. Het is echt die lage drempel; die is lager dan bij het gerechtsgebouw. Daar lopen allemaal toga's rond.'

Echter ziet zij ook in dat de impact van de wijkrechtbank in de wijk gering is en dat er misschien niet zoveel mogelijkheden zijn:

'Ik weet ook niet precies wat we voor de buurt zouden kunnen doen. We hebben een Wijkadviesraad, en je ziet ook wel wat de problemen zijn voor de wijk. Maar wat heb je dan nou écht gedaan voor de wijk? Ja niet zo veel. Dit is wel iets om over na te denken.'

De meeste andere respondenten hechten niet zo aan terugkeer naar het wijkgebouw. Een officier van justitie zegt over de verplaatsing vanuit het wijkgebouw naar het gerechtsgebouw:

'Ik vind het heel jammer, ik vond het heel veel charme hebben. Maar als je heel eerlijk bent en alles gaat afwegen: uit Oud-Woensel zelf zijn er te weinig zaken; de wijkrechtbank is echt van de stad. (...) Wat is de meerwaarde van de aanwezigheid in de wijk? Zo zichtbaar zijn we niet in de wijk. En het is ook de vraag: hoe zichtbaar wil je zijn? Want de populatie die wij hebben, wil je ook niet zo hard 'namen en shamen'. Vaak betreft het toch een trieste zaak, dus laat het dan maar liever wat anoniemer zijn. We worstelen daarmee: de zitting is openbaar, maar we hebben daar geen ruchtbaarheid aan gegeven. Advocaten geven ook terug: "Ik krijg mijn cliënten niet heel goed gemotiveerd als blijkt dat als je bij de wijkrechtbank komt, daar de hele buurt op de tribune zit". Dus dat zijn ook overwegingen om rekening mee te houden en om er misschien dan maar een stadsrechtbank van te maken.'

Hieruit blijkt dat sommige doelstellingen van de wijkrechtbank op gespannen voet staan met het elkaar: de wijkbetrokkenheid enerzijds en de multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak anderzijds kunnen met elkaar in conflict komen. In de conclusie komen we hierop terug. In de praktijk leggen de professionals de prioriteit bij de persoonsgerichte aanpak in de wetenschap dat als de betrokkene geholpen wordt ook zijn directe leefomgeving daar de vruchten van zal plukken, ook als daar geen verdere bekendheid aan wordt gegeven.

Ongevraagd komen enkele andere betrokkenen ook met het idee van een stadsrechtbank in plaats van een wijkrechtbank. Een van de medewerkers van de

reclassering geeft aan dat het wat haar betreft niet van de postcode zou moeten afhangen of een zaak aan de wijkrechtbank kan worden voorgelegd. Zij ziet soms geschikte casus nét buiten het gebied van Eindhoven met mensen die naar haar idee echt gebaat zouden zijn bij de behandeling van hun zaak door de wijkrechtbank, maar die zij dan niet kan aanmelden. Het te zeer afbakenen van de jurisdictie van de wijkrechtbank kan dus ook op gespannen voet komen te staan met de beginselen van rechtsgelijkheid en gelijke toegang tot recht.

Een medewerker vanuit de gemeente zegt over het idee van een stadsrechtbank:

'Eindhoven is natuurlijk net zo groot als één of ander flutwijkje in New York... Maar stel dat je hier altijd een wijkrechtbank zou hebben. En dan bijvoorbeeld met dezelfde drie rechters. Ik noem maar iets. Dat kost heel veel tijd, maar ik denk dat het zeker meerwaarde gaat hebben voor een stad, als zij eenmaal precies weten wat al die verschillende trajecten en termen zoals 'housing first' of 'nachtopvang' inhouden. En stel, je hebt een vast netwerk met ook mensen van Novadic of Lunet Zorg. Als je het zo ziet als stip op de horizon, dat zou perfect zijn! Dat lijkt mij echt super interessant voor elke grote stad van Nederland.'

Meer sturing

De meeste verdachten die hebben bekend en hebben ingestemd met de behandeling van hun zaak door de wijkrechtbank, stellen zich coöperatief op. Uit de observaties blijkt dat de meesten er ter zitting blij van geven dat ze hun problemen erkennen en de noodzaak van verandering inzien. De directe en empathische wijze van communiceren van rechters met betrokkenen, wordt over het algemeen door de respondenten buiten de rechtspraak zeer gewaardeerd. Alle aanwezigen krijgen ter zitting ruim de gelegenheid om hun zegje te doen. Veel meer wordt het gesprek mét (in plaats van óver) de betrokkene aangegaan. De projectleider vertelt (en onze eigen observaties bevestigen dat, zie bijvoorbeeld *Zaak #1 Opvliendend van aard* en *Zaak #5 De dankbare vrouw*) dat zij:

'...in een aantal zaken heeft gezien dat ketenpartners of anderen die daarbij zitten zich uitspreken over hoe trots ze zijn op die betrokkenen. En dat betrokkenen zelf op de zitting aan het eind aangeven dat ze blij zijn dat ze mee hebben gedaan en dat ze het echt heel fijn hebben gevonden dat dit allemaal zo kan. Ik heb wel het idee in de meeste zaken die ik gezien heb dat de betrokkenen zich gehoord voelen en veilig voelen.'

Echter in zaken waarin de betrokkene niet goed meewerkt, mag de rechter naar de mening van de respondenten vanuit de ketenpartners en advocatuur een steviger toon aanslaan. Een lastige situatie doet zich bijvoorbeeld voor als ter zitting blijkt dat

de betrokkene een bepaald hulptraject afwijst om redenen die in de ogen van de professioneel betrokkenen geen rol zouden mogen spelen, maar voor hem of haar zelf heel belangrijk zijn. Zo wilde een verslaafde betrokkene wel meewerken aan een afkickprogramma met natraject, maar per se niet dat dat natraject doorlopen op een zorgboerderij. Dat vond hij nu eenmaal 'helemaal niks'. Bij onder meer de reclasseringsmedewerkers en hulpverleningsinstanties gaan dan de tenen krommen, vooral als dat de enig beschikbare optie is of voor andere opties lange wachtlijsten bestaan. Er komt dan veel uitleg aan te pas, van de rechter, maar ook van de advocaat, reclasseringsmedewerker of sociaal-maatschappelijk werker om de betrokkene te doen inzien dat dat de enige of juiste weg is om te begaan. We hebben dit zelfde probleem opgemerkt ten aanzien van betrokkenen die een opname of ander hulptraject afwezen omdat zij geen afstand wilden doen van hun huisdier of van de woning waarin zij nog wonen: begrijpelijk vanuit het perspectief van de betrokkene, maar onwenselijk in het licht van de beoogde probleemoplossing.

Typend voor de aanpak van de wijkrechtbank is dat in zulke gevallen, waarin de betrokkene niet meteen overtuigd is van nut en noodzaak van de oplossingsrichting, 'zachte' methoden worden angewend (uitleg, overreding, zachte dwang) en de zaak desnoods wordt aangehouden om de betrokkene mee te krijgen in het traject. Wat dan in één keer niet lukt, lukt dan wellicht een volgende keer wel, is de gedachte. We hebben daar ook voorbeelden van gezien (zie bijvoorbeeld zaak #2 *Een bejaarde brandstichtster*). Dat lukt echter niet altijd.

Zaak #4 Man met hond

Alex is een jongeman die bekend is bij justitie. Zijn strafdocumentatie met antecedenten, bestaande uit onder andere diefstal, wapenbezit, zware mishandeling en bedreiging, kan worden gezien als een relatief dik dossier. In de zomer heeft Alex zijn buurman bedreigd met een bijl, toen een ruzie die al langer liep, escaleerde. Tot een mishandeling is het niet gekomen. Bij Alex is sprake van multiproblematiek. Hij is verslaafd aan verdovende middelen, heeft moeite met het schoonhouden van zijn huis en heeft geestelijke gezondheidsproblemen. Daar komt bij dat hij in 2020 was getrouwd, maar na een paar maanden al weduwnaar werd. Woonbedrijf dreigt Alex uit zijn woning te zetten vanwege de overlast die hij veroorzaakt. Het bedreigen van zijn buurman was aanleiding om Alex te dagvaarden voor een wijkrechtbankzitting.

De reclassering, de procesregisseur, de advocaat van Alex en WIJ Eindhoven stellen voor om Alex een detox-programma te laten volgen en een begeleid-wonen traject aan te vragen. Alex stemt toe, maar er is één probleem: zijn hond. De hond is zijn beste vriend. Alex wil absoluut geen afstand doen van zijn viervoeter, wat wellicht een vereiste kan zijn wanneer hij het begeleid-wonen traject ingaat of wanneer hij voor het detox-programma in een kliniek moet verblijven. Hij zegt niemand te kennen die tijdelijk op zijn hond kan passen. Na lang overleg tussen de ketenpartners en met Alex komt de rechter tot de conclusie dat '(...) wij in een patstelling terecht zijn gekomen'. 'Misschien kan ik hier [de komende weken] nog even over brainstormen met WIJ-Eindhoven?', stelt Alex ten slotte nog voor. 'Dat kan, maar we moeten wel met een oplossing komen', antwoordt Alex' advocaat. De rechter stelt na bijna twee uur beraadslagen voor om deze dagvaardingszaak op een ander moment voort te zetten.

Enkele weken later is Alex niet komen opdagen bij de voortzetting van de zitting. De zitting gaat alsnog door met de overige aanwezigen. De rechter besluit uiteindelijk dat Alex een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee maanden met een proeftijd van twee jaar krijgt voor de bedreiging met een bijl en het handelen in strijd met art. 13 van de Wet Wapens en Munitie. Bijzondere voorwaarden zijn dat hij deel moet nemen aan een agressiebeheersingstraject en een ambulante behandeling met een kortdurende klinische opname. Hij gaat daarnaast een begeleid-wonen traject in. En zijn hond? Die mag volgens WIJ Eindhoven in ieder geval zeven weken bij een kennis van hem verblijven.

Er zijn grenzen aan het kunnen en willen meedenken van maatschappelijke organisaties met de betrokkene. In de zaak van Alex vonden diverse aanwezigen de aanpak van de rechter aanvankelijk te soft. Ter zitting werden vragen gesteld door de rechter en de juridisch medewerker, die al passé waren voor de reguliere hulpverlening. De persoon in kwestie had eerder verstek laten gaan bij eerdere trajecten bij de reclassering en had daarom volgens deze reclasseringsmedewerkers niet geselecteerd moeten worden voor behandeling door de wijkrechtbank:

'Deze man was uitgebreid bekend bij ons, maar geen enkel traject was tot dan toe met hem gelukt. We hebben hem moeten terugverwijzen. En vervolgens zagen we hem twee maanden later bij de wijkrechtbank terugkomen! Maar hij heeft toezicht gekregen en als hij zich niet aan de voorwaarden houdt, dan wordt gewoon zijn straf ten uitvoer gelegd.'

In dergelijke zaken is volgens de respondenten vanuit de ketenorganisaties en de advocatuur een formelere en soms ook steviger aanpak vereist. Volgens deze advocaat mag de rechter meer gebruik maken van het gezag dat aan het ambt verbonden is:

‘Een van de wensen/zachte kritiekpunten vanuit de advocatuur: meer leiding van de rechter. U bent de baas. Iedereen heeft respect voor de rechter. We hebben zelfs aangedrongen op de toga. Dat is niet doorgegaan, dat snap ik ook wel. Maar onderschat niet welke impact de rechter heeft op de klant: hij voelt zich gehoord (want er zit toch wel een rechter met hem te praten), hij wordt serieus genomen. Zelfs als het niet goed gaat, is het acceptatieniveau véél hoger. Voor de klant vind ik het heel belangrijk is dat de rechter leidinggevend is en het ook laat voelen. Maar ook richting de ketenpartners. Soms moet iemand aan het werk gezet worden. De rol van de wijkrechter is echt cruciaal: hij of zij moet daadkrachtig op de zitting zijn en rechterlijke uitstraling hebben.’

Deze wens speelt niet alleen bij de advocatuur, maar zoals gezegd ook bij de procesregisseurs en de reclassering. Op basis van de observatie delen wij de gedachte dat de rechter bij de bejegening van niet-meewerkende verdachten meer gezag mag uitstralen door de betrokkene meer op zijn eigen verantwoordelijkheid aan te spreken. Daarbij moet worden opgemerkt dat het voor rechters een tegennatuurlijke situatie is om hun gebruikelijke neutrale houding ter zitting wat te laten vieren. Dat is bij betrokkenen die vooruitgang tonen en goed meewerken makkelijker dan bij betrokkenen die niet optimaal meewerken of zelf voorwaarden gaan stellen. De neiging om in die gevallen te volstaan met het aanhoren van de verdachte (‘Ik hoor het u zeggen...’) om vervolgens alsnog een straf op te leggen, is vanuit de professionele waarde van neutraliteit begrijpelijk, maar past minder goed bij de persoonsgerichte aanpak van de zaak, waarbij de betrokkene zelf verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn handelen.

Daarbij komt dat het voor rechters lastig is om (in die enkele zaken waarin dat speelt) te moeten concluderen dat het traject bij de wijkrechtbank niet succesvol is geweest en dat de betrokkene geen vooruitgang heeft geboekt of toch gewoon een onvoorwaardelijke straf dient te krijgen. Te meer is dat lastig, omdat de gang naar de wijkrechtbank min of meer als laatste strohalm voor de betrokkene wordt gepresenteerd en omdat de rechters die deelnemen aan de pilot begrijpelijkerwijs graag willen dat de pilot een succes wordt. Die wens staat op gespannen voet met de kernwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Redenerend vanuit die kernwaarden houdt een professionele taakinvulling in dat de rechter desnoods, in het uiterste geval, het aangeboden hulptraject stopzet en een onvoorwaardelijke straf oplegt.

Vergoeding van werkzaamheden

Dit laatste punt ter verbetering betreft zoals een gezegd een aspect waar de wijkrechtbank zelf niet zozeer verandering in kan aanbrengen, maar die voor een eventueel vervolg van de pilot wel van belang is.

Voor alle organisaties geldt dat de financieringsstromen niet zijn ingesteld op een integrale, persoonsgerichte aanpak van casus. Voor rechtbank, OM en gemeente is dit probleem tijdelijk verholpen doordat er een projectsubsidie is verleend. Indien de subsidie komt te vervallen, zal het probleem zich ook daar voordoen.

Gedurende de pilot en bij de ontwikkeling daarvan was de geringe vergoeding vooral voor de betrokken advocaten een nijpend probleem:

'Het zijn bij uitstek ingewikkelde zaken die veel tijd kosten en weinig rendement opleveren.'

'Het is geen uitzondering dat je 40 tot 50 uur aan een zaak besteedt. Voor mijzelf vind ik het niet zo'n probleem. Ik doe veel familiezaken ook op toevoeging en ben het dus wel gewend. Maar voor de andere advocaten is het wel een issue. Ik heb er voor mijzelf heel veel plezier in en ik haal er erg veel voldoening uit, dus mij maakt het niet zoveel uit. Dat is dan mijn vrijwilligerswerk. Maar je moet er wel iets voor over hebben. De medewerkers van alle andere instanties krijgen gewoon hun salaris doorbetaald als zij bij een overleg van de wijkrechtbank zitten, maar dat is voor advocaten niet het geval.'

Voor de bekostiging van het extra werk dat de zaken voor de wijkrechtbank meebrengen is een regeling getroffen met de Raad voor Rechtsbijstand.²⁰¹ Een aandachtspunt blijft echter dat de financiering van de advocaatkosten met name zaaksgebonden is en dat de 'honderden uren' (aldus de coördinerend advocaat uit de plaatselijke balie) aan ontwikkeling en overleg- en evaluatiebijeenkomsten vrijwel niet worden vergoed. Dat is volgens een andere advocaat slechts 'een druppel op de gloeiende plaat'. Voor de andere professioneel betrokkenen geldt weliswaar ook dat zij veelal extra uren in het project stoppen, maar het verschil is dat zij hun inbreng leveren vanuit een betaald dienstverband bij een organisatie en niet als zelfstandig ondernemer.

Een medewerkster van de reclassering vertelt dat de wijkrechtbankaanpak ook in haar

²⁰¹ Aangezien het om extra bewerkelijke zaken met multiproblematiek gaat wordt een dubbele toevoeging afgegeven. Concreet houdt dit in dat advocaten per zaak een vergoeding krijgen van € 2000, die zij binnen het koppel onderling verdelen.

organisatie op bekostigingsproblemen stuit. Voor de duur van de pilot is dat probleem te overzien, maar als de pilot een vervolg krijgt, moet hiervoor een oplossing gevonden worden:

‘Onze organisatie wordt niet gefinancierd op een manier die past bij de wijkrechtbank. De rol die wij vervullen tussen twee zittingen in terwijl er geen juridisch kader is, krijgen wij bijvoorbeeld niet betaald. Gelukkig zegt mijn manager: prima, doe maar, maar er komt een moment dat dat niet meer gaat. Tegenwoordig worden we wel voor elk rapport betaald, maar in die rapporten voor de wijkrechtbank gaat meer tijd zitten dan normaal. Dat geldt ook voor alle begeleidende gesprekken en activiteiten, zoals overleggen, daaromheen. Dat is een groot knelpunt voor ons.’

Voor alle professioneel betrokkenen geldt dat vooral bij aanvang van het project extra vlieguren zijn gemaakt en dat veel extra tijd is gaan zitten in zaaksoverstijgende overleggen. Naarmate de pilot vordert en zaken bovendien efficiënter worden behandeld, is dit probleem minder pregnant aanwezig. Voor de advocatuur is het echter nog geen issue om de kring van advocaten die aan de Wijkrechtbank Eindhoven betrokken zijn te vergroten. Nu deze advocaten veel tijd en energie in de ontwikkeling van de pilot hebben gestoken, staan zij niet te springen om andere advocaten toe te laten of met een andere advocaat samen te werken in een koppel, waarbij zij dan zelf die advocaat van buiten eerst moeten inwerken. Als die dat al zou willen, want een advocaat die niet aan de pilot meedoet, zal zijn cliënt waarschijnlijk ook niet snel voorstellen om de zaak te laten behandelen door de wijkrechtbank. Omgekeerd kunnen de advocaten binnen de pilot niet zomaar zaken oppakken van cliënten die voor een eerder strafbaar feit al een andere advocaat hadden (dat zou volgens een advocaat ‘bijna neerkomen op broodroof’). Een gevolg van deze patstelling is dat sommige zaken niet aan de Wijkrechtbank Eindhoven worden voorgelegd hoewel ze er geschikt voor zouden zijn, omdat de verdachte al een advocaat heeft. Hier blijft dus vooralsnog een potentieel aan zaken onbenut. Binnen de groep van advocaten wordt wel nagedacht over de mogelijkheid om de taken binnen de koppels wat meer te verdelen en te gaan werken met een koppel van één regieadvocaat en één schaduwadvocaat.

7.4 Conclusie

Uit de interviews met professioneel betrokkenen spreekt grote betrokkenheid en enthousiasme over het doel en de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven. Vrijwel alle professionals zien punten ter verbetering en voor sommigen is het enthousiasme misschien nog beperkt tot wat de wijkrechtbank in de toekomst kan betekenen (als

'stip op de horizon'), maar over het algemeen is men tevreden over de aanpak en werkwijze van de wijkrechtbank.

De besproken inzichten uit de interviews geven ook inzicht in hoe intensief het ontwikkeltraject is geweest en hoeveel alle betrokkenen hebben moeten bijleren aan vaardigheden en kennis om dit project mogelijk te maken. Van rechters vergt dit veel: regie voeren op zowel de opstelling van betrokkene als op die van ketenpartners, schakelen tussen een informele, welwillende houding en een steviger aanpak. Maar uiteindelijk hebben alle professionals hun gebruikelijke rol en werkwijze moeten aanpassen aan die van anderen. Nu de werkwijze van de wijkrechtbank min of meer is uitgekristalliseerd en de onderlinge samenwerking steeds beter verloopt, blijkt dat men graag door wil met het project.

Ervaringen van betrokken verdachten

Bij een evaluatie van de Wijkrechtbank mogen de ervaringen van de betrokkenen niet ontbreken. Wij hebben daarom in de laatste fase van het onderzoek een viertal betrokkenen gesproken. Zoals aangegeven in de methodesectie (zie hoofdstuk 3), was dit een relatief moeilijk te bereiken groep waardoor het aantal geïnterviewden lager is uitgekomen dan gewenst. De bevindingen in dit hoofdstuk dienen dan ook in het licht van deze achtergrond gelezen te worden. Hieronder gaan we verder in op de ervaringen van de betrokkenen die zijn geïnterviewd.

Verwachtingen vooraf over de wijkrechtbank

Hoewel de procedure bij de wijkrechtbank volgens de betrokkenen goed met ze werd doorgenomen, met name door de advocaten, was het voor de meeste betrokkenen toch een spannende aangelegenheid. Ze wisten niet exact wat ze konden verwachten bij het tekenen van de toestemmingsverklaring. In één geval vond de betrokkene dat de suggestie werd gewerkt dat ze binnen drie maanden weer alles op de rit zou hebben, maar dit bleek veel langer te duren. Deze betrokkene begreep echter wel waarom het langer duurde dan gedacht:

Er werd mij verteld dat ik binnen drie maanden alles op de rit zou hebben, en [dat er] dan van alle kanten hulp zou komen (...) Alleen duurde het bij mij wel langer. Er is twee keer een terugkomzitting geweest, want de tweede keer had ik een delict begaan, en ik wist niet dat ik toen een delict beging (...) Maar ik was een gecompliceerd geval, dus vandaar dat het iets langer geduurd heeft. Het duurde ook langer om mijn dier en mij niet gescheiden te houden.

Een andere betrokkene vertelt hierover:

[Had je dit verwacht van de Wijkrechtbank?] Nee, want ik wist bij god niet hoe het in zijn werk zou gaan. Het werd wel uitgelegd, maar dan nog is het natuurlijk afwachten hoe je het op zo'n moment ervaart natuurlijk. De advocaat had het wel duidelijk uitgelegd, maar dan nog, eerst zien hoe het gaat en dan pas bepalen.

Ondanks de spanning en niet 'niet weten wat er komen gaat', vonden betrokkenen dus wel dat hun advocaten ze duidelijk hadden geïnstrueerd over wat ze konden verwachten van het wijkrechtbankproces. Niet alle betrokkenen hebben echter ervaring met de gewone politierechter; voor hen zal het extra lastig zijn om zich vooraf een voorstelling te kunnen maken van de procedure of achteraf te kunnen inschatten of zij goed zijn voorgelicht. Onder onze vier respondenten had één zeker ervaring met de politierechter; bij twee was dat onduidelijk en één betrokkene was nog nooit eerder in aanraking gekomen met justitie.

Ervaringen met de rechter en officier van justitie

Betrokkenen zijn lovend over hoe de rechter ze benaderde tijdens de zitting. Dat de rechter geen toga aanhad vonden ze fijn en toegankelijk. Hoewel de rechter fysiek recht tegenover ze zat aan de ronde tafel, hadden ze het gevoel dat deze naast hen stond in plaats van tegenover hen. De rechter kwam empathisch over en sommigen voelden zich gesterkt door de werkwijze van de rechter.

[Wat vond je van hoe de rechter haar werk deed?] Gewoon eigenlijk wel goed. Bij gevallen waarbij ze even wilde overleggen nam ze een korte pauze. Het was voor haar ook gecompliceerd. Maar ik geloof wel dat ze het beste met mij voor had. En dat ze het doel had om mij te helpen en niet zozeer te straffen. Dat straalde ze ook uit. Ik had wel levensgrijpende voorwaardes, maar wel noodzakelijk.

Ik zag ook in haar ogen dat ze meevoelde met de pijn, en dat voelde goed. Ik voelde mij gesteund. In mijn hele leven werd ik nooit gesteund door anderen. Dus als een rechter laat zien dat ze het begrijpt, dan is dat natuurlijk [fijn].

Heel aardig, heel vriendelijk (...) ze hebben het echt op een nette manier gedaan van dat ik mij niet zou schamen of beledigd zou voelen (...) En ik voelde mij zelfs een beetje sterk. Want ik wist waar ik naartoe moest en wat er ging gebeuren

Opvallend was dat niet alle betrokkenen wisten wie de officier van justitie was en dat deze rol hen niet is bijgebleven. Hoewel de officier van justitie tijdens de zittingen naast de rechter zat, schuin tegenover de betrokkene, leek deze geen blijvende herinneringen of opvallende emoties bij de geïnterviewde betrokkenen op te roepen.

Contact met advocaten en ketenpartners

De betrokkenen hadden over het algemeen een goede verstandhouding met hun advocaat. Ze zijn 'dik tevreden' en hebben het idee dat de advocaten bepaalde lastige aspecten van het proces helder konden overbrengen en vertalen naar hun cliënt. Advocaten leken meer dan een 'belangenbehartiger' te zijn voor de betrokkene – ze

waren ook een grote steun voor kleine dagelijkse aspecten, zoals moeilijke brieven.

Als er een brief komt raak ik in paniek, en bel ik haar. En zij maakt mij weer rustig, ze zegt je bent schoon [van de drugs], je gebruikt nog niet, maak je geen zorgen.

Over mijn advocaat ben ik verder dik tevreden! Ik kon via Whatsapp met hem praten, dat was echt een uitkomst. Alleen de echt belangrijke dingen moesten via e-mail. Met alle hulp die ik van mijn advocaat en van de wijkrechtbank heb gekregen ben ik heel blij; ik ben er echt mee geholpen.

Toch zijn betrokkenen om verschillende redenen ook genuanceerd over hun advocaten. Van de gesproken betrokkenen is er een enkele keer sprake geweest van een advocatenwissel; de betrokkene voelde zich prettiger bij de tweede advocaat. Dat de advocaat de betrokkene tijdens de zitting af en toe onderbrak, heeft één betrokkene als niet prettig ervaren. Daarnaast had de betrokkene het gevoel alsof de advocaten het werk bij de wijkrechtbank als vrijwilligerswerk deden. Dit gevoel zorgde echter niet voor een slechte verstandhouding:

Ik vond het vreemd dat ze een ander specialisatiegebied hebben dan waar ze werkzaam zijn. De ene heeft te maken met het vreemdelingenrecht, dus dat vond ik vreemd. Nou is er een algemeen stukje, dus ik ging ervan uit dat hun expertise er wel bij lag. Maar ik had wel het idee dat ze het er een beetje pro bono bij deden. De ene advocaat was meer kort door de bocht, maar het is niet dat ze mij verkeerde adviezen hebben gegeven.

Het was voor de meeste betrokkenen duidelijk welke ketenpartners aan tafel zaten. De betrokkenen waren afwisselend lovend dan wel minder lovend over hun werkwijze en benadering. Het feit dat alle ketenpartners tegelijkertijd aan tafel zaten en verslag moesten doen over de betrokkene zelf, werd af en toe als confronterend ervaren. Ook was het voor een enkele betrokkene moeilijk te bevatten dat sommige medewerkers van ketenpartners een oordeel velden over hun dossier, zonder dat de medewerkers hen fysiek hadden ontmoet.

Ja die man van de gemeente was via Skype aanwezig. Er is een keer een procesregisseur betrokken geweest, en ik dacht 'hoe kunnen jullie over mij oordelen als jullie mij nooit gezien hebben?' Wel vreemd dat mensen conclusies trekken uit alleen dossiers. Ik vond het wel vreemd dat de dame van de reclassering niet degene was die ik wekelijks spreek. Ik was het ook niet eens met wat ze over mij schreef.

Ik vond WIJ Eindhoven een beetje een vreemde betrokken partij. Ik gaf aan dat ik werkloos dreigde te worden, en ik denk dat die niet echt hebben ingezet wat een ander had kunnen

inzetten [WIJ Eindhoven had meer actief mogen helpen]. Ik voelde mij heel erg aan mijn lot overgelaten. Toen ik mijn woning kwijtraakte, stopte daarmee ook de begeleiding. Ik had alleen van hun meer verwacht.

Een andere betrokkene had juist wél prettige ervaringen met WIJ Eindhoven:

Ja, we appen, bellen, of ze komt langs. Nog steeds. Toen ik uit de kliniek kwam was mijn huis beroofd, alles was leeg. Van het ene trauma naar het andere trauma (...) Wij Eindhoven heeft mij echt geholpen om spullen te verzamelen.

Waarheidsvinding tijdens het zittingsproces

Zoals in de eerdere hoofdstukken naar voren kwam, lag de focus bij de Wijkrechtbank minder op waarheidsvinding en meer op het aanpakken van de achterliggende problematiek van de betrokkene. Hoewel betrokkenen hebben bekend voordat de zitting begon of het strafbare feit overtuigend was bewezen, zijn ze niet altijd tevreden met hoe het proces rondom waarheidsvinding en schuldtoewijzing is gegaan. In [twee] gevallen waren ze het ermee eens dat ze schuldig waren bevonden voor het plegen van het delict, maar vonden ze het betalen van een schadevergoeding of het feit dat enkel zij werden gestraft onterecht, oneerlijk of eenzijdig. Zij vonden dat ze zelf óók slachtoffer waren en dat de slachtoffers gedeeltelijk ook schuldig waren. Het ging in deze gevallen om een verstoorde relatie met familie of burens.

Wat ik wel lastig vond is dat het incident niet echt werd onderzocht. De agent zei toen al: je bent in de val gelopen. Kijk, wat ik heb gedaan, dat klopt niet. Dat weet ik zelf ook wel. Maar wat mijn ex allemaal zegt! Als ik omgekeerd die dingen zou beweren over haar, zou meteen de politie op de stoep staan, maar zij komt er mee weg. Dat vind ik niet eerlijk.

De dingen die ik gedaan heb, zijn heel ingrijpend geweest. Maar dat er werd gekeken naar hoe het kwam, en waarom het kwam, dat vond ik belangrijk. [Dat hij schadevergoeding krijgt], vind ik niet meer als terecht. [Maar] eigenlijk had hij mij [ook] mogen betalen vind ik. Maar ik ben echt blij dat er op deze manier anders wordt gekeken naar dit soort zaken.

Meerwaarde van de wijkrechtbank

Vrijwel alle geïnterviewde betrokkenen zegt na de behandeling bij de Wijkrechtbank meer vertrouwen te hebben gekregen in de rechtspraak, althans, wanneer het om de verbetering van hun eigen situatie gaat.

[Vertrouwen in de rechtspraak?] Over het algemeen wel. In mijn geval wel. Ik denk dat er veel gevallen zijn waar kortzichtig geredeneerd wordt, maar bij de wijkrechtbank is er veel aandacht voor het verhaal erachter.

Of ik vertrouwen heb in de rechtspraak? Daar ben ik dubbel in. Voor mijzelf heb ik wel vertrouwen in de rechtspraak en dat is door mijn eigen zaak ook nog wel een beetje meer geworden. Maar als ik dan zie wat er in mijn omgeving gebeurt, dan weet ik het niet. Bijvoorbeeld een veroordeelde kinderklokker wordt hier gewoon weer in de woonwijk geplaatst, tussen twee scholen in. Dat soort dingen. Maar door mijn eigen zaak heb ik wel meer vertrouwen gekregen.

Hoewel betrokkenen (zie hierboven) nog kanttekeningen hebben geplaatst bij bepaalde aspecten van de wijkrechtbank, is hun algemene oordeel over de wijkrechtbank lovend. Ze weten niet waar ze terecht zouden zijn gekomen als de wijkrechtbank er niet was geweest. Sommige betrokkenen hebben weer 'zin' in het leven gekregen, en hebben er vertrouwen in dat het goedkomt met henzelf.

[Of de wijkrechtbank moet blijven] Ja ik denk het wel. Ik denk dat er anders veels te veel mensen zijn die een delict plegen uit onmacht, en als je dan meteen in de bajes belandt, dan gaat het alleen maar slechter, want dan ontmoet je alleen maar mensen die ook zo'n delict hebben gepleegd. Ik weet wel zeker dat dit wel veel effectiever is dan een gevangenisstraf.

Ja, ik vind van wel. Ze zijn zo begripvol, dat ze alle hulp bieden. Weet je ik ben hier in Nederland helemaal alleen. Ik heb niemand. Er zijn nog heel veel mensen als ik. Als je in zo'n situatie zit, dan ga je onbewust de fouten maken. En als er op tijd hulp komt, dan is het heel fijn. De persoon krijgt toch het gevoel van je bent niet alleen. De government is niet zo slecht als je had gedacht (...) Als ik niet was geholpen, zou ik op straat zitten.

Ja. Zo veel mogelijk als maar kan. Het geeft mensen een beetje hoop. Waarom moeten altijd de zwakkeren onder de sterkeren lijden, in de maatschappij?

Zoals reeds benoemd is de wijkrechtbank vanwege de Covid-19 maatregelen niet meer in een wijkgebouw gaan zitten, maar vonden de zittingen plaats in het gerechtsgebouw in Eindhoven. Betrokkenen kunnen zich voorstellen dat een zitting in een wijkgebouw wat laagdrempeliger geweest zou zijn, maar het moet ook weer geen koffiehuispraat worden. Eén betrokkene maakte ook de vergelijking met Den Bosch:

Het moet natuurlijk ook weer niet te gezellig worden. Het moet wel duidelijk zijn dat het geen koffiehuisgebeuren is waar je zo maar wat zit te kletsen met wat hulpverleners. Het moet wel status hebben en duidelijk zijn: ik zit hier wel voor die rechter. Het is dan weliswaar niet zo beladen als in Den Bosch, maar het moet duidelijk zijn dat het een zitting is bij de rechter.

Voor mij was het in de rechtbank toch redelijk formeel. Maar ik denk dat het ergens ook goed is dat je beseft hoe belangrijk dit allemaal is. Het kan beide kanten op werken he, dus in het centrum zou het informele karakter gesteund zou worden. Maar ik denk dat ik het door het gerechtsgebouw wel serieuzer nam. Het is fijn dat het wat informeler is, en dat neemt niet weg dat je moet beseffen hoe serieus het is.

In Den Bosch is het toch wel een hele kille, kale bedoeling en daardoor zit je daar ook anders. Alleen al op de gang zit je in Eindhoven fijner: daar zit je in zo'n nisje en kun je nog een beetje praten met elkaar. In Den Bosch zit je op de gang en moet je fluisteren, anders kan iedereen meeluisteren. In Eindhoven voelt het gewoon veel prettiger. Het was mij ook al opgevallen dat de rechter geen toga aanheeft. Het is allemaal gewoon een beetje meer casual, waardoor je er ook anders zit. Veel meer op je gemak.

Tot slot

Vanwege het geringe aantal respondenten kunnen deze bevindingen niet gegeneraliseerd worden naar alle betrokkenen. Wel staat vast dat bij de door ons geïnterviewde personen er over het algemeen een tevreden en prettig gevoel heerst als het gaat om de algehele ervaringen bij de wijkrechtbank. De rechter heeft in positieve zin een grote indruk op ze gemaakt, waardoor zij zich openstelden en meewerkten met de geboden oplossingen. Het lukt de geïnterviewde betrokkenen naar eigen zeggen om zich aan de gestelde voorwaarden te houden. Voor wat betreft het strafrechtelijk onderzoek en de uitkomst leefden bij enkele betrokkenen echter nog onuitgesproken gevoelens van onrechtvaardigheid, maar dit aspect heeft er niet voor gezorgd dat ze liever hun zaak niet bij de wijkrechtbank behandeld hadden willen zien. Of er betrokkenen zijn die minder positief denken over de wijkrechtbank, weten wij niet. Zij waren wellicht moeilijker te bereiken of hadden überhaupt geen zin om hierover te praten, wat zorgt voor een representativiteitsrisico. Ondanks het feit dat het aantal gesproken betrokkenen gering is geweest, bieden deze interviews naar onze mening toch waardevolle inzichten, omdat de wijkrechtbank voor een deel valt of staat bij de ervaring van haar 'directe gebruikers'.

Algemene reflectie

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen over de Wijkrechtbank Eindhoven tegen de achtergrond van enkele kenmerken van de reguliere strafrechtspleging bij de politierechter (paragraaf 9.1) en ten aanzien van eerdere of andere innovatieve projecten binnen de rechtspraak (paragraaf 9.2). De werkwijze van de wijkrechtbank plaatsen we vervolgens tegen het licht van algemene (straf)rechtsbeginselen, in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling (paragraaf 9.3). Vervolgens gaan we dieper in op de rol van de rechter en kijken we vanuit de kernwaarden van de rechtspraak, met name onafhankelijkheid en onpartijdigheid, naar de wijkrechtbankaanpak (paragraaf 9.4). Tot slot plaatsen we de aanpak van de wijkrechtbank in perspectief door de kosten en baten te bezien in het licht van de publieke waarde die de wijkrechtbank heeft (paragraaf 9.5). In dit hoofdstuk zal opnieuw geput worden uit observaties en interviews, maar vanwege het algemene, reflecterende karakter zal de zienswijze van de onderzoekers iets meer doorklinken dan in de vorige hoofdstukken. Deze reflectie dient er ook toe om alvast de blik vooruit te werpen richting een eventueel vervolg van de pilot.

9.1 De aanpak van de wijkrechtbank ten opzichte van de reguliere (straf) rechtspleging

Wij hebben geen systematische vergelijking kunnen maken tussen wijkrechtbankzaken en reguliere zaken om redenen die in paragraaf 3.4 zijn besproken. Wel is de vergelijking voortdurend onderwerp van gesprek geweest en kan daarvoor bovendien worden teruggegrepen op literatuur. Op grond daarvan komen wij tot de conclusie dat de belangrijkste verschillen tussen de wijkrechtbankaanpak en de behandeling van reguliere politierechterzaken erin gelegen zijn dat bij de wijkrechtbankzaken veel meer tijd wordt genomen voor de behandeling van zaken, dat zaken intensief worden voorbereid door middel van een casusoverleg in een multidisciplinair team, dat zaken gemonitord worden in ‘terugkomzittingen’, en tot slot dat zaken rechtsgebiedoverstijgend kunnen worden afgedaan. Deze aspecten zijn wellicht elk

afzonderlijk niet uniek voor de wijkrechtbank, echter de combinatie van deze kenmerken is wel typerend voor de wijkrechtbank. De meeste aspecten zijn hiervoor al ter sprake gekomen; we lopen ze nog even kort af.

Duur van de zitting

Bij de wijkrechtbank wordt één tot maximaal twee uur uitgetrokken voor een zitting. Zowel de betrokkene als alle professioneel aanwezigen krijgen volop de gelegenheid om hun zegje te doen. Een gemiddelde eenvoudige politierechterzaak duurt daarentegen naar schatting 20 tot 30 minuten.

Monitoring

Een politierechter heeft normaal gesproken weinig zicht op het traject na afdoening van een zaak. In de regel ziet de politierechter de verdachte maar één keer. De wijkrechter ziet de verdachte daarentegen in de regel nog een of twee keer terug. In zaken waarin het nog niet meteen duidelijk is welk hulp- of begeleidingstraject het beste gevolgd kan worden, bijvoorbeeld omdat de verdachte eerst gediagnosticeerd moet worden, kunnen beslissingen daarover worden uitgesteld tot een volgende zitting. De wijkrechter toetst dan bovendien of de betrokkene nog voldoende gemotiveerd is voor het hulp- of begeleidingstraject.

Vorbereiding in casusoverleg met multidisciplinair

Voorafgaand aan de zitting vindt afstemming plaats tussen in beginsel alle hulpverleners en andere relevante instanties die met de betrokkene te maken hebben en omgekeerd. Dat is in reguliere strafzaken ongebruikelijk. Het komt uiteraard wel in reguliere strafzaken dat de reclassering overleg pleegt met hulpverleners, maar niet zo volledig en uitgebreid als dat bij de wijkrechtbank gebeurt. Bovendien leidt het overleg tot een gezamenlijke visie. Ter verduidelijking laten we hierover een reclasseringsmedewerkster aan het woord:

'Het verschil met mijn reguliere rol, gechargeerd, is: bij een regulier advies haal ik informatie op bij referenten, daar haal ik de criminogene factoren uit en dan schrijf ik een advies. Dat is mijn advies. Bij de WRB is het niet zozeer mijn advies, als wel een advies dat je samen opstelt, met de cliënt, met het sociaal domein, met het GDT. Het is dus een breedgedragen advies, waarbij je dus veel meer investeert in het netwerk eromheen.'

In de reguliere strafrechtspleging geeft de reclassering weliswaar ook advies, maar staan de ketenorganisaties, zoals maatschappelijk werk, GGZ of verslavingszorg doorgaans op veel meer afstand. Er is dan doorgaans geen of veel minder afstemming met hulpverleners vanuit het sociaal domein.

We hebben aan de respondenten vanuit de rechtspraak de vraag voorgelegd waarom dergelijke instanties in reguliere strafzaken niet betrokken worden en of dat eventueel wel mogelijk zou zijn. Volgens de geïnterviewde rechters zijn er geen procedurele of wettelijke belemmeringen die in de weg staan om dergelijke instanties ter zitting uit te nodigen, maar is het niet gebruikelijk en louter een kwestie van 'tijd... en dus geld' om dat niet te doen.

'Een wijkrechtbank zou niet nodig zijn als wij op een andere manier met het recht zouden omgaan (...), maar [verandering] duurt altijd heel lang.'

Strafrechters hebben ook in reguliere zaken ruime bevoegdheden om getuigen en deskundigen te horen en alles te doen wat nodig is om een goed oordeel te geven over de bewezenverklaring en de strafbaarheid van de verdachte met het oog op de beantwoording van de vragen in art. 348 en 350 Sv. Zij zouden dus ook best de zaak kunnen aanhouden en een vervolgzitting kunnen plannen en dat gebeurt ook wel eens, zeker in zaken van mensen met multiproblematiek, maar omdat de planning van zaken in beginsel is gericht is op een efficiënte afdoening van enkel de strafzaak, maken rechters er bij de reguliere behandeling van zaken terughoudend gebruik van. Meestal wordt volstaan met een advies van de reclassering of van een psycholoog dat is opgesteld op verzoek van het Openbaar Ministerie.

Rechtsgebiedoverstijgende multiproblematiek

Tot slot is een belangrijk verschil tussen de aanpak van de wijkrechtbank en de reguliere behandeling van zaken dat bij de wijkrechtbank kwesties aan de orde komen die verschillende 'leefgebieden' omvatten en daarmee soms rechtsgebiedoverstijgend zijn. Daarbuiten komen ook nog veel niet-juridische aspecten aan bod die in reguliere strafzaken normaliter wel benoemd maar niet geadresseerd worden (bijvoorbeeld de omstandigheid dat een verdachte geen vast woonadres heeft of geen inkomen). Binnen rechtbanken is het geen standaard werkwijze om op een rechtsgebiedoverstijgende manier zaken te behandelen, laat staan om niet-juridische vraagstukken op zo'n intensieve manier op te pakken. Voor zover ons bekend, is daarmee tot nog toe in de afgelopen jaren alleen bij de behandeling van jeugdzaken ervaring opgedaan, bijvoorbeeld bij kwesties als

uithuisplaatsing of ondertoezichtstelling²⁰², en bij de pilot Huiselijk geweld bij de rechtbank Rotterdam.²⁰³

Gedurende de pilot van de Wijkrechtbank Eindhoven is het een paar keer voorgekomen dat er juridische kwesties speelden op verschillende terreinen. Bijvoorbeeld kwam de wens op om financiële bewindvoering in te stellen of speelde naast de strafrechtzaak nog een familierechtelijke kwestie. In het projectplan is het voornemen geuit om deze zaken gecombineerd te behandelen. In de praktijk is het gecombineerd behandelen van zaken om drie redenen gecompliceerd gebleken.²⁰⁴ Ten eerste lopen die zaken veelal niet gelijktijdig. Ten tweede vallen zaken nu eenmaal onder de bevoegdheid van de rechter aan wie ze zijn voorgelegd en kan de wijkrechter zich daar niet zomaar in mengen. Met name als dit een civiele zaak is (bijvoorbeeld een incassozaak) kan van de eiser niet zomaar worden verwacht dat hij instemt met behandeling door de wijkrechter. De behandelend rechter is dan ook niet vrij om een zaak zelfstandig door te verwijzen naar de wijkrechter. Dat kan alleen met instemming van alle betrokkenen. Ten derde stelt het gecombineerd behandelen van zaken extra eisen aan de expertise van rechters en juridisch medewerkers. Ervaring op meerdere rechtsgebieden en actuele kennis over bij de doelgroep van de wijkrechtbank veelvoorkomende juridische kwesties is noodzakelijk. Naast strafrechtelijke kennis, valt daarbij te denken aan kennis op het gebied van schuldenproblematiek, uitkeringskwesties, onderbewindstelling, ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en zorgmachtigingen. Nu is het praktijk dat veel rechters zijn opgeleid in twee rechtsgebieden en bovendien gedurende hun rechterschap rouleren tussen rechtsgebieden. Veel rechters beschikken dus al over een brede kennis. De expertise zou mogelijk nog versterkt kunnen worden door de zaak te laten behandelen door een combinatie van een rechter en een juridisch medewerker die - meer nog dan nu het geval is - afgestemd is op de aanvullende expertise van beiden. Een meervoudige kamer van drie rechters is ook een optie, zij het een dure optie. Een voor de hand

202 In de professionele standaard voor rechters in het familie- en jeugdrecht is opgenomen dat 'bij de behandeling van jeugdzaken een integrale benadering van de problematiek van de minderjarige en zijn ouders het uitgangspunt is. Dit komt tot uitdrukking in de mogelijkheid om lopende civiele en strafzaken gecombineerd te behandelen.' De Rechtspraak (2018), Professionele standaarden familie- en jeugdrecht – vastgesteld door het LOVF op 28 september 2018, p. 3.

203 Piepers e.a. 2020.

204 In de pilot Huiselijk geweld bleek het gecombineerd behandelen van zaken ook gecompliceerd te liggen. Er konden minder zaken in de pilot worden behandeld dan op voorhand was gerekend. Als redenen geven de onderzoekers aan dat procedures niet altijd gelijk lopen, verdachten en slachtoffers niet altijd toestemming geven voor een integrale aanpak of dat er tegen de verwachting in geen civiele procedure wordt gestart. Zie Piepers e.a. 2020, p. 8. Toch bevordert de meer integrale blik van de rechter volgens de auteurs dat op een meer efficiënte wijze naar oplossingen voor het conflict of de problematiek wordt gekeken. Ook is de kwaliteit van rechterlijke interventies vergroot. Piepers e.a. 2020, p. 12.

liggende combinatie van twee rechters stuit op een wettelijke belemmering.²⁰⁵

Ook al bleek het gecombineerd behandelen van zaken complexer dan vooraf gedacht, het is in een paar gevallen toch gelukt. Een voorbeeld daarvan biedt een zaak, waarin de betrokkene een salade had gestolen bij de supermarkt. Het was niet de eerste keer dat de betrokkene een kleine vorm van diefstal in een supermarkt pleegde. 'Het gaat niet om veel, maar je blijft gewoon van andermans spullen af,' zei de officier van justitie vermanend. Tijdens de zitting kwamen de advocaat en WIJ Eindhoven met achtergrondinformatie: de betrokkene bleek diep in de schulden te zitten. De rechter heeft in deze zaak onder meer bewindvoering als bijzondere voorwaarde opgelegd. Ook als het niet lukte om juridische kwesties gecombineerd te behandelen, dan was de wijkrechter wel geïnformeerd over de andere zaak en speelde de informatie met betrekking tot die zaak op de achtergrond een rol. In één zaak, bijvoorbeeld, was een betrokkene niet echt welwillend om een baan te zoeken. 'Ik ben toch niet gehandicapt ofzo', reageerde de betrokkene bij het verzoek om te kijken naar productiewerk. Hij wilde liever € 1800-2000 verdienen. De rechter en de OvJ waren ervan op de hoogte dat deze betrokkene binnenkort ook voor de meervoudige strafkamer moest verschijnen. Als reactie op zijn onwelwillendheid vraagt de officier van justitie zich hardop af of betrokkene 'zich wel realiseert dat hij riskeert dat hij [zestig dagen] in de gevangenis terecht kan komen?'

Enkele geïnterviewde rechters zeiden het wenselijk te vinden als zaken in de toekomst gecombineerd behandeld zouden kunnen worden. Vanuit een persoonsgerichte benadering zou dat de ideale situatie zijn. In de praktijk zijn de verschillende sectoren binnen rechtbanken echter sterk gescheiden naar rechtsgebied. Meerdere rechters die wij spraken is deze scheiding tussen de sectoren een doorn in het oog. Een rechter vertelde bijvoorbeeld dat zelfs zaaksstromen die direct met elkaar in verband staan en min of meer dezelfde beoordeling vergen, zoals strafzaken over rijden onder invloed en klaagschriften over ingenomen rijbewijzen, toch apart behandeld worden. Ook roept het volgens deze rechter soms verbaasde reacties op bij verdachten als blijkt dat de rechter niet op de hoogte is van een andere rechtszaak waar de persoon in kwestie bij betrokken is.

205 Zie artikel 6 lid 2 Wet op de rechterlijke organisatie.

9.2 De aanpak en resultaten van de wijkrechtbank vergeleken met al bestaande of eerdere initiatieven

De pilot Wijkrechtbank Eindhoven heeft zowel overeenkomsten als verschillen met al bestaande of eerdere initiatieven die in hoofdstuk 2 besproken zijn: met de civielrechtelijke pilots binnen de rechtspraak, zoals de Spreekuurrechter (inmiddels opgeheven), Haagse Wijkrechter, Rotterdamse Regelrechter, Justitie in de buurt (eveneens opgeheven), het Zorg- en Veiligheidshuis en ZSM. Gedurende de pilot zijn er nog andere initiatieven bijgekomen, waarmee het - achteraf gezien – ook zinvol was geweest te vergelijken, zoals het project Vonnisvoorstel Den Bosch, Wijkrechtspraak op Zuid, en aanpak Huiselijk geweld. Echter deze stonden bij aanvang van ons onderzoek nog in de kinderschoenen. Het strekt ter aanbeveling om een meta-analyse op al deze projecten uit te voeren.²⁰⁶

De overeenkomsten van de Wijkrechtbank Eindhoven met de andere pilots binnen de rechtspraak zijn vooral gelegen in de informele en probleemoplossende aanpak. Verschillen zijn er doordat de Wijkrechtbank Eindhoven zich primair richt op strafrechtelijke zaken, terwijl de overige pilots waren gericht op civiele zaken. Die focus op het strafrecht heeft de Wijkrechtbank Eindhoven gemeen met de projecten Justitie in de buurt, het Zorg- en Veiligheidshuis en ZSM. Een belangrijke andere overeenkomst met deze projecten is de multidisciplinaire samenwerking tussen justitie- en zorgpartners (en, waar het gaat om het Zorg- en Veiligheidshuis, ook met de gemeente). De gebiedsgerichte aanpak is een belangrijke overeenkomst met Justitie in de buurt en het Zorg- en Veiligheidshuis. Belangrijke verschillen tussen de Wijkrechtbank Eindhoven enerzijds en Justitie in de buurt, het Zorg- en Veiligheidshuis en ZSM anderzijds zijn dat de verdachte en zijn raadsman zelf niet aan tafel zitten en er geen rol is weggelegd voor de rechter. Bij het Zorg- en Veiligheidshuis gaat het primair om het vlot trekken van de ketensamenwerking in zaken die in enig opzicht geëscaleerd zijn. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn in onderstaand schema bijeengebracht.

206 Karsemeijer 2020 geeft een eerste aanzet. In het najaar van 2021 verschijnt bovendien een vergelijkende WODC-studie naar verschillende projecten binnen het programma Koers en Kansen. Er zijn echter momenteel zoveel verschillende innovatieve projecten gaande dat ons inziens reflectie en afstemming is geboden.

Schema 3. Overeenkomsten en verschillen tussen de Wijkrechtbank Eindhoven en andere innovatieve pilots en werkwijzen

Kenmerk	Wijkrechtbank Eindhoven	Spreekuurrechter	Haagse Wijkrechter	Rotterdamse Regeldrechter	Justitie in de buurt	Zorg- en Veiligheidshuis	ZSM
Probleemoplossend	+	+	+	+	+	+	+
Gebiedsgericht	*207	-	*208	-	+	+	-
Gericht op multiproblematiek	+	-	+/-	-	+/-	+	-
Gericht op snelheid	-	+	+	+	+	+	+
Samenwerking justitie- en zorgpartners	+	-	-	-	+	+	+
Samenwerking met gemeenten	+	-	-	-	-	+	-
Rechter heeft regie	+	+	+	+	-	-	-
OvJ heeft regie	+/-	-	-	-	+	-	-
Betrokkene (en evt. advocaat) is aanwezig	+	+	+	+	-	-	-
Aanvoer van zaken vanuit strafrecht	+	-	-	-	+	+	+

We lichten hier twee aspecten uit waarin de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven bijzonder is ten opzichte van andere initiatieven. Ten eerste is dat het aspect dat de

207 Aanvankelijk was de Wijkrechtbank Eindhoven alleen gericht op de wijk Oud-Woensel, maar dit criterium is losgelaten, zie paragraaf 4.3.

208 Aanvankelijk richtte de Haagse Wijkrechter zich alleen op stadsdeel Escamp; inmiddels opereert deze rechter in het hele arrondissement. Zie Mr., 'Proef Haagse Wijkrechter uitgebreid', 21 maart 2019; Bart Dirks, 'Bromt de vijverpomp of de buurman? De Haagse Wijkrechter moet de leefbaarheid in de wijk vergroten', *De Volkskrant* 19 november 2020.

betrokkene zelf zo'n belangrijke rol speelt. De gang naar de wijkrechtbank in plaats van de reguliere rechter vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Eenmaal voor de wijkrechtbank wordt commitment van de betrokkene verwacht in de vorm van een bekentenis en erkenning van de problemen alsook in het verantwoordelijkheid nemen voor het te volgen hulptraject. De betrokkene wordt uitvoerig gehoord over de mogelijke oplossingsrichtingen en heeft daar tot op zekere hoogte ook zelf een stem in. Dat is anders dan bij andere multidisciplinaire netwerken die ook te maken hebben met betrokkenen met multiproblematiek, zoals het Zorg- en Veiligheidshuis of ZSM. Er wordt daar hoofdzakelijk óver de verdachte gesproken en niet mét de verdachte en diens raadsman.

Een tweede aspect is dat er binnen de Wijkrechtbank Eindhoven een rechterlijke toets is. Ook dat is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld het Zorg- en Veiligheidshuis of ZSM. De rechter bewaakt een eerlijk procesverloop en de rechtmatigheid en proportionaliteit van de op te leggen voorwaarden. Nu officieren van justitie na de Aanwijzing van het College voor procureurs-generaal van 1 maart 2021 niet langer zelf bijzondere voorwaarden mogen opleggen bij een beleidssepot of strafbeschikking, is het des te meer van belang dat de rechter dat wel mag doen. Dat kan ook in een reguliere strafzaak, maar binnen de setting van de wijkrechtbank vindt uitgebreider onderzoek plaats naar mogelijke oplossingsrichtingen.

9.3 De wijkrechtbank bezien in het licht van algemene rechtsbeginselen

Rechtsbeginselen zoals equality of arms, het proportionaliteitsbeginsel, en het gelijkheidsbeginsel zijn uiteraard ook in de context van de wijkrechtbank belangrijk om voor ogen te houden. Aangezien sterk vanuit het belang van de betrokkene wordt gedacht, die betrokkene het strafbare feit heeft bekend en zelf doorgaans ook erkent dat hij hulp nodig heeft en toestemming heeft gegeven voor behandeling door de wijkrechtbank, spelen die beginselen wellicht minder prominent een rol; toch dienen rechters hierop attent te zijn.

Equality of arms

Binnen de context van de wijkrechtbank wordt door alle betrokkenen sterk gedacht vanuit het belang van de betrokkene om recidive te voorkomen. De betrokkene wordt daarbij bijgestaan door een koppel van twee advocaten. Alle informatie wordt gedeeld en komt dus ook ter kennis van de advocaten en de betrokkene (een enkele keer dat dat niet was gebeurd kwam door een foutje bij de administratie van het OM). De hele setting is non-adversair, gebaseerd op vrijwilligheid, en de professioneel betrokkenen zitten in een meewerkmodus in plaats van dat zij tegenover elkaar staan. In een dergelijke setting

lijkt het beginsel equality of arms op het eerste oog niet erg toepasselijk. In sommige opzichten kan het beginsel echter wel degelijk in de knel komen.

Bijvoorbeeld moet bedacht worden dat de cliënt zich kwetsbaar opstelt door toestemming te geven om zijn of haar persoonlijke gegevens te delen met de ketenpartners. In één geval is het bijvoorbeeld voorgekomen dat de woningbouwcorporatie de informatie die bij de zitting van de wijkrechtbank aan de orde was gekomen later ten nadele van de cliënt heeft gebruikt in een ontruimingsprocedure. In een andere zaak gaf de advocaat aan dat als hij van tevoren had geweten hoe het ter zitting zou lopen bij de wijkrechtbank, de cliënt nooit zou hebben geadviseerd de zaak door de wijkrechtbank te laten behandelen. In deze zaak had de officier van justitie naast een voorwaardelijke ook een onvoorwaardelijke taakstraf geëist. De officier motiveerde haar eis met de reden dat in een 'normale' zaak een veel hogere straf staat op het soort delict dat de betrokkene had gepleegd. De advocaat van de betrokkene wees de officier erop dat dit vanwege de problematiek van de betrokkene geenszins een normale zaak was en verzocht de rechter dan ook om dit niet als normale zaak te behandelen. Uiteindelijk is de rechter niet meegegaan met het onvoorwaardelijke gedeelte van de strafeis. Betrokkene heeft een voorwaardelijke straf met een vordering tot schadevergoeding opgelegd gekregen.

Gebruikelijk bij de wijkrechtbank is dat in goed overleg wordt gezocht naar oplossingsrichtingen vanuit het belang van de betrokkene. Bovengenoemde voorbeelden maken echter duidelijk dat als de procedure bij de wijkrechtbank níet loopt zoals gebruikelijk, dat de betrokkene dan wel degelijk op achterstand staat, ondanks het feit dat hij of zij twee advocaten aan zijn zijde heeft staan. Eén advocate zei het een lastig dilemma te vinden of zij de cliënt moet adviseren om gegevens met een woningbouwcorporatie te delen, omdat het een procesrisico met zich mee kan brengen. Voor advocaten was het begeleiden van de cliënt bij het geven van toestemming voor het delen van informatie een nieuwe situatie, waarin zij proefondervindelijk hun weg hebben gevonden. Het devies informatie 'bij twijfel niet delen' lijkt hier op zijn plaats. In elk geval dient de cliënt goed ingelicht te worden over de mogelijke nadelige gevolgen van het delen van informatie.

Proportionaliteit

De vraag hoe de doorgaans lichte strafbare feiten van zaken binnen de wijkrechtbank zich verhouden tot het proportionaliteitsbeginsel noemt de projectleider 'een van de meest uitdagende vragen in het hele project'.

'Want ook dat is een taak van de rechter in de wijkrechtbank: dat hij afweegt van is dit nog wel proportioneel wat we aan het doen zijn, als je inderdaad het afzet tegen het strafbaar feit,

maar ook afzet tegen wat er aan de hand is. Eigenlijk als je het tegen het hele dossier afzet.'

Juist op dit punt ziet de projectleider meerwaarde van de wijkrechtbank ten opzichte van andere initiatieven binnen het sociaal domein, zoals zorg- en veiligheidshuizen, waarin ook maatwerk voor de betrokken personen wordt nagestreefd, zij het louter in de vorm van een advies. 'Op al die plekken is er geen rechter bij betrokken.' Bij de wijkrechtbank vindt die rechtmatigheidstoets en proportionaliteitstoets daarentegen door een onafhankelijke rechter plaats, aldus deze respondent. Dit is dus een voordeel van de wijkrechtbankaanpak ten aanzien van ZSM en het Zorg- en Veiligheidshuis, maar niet ten opzichte van het regulier strafrecht, waar de rechter juist bij uitstek toetst op proportionaliteit.

Desgevraagd zien de betrokken rechters bij de wijkrechtbank geen probleem ten aanzien van de proportionaliteit. Een ondervraagde advocaat geeft echter aan dat met name in het begin hele lichte zaken voor de wijkrechtbank zijn gebracht louter om ervaring te kunnen opdoen met de zaaksbehandeling. Dit sluit aan bij de in het in de internationale literatuur genoemde probleem van 'net widening': het onnodig criminaliseren en ten onrechte binnen het strafrechtelijk domein trekken van zaken die anders buitengerechtelijk zouden zijn afgedaan of zelfs gewoon zouden zijn geseponeerd. Onderstaande zaak biedt een voorbeeld van een zaak bij de wijkrechtbank, die normaal gesproken niet voor de rechter zou zijn gekomen.²⁰⁹

Zaak #5 De dankbare vrouw

Op een dag stal Sandra een kledingstuk van de H&M; ze was op heterdaad betrapt door de verkoopster die vervolgens de politie belde. Sandra was hiervóór nooit in aanraking gekomen met justitie. Zelf legt ze uit dat ze niet wist waarom ze het deed. Ze ontdekte in de winkel dat ze geen geld meer had om het kledingstuk te betalen, en in een vlaag van verstandsverbijstering stopte ze het in haar tas.: 'Ik heb veel schulden (...)', zegt ze. 'Ik ging met de intentie om iets te kopen (...). Ik stond in het pashokje en zag op mijn [bank]rekening dat het geld [voor openstaande rekeningen] was afgeschreven'.

²⁰⁹ Volgens de Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld (2018R009) had de officier van justitie deze zaak kunnen afdoen met een geldboete van ten hoogste € 200.

Sandra is een vrouw van middelbare leeftijd die midden in een echtscheiding zit. Ze heeft een omgangsregeling met haar kinderen, maar geen eigen woning.

Wanneer de kinderen bij haar zijn, verblijft ze in de woning van haar ex-man. Op andere dagen verblijft ze bij haar ouders. Samen met WIJ Eindhoven heeft ze een schuldhulpverleningstraject aangevraagd, en via Woonbedrijf heeft ze al een woning toegewezen gekregen. Problematisch is echter dat ze nog geen startdatum van Woonbedrijf heeft gekregen, en zonder startdatum kan ze geen huurtoeslag aanvragen. 'Hierdoor loop ik tegen financiële problemen aan', vertelt ze. Sandra heeft binnenkort weer een baan: ze kan waarschijnlijk aan de slag als ondersteuner in de (psychische) gezondheidszorg.

De officier van justitie besluit deze zaak voorwaardelijk te seponeren. De wijkrechtbank spreekt af dat de procesregisseur over zes maanden met een voortgangsrapportage komt. Als alles goed blijft gaan, wordt deze zaak gesloten. WIJ Eindhoven blijft Sandra nog ondersteuning bieden met onder andere de woning. Ze is dankbaar: 'Wat ik gedaan heb is niet goed te praten, maar mijn situatie is een soort geluk bij een ongeluk. Ik schaam me dood voor wat er is gebeurd, maar ik wil het positieve eruit halen (...) Nogmaals mijn excuses. Ik vind het een mooi iets, wat jullie doen. Mag gezegd worden toch?'

Zelfs als het leidt tot een tevreden en dankbare verdachte, moet net widening ons inziens voorkomen worden. Het strafrecht is en blijft een ultimum remedium. Aangezien in de loop van de pilot werd overgestapt op dagvaardingszaken, verdween het punt van onnodige criminalisering op de achtergrond. Dat zijn immers zaken die hoe dan ook aan de politierechter zouden zijn aangebracht.

Een interessante vraag blijft echter bestaan, namelijk: hoe moet het proportionaliteitsbeginsel worden opgevat in het kader van probleemoplossende wijkrechtspraak? De meeste professioneel betrokkenen zien op dit punt geen problemen, aangezien zij het pakket van bijzondere voorwaarden afwegen ten opzichte van de problematiek van de betrokkene en dat proportioneel vinden. In de traditionele betekenis van proportionaliteit wordt echter de straf of maatregel afgewogen ten opzichte van de zwaarte van het strafbare feit. Er wordt dus in de wijkrechtbank heel anders aangekeken tegen het proportionaliteitsbeginsel dan gebruikelijk; derhalve is de invulling van dit beginsel typisch een punt voor verdere discussie binnen de rechtspraak.

Maatwerk en/of gelijke behandeling?

De respondenten beschrijven elk in hun eigen woorden dat de wijkrechtbankaanpak vereist dat de reflex om vanuit de taken en belangen van de eigen organisatie naar een casus te kijken dient te worden doorbroken om tot maatwerk te komen binnen de persoonsgerichte aanpak. 'Out of the box denken' is een term die vaak valt. Daarbij doemen soms fundamentele vragen en dilemma's op. Zo kan een betrokkene erg gebaat zijn bij een bepaalde behandeling waarvoor een wachtlijst bestaat. Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid zou het onwenselijk zijn als een betrokkene vanuit het traject van de wijkrechtbank daarbij voorrang zou genieten boven anderen die al op de wachtlijst staan. Door de multidisciplinaire samenwerking kunnen echter in sommige zaken toch openingen gevonden worden die kunnen bijdragen aan een eerdere oplossing, bijvoorbeeld door te kijken of een traject wellicht versneld kan worden door het al dan niet binnen een forensisch kader te laten verlopen.

Zaak #6 De hennepkwekerij

Bij Julia, een gescheiden vrouw van middelbare leeftijd, is thuis een hennepkwekerij aangetroffen. Zeventig hennepplantjes had ze op zolder staan. Julia is twee keer gescheiden en heeft kinderen bij beide ex-mannen. De relaties tussen haar en één van haar kinderen, Randy, en haar ex-man, gaan niet zo goed. De band met haar ex-man, vertelt Julia zelf tijdens de zitting, was behoorlijk gewelddadig. Hij gijzelde haar bijvoorbeeld drie uur lang in haar woning. Ook heeft ze zowel met haar dochter, die ervoor koos om bij haar ex-man te wonen, en met haar zoon Randy, een omgangsregeling. De Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg zijn hierbij betrokken. Vanwege de vondst van de hennepplantjes wordt de omgangsregeling echter ingeperkt. Een niet onbelangrijk detail is dat Julia (nog steeds) 36 uur per week in de zorg werkt. Het begon allemaal bij haar tweede echtscheiding en de alimentatie die ze moest betalen. Hierdoor kwam ze diep in de schulden terecht. Momenteel heeft ze een schuld van €28.000. Ze ontmoette iemand die haar in de verleiding bracht om extra geld te verdienen met het planten van hennepplantjes en zo uit de schulden te komen. Echter is ze hierdoor nog dieper in de ellende geraakt; door de vondst van de hennepplantjes is ze nu op de zwarte lijst komen te staan bij woningcorporaties en komt ze niet aan een woning. Ze verblijft nu tijdelijk bij haar schoonouders. Bovendien zijn er wachtlijsten om gesprekken te voeren met een praktijkondersteuner van de huisarts.

De rechter, die niet alleen kennis heeft van het strafrecht, maar ook van het familierecht, besluit de zaak nog even aan te houden. De tussentijdse voorwaarden zijn dat Julia zich blijft inzetten voor contactherstel met haar zoon, dat ze meewerkt aan de aanvraag voor schuldsanering, en meewerkt aan een door de reclassering aangeboden weerbaarheidstraining.

Drie maanden later bij de vervolgzitting lijkt het stukken beter te gaan met Julia. Ze heeft een deel van haar betalingsachterstanden ingelopen en heeft nu een woning in plaats buiten Eindhoven. De weerbaarheidstraining was goed voor haar geweest, vertelde ze. Nu kan ze dingen van twee kanten bekijken. Uiteindelijk besluit de officier van justitie om deze zaak voorwaardelijk te seponeren met een proeftijd van één jaar, onder de voorwaarde dat Julia blijft meewerken aan de schuldsanering en de afbetalingsregelingen. 'Een goed voorbeeld van maatwerk', vertelt de rechter later. En de officier van justitie voegt daaraan toe dat zij het schrijnend vond dat een uithuisplaatsing bijna leidde tot het kwijtraken van het ouderlijk gezag.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven voor sommige betrokkenen net die ommezwaai geeft, waardoor ze hun leven weer kunnen oppakken en de kans op recidive vermindert. Deze zaak is dan ook door verschillende professioneel betrokkenen aangehaald als een succesvolle zaak. Toch roept de aanpak ook fundamentele vragen op: Is het vanuit een oogpunt van gelijke behandeling fair om de zaak van deze vrouw te seponeren en haar dus ook een strafblad te besparen, terwijl de officier van justitie in een reguliere strafzaak ook een boete of een ontnemingsmaatregel (een vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) had kunnen eisen?²¹⁰ Stel dat de jurisdictie van de wijkrechtbank was beperkt tot de wijk Oud-Woensel (zoals aanvankelijk de bedoeling was), is het dan fair dat een verdachte met de 'juiste' postcode wel in aanmerking komt voor een hulptraject, terwijl eenzelfde verdachte die net buiten de wijk woont daar niet voor in aanmerking komt (een vergelijkbaar dilemma speelt bij inwoners binnen de gemeentegrenzen van Eindhoven en daarbuiten). En is het fair om bestaande protocollen en wachtlijsten die voor iedereen gelden te omzeilen, ook al is persoon in kwestie daar zeer bij gebaat? Dit laatste is in deze casus overigens niet gebeurd, aangezien deze betrokkene zich uiteindelijk buiten de gemeentegrenzen heeft gevestigd. Maar de

210 Artikel 11 Opiumwet stelt als maximumstraf 2 jaar. De oriëntatiepunten van het LOVS geven aan dat voor een kleine hennepkwekerij met 50-100 planten een boete van € 1.000 gebruikelijk is. Zie Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, mei 2021.

vraag speelt in dit soort zaken wel op. De Eindhovense woningcorporaties hebben een gezamenlijke aanpak ten aanzien van huurders die huurachterstand hebben of serieuze overlast of schade bezorgen. Deze huurders komen op de zogenoemde Sancties & Kansenlijst.²¹¹ Pas na vijf jaar maken ex-huurders weer een kans op een nieuwe huurwoning of soms eerder, als er afspraken zijn gemaakt. Het is dus ongunstig voor betrokkenen om op die lijst terecht te komen.

De wijkrechtbank is er alles aan gelegen om zoveel mogelijk maatwerk te kunnen bieden, echter wel in het besef dat wachtlijsten niet omzeild kunnen worden. In sommige gevallen wordt actief gekeken of een betrokkene sneller voor een hulptraject voor psychische hulpverlening in aanmerking komt via een forensisch kader in plaats van via een regulier traject via de huisarts. Sommige wachtlijsten, zoals de Sancties & Kansenlijst, bevatten ook hardheidsclausules, waardoor een opening kan worden gevonden. Op dit soort manieren worden de mogelijkheden voor maatwerk zoveel mogelijk benut.

De beantwoording van de bovengenoemde vragen binnen het spanningsgebied van maatwerk en het gelijkheidsbeginsel vereist een genuanceerde afweging van verschillende belangen: het belang van de betrokkene bij maatwerk, het algemene belang van de samenleving bij een oplossing van de problemen (althans een vangnet om eventuele problemen te verminderen), de belangen van eventuele slachtoffers en de belangen van personen met vergelijkbare problematiek die eventueel ook graag voor een dergelijk (hulp)traject in aanmerking zouden willen komen. Dit dient ons inziens van geval tot geval bekeken te worden. Wellicht kunnen de volgende overwegingen daarbij behulpzaam zijn.²¹² Ten eerste moet bedacht worden dat het gelijkheidsbeginsel niet alleen inhoudt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. De roep om maatwerk is na de Kinderopvangtoeslagaffaire nooit zo groot geweest²¹³ en het staat buiten kijf dat mensen het meeste gebaat zijn met een regeling die op hun persoon is toegesneden. Regels zijn echter niet voor niets algemeen: mensen kunnen daardoor anticiperen op hun handelen; het bevordert dus de rechtszekerheid. Ook voorkomen ze willekeur en ongelijke behandeling.²¹⁴ Tot slot bevordert het algemene karakter van rechtsregels een efficiënte afhandeling van zaken.

211 Zie de flyer 'Samen wonen, samen leven', Sancties & Kansenlijst Eindhovense woningcorporaties.

212 Zie ook: <https://publiekewaarden.nl/de-algemene-beginselen-van-behoorlijk-maatwerk/>

213 Aflevering 2021/3 van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht is bijvoorbeeld geheel gewijd aan lessen uit de Toeslagenaffaire. Ook in het Nederlands Juristenblad zijn veel artikelen over de Toeslagenaffaire verschenen waarbij op het belang van maatwerk voor individuele gevallen wordt gewezen. Maatwerk was in 2020 het thema van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bestuursrecht.

214 Kortmann 2021, p. 123; Koenraad 2021, p. 139.

Maatwerk leveren kost nu eenmaal veel geld. Wanneer toepassing van de regel tot onevenredige gevolgen voor de burger leidt, kan dat echter reden zijn om maatwerk te bieden.²¹⁵ Hetzelfde geldt voor situaties waarop verschillende regels van toepassing zijn die conflicteren. In dat geval kan het helpen om op zoek te gaan naar de achterliggende doelstelling van de regels.²¹⁶ Het kan voorkomen dat rechtzoekenden beknelde zijn geraakt door rigide regelgeving of bureaucratische schotten of dat overheidsbeleid er mede oorzaak van is geweest dat mensen in financiële of andere problemen zijn geraakt. In dergelijke gevallen rust op de overheid ook een verplichting om via maatwerk naar oplossingen te zoeken. De rechter heeft bij uitstek de taak om op basis van de specifieke omstandigheden van het geval een beslissing te nemen in individuele gevallen en doet dat ook. Alom wordt daarbij de wens uitgesproken dat de rechter daarbij 'burger-vriendelijk' en 'empathisch' te werk gaat.²¹⁷ Dat geldt voor de reguliere rechtspraak en nog meer voor probleemoplossende wijkrechtspraak.

De rechter kan dus heel ver gaan in het bieden van maatwerk. Echter naarmate meer vergaande faciliteiten worden geboden, zoals een hulp- en begeleidingstraject bij de wijkrechtbank in combinatie met een deels voorwaardelijke straf, valt minder goed te rechtvaardigen dat de één daar wél en de ander daar niet voor in aanmerking komt, louter omdat hij of zij buiten het postcodegebied valt. Zolang de werkwijze in het kader van een pilot wordt uitgetest is dat te rechtvaardigen, maar voor de bestendiging van de werkwijze is dat ons inziens problematisch.

9.4 De rol van de rechter tegen de achtergrond van de kernwaarden van de rechtspraak

De professionele kernwaarden die als leidraad dienen voor het functioneren van rechters zijn onafhankelijkheid, autonomie, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en professionaliteit.²¹⁸ De vraag is welke rol deze kernwaarden spelen binnen de setting van de wijkrechtbank en of de aanpak van de wijkrechtbank mogelijk op gespannen voet staat met deze kernwaarden. Met name is interessant nader te bekijken of rechters hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid weten te bewaren nu zij zo nauw samenwerken met de officier van justitie en met hulpverleners.

215 Giezeman & Jak 2020, 619.

216 Zie ook: <https://publiekewaarden.nl/de-algemene-beginselen-van-behoorlijk-maatwerk/>

217 Koenraad 2021. Zie ook het proefschrift van Verburg 2019.

218 Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Gedragscode 2011. De gedragscode voor medewerkers in de rechtspraak van de Raad voor de rechtspraak beschrijft de kernwaarden 'onpartijdigheid, onafhankelijkheid, onkreukbaarheid en professionaliteit'. Zie Gedragscode Rechtspraak, 1 mei 2010.

De rechters die functioneren binnen de wijkrechtbank zijn zich terdege bewust van de mogelijke spanning die de werkwijze met de kernwaarden oproept. Zo hebben de rechters er bewust voor gekozen om niet bij het voorbereidende casusoverleg aanwezig te zijn om een onafhankelijke blik op de casus te behouden. Ook de juridisch medewerkers zijn daarbij niet aanwezig. Verder zijn enkele rechters er streng op dat niet naar de buitenwacht de indruk kan bestaan dat rechters en officieren van justitie de uitspraak vooraf afstemmen. Dit kwam al in paragraaf 5.4 naar voren.

Twee vraagstukken willen wij in deze paragraaf nader belichten. Het eerste betreft de regierol van de rechter en hoe deze rol zich verhoudt tot de bevoegdheden van de rechter. Het tweede betreft de vraag waarom eigenlijk een rechter die regierol zou moeten vervullen (en niet iemand anders).

Gezag zonder bevoegdheden?

Hierboven kwam al ter sprake dat de regietaak van de rechter zich richt op zowel de betrokkene als de ketenpartners. Ten aanzien van de betrokkene had de wijkrechter in de voorwaardelijk sepotzaken geen eigen beslisbevoegdheid. Hier was feitelijk sprake van machtsuitoefening door de rechter zonder wettelijke grondslag. Vanuit een oogpunt van rechtsbescherming van de verdachte is dat onwenselijk; daarom is het goed geweest dat de voorwaardelijk sepotprocedure bij de wijkrechter is stopgezet (ook al had dat een andere reden, die niets met de pilot van doen had, zie paragraaf 4.3). Het probleem doet zich in de dagvaardingszaken ten aanzien van de betrokkene niet voor.

Echter hoe vindt de regie van de rechter op de ketenpartners plaats? Richting de ketenpartners is het ontbreken van formele beslissingsbevoegdheid naar onze mening minder problematisch, echter wel een punt dat nadere aandacht behoeft. Een complicatie bij de regietaak ten aanzien van ketenpartners is immers dat de rechter formeel geen enkele zeggenschap heeft over de inzet van tijd, middelen en faciliteiten door die organisaties. De rechter moet het hierbij hebben van het gezamenlijke doel dat men voor ogen heeft (het welzijn van de betrokkene en het voorkomen van recidive) en van het gezag dat met het ambt omgeven is. Dat blijkt in de praktijk van de Wijkrechtbank Eindhoven meestal voldoende te zijn. Op het moment dat er binnen de wijkrechtbanksetting consensus is over een te volgen aanpak, dan ziet de rechter erop toe dat de ketenpartners daar ook werk van maken. We hebben in het kader van de pilot slechts enkele keren gezien dat een rechter deze strategie expliciet moest maken; in veruit de meeste gevallen was louter het gegeven dat de rechter dit proces kritisch volgt voldoende om partijen aan het werk te krijgen. Daarbij moet wel opnieuw bedacht worden dat het gaat om medewerkers van organisaties die zich aan het project hebben gecommitteerd en de doelstellingen van de pilot onderschrijven.

De officier van justitie die van meet af aan bij de wijkrechtbank betrokken is, geeft aan dat zij haar aanvankelijke bedenkingen heeft laten varen:

‘Waar ik in het begin dacht dat de wijkrechter wel de regie heeft, maar geen zeggenschap over mensen: dat klopt. Maar door regie te pakken, zien de mensen aan tafel wat nodig is en weten ze elkaar te vinden. En dan doen ze ook uit zichzelf. Ik vind die kracht moeilijk te benoemen. Wat is dat? Je organiseert wel een chemie, waardoor je niet zegt: jij moet dit, jij moet dat, maar mensen zijn doordrongen van hetzelfde doel en dat maakt dat ze daar mee aan de slag gaan en oppakken wat nodig is.’

Het probleem is nu min of meer opgelost door op projectniveau commitment van deze organisaties te vragen. De goodwill van de ketenpartners hangt vooral af van de contacten op bestuurlijk niveau die de projectleider afzonderlijk met elke organisatie heeft gelegd, de afspraken die daarbij zijn gemaakt en van de samenwerking die de facto binnen de pilot is ontstaan. In de praktijk leidt dat doorgaans niet tot problemen, mede dankzij het feit dat de betrokken professionals achter de doelstellingen van de wijkrechtbank staan, zeer betrokken zijn en gericht op het welslagen van de pilot. Het komt echter soms voor dat de belangen van ketenpartners botsen met het belang van de betrokkene, bijvoorbeeld in zaken waarin de woningbouwcorporatie wil overgaan tot uithuisplaatsing en niet bereid is om dat nog langer uit te stellen, zelfs als een andere woonvorm in het verschiet ligt. De rechter kan dan in zo’n geval uiteraard niet afdwingen dat de woningbouwcorporatie pas op de plaats maakt.

Voor het bestendigen van de werkwijze van probleemoplossende rechtspraak zou het ons inziens goed zijn als de afspraken met ketenpartners meer geformaliseerd zouden worden of dat meer aansluiting wordt gezocht bij de werkwijze van het Zorg- en Veiligheidshuis. Bijvoorbeeld kan gekeken worden naar de convenanten die de Zorg- en Veiligheidshuizen met ketenpartners hebben afgesloten.²¹⁹ Die convenanten zijn geen panacee voor het ontbreken van formele beslissingsbevoegdheid en er zitten de nodige juridische haken en ogen aan die buiten het bestek van dit onderzoek vallen. Maar als de multidisciplinaire, integrale aanpak van zaken met multiproblematiek navolging krijgt, adviseren wij om nader te onderzoeken of op regionaal of landelijk niveau een convenant kan worden gesloten met de betrokken ketenorganisaties om de medewerking te bevorderen van die organisaties in zaken die zijn voorgelegd aan de wijkrechter. Indien zo’n commitment op organisatieniveau is uitgesproken, heeft dat als

219 https://www.zorgenveiligheidshuizen.nl/nieuws/2018/040518_modelconvenant-en-protocol-voor-de-zorg-en-veiligheidshuizen-beschikbaar.

voordeel dat bijvoorbeeld de projectleider namens de wijkrechtbank de mogelijkheid heeft om het management aan te spreken op het moment dat een individuele hulpverlener onvoldoende inzet vertoont om een advies dat multidisciplinair gedragen wordt tot uitvoering te brengen. Bij het Zorg- en Veiligheidshuis noemen ze dit in jargon 'escalatie in de lijn'. De rechter blijft hierbij op gepaste afstand, maar kan ter zitting een medewerker wel aanspreken op diens inspanningsverplichtingen. Belangrijk hierbij is dat de rechter hierbij alsnog de grenzen van zijn of haar bevoegdheden erkent, en niet bijvoorbeeld probeert af te dwingen bij een woningbouwvereniging dat de betrokkene een huis krijgt toegewezen. Het gaat dus eerder om de uitvoering van een reeds vastgesteld advies dan om de precieze faciliteiten binnen het hulptraject.

Waarom een rechter in de regierol?

Is het noodzakelijk dat een rechter de regierol vervult? Zou niet net zo goed, of zelfs beter, een andere professional dat kunnen doen, bijvoorbeeld de officier van justitie, een onafhankelijke mediator of een medewerker van de gemeente? Die zouden immers ook over de nodige expertise en vaardigheden beschikken om dat te kunnen doen. 'Waarom moet een rechter dat doen? Die problemen los je toch niet op'. Deze vragen worden met enige regelmaat gesteld, bijvoorbeeld door rechters die de ontwikkeling van de wijkrechtbank vanaf een afstandje kritisch volgen. Als we erop doorvragen, komen er nog meer kritische opmerkingen los. 'Is dit weer zo'n modegrill?' hebben wij een rechter horen zeggen. 'Leuk voor de bühne, maar er moet ook gewoon gewerkt worden'.

Volgens onze respondenten (niet alleen vanuit de rechtspraak, maar ook vanuit het OM, de reclassering, de advocatuur en de ketenpartners) heeft het echter meerwaarde dat een rechter de regierol vervult in plaats van een van bovengenoemde professionals. Sommige professionals, zoals advocaten en de officier van justitie, waren daarover bij aanvang van het project sceptisch, maar zijn gedurende de pilot daar meer en meer overtuigd van geraakt. Een juridisch medewerker formuleert het zo:

'De rechter heeft overview. Hij of zij bespreekt alles wel onderling, maar de rechter hangt er boven om het proces te sturen. Ik denk dat die verbinding vanuit een onafhankelijk persoon wel nodig is, omdat anders iedereen vanuit zijn eigen parochie gaat prediken. Ik denk dat daar juist de rol van de rechter van meerwaarde is.'

Het gezag van de rechter, zijn of haar doorzettingsmacht en diens onafhankelijke positie zijn de drie belangrijkste redenen waarom de rechter volgens onze respondenten de aangewezen persoon is om de regierol te vervullen in plaats van

een andere professional. Het feit dat daar een rechter zit toont aan dat de zaak serieus genomen wordt. Van alle professionals heeft een rechter het meeste gezag. Dat boezemt niet alleen ontzag in bij de betrokkenen, maar maakt ook – zoals we hebben gezien in de vorige sectie – dat ketenpartners daad bij het woord willen voegen. Een van de respondenten licht toe dat rechters hun gezag ontleen aan het gezag van het instituut van de rechtspraak als geheel. Het is zijns inziens van belang dat rechters hun gezag behouden binnen de informele context van de wijkrechtbank en voor dat behoud van gezag moeten zij zich dan ook extra inspannen. Een officier van justitie heeft ook een magistratelijke uitstraling en zou wat dat betreft ook in aanmerking komen voor de regierol, maar de officier is als openbaar aanklager en vertegenwoordiger van slachtofferbelangen toch minder onpartijdig dan een rechter. Praktisch speelt daarbij bovendien een rol dat in dat geval de betrokkene en diens advocaat recht tegenover de officier van justitie zouden komen te zitten, hetgeen hen mogelijk een minder veilig gevoel geeft dan dat daar een rechter tussen zit.

De doorzettingsmacht van de rechter kwam tijdens de interviews nog niet zo pregnant naar voren, omdat in die periode de voorwaardelijk sepotprocedure nog het vaakst werd ingezet en juist daar de formele beslissingsbevoegdheid van de rechter ontbrak. Maar nu er op strafrechtelijk gebied enkel nog dagvaardingszaken aan de wijkrechter worden voorgelegd met bovendien ernstiger strafbare feiten, wint dit argument aan kracht en is de doorzettingsmacht van de rechter hét onderscheidende argument waarom een rechter (en niet iemand anders) in de regierol zit. Geen van de andere mogelijke kandidaten heeft immers de bevoegdheid om een definitieve ‘klap’ op de zaak te geven en de verdachte desnoods achter de tralies te zetten. De bevoegdheden van officieren van justitie om bij een OM-zitting of bij een beleidssepot bijzondere voorwaarden op te leggen, zijn met de nieuwe Aanwijzing van de Procureurs-Generaal sterk ingeperkt, dus is het ook niet meer aannemelijk dat het OM deze taak buiten de wijkrechtbank om nog gaat vervullen.

De onafhankelijke positie van de rechter houdt onder meer in dat hij of zij slechts is gebonden aan de wet en niet gehouden is om instructies van wie dan ook te aanvaarden.²²⁰ De rechter heeft de opdracht om die onafhankelijkheid in zijn dagelijks

220 Bauw, De Meijer, Westerveld & De Wolff, 2019, p. 83. Die onafhankelijkheid is omschreven in de nationale gedragscodes voor rechters en in (Grond)wet- en regelgeving van waarborgen voorzien, maar komt nog het best tot uitdrukking in de ‘Bangalore Principles’. Principle 1.1 luidt: ‘A judge shall exercise the judicial function independently on the basis of the judge’s assessment of the facts and in accordance with a conscientious understanding of the law, free of any extraneous influences, inducements, pressures, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason.’

functioneren actief te bewaken.²²¹ Dat is overigens geen privilege van de rechter; de rechter doet dat om het recht van iedere burger op een eerlijk proces te garanderen.²²² Een wijkrechter mag dus bijvoorbeeld geen overwegingen laten meewegen die de samenwerking binnen het multidisciplinaire team betreffen (in de trant van 'Ik zal hulpverlener Piet dit keer maar zijn zin geven, omdat hij anders het gevoel krijgt dat zijn mening niet telt'). Wij hebben op basis van onze observaties geen aanleiding te veronderstellen dat dergelijke overwegingen een rol hebben gespeeld. De reden om die overwegingen binnen de samenwerking zo expliciet te benoemen is dat er wel een risico in zit dat een te nauwe samenwerking afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de rechter. Het is immers een algemeen menselijke neiging om elkaar ter wille te zijn. De rechters kunnen zich bovendien bewust zijn van hun onafhankelijke positie, maar dat wil nog niet zeggen dat ook de samenwerkingspartners van de wijkrechtbank zich ervan bewust van zijn dat overwegingen om elkaar over en weer ter wille te zijn geen rol (behoren te) spelen.

Mede vanwege die onafhankelijke positie en het feit dat een rechter binnen de organisatie van de rechtspraak geen verantwoording hoeft af te leggen over de uitkomst van de zaak, heeft hij of zij in de regel geen belang bij een bepaalde uitkomst. Hooguit hebben we in het kader van de pilot gezien dat rechters, net als alle andere betrokken professionals, gericht waren op het welslagen van de pilot. Wat hier vooral van belang is, is dat de rechter geen organisatiebelangen hoeft mee te wegen bij zijn of haar oordeel. Dat is precies waar de boven aangehaalde juridisch medewerker op doelde, waar hij aangaf dat vertegenwoordigers van andere organisaties geneigd zijn 'voor eigen parochie te prediken'. Overigens zou dit voordeel ook voor een onafhankelijke mediator gelden, maar die heeft dan weer niet (of veel minder) gezag en doorzettingsmacht. Een medewerker van de gemeente komt op voor het algemeen belang en zou op het eerste gezicht wellicht ook in aanmerking komen, echter het algemeen belang strookt lang niet altijd met het belang van de betrokkene. Bijvoorbeeld kan het een belang van de gemeente zijn om de uitgaven voor bijzondere bijstand beperkt te houden of om de hulp te beperken tot uitsluitend de inwoners van de gemeente, waardoor iemand toch weer tussen de wal en het schip dreigt te komen. De rechter staat hierin neutraal en onpartijdig. Een medewerker van de gemeente heeft bovendien, net als een mediator, minder gezag en doorzettingsmacht dan een rechter.

221 Bauw, De Meijer, Westerveld & De Wolff, 2019, p. 82.

222 Bauw, De Meijer, Westerveld & De Wolff, 2019Idem, p. 83.

Naast gezag, doorzettingsmacht en onafhankelijke positie kunnen nog drie aanvullende redenen genoemd worden die maken dat het voordelen geniet dat de rechter in de regierol zit. Ten eerste heeft de rechter vanuit zijn of haar professionele kernwaarden en opleiding veel oog heeft voor algemene rechtsbeginselen, zoals rechtmatigheid, proportionaliteit en *equality of arms*. De rechter is gewend om de rechtsbescherming van de verdachte en eisen van een eerlijk proces te bewaken. Ten tweede heeft de rechter veel ervaring met het leiden van zittingen en het communiceren met rechtzoekenden. Tot slot heeft de rechter juridische expertise om verschillende rechtsproblemen van de betrokkene ter hand te kunnen nemen. Bij wijkrechtbankzaken is zoals we hebben gezien ook andersoortige expertise van belang, met name kennis van de infrastructuur van hulpverleningsinstanties (de 'sociale kaart'). Op dat vlak hebben medewerkers van de gemeente de beste papieren. De meerwaarde van de leidinggevende rol van de rechter zit dus met name in het onpartijdigheid (en minder in de andere kernwaarden van onkreukbaarheid en professionaliteit, waar eventueel ook anderen aan zouden kunnen voldoen). De combinatie van deze factoren met de opleiding, kennis en ervaring van rechters maakt de rechter de aangewezen persoon om de regierol te vervullen.

Een fundamentele, achterliggende vraag die door critici ook wordt gesteld is of er überhaupt een taak ligt voor de rechterlijke macht om zich bezig te houden met achterliggende niet-juridische problemen die aanleiding geven tot crimineel handelen. Is dat niet veeleer een vraagstuk voor de gemeente, danwel het OM of de reclassering? Dit is een legitieme vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is. Zonder meer heeft de gemeente verantwoordelijkheden met betrekking tot kwetsbare inwoners met multiproblematiek. Het OM en de reclassering zijn al actief met het programma Straf met zorg. Deze drie actoren werken bovendien samen in het kader van het Zorg- en Veiligheidshuis. Er zijn dus al tal van initiatieven. De Wijkrechtbank Eindhoven behandelt zaken van mensen die nog niet of slechts gedeeltelijk in een hulpcircuit zitten, bij wie de hulpverlening is vastgelopen of bij wie een escalatie dreigt (bijvoorbeeld uithuisplaatsing) die voorkomen kan worden als de betrokkene met behulp van hulpverleners gaat zoeken naar alternatieven. Het gaat deels om mensen wier problemen weinig aandacht hebben gekregen, hetzij omdat hun zaak (nog) niet geëscaleerd is en er geen 'veiligheidsrisico' is, hetzij omdat zij zelf de weg naar de hulpverlening niet weten te vinden. In deze kleine 'niche' heeft de Wijkrechtbank Eindhoven meerwaarde. Of deze mensen hulp geboden dient te worden en of het opportuun is om daar rechters voor in te zetten, zijn normatieve vragen die uiteindelijk een normatieve, politieke afweging vergen.

9.5 Kosten en baten bezien in het licht van de publieke waarde van de wijkrechtbank

Hoewel in de praktijk de kosten en mankracht die nodig is vaak de doorslag geven in beslissingen over de voortzetting van pilots, is er in de theorie over kosten-batenanalyses in toenemende mate oog voor de 'publieke waarde' van innovaties. De 'public value theory' van Moore heeft als uitgangspunt dat de waarde van een organisatie in de publieke sector niet louter gemeten kan worden door te kijken naar de financiële prestaties, maar dat breder gekeken dient te worden naar de positieve bijdrage die een organisatie levert aan individuen en de maatschappij in haar geheel. Die publieke waarde wordt zichtbaar als men bekijkt welke doelen de organisatie heeft bereikt en of die voorzien in een behoefte in de samenleving.²²³ Silva pleit ervoor om dat ex-post te doen: aangezien netwerksamenwerkingen zich eerst moeten ontwikkelen, kunnen de kosten en baten ervan het beste worden beschouwd in het licht van de opbrengsten die de netwerksamenwerking daadwerkelijk heeft opgeleverd.²²⁴ In het geval van de Wijkrechtbank Eindhoven zijn de opbrengsten dat in de meeste zaken een integrale en duurzame aanpak van multiproblematiek wordt bereikt en dat de ketensamenwerking is verbeterd (de twee eerstgenoemde doelstellingen beschreven in schema 1 van paragraaf 4.2). Daarnaast is in enkele individuele zaken worden bereikt dat de overlast voor de buurt wordt verminderd. De maatschappelijke baten bevinden zich dan ook voornamelijk op dat vlak. Hieronder werken we de financiële en maatschappelijke kosten en baten verder uit.

Financiële en maatschappelijke kosten

Voor de pilot van de Wijkrechtbank Eindhoven is subsidie verkregen vanuit het programma Koers en Kansen voor de sanctieuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarbij zijn niet alleen kosten voor de rechtspraak gedekt, maar ook voor het OM en de Gemeente Eindhoven. Deze drie ketenpartners hebben een derde van de personeelskosten voor eigen rekening genomen en hebben bovendien de opleiding en training van medewerkers bekostigd uit de eigen budgetten van de betrokken organisaties. Alle overig gemaakte kosten zijn in rekening gebracht bij de subsidieverstrekker.

In tabel 8 is een overzicht gemaakt van de begrote en daadwerkelijke gerealiseerde kosten van de Wijkrechtbank Eindhoven over 2019 – 2021 (van het laatste, nog lopende boekjaar zijn alleen de begrote kosten weergegeven). Overigens heeft de rechtbank ook

²²³ Moore 1995; Moore 2013.

²²⁴ Silva 2018, p. 475.

voor 2018 een subsidiebedrag van € 17.452,- ontvangen voor de ontwikkeling van een 'community court'. Dit bedrag is verdeeld onder rechtbank, OM en gemeente.²²⁵

De grootste financiële kostenpost voor het project betreft de personele kosten. Bij de personele kosten is uitgegaan van een inzet van 4 fte per jaar voor de rechtbank, 1,7 fte voor het OM en 1,6 fte voor de gemeente. Daarbij zijn de nog niet de personeelskosten van 0,8 fte op jaarbasis voor de projectleider gerekend. Aangezien de projectleider zich met algemene werkzaamheden en niet met zaaksbehandeling bezighoudt, komen zijn/haar werkzaamheden ten goede komen aan het gehele project en daarom zijn deze personeelskosten onder de post 'projectkosten' ondergebracht. Deze post omvat verder de aanpassing en de huur van het wijkgebouw en overige kosten, waaronder kosten voor ICT, communicatie, representatie en kosten voor opleiding en training (die uiteindelijk dus uit eigen budget zijn bekostigd).

Tabel 8. Begrote en gerealiseerde kosten van de Wijkrechtbank Eindhoven over 2019 en 2020 en begrote kosten voor 2021

Kosten	2019		2020		2021
	Begroot	Gerealiseerd	Begroot	Gerealiseerd	Begroot
Personele kosten					
Rechtbank	315.000	30.834	226.800	g.g.b.	174.424
OM	172.500	73.601	36.587	g.g.b.	40.212
Gemeente	240.678	128.652	134.574	g.g.b.	112.744
<i>Subtotaal</i>	728.178	233.087	397.961	156.802	327.581
Projectkosten	236.777	96.307	270.892	173.343	241.777
Totaal	657.839	329.394	668.853	330.145	569.358

Uit bovenstaande tabel valt ten eerste op dat de gerealiseerde kosten in 2019 en 2020 ongeveer de helft lager zijn uitgevallen dan de begrote kosten. Dat heeft er ten

²²⁵ Terugkoppeling overleg Financiële Commissie, Interne documentatie rechtbank 10 januari 2019.

eerste mee te maken dat er minder zaken zijn behandeld dan men van tevoren had ingeschat. Men ging uit van 30 strafzaken op jaarbasis, maar uiteindelijk heeft de wijkrechtbank in 2,5 jaar tijd 49 strafzaken en 5 civiele zaken behandeld. De wijkrechtbank heeft 89 keer zitting gehouden (zie paragraaf 6.1). Ook de begroting voor 2021 is gebaseerd op 30 strafzaken en 15 civiele zaken. Medio 2021 is echter wel duidelijk dat de wijkrechtbank deze streefcijfers niet gaat halen. Een tweede oorzaak voor de lager uitgevallen kosten is de coronapandemie. Hierdoor hebben in een groot deel van 2020 en 2021 geen zittingen plaatsgevonden in het wijkgebouw en zijn veel fysieke bijeenkomsten voor training, overleg en opleiding komen te vervallen, waardoor deze kosten lager uitvielen. Tot slot zijn de personele kosten ook bewust zo laag mogelijk gehouden door medewerkers zo efficiënt mogelijk in te zetten. Niet alle daadwerkelijk gemaakte kosten zijn in 2019 en 2020 ten laste gebracht van het project.

Over de Wijkrechtbank Eindhoven wordt door managers en medewerkers die niet zelf zijn betrokken bij de pilot vaak opgemerkt dat het een dure pilot is met opbrengsten voor slechts een gering aantal zaken. Dat geldt niet alleen voor de rechtspraak, maar ook voor andere organisaties, zoals het OM. Zo merkt een manager van het OM op dat haar organisatie 'sterk p x q wordt gefinancierd' en dat de inzet van personele capaciteit op de wijkrechtbank concreet inhoudt dat veel andere werkzaamheden dan niet kunnen worden verricht. Bij de rechtspraak speelt ook een rol dat de wijkrechtbankzaken aanzienlijk duurder uitpakken dan de € 600 aan standaardvergoeding die de rechtbank krijgt voor een reguliere politierechterzaak. Bovendien is er momenteel (medio 2021) een capaciteitsgebrek, doordat vacatures voor rechters niet ingevuld kunnen worden.

Vergeleken met andere pilots (zie hierna) valt de pilot van de Wijkrechtbank Eindhoven voor alleen de personeelskosten van de rechtspraak tot nog toe niet veel duurder uit. Echter, indien de subsidie van Koers en Kansen wegvalt en die personeelskosten en een evenredig deel van de projectkosten voor rekening van de rechtbank komen, zullen de kosten hoger uitvallen dan bij de andere pilots. Bij voortzetting van de wijkrechtbank kan in de toekomst weliswaar worden bespaard op de projectkosten, maar essentieel aan de werkwijze is dat binnen de netwerksamenwerking voortdurend onderlinge afstemming plaatsvindt. Men zal dus op reguliere basis bijeen moeten komen voor evaluatie- of afstemmingsoverleggen en daarbij is vereist dat een van de medewerkers een zaaksoverstijgende, coördinerende rol blijft vervullen. Besparing is mogelijk op de huisvesting van de wijkrechtbank. Aangezien de meerwaarde voor dit project van huisvesting in de wijk beperkt is gebleken (zie uitgebreider de conclusies in het volgende hoofdstuk), raden

wij aan om de zittingen voort te zetten in het gerechtsgebouw in Eindhoven. Daar zijn alle faciliteiten (beveiliging, ict, ondersteuning) al aanwezig.

Ter vergelijking: de uitvoeringskosten voor de rechtspraak voor de pilot met de Spreekurrechter werden geschat op ruim € 120.000 over drie jaar.²²⁶ De uitvoeringskosten van de pilots met de Rotterdamse Regelrechter en de Haagse Wijkrechter komen neer op € 53.595,- voor Rotterdam (gebaseerd op 17 maanden) en € 60.015,- voor Den Haag (gebaseerd op 16 maanden²²⁷). Deze bedragen zijn exclusief de kosten die beide rechtbanken maken voor overhead (huisvesting, ICT, P&O, taxivervoer, etc.). Voor al deze pilots geldt dat deze kosten zijn gebaseerd op een periode waarin de pilot nog in ontwikkeling was. Naarmate meer ervaring met de procedure wordt opgedaan, kan efficiënter te werk worden gegaan. We zien die ontwikkeling ook bij de Wijkrechtbank Eindhoven, waar in de loop der tijd het aantal vervolgzittingen is ingeperkt en mede daardoor de behandelduur kon worden verkort en de wens werd uitgesproken om drie in plaats van twee zaken per zittingsmiddag te plannen (zie paragraaf 6.2). Overigens is het feit dat bij de Wijkrechtbank Eindhoven vaak meerdere zittingen in één zaak plaatsvinden een belangrijk verschil met de andere pilots. De problematiek die behandeld moet worden is bij de Wijkrechtbank Eindhoven bovendien vele malen complexer dan in de civiele zaken van de andere pilots, aangezien het in Eindhoven om complexe multiproblematiek gaat. Het is dan ook niet vreemd dat de uitvoeringskosten hoger uitvallen dan bij de andere pilots.

De begroting van de Wijkrechtbank Eindhoven omvat niet alleen kosten voor de rechtspraak, maar ook voor het OM en de gemeente. Ook voor andere organisaties brengt de werkwijze van de wijkrechtbank meerkosten met zich mee. Dat geldt in elk geval voor de reclassering en de advocatuur. In paragraaf 7.3 is hier onder het kopje 'vergoeding van werkzaamheden' al uitvoerig op ingegaan. Naarmate advocaten bij de wijkrechtbank meer expertise opbouwen met het bijstaan van verdachten met multiproblematiek, kan worden volstaan met één rechtsbijstandverlener per betrokkene. Daarbij is wel vereist dat er binnen het advocatennetwerk collega's als vraagbaak kunnen dienen of onderdelen van de rechtsbijstandverlening kunnen worden uitbesteed, zodanig dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de expertise binnen de groep. Aangezien de betrokken advocaten zelf ervoor hebben gekozen de rechtsbijstand in koppels te verlenen en de toch al bescheiden vergoeding onderling te verdelen, zal de beperking tot één advocaat geen kostenbesparing opleveren.

226 Exclusief de opslag voor overheadskosten. Zie Hertogh e.a. 2018, p. 60.

227 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 66.

Financiële en maatschappelijke baten

Zoals hierboven weergegeven zit de publieke waarde van de wijkrechtbank vooral in de integrale en duurzame aanpak van multiproblematiek en de verbetering van de netwerksamenwerking en wordt in sommige zaken ook bereikt dat de overlast voor de buurt afneemt. Inhoudelijk werken we het doelbereik voor deze doelstellingen in het volgende hoofdstuk (de conclusie) verder uit. Voor deze paragraaf beperken we ons tot kosten-batenoverwegingen.

Integrale en duurzame aanpak van multiproblematiek

We hebben in dit rapport diverse voorbeelden gezien van maatwerkpakketten, waarbij een zorgvuldig vangnet van hulpverlener rondom een betrokkene is geconstrueerd en andere voorzieningen zijn getroffen (zoals een detox of een begeleid wonen project). Volgens de professionals die binnen de pilot werkzaam zijn en de vier betrokkenen die wij hebben gesproken, zijn betrokkenen daarmee geholpen. Het lukt niet in elke zaak om een goed vangnet te bouwen voor de persoon in kwestie, maar wel in de meerderheid van zaken. Het zou kunnen zijn dat in sommige zaken de hulp uiteindelijk ook zonder de interventie van de wijkrechtbank tot stand zou zijn gekomen, maar het is aannemelijk te veronderstellen dat de problematische situatie waarin betrokkenen zich bevinden nog jarenlang had voortgeduurd, met alle narigheid die daarbij komt kijken voor naasten en buurtbewoners. Het vangnet en hulptraject dat rondom de betrokkene gecreëerd wordt, levert dus niet alleen voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de gemeenschap in Eindhoven en de maatschappij als geheel baten op.

Deze baten zijn onmogelijk op geldwaarde te schatten, maar men kan zich daar een voorstelling van maken door te bedenken op welke posten mogelijk bespaard wordt. Het is niet ongebruikelijk dat mensen met multiproblematiek over langere tijd (bijvoorbeeld 10 jaar) gezien meerdere keren een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen, rechtsbijstandverlening en rechtspraak. In de periode van aanvang van het project tot eind maart 2021 speelde in zes zaken meerdere strafrechtelijke procedures. Door deze gevoegd te behandelen kan geld worden bespaard. Ook woningbouwverenigingen hebben veelal veel te stellen met deze doelgroep. Zij komen soms meerdere keren in contact met politie en justitie via overlastmeldingen, overtredingen of misdrijven. Dat kan leiden tot detentie, waar uiteraard ook veel kosten aan verbonden zijn. Al bestaande schulden kunnen in rap tempo oplopen, waardoor de persoon in kwestie uiteindelijk kan zijn aangewezen op een schuldsaneringstraject. Voor al deze aspecten geldt dat geld en ellende wordt bespaard door tijdig in te grijpen. Het integraal behandelen van deze problemen levert aanzienlijke efficiencywinst op ten opzichte van het louter afdoen van het strafbare feit. Met een boete of gevangenisstraf verergeren de problemen alleen

maar. Uit de criminologische literatuur komt naar voren dat het toepassen van strafrecht op licht verstandelijk beperkte jongeren, een criminogene factor an sich is. Een strafrechtelijke veroordeling verhoogt niet alleen de kans op recidive, maar ook de kans dat de veroordeelde na afloop een ernstiger delict pleegt.²²⁸ Er is geen aanleiding te veronderstellen dat dit bij volwassenen anders is.²²⁹

Aan de 'batenkant' van de Wijkrechtbank Eindhoven moet nadrukkelijk ook gekeken worden naar de netwerksamenwerking die tot stand is gekomen. Ook op dit punt gaan we inhoudelijk in de conclusie dieper in. Voor de kostenbatenafweging op dit punt moet bedacht worden dat samenwerking binnen professionele netwerken tegenwoordig een veelvoorkomende aanpak is om complexe publieke vraagstukken te benaderen. Silva wijst er daarbij op dat deze keuze doorgaans niet is gedreven door aangetoonde efficiencywinst, maar door de hoop van initiatiefnemers dat binnen een netwerk meer wordt bereikt dan de afzonderlijke instanties afzonderlijk kunnen bereiken. Traditionele methoden om kosten en baten tegen elkaar af te wegen volstaan niet.²³⁰

De kosten van een netwerksamenwerking zijn meestal aanzienlijk, waardoor de samenwerking soms al snel weer wordt stopgezet met het argument dat het te duur is. Maar opbrengsten dienen volgens Silva in kaart te worden gebracht op drie niveaus:

Schema 4. Opbrengsten van netwerksamenwerkingen (gebaseerd op Silva 2018)

Micro	Operationeel	Interactie tussen netwerkparticipanten
Meso	Organisatorisch	Functioneren van de groep
Macro	Omgeving	Draagvlak en ondersteuning door externe stakeholders

Volgens Silva zijn managers en politici vooral in het laatste niveau geïnteresseerd (is het project voldoende zichtbaar en leidt het tot draagvlak en support vanuit de omgeving), maar zijn die eerste niveaus wel degelijk ook van belang.²³¹ Zoals in de conclusie verder zal worden beschreven zien wij met name op die eerste twee niveaus dat resultaten zijn bereikt bij de netwerksamenwerking binnen de Wijkrechtbank Eindhoven: professionals weten elkaar (op operationeel niveau) snel te vinden en kunnen daardoor maatwerk

228 Teeuwen, Bruggeman, Dirkse & Malsch 2020, p. 81.

229 Voor een toegankelijk overzicht van de internationale literatuur op dit onderwerp zie Van Rooij & Fine (te verschijnen), Chapter 2.

230 Silva 2018, p. 473-474.

231 Silva 2018, 474.

leveren en spreken (op organisatorisch niveau) in toenemende mate dezelfde taal en hebben meer inzicht en waardering gekregen voor elkaars inzet en verantwoordelijkheden. Met name is er meer begrip en waardering tussen justitiële ketenpartners, ketenpartners uit het sociaal domein en de advocatuur.

Kosten-batenbalans

Concluderend ziet de kosten-batenbalans voor de Wijkrechtbank Eindhoven er als volgt uit.

Schema 5. Kosten-batenbalans van de Wijkrechtbank Eindhoven

Kosten	Baten
Inzet personeel rechtbank	Integrale en duurzame aanpak van multiproblematiek
Inzet personeel ketenpartners	Vroegtijdige aanpak van deze problemen, waardoor verergering daarvan wordt voorkomen
Inzet advocatuur	Potentiële kostenbesparing bij instanties waarmee de betrokkene zonder interventie van de wijkrechtbank waarschijnlijk gedurende meerdere jaren keren extra mee te maken zou hebben gehad, zoals gemeente, politie en justitie, rechtbank, maar mogelijk ook daklozenopvang, schuldhulpverlening en detentiecentra.
Facilitaire kosten	Verbeterde netwerksamenwerking op operationeel niveau: korte lijntjes bij de behandeling van zaken, waardoor maatwerk kan worden geboden.
	Verbeterde netwerksamenwerking op organisatorisch niveau: meer begrip en waardering voor inzet en verantwoordelijkheden justitiële ketenpartners, ketenpartners uit sociaal domein en advocatuur
	Vermindering van overlast in de buurt in sommige zaken

Bij de afweging om de pilot voort te zetten of een breder bereik te geven, zullen bestuurders ook laten meewegen dat geld maar één keer kan worden uitgegeven. De financiering van de pilot staat in zoverre niet los van de financiering van het reguliere proces, ook al is de pilot niet uit de reguliere middelen bekostigd. Voor de financiering bestond een apart budget, gesubsidieerd door het project Koers en Kansen van het ministerie van Justitie. Volgens kritische rechters en officieren die niet zelf functioneren binnen de wijkrechtbank zou het geld echter beter besteed kunnen worden aan verbeteringen binnen het primaire proces.

Conclusies en aanbevelingen

De Wijkrechtbank Eindhoven is de eerste wijkrechtbank in Nederland gericht op probleemoplossende (straf)rechtspleging, opzet naar voorbeeld van *community courts* in de Verenigde Staten. De wijkrechtbank heeft ten doel om door middel van een integrale, persoonsgerichte aanpak de achterliggende problemen van verdachten die aanleiding geven tot het strafbaar handelen te adresseren, teneinde te voorkomen dat de betrokkene opnieuw strafbare feiten begaat. Bij de behandeling van zaken ligt de nadruk niet op strafdoelen als repressie of afschrikking, maar op preventie, resocialisatie en herstel van de verstoorde rechtsorde.

De ontwikkeling van de procedure en werkwijze heeft plaatsgevonden in een pilot. Er is intensief gebruik gemaakt van de mogelijkheden om binnen de pilot te experimenteren om te komen tot een rechtvaardige procedure die recht doet aan de complexe situatie van de verdachte en aan de rollen en verantwoordelijkheden van de professioneel betrokkenen. Blijkens de vele initiatieven om in andere delen van het land ook een wijkrechtbank op te richten, is er bij diverse andere rechtbanken en gemeenten ook behoefte aan probleemoplossende rechtspraak. Dit concept past dan ook goed in het streven binnen de rechtspraak naar meer 'maatschappelijke effectiviteit'. Bij de verdere ontwikkeling van de Wijkrechtbank Eindhoven of van andere innovatieve projecten kan worden voortgebouwd op de ervaringen en bevindingen beschreven in dit onderzoeksrapport.

In dit slothoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvraag:

Hoe verloopt de procedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven in het licht van de aannames en doelstellingen en welke verbeteringen zijn eventueel noodzakelijk om de werkwijze te bestendigen en een breder bereik te geven?

Het onderzoek valt te typeren als een kwalitatief, empirisch, rechtssociologisch onderzoek gebaseerd op observaties, interviews en dossieranalyse. Als evaluatiekader

zijn daarbij ten eerste de vier doelstellingen zoals besproken in paragraaf 4.2 als uitgangspunt genomen: (1) integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek; (2) verbeteren ketensamenwerking, (3) bijdragen aan vermindering van de overlast in de buurt en (4) versterken van de band tussen de rechtspraak en de gemeenschap. Dit waren de doelstellingen die op 1 januari 2020 min of meer waren uitgekristalliseerd. De wijkrechtbank had op dat moment ruim negen maanden ervaring met het behandelen van zaken. Bij de evaluatie zijn naast de doelstellingen ten tweede ook voordelen en bezwaren over probleemoplossende wijkrechtspraak zoals beschreven in de (internationale) literatuur betrokken. De voordelen die uit de literatuur over community courts in de Verenigde Staten onder meer naar voren komen zijn de laagdrempelige aanpak, de samenwerking tussen justitiepartners en hulpverleners, en een gunstig effect op recidive. Als bezwaar werd in de internationale literatuur onder meer genoemd dat lichte zaken onnodig worden gecriminaliseerd danwel onder staatsinvloed worden gebracht (in de Engelstalige literatuur *net widening* genoemd). In de Nederlandse vakliteratuur worden daarnaast vraagtekens geplaatst bij de probleemoplossende rol van rechters. Ook is een terugkerende vraag waarom nu bij uitstek de rechter de regierol zou moeten vervullen. Vooralsnog zijn in Nederland voornamelijk theoretische, principiële bezwaren geuit; empirische inzichten zijn er niet of nauwelijks. Het onderhavige onderzoek biedt de mogelijkheid om te bezien of de werkwijze, zoals die gedurende de pilot is ontwikkeld, vergelijkbare voordelen heeft als in de literatuur naar voren komen en tegemoetkomt aan de in de literatuur genoemde bezwaren. In het evaluatiekader zijn voor wat betreft de rol van de rechter, uitdrukkelijk ook de kernwaarden van de Rechtspraak en algemene rechtsbeginselen, zoals proportionaliteit en het gelijkheidsbeginsel betrokken.

In dit slothoofdstuk worden conclusies getrokken ten aanzien van het verloop van de pilot (de 'procesevaluatie', paragraaf 10.1) en de opbrengsten daarvan (de 'effectevaluatie', paragraaf 10.2). In paragraaf 10.3 wordt nagegaan wat de sterke en zwakke punten van de wijkrechtbank zijn en welke meerwaarde de wijkrechtbank heeft ten opzichte van al bestaande mogelijkheden om straf en zorg te combineren, bijvoorbeeld binnen ZSM en Zorg- en Veiligheidshuis. In paragraaf 10.4 wordt een scenario geschetst voor een vervolg en breder bereik van probleemoplossende wijkrechtspraak, waarbij tevens de randvoorwaarden worden omschreven die van belang zijn voor het welslagen van een eventueel vervolg.

10.1 Conclusies ten aanzien van het verloop van de pilot (procesevaluatie)

De eerste voorbereidingen van de Wijkrechtbank Eindhoven dateren van maart 2018. Op 18 maart 2019 hield de wijkrechtbank haar eerste zitting en op 2 oktober 2019 volgde de officiële opening.

De procedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven is van scratch af aan helemaal nieuw ontworpen. Vrijwel alle aspecten, rituelen en symbolen die normaal gesproken zo kenmerkend zijn voor rechtspraak zijn daarbij ter discussie gesteld. De zittingszaal in het gerechtsgebouw heeft plaatsgemaakt voor een informele locatie in een wijkgebouw (totdat corona roet in het eten gooide), de toga's zijn aan de kapstok blijven hangen, en alleen de hoogstnoodzakelijke procedurele formaliteiten zijn in acht genomen. Ter zitting wordt - in plaats van een ondervraging over de toedracht van het gepleegde strafbare feit - het gesprek aangegaan met de betrokkene en aanwezige hulpverleners en andere samenwerkingspartners, zoals een woningbouwvereniging, over de vraag hoe in de toekomst kan worden voorkomen dat de betrokkene opnieuw strafbare feiten pleegt. De Wijkrechtbank Eindhoven werkt daarbij nauw samen met OM, reclassering, gemeente en ketenpartners in een proces waarbij de betrokkene wordt bijgestaan door twee advocaten. De professioneel betrokkenen vormen een netwerk dat niet alleen op zaaksniveau, maar ook op projectniveau actief is. In evaluatiebijeenkomsten en 'leerateliers' is de werkwijze en de onderlinge rolverdeling voortdurend belicht en waar nodig bijgesteld. De keuzes die daarbij in de loop van de pilot zijn gemaakt, zijn dan ook weloverwogen gemaakt, na uitvoerige deliberatie binnen de projectgroep en het vaste team van rechters en juridische medewerkers vanuit de rechtspraak, en veelal ook na raadpleging van de samenwerkingspartners. Binnen dit democratische proces van besluitvorming hebben wijkbewoners van Oud-Woensel – de wijk waarop de wijkrechtbank zich aanvankelijk richtte – een betrekkelijk geringe rol gespeeld. Er is een wijkadviesraad van bewoners ingesteld, die de wijkrechtbank informeert over problemen in de wijk en over de mogelijkheden die zij zien om iets aan die problemen te doen. Omgekeerd informeert de wijkrechtbank de bewoners over de stand van zaken en de vorderingen van de wijkrechtbank. Op belangrijke keuzes over onder meer de inrichting van de procedure en de doelgroep van de wijkrechtbank hebben de bewoners (anders dan bij *community courts* in de Verenigde Staten) geen invloed gehad. Op de betrokkenheid van de wijk komen we in de volgende paragraaf terug.

De pilot van de wijkrechtbank is opgezet in een samenwerking tussen de rechtbank Oost-Brabant, het Openbaar Ministerie (parket Den Bosch) en de gemeente Eindhoven. Voor de werkzaamheden vanuit deze organisaties is subsidie verkregen. Al vrij snel na aanvang van de pilot bleek de inbreng van de advocatuur en de reclassering onmisbaar en van grote waarde te zijn. Zij waren echter niet van begin af aan betrokken, waardoor het enige tijd duurde voordat zij zich als volwaardig partner erkend voelden. Advocaten zijn onmisbaar omdat het voor een betrokkene van groot belang is om een vertrouwenspersoon te hebben die expliciet zijn of haar belangen behartigt en een eerlijke procesgang bewaakt. Ze zijn van grote waarde voor de wijkrechtbank, omdat ze een belangrijke rol spelen bij het terugdringen van scepsis en wantrouwen bij de cliëntèle en het verkrijgen van toestemming voor behandeling door de wijkrechtbank en het delen van gegevens door (keten)partners. De inbreng van de reclassering is onmisbaar vanwege hun kerntaken van advisering vooraf en toezicht houden op het voldoen aan de voorwaarden door betrokkenen. De inbreng is bovendien van grote waarde, omdat medewerkers van de reclassering bij uitstek gedragswetenschappelijke expertise hebben over oorzaken van crimineel gedrag en beschermende factoren die een rol spelen bij voorkoming van recidive. Tussen de advisering van de reclassering en de advisering van de procesregisseur van de gemeente naar aanleiding van het casusoverleg voorafgaande aan de behandeling van de wijkrechtbank zit enige overlap, maar ook een aanvullende waarde aangezien de advisering vanuit de reclassering hoofdzakelijk betrekking heeft op de criminogene factoren, terwijl de advisering vanuit het casusoverleg ook praktische actiepunten met betrekking tot wonen of financiën kan behelzen. Een goede afstemming van taken is dan ook belangrijk. Een belangrijke les die voor toekomstige innovatieve projecten uit deze ervaringen getrokken kan worden is dan ook om de advocatuur en de reclassering van meet af aan te betrekken bij het opzetten en inrichten van de werkwijze en om de kosten die daarmee gemoeid zijn te dekken.

Gedurende de gehele procedure van de pilot is de selectie van zaken punt van aandacht geweest. Vanaf de eerste zitting op 18 maart 2019 tot 1 juni 2021 (de einddatum van ons onderzoek) heeft de Wijkrechtbank Eindhoven 54 zaken behandeld, waarvan 49 strafzaken en 5 civiele zaken. Hiervoor hield de wijkrechtbank 89 zittingen. Aanvankelijk zijn alleen lichte strafzaken geselecteerd met bekende verdachten met multiproblematiek. Het doel was om deze zaken met een voorwaardelijk sepot af te doen, waarbij de voorwaarden gericht zijn op hulp en begeleiding. Vanwege een algemene wijziging van de sepotgronden is het officieren van justitie vanaf maart 2021 in beginsel niet meer toegestaan om andere bijzondere voorwaarden te stellen dan onthouding van strafbare feiten. Deze inperking van de discretionaire bevoegdheid van officieren van justitie heeft er bij de Wijkrechtbank

Eindhoven toe geleid dat vanaf maart 2021 alleen nog dagvaardingszaken zijn aangebracht via het OM. Deze dagvaardingszaken zijn naar onze mening om twee redenen geschikter voor behandeling door de wijkrechtbank dan voorwaardelijk sepotzaken. Ten eerste staat bij die zaken niet ter discussie dat ze ook normaal gesproken (als de wijkrechtbank niet had bestaan) aan de politierechter zouden zijn voorgelegd. Het in de internationale literatuur genoemde bezwaar van onnodige criminalisering (*net widening*) is bij de dagvaardingszaken dan ook niet aan de orde. Ten tweede zijn de bevoegdheden van de officier van justitie en de rechter bij de dagvaardingszaken duidelijk, in die zin dat de officier een strafeis stelt en de rechter een beslissing neemt. Bij voorwaardelijk sepotzaken ligt de formele beslissingsbevoegdheid bij de officier van justitie, terwijl de rechter de zitting leidt en regie voert. Hoewel de voorwaardelijk sepotprocedure in de praktijk van de wijkrechtbank niet tot problemen heeft geleid, is een dergelijke bevoegdheidsverdeling onwenselijk, aangezien het voor de aanwezige betrokkenen en ketenpartners niet altijd duidelijk was bij wie de beslissingsmacht lag en het ontbreken van doorzettingsmacht tot situaties kan leiden die afbreuk doen aan het gezag van de rechter.

Hoewel de pilot nadrukkelijk is opgezet als eerste vorm van probleemoplossende strafrechtspleging, is naast de strafrechtelijke ingang via het OM op allerlei manieren ook gezocht naar ingangen via andere kanalen, bijvoorbeeld bij woningbouwverenigingen, zorgverzekeraars, en het juridisch loket. Hiermee zouden ook civiele zaken of administratiefrechtelijke zaken onder de jurisdictie van de wijkrechter komen. In de praktijk bleek dit een moeilijk begaanbare en arbeidsintensieve weg. Via zorgverzekeraar Achmea werden bijvoorbeeld voor 2021 dertig zaken geselecteerd van mensen met grote betalingsachterstanden, waarvan er uiteindelijk maar twee zijn voorgelegd aan de wijkrechtbank (bij de overige zaken betaalde de betrokkene alsnog zijn zorgpremie of weigerde de betrokkene toestemming te verlenen voor behandeling in de pilot of voor het delen van de persoonlijke gegevens). In de twee zaken die ter kennis kwamen van de wijkrechtbank heeft Achmea een regeling kunnen treffen met de betrokkene, waarna de zaken zijn ingetrokken. Overigens ging het in die zaken niet alleen om de vordering van Achmea, maar is in die zaken ook gezocht naar een meeromvattende oplossing voor de multiproblematiek van betrokkenen.

Met de uitbreiding van rechtsgebieden en ingangen is sprake van doelverschuiving en 'net widening'. De focus bleef wel op kwetsbare personen met multiproblematiek. De multidisciplinaire netwerksamenwerking gericht op hulp en begeleiding, bijvoorbeeld bij een dreigende uithuisplaatsing, kan deze mensen ten goede komen,

ook als er (nog) geen strafrechtelijk 'haakje' is. Een aandachtspunt hierbij is evenwel dat uitbreiding van het type zaken voor de wijkrechtbank consequenties heeft voor de benodigde expertise bij rechters en advocaten. Dit punt is in de literatuur meermaals genoemd en is uiteraard ook van belang in het licht van de kernwaarde van deskundigheid van rechters. De behandeling van wijkrechtbankzaken vergt sowieso extra deskundigheid en vaardigheden van rechters: juridisch-inhoudelijke kennis, kennis van de organisatie en faciliteiten van hulpverlenende instanties, en vaardigheden om daadkrachtig leiding te geven aan het hulp- en zorgtraject en om de betrokkene (soms mensen met een licht verstandelijke beperking) op een begrijpelijke en empathische manier tegemoet te treden. De variëteit van problemen op verschillende rechtsgebieden vereist soms nog meer specifieke kennis. Bij de advocatuur is dit probleem verholpen door te werken in koppels van twee advocaten met elkaar aanvullende expertise.²³² Bij de rechters is dit probleem zoveel mogelijk ondervangen door ervaren seniorrechters met brede kennis op meerdere rechtsgebieden in te zetten, in combinatie met ervaren juridische ondersteuning. De bevindingen maken duidelijk dat multiproblematiekzaken een specialisatie op zich vormen: hoewel breed van aard in rechtsgebieden, zijn het bepaalde problemen op leefgebieden (onder meer schulden, woonoverlast, huiselijk geweld, veelal veroorzaakt door verslaving, psychische en lichamelijke problemen en mogelijk een (licht) verstandelijke beperking) die steeds terugkomen en een bepaalde expertise en vaardigheden eisen.

Een laatste punt dat wij in het kader van de procesevaluatie naar voren willen brengen, betreft de invloed van de coronacrisis op de pilot. Vanwege de crisis kon de wijkrechtbank niet langer zitting houden in het wijkgebouw in de wijk Oud-Woensel en heeft zij haar toevlucht moeten nemen tot het gerechtshuisgebouw in Eindhoven. Aangezien dit op zichzelf ook een relatief toegankelijk gebouw is, is er geen aanleiding te veronderstellen dat deze verhuizing in negatieve zin van invloed is geweest op de informele aanpak bij de behandeling van zaken; echter de doelstelling om verbinding met de wijk te zoeken werd erdoor bemoeilijkt (zie verder volgende paragraaf). Mogelijk zijn door de coronacrisis wel minder zaken aangebracht bij de wijkrechtbank. Ook in andere opzichten heeft de coronacrisis ontregelend gewerkt. Zo zijn zaken op hybride wijze behandeld, waarbij de direct betrokkenen fysiek ter zitting aanwezig waren en de ketenpartners (en overigens ook de onderzoekers) de zitting via Skype konden volgen. Zoals gezegd is er binnen de pilot volop gebruik

232 Voor de werkwijze in koppels van advocaten is een financieringsconstructie gecreëerd, die enigszins tegemoet komt aan het extra werk die zaken met multiproblematiek meebrengen, maar niet geheel toereikend is. Zie paragraaf 7.3 onder 'vergoeding van werkzaamheden'.

gemaakt van de ruimte om verschillende werkwijzen uit te proberen, maar mede als gevolg van de coronacrisis heeft men die ruimte niet optimaal kunnen benutten. De pilot is één groot ontwikkeltraject gebleken dat na drie jaar experimenteren nog lang niet uitgekristalliseerd is.

10.2 Conclusies ten aanzien van de resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven (effectrapportage)

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de doelstellingen van de Wijkrechtbank Eindhoven, zoals weergegeven in schema 1 in paragraaf 4.2 en in de inleiding van dit slothoofdstuk, zijn bereikt. We bespreken ze eerst afzonderlijk en daarna in onderling verband.

Toezen op integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek

De eerste doelstelling op zaaksniveau is dat de wijkrechtbank toeziet op een integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek. Verwacht werd dat dit bijdraagt aan speciale preventie (voorkomen van recidive) en de zelfredzaamheid van de betrokkene. Met het oog op deze doelstelling is gewerkt vanuit een multidisciplinaire samenwerking met de rechter in de regio, waarbij een laagdrempelige, informele procedure is nagestreefd.

Uit de observaties en interviews is gebleken dat de aanpak van alle betrokken professionals inderdaad is gericht op integrale en duurzame probleemoplossing. Er wordt sterk gedacht vanuit het belang van betrokkene. Met name het verstevigen van het vangnet rondom de betrokkene met het oog op het voorkomen van recidive is een gezamenlijk doel. Zelfredzaamheid ligt voor de doelgroep van de wijkrechtbank – verdachten met multiproblematiek – niet altijd binnen bereik; zij kampen niet voor niks met multiproblematiek. Hulp vanuit hun eigen netwerk en van professionele hulpverleners is noodzakelijk om opnieuw grip te krijgen op hun leven.

Onder meer Vranken & Snel (2019) hebben erop gewezen dat niet altijd duidelijk is wanneer nu echt van een oplossing gesproken kan worden en dat het onduidelijk is wie dat vaststelt aan de hand van welke criteria. Inderdaad is het irrealistisch te verwachten dat alle problemen van deze mensen binnen een termijn van een half jaar of een jaar als sneeuw voor de zon verdwijnen (dat was ook niet de verwachting van de wijkrechtbank). Echter ligt het bouwen van een netwerk rondom de persoon, waarbinnen aan die problemen ‘gewerkt’ kan worden, wél binnen bereik. Als we uitgaan van dit criterium is de aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven in het licht van deze eerste doelstelling geslaagd. In vrijwel alle zaken, zijn in de voorwaarden bij

het sepot of de straf hulptrajecten opgenomen die gericht zijn op het weerbaarder maken van de persoon in kwestie, op agressievermindering of hulp bij verslaving of geldzorgen. Essentieel daarbij is de samenwerking tussen 'justitiële partners' (OM, rechtspraak en reclassering), de advocatuur en partners vanuit het 'sociaal domein' (gemeente, sociaal-maatschappelijk werk, (jeugd)zorginstellingen en woningbouwverenigingen). Door deze samenwerking kunnen in individuele zaken dingen bereikt worden die anders veel langer zouden duren of niet mogelijk zouden zijn. Bij de professioneel betrokkenen bestaat in de regel consensus over de te volgen aanpak. De betrokkene wordt hierover ook zelf gehoord en toont doorgaans commitment om aan zijn problemen te werken. Daardoor kan een breedgedragen advies aan de rechter worden voorgelegd. Bij de professioneel betrokkenen bestaat over het algemeen bereidheid om buiten de geijkte paden naar oplossingsrichtingen te zoeken. Terecht is er ook het besef dat die vrijheid begrensd wordt door beginselen van rechtmatigheid en gelijke rechten. Zo kunnen niet zomaar wachtlijsten worden omzeild, aangezien dat op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel.

Een ander criterium voor doelbereik betreft de kans op recidive. Op dit punt waren de verwachtingen ten aanzien van de wijkrechtbank hoog gespannen. Van de 49 behandelde strafzaken heeft in twee gevallen een vorm van recidive na afdoening van de zaak plaatsgevonden; dat is een naar verhouding laag aantal. Hierbij moet echter voor ogen worden gehouden dat er sprake is van een selectiebias, aangezien alleen bekennende en welwillende verdachten voor de wijkrechtbank in aanmerking komen, waarvan een groot deel slechts een licht strafbaar feit heeft gepleegd. Het is te verwachten dat dergelijke verdachten minder recidiveren. Daar komt bij dat de periode tussen behandeling van de zaak en evaluatie van de resultaten te kort is om betrouwbare uitspraken over recidive te doen. Een laatste beperking bij recidivecijfers is dat criminaliteit en misdaad daarin altijd ondergerapporteerd zijn; lang niet alle overtredingen en misdrijven komen immers ter kennis van de politie.²³³

Een derde en laatste criterium voor doelbereik is de zelfrapportage en uitingen van tevredenheid van de mensen die het direct betreft: de cliëntèle van de wijkrechtbank. Hebben de betrokkenen zelf het gevoel dat zij geholpen zijn met de wijkrechtbankaanpak? Uit observaties is gebleken dat in een aantal zaken de betrokkenen zich bij het afsluiten van de zaak tevreden en dankbaar toonden. Uit de interviews met betrokkenen komt naar voren dat ze de empathische benadering van de rechter en de informele setting als zeer prettig hebben ervaren. Ook zijn ze blij

233 Weijters, Verwey, Tollenaar & Hill 2019, p. 50.

met het hulptraject dat is uitgezet naar aanleiding van hun zaak. Een kritiekpunt is dat er meer aandacht mocht worden besteed aan waarheidsvinding en rechtvaardigheid; sommige slachtoffers waren in de ogen van betrokkenen soms ook dader, met name wanneer het ging om relationele problemen. Daarnaast voelden betrokkenen zich ongemakkelijk bij het feit dat ze sommige ketenpartners nog nooit hadden ontmoet, terwijl ze ter zitting wél over de betrokkenen spraken. Ondanks deze kritiekpunten waren vrijwel alle gesproken betrokkenen blij dat hun zaak bij de wijkrechtbank was behandeld. Een beperking van deze bevindingen is dat maar vier betrokkenen (van de in totaal 54 onderzochte zaken) zijn gesproken. Het was een moeilijk bereikbare onderzoeksgroep. Deze beperking zorgt ervoor dat de bevindingen niet representatief zijn voor de bevindingen van alle betrokkenen.

Verbeteren ketensamenwerking

Een tweede doelstelling betreft het verbeteren van de ketensamenwerking: door multidisciplinaire casusoverleggen te organiseren en alle betrokken ketenpartners uit te nodigen op de zitting was het de bedoeling dat schotten tussen en binnen organisaties doorbroken zouden worden.

Deze doelstelling is zonder meer gehaald, zowel op zaaksniveau als op projectniveau. Belangrijkste indicator daarvoor is dat alle professioneel betrokkenen de multidisciplinaire netwerksamenwerking noemen als grootste pluspunt en meerwaarde van de wijkrechtbank. Door daadwerkelijk samen aan één tafel te gaan zitten en vanuit het gezamenlijke doel van speciale preventie naar de zaak te kijken, worden (vermeende) tegenstellingen doorbroken. Zelfs organisaties die over het algemeen tegenover elkaar staan (OM en advocatuur) komen vanuit dit gezamenlijke belang van speciale preventie tot een nieuwe samenwerking, zonder dat dit afbreuk doet aan hun rechtsstatelijke rol of professionele kernwaarden. Een advocaat is nog steeds de vertrouwenspersoon van zijn cliënt, bewaakt de procesgang en handelt vanuit het belang van zijn of haar cliënt. De officier van justitie kijkt eveneens naar het belang van de betrokken verdachte, maar vertegenwoordigt ook de belangen van eventuele slachtoffers, de wijk en de samenleving. Binnen het project van de wijkrechtbank zijn ze op elkaar aangewezen, vooral in het beginstadium van de procedure waarin voorlichting en juridisch advies moet worden gegeven en toestemming voor behandeling door de wijkrechtbank moet worden verkregen.

Vernieuwend is ook de samenwerking tussen de 'justitiële keten' (rechtbank, OM, reclassering) en organisaties vanuit sociaal domein aangestuurd door de gemeente (maatschappelijk werk, verslavingszorg en GGZ). Tussen vertegenwoordigers van deze organisaties zijn 'korte lijntjes' ontstaan, waardoor bijvoorbeeld snel aan de bel kan

worden getrokken indien een betrokkene zich niet aan de afspraken houdt en ontsparing dreigt. Niet alleen op operationeel niveau, maar ook op organisatorisch niveau heeft men in de loop der tijd een gedeelde taal en meer onderling begrip en respect ontwikkeld.²³⁴ Zoals Silva beschrijft, heeft dit ook bredere effecten die moeten worden meegewogen in een kostenbatenanalyse van netwerksamenwerking: binnen een multidisciplinair netwerk werken de professionals aan hun samenwerkingsvaardigheden en onderhandelingsvaardigheden. De samenwerking vergroot hun perspectief op het vraagstuk. Die kennis en vaardigheden brengen zij mee naar hun eigen organisatie en maken hen tot een betere professional.²³⁵

Ook heeft het meerwaarde dat de rechter regie voert op de ketenpartners, ondanks het feit dat de rechter formeel geen zeggenschap heeft over de inzet van tijd, middelen en faciliteiten door die organisaties. Op het moment dat er binnen de wijkrechtbanksetting consensus is over een te volgen aanpak, dan ziet de rechter erop toe dat de ketenpartners daar ook werk van maken. We hebben het in het kader van de pilot niet gezien dat een rechter deze strategie expliciet moest maken; het gegeven dát de rechter de taken verdeelt en dit proces kritisch volgt lijkt voldoende. Met het oog op eventuele voortzetting van de wijkrechtbank merken we hierbij wel op dat deze werkwijze staat of valt met de medewerking en het commitment van de betreffende ketenorganisaties. Op het moment dat commitment aan het project ontbreekt, staat de rechter met lege handen, hetgeen mogelijk afbreuk kan doen aan het gezag van de rechter. Om die situatie te voorkomen is het wenselijk om de afspraken met de ketenpartners meer te formaliseren.

Bijdragen aan vermindering overlast buurt

Een derde doelstelling is dat behandeling van zaken door de Wijkrechtbank Eindhoven zou bijdragen aan vermindering van de overlast in de buurt. Vanuit het oogpunt van herstel van verstoorde rechtsorde (*restorative justice*) was het de bedoeling om bij de behandeling van zaken uitdrukkelijk ook belangen uit de sociale omgeving van betrokkene te betrekken.

Het feit dat de Wijkrechtbank Eindhoven in 2,5 jaar tijd 54 zaken heeft behandeld, relateert deze doelstelling. Het doel om vanaf 1 januari 2020 dertig zaken per jaar te behandelen, is niet gehaald. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om voldoende zaken te selecteren die aan de criteria voldoen (met name bekende verdachten van lichte misdrijven met multiproblematiek). De wijkrechtbank had aanvankelijk het voornemen

234 Vgl. Silva 2018, 474.

235 Silva 2018, 475.

om te focussen op zaken uit de wijk Oud-Woensel. Om voldoende ervaring te kunnen opdoen met de behandeling van zaken is er echter voor de eerste fase van de pilot voor gekozen om het bereik van de wijkrechtbank uit te breiden tot de gehele gemeente Eindhoven. Vanwege het achterblijvende aantal zaken is dat uiteindelijk gedurende de gehele pilot zo gebleven. De doelstelling om overlast in de buurt te verminderen wordt verder gerelativeerd door het feit dat uiteindelijk maar in een klein aantal van de zaken buurtbelangen een rol speelden. Die voorbeelden zijn er dus wel, maar veel vaker gaat het om persoonlijke problematiek van betrokkene die vooral hem- of haarzelf en soms het gezin of (ex-)partners betreft. Met het aanpakken van die problematiek (bijvoorbeeld huiselijk geweld of schuldenproblematiek) is die directe leefomgeving uiteraard ook geholpen, maar dat heeft vanwege de aard van de problematiek lang niet altijd een bredere uitstraling naar de wijk.

In een beperkt aantal zaken waren buurtbelangen evident aanwezig. Dit zijn veelal zaken waarin een woningcorporatie dreigt met een ontruimingsprocedure. Omdat het in die gevallen vaak gaat om zaken waarin de overlast al jaren duurt en erg hardnekkig is, is bij woningcorporaties niet altijd de bereidheid en flexibiliteit aanwezig om nog naar alternatieve oplossingen te zoeken. In enkele gevallen is via de wijkrechtbank dan alsnog een oplossing voor de buurtoverlast bereikt doordat de betrokkene vrijwillig in een begeleid wonen traject is terechtgekomen. In de beperkt aantal zaken waarin dit speelde, heeft de wijkrechtbank dus wel kunnen bijdragen aan vermindering van de overlast, maar die bijdrage is zeer gering.

Versterken band rechtspraak en gemeenschap

Een doelstelling die gedurende de pilot niet goed uit de verf is gekomen, is de doelstelling op projectniveau met betrekking tot de wijk en de samenleving. Het idee was dat het zichtbaar aanwezig zijn in de wijk en het overleg met de Wijkadviesraad de band tussen de rechtspraak en de gemeenschap versterkt zou worden, waardoor ook mogelijk het vertrouwen in justitiële organisaties zou toenemen.

Het is echter binnen de looptijd van de pilot niet gelukt om de wijk waar het project oorspronkelijk op was gericht goed te betrekken bij de gang van zaken van de wijkrechtbank. Deels komt dat door de coronacrisis, waardoor de wijkrechtbank haar toevlucht moest nemen vanuit het wijkgebouw naar het gerechtsgebouw in Eindhoven. Ook het overleg met de wijkadviesraad en de geplande activiteiten daaromheen, konden vanwege de coronamaatregelen geen doorgang vinden of moesten noodgedwongen online worden voortgezet. Maar er spelen ook meer structurele problemen dan corona. Zoals hierboven al ter sprake kwam blijkt het lastig om voldoende zaken te genereren uit de wijk Oud-Woensel en is om die reden het

bereik breder gemaakt. Een ander probleem betreft de representativiteit van de Wijkadviesraad. Uit de internationale literatuur met betrekking tot community courts bleek al dat het organiseren van buurtparticipatie erg moeilijk is en dat het er uiteindelijk vaak op neer komt dat witte huiseigenaren of ondernemers zijn oververtegenwoordigd in de overlegorganen.²³⁶ In Eindhoven is de Wijkadviesraad ook bemensd met mensen die juist erg begaan zijn met de wijk en overlast willen tegengaan. Sommige leden hebben ook beroepsmatige redenen om in de adviesraad te zitten (bijvoorbeeld de wijkcoördinator of iemand die elders werkzaam is op het gebied van schuldenproblematiek). Al met al is het niet evident wie zij precies in de wijk representeren en vormen zij geen getrouwe afspiegeling van de bevolking binnen de wijk. De kritiek van De Koning dat achter de democratiseringsgedachte een gebrek aan aandacht voor institutionele macht schuilgaat²³⁷ is wellicht wat sterk uitgedrukt waar het gaat om de Wijkadviesraad, maar dat komt vooral omdat de Wijkadviesraad, anders dan de *community courts* in de Verenigde Staten, zich niet heeft bezig gehouden met de werkwijze of de typen zaken bij de wijkrechtbank.

De uitstraling naar de wijk is ook beperkt gebleven doordat de Wijkrechtbank Eindhoven in de eerste twee jaar van de pilot voorwaardelijk sepotzaken heeft behandeld (deze zaken zijn niet openbaar) en geen ruchtbaarheid heeft gegeven aan dagvaardingszaken die wél openbaar zijn. Binnen het kader van de pilot waren daar weliswaar goede en minder goede redenen voor (corona, buurthuis te klein, willen bevorderen dat betrokkenen meewerken en zich vrijelijk kunnen uiten, eerst ervaring opdoen met de behandeling van achterliggende problematiek), maar betrokkenheid vanuit de wijk wordt daarmee uiteraard niet bereikt. Bij de openbare behandeling van dagvaardingszaken doemt een dilemma op, omdat de wijkrechtbank wil voorkomen dat kwetsbare cliënten met al hun persoonlijke problematiek worden blootgesteld aan een publieke tribune vol buurtbewoners met mogelijk stigmatisering of sociaal isolement tot gevolg. Deze hypothetische situatie is voorkomen door (ook in verband met de coronabeperkingen) geen verdere bekendheid te geven aan deze zaken. De doelstelling om de band tussen rechtspraak en gemeenschap te versterken is vanwege deze belemmeringen niet gehaald.

236 Lanni 2005, p. 381.

237 De Koning 2021.

De doelstellingen in onderling verband

Concluderend zijn de twee eerstgenoemde doelstellingen – het toezien op integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek middels een persoonsgerichte, multidisciplinaire aanpak en het verbeteren van de ketensamenwerking – gehaald, is de doelstelling om bij te dragen aan vermindering van de overlast in de buurt in beperkte mate gehaald en is de doelstelling om de band tussen rechtspraak en gemeenschap te versterken niet gehaald. Peeters & Boutellier²³⁸ zijn van mening dat er een 'nieuw momentum' is aangebroken voor buurtgerichte wijkrechtspraak, echter onze bevindingen met betrekking tot de Wijkrechtbank Eindhoven stemmen op dit vlak niet optimistisch. Nu de wijkrechtbanken volgens Hartendorp als paddenstoelen uit de grond poppen,²³⁹ is het verstandig om de doelstelling van wijkgerichtheid eerst verder te doordenken voordat opnieuw veel tijd, moeite en geld wordt gestoken in een wijkgerichte aanpak. Wij zien namelijk eerder een herhaling van zetten uit het verleden dan een nieuw momentum. Eerdere projecten in Nederland met 'Justitie in de buurt' zijn in 2002 stopgezet vanwege het ontbreken van merkbare positieve invloeden op de veiligheid in de buurten, terwijl men over de ontstane samenwerkingsverbanden wel positief was (zie paragraaf 2.2 onder het kopje 'Conjunctuurbewegingen').²⁴⁰ Bij de huidige situatie van pilots die aflopen en nieuwe die erbij komen, dient te worden opgepast dat het wiel niet steeds opnieuw moet worden uitgevonden.

De doelstellingen om enerzijds maatwerk te bieden en anderzijds de overlastproblemen van de buurt te verminderen zijn naar onze mening onderling niet goed verenigbaar en in sommige opzichten zelfs tegengesteld. De doelstellingen met betrekking tot het betrekken van de wijk zijn bovendien te ambitieus en optimistisch geformuleerd. Dat heeft alles te maken met de doelgroep van de Wijkrechtbank Eindhoven: kwetsbare personen met multiproblematiek die erkennen dat zij problemen hebben, waarbij zij hulp nodig hebben, en gemotiveerd zijn om aan een hulp- of zorgtraject mee te werken. Dit zijn over het algemeen niet de mensen waar buurtbewoners de meeste hinder van ondervinden. Het zijn niet de louches pandjesbazen, opdrachtgevers of drugsdealers die zich voor de Wijkrechtbank moeten verantwoorden, veeleer zijn het mensen die door omstandigheden in persoonlijke problemen zijn geraakt, de dak- of thuislozen of mensen die verward of verslaafd zijn. Deze laatstgenoemde mensen zijn sterk gebaat bij een multidisciplinaire aanpak gericht op probleemoplossing, maar daarvoor is geen noodzakelijke voorwaarde dat

238 Peeters & Boutellier 2020.

239 Hartendorp 2020.

240 Peeters & Boutellier 2020, p. 10-11.

de rechtbank fysiek in de buurt is gevestigd. Als de hulpverleners die direct bij de persoon in kwestie betrokken zijn maar goed bekend zijn in de buurt, dan kan op die manier ook een gevoel van 'nabijheid' gecreëerd worden, zeker als dat verder binnen een naar verhouding informele setting gebeurt.²⁴¹

Het idee dat de behandeling van zaken door een wijkrechtbank invloed kan hebben op de criminaliteitscijfers in een wijk, berust op de onjuiste veronderstelling dat de meeste overtredingen en misdrijven aan de rechtbank worden voorgelegd. Zaken die bij een rechtbank dienen vormen echter altijd een druppel op de gloeiende plaat. De meeste criminaliteit en misdaad komt immers niet ter kennis van politie en justitie en slechts een deel van wat wel ter kennis komt, wordt aan de rechter voorgelegd.²⁴² De wijkrechtbank kan in individuele gevallen tot resultaten komen waarmee de directe leefomgeving is gebaat, maar daarvoor is niet vereist dat de rechtbank zitting neemt in de wijk. Een te beperkte 'jurisdictie' van een wijkrechtbank kan daarentegen de vraag oproepen waarom een verdachte uit de betreffende 'prachtwijk' wél in aanmerking komt voor een bijzonder hulptraject en een verdachte uit een aangrenzende wijk niet. Vanuit een oogpunt van gelijke rechten is een wijkgerichte aanpak waarbij veel faciliteiten worden geboden minder wenselijk.

Uit het proces en de keuzes die in de loop van de pilot zijn gemaakt zijn lessen te trekken die ook voor eventuele toekomstige innovatieve projecten van belang zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat twee doelstellingen van de pilot, namelijk de persoonsgerichte aanpak van multiproblematiek en de betrokkenheid van de wijk met elkaar kunnen botsen doordat de betrokkene baat heeft bij een beschermende benadering in een vertrouwde, besloten setting, terwijl betrokkenheid vanuit de wijk pas bereikt kan worden indien meer transparantie en openbaarheid wordt geboden. De doelstelling om de band tussen rechtspraak en gemeenschap te versterken en zo het vertrouwen in justitiële organisaties te vergroten komt ook pas binnen bereik op het moment dat de wijkrechtbank grote naamsbekendheid zou hebben en veronderstelt bovendien dat de wijkrechtbank resultaten boekt die vanuit die gemeenschap zichtbaar zijn en onderschreven worden. Bij de persoonsgerichte aanpak van bekende verdachten met multiproblematiek past een 'zachte' aanpak gericht op speciale preventie; bij de wijkgerichte aanpak gericht op vermindering van overlast past daarentegen een meer repressieve, 'lik-op-stuk' aanpak van verdachten die de grootste overlast veroorzaken, ongeacht of ze bekennen of niet. Kortom, bij de verschillende doelstellingen horen verschillende doelgroepen die vanuit verschillende strafdoelen benaderd dienen te worden.

²⁴¹ Peeters & Boutellier 2020, p. 21.

²⁴² Weijters, Verwey, Tollenaar & Hill 2019, p. 50.

10.3 De meerwaarde van de Wijkrechtbank Eindhoven

Samengevat, zijn de sterke punten van de wijkrechtbankaanpak de integrale, persoonsgerichte aanpak gericht op maatwerk en het doorbreken van vicieuze cirkels. De wijkrechtbank is goed in het bieden van hulp aan mensen die klem zitten in de bureaucratie, doordat binnen de netwerksamenwerking schotten tussen en binnen organisaties makkelijker doorbroken kunnen worden. Belangrijk is bovendien dat belemmeringen als gevolg van privacywetgeving binnen het project van de wijkrechtbank zijn weggenomen. Met de toestemming van de betrokkene kunnen gegevens worden gedeeld en kan vrijelijk worden overlegd binnen het netwerk van hulpverleners. Dat maakt het mogelijk om met een gezamenlijk plan van aanpak te komen, waarbij de verdachte nadrukkelijk ook zelf wordt betrokken en actief meewerkt aan zijn problemen op meerdere fronten. De zwakke punten zijn de wijkgerichtheid en de mogelijkheid om overlast in de buurt terug te dringen. Op zaaksniveau kan de Wijkrechtbank Eindhoven op dat laatste punt wel het nodige betekenen, maar de vermindering van overlast die daarmee bereikt wordt is slechts een druppel op de gloeiende plaat. De wijkrechtbank heeft de potentie om nog meer te kunnen betekenen voor het bijeenbrengen van daders en slachtoffers in het kader van herstel van de verstoorde rechtsorde.

Anders dan de *community courts* in de Verenigde Staten opereert de Wijkrechtbank Eindhoven in een context waarin al veel initiatieven bestaan om straf- en zorgtrajecten te combineren. Met name bij het Openbaar Ministerie en de reclassering gebeurt er al veel op dat vlak: binnen ZSM wordt nauw samengewerkt met justitiële ketenpartners, er is het programma Straf met zorg en er lopen binnen het arrondissement Oost-Brabant diverse andere pilots gericht op integrale, multidisciplinaire aanpak gericht op het voorkomen van recidive. Ook bij de gemeente vindt in het kader van het Zorg- en Veiligheidshuis al de nodige afstemming plaats. Dit roept de vraag op wat de toegevoegde waarde is van de Wijkrechtbank Eindhoven ten opzichte van deze projecten. Die meerwaarde zien wij op drie vlakken.

Ten eerste is dit project bijzonder omdat de betrokkene en zijn of haar advocaat er zelf nauw bij betrokken zijn. Zowel bij ZSM als bij het Zorg- en Veiligheidshuis wordt veel over betrokkenen gesproken en niet zozeer *met* betrokkenen. Dat is anders bij de Wijkrechtbank Eindhoven. Aangezien het een vrijwillig traject is voor bekende verdachten is er doorgaans ook commitment bij de betrokkene om gericht te werken aan achterliggende problemen ter voorkoming van recidive.

Ten tweede is de wijkrechtbankaanpak bijzonder omdat binnen het project wordt

samengewerkt tussen justitiële partners en partners vanuit het sociaal domein (reguliere hulp- en zorgverlening). Dat maakt het mogelijk om ook begeleiding buiten het forensisch kader te organiseren binnen een vangnet van hulpverleners die relatief dicht bij de betrokkene staat.

Tot slot is een belangrijke meerwaarde van de wijkrechtbankaanpak dat de rechter toezicht houdt op de formulering en de uitvoering van het hulp- of zorgtraject. Aangezien de discretionaire ruimte van officieren van justitie om bijzondere voorwaarden op te leggen bij voorwaardelijke sepo's of strafbeschikkingen in maart 2021 sterk is ingeperkt, neemt het belang van die rechterlijke interventie toe.

Een tweede relevante vraag is of het noodzakelijk is dat de rechter bij deze zaken betrokken is. Dat is een legitieme vraag, te meer omdat het traject bij de wijkrechtbank duur is en capaciteit in beslag neemt. Meer principiële tegenargumenten zijn we in de literatuur tegengekomen: de probleemoplossende aanpak zou niet bij de rol van de rechter passen, aangezien het de rechter niet past om buiten de kaders van het recht te treden.²⁴³ De rechter zou daarmee te zeer in de rol van maatschappelijk werker kruipen en zich bezig gaan houden met zaken waarvoor hij of zij niet is opgeleid.

Om met dat laatste te beginnen: al vrij vroeg in de pilot is bij alle betrokkenen vanuit de rechtspraak vastgesteld dat de rechter niet zelf allerlei oplossingsrichtingen moet gaan bedenken of uitvoeren, maar dit moet overlaten aan de ketenpartners. Door distantie in acht te nemen ten opzichte van het netwerk van professionals, bewaakt de rechter ook de kernwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Die onafhankelijke en onpartijdige positie, vrij van organisatiebelangen, is essentieel voor de regierol van de rechter. Bovenal zijn het gezag en de doorzettingsmacht van de rechter de belangrijkste redenen die rechtvaardigen dat de rechter de regie neemt in de probleemoplossende aanpak. Mogelijk zou een aantal betrokkenen ook zonder interventie van de wijkrechter uiteindelijk in een hulptraject terecht zijn gekomen. Nederland is immers een land met veel voorzieningen op dat vlak, vele malen meer dan de Verenigde Staten, waarvan de community courts als inspiratie en voorbeeld hebben gediend. Met de wijkrechtbankaanpak zijn deze mensen echter vroegtijdiger geholpen en bovenal op een meer diepgaande en integrale manier.

De werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven zoals deze uiteindelijk zijn beslag heeft

243 Vranken & Snel 2019, p. 5.

gekregen binnen de pilot is daarmee een goed voorbeeld van maatschappelijk effectieve rechtspraak, een speerpunt van de Rechtspraak dat is omarmd door de regering Rutte-III. Het past bovendien in het streven van minister Dekker van Rechtsbescherming om te komen tot meer duurzame geschiloplossing.

10.4 Een scenario voor een vervolg

Indien wordt besloten om de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven voort te zetten, wat zijn dan de elementen en aandachtspunten die in acht moeten worden genomen? Voor het doordenken van een vervolg ligt het voor de hand om te focussen op elementen die succesvol zijn gebleken, oftewel op de 'werkzame elementen'. Voor de Wijkrechtbank Eindhoven zijn dat de persoonsgerichte, multidisciplinaire en integrale aanpak van multiproblematiek en de netwerksamenwerking die tot stand is gekomen tussen justitiële partners, ketenpartners uit het sociaal domein en advocatuur. Deze elementen zijn van grote waarde om te behouden en zouden nog meer uitgewerkt kunnen worden. Minder van belang voor de doelgroep van de Wijkrechtbank Eindhoven is dat de rechtspraak in de wijk plaatsvindt. Laagdrempeligheid en nabijheid omvat aanzienlijk meer dan fysieke nabijheid. Daarvoor is ons inziens belangrijk dat de rechter en de andere professionals in hun bejegening en taalgebruik blijven aansluiten bij de leefwereld van de betrokkene en dat de betrokkene ter zitting blijft worden bijgestaan door een raadsman die hij/zij vertrouwt. Ook is het een pré als de aanwezige hulpverleners van de betrokkene bekend zijn met diens leefsituatie en de problematiek binnen de buurt. Hoewel hiervoor dus niet is vereist dat de rechtbank zitting neemt in de wijk, is het aan de andere kant wel van belang dat de rechtbank ook weer niet op te grote afstand zitting neemt, waardoor betrokkenen reiskosten moeten maken. Voor de doelgroep die de Wijkrechtbank Eindhoven bedient, zou dat juist een reden kunnen zijn om voortijdig af te haken. Een laagdrempelige stadsrechtbank, zoals in het gerechtsgebouw Eindhoven, is ideaal: voor alle omwonenden goed toegankelijk en voor alle professionals een veilige en professionele omgeving. In voorkomende gevallen waarin het noodzakelijk is dat de rechtbank de woonsituatie van de betrokkene zelf in ogenschouw neemt, zou de wijkrechter de situatie ter plaatse kunnen opnemen, zoals bij een 'schouw' of 'descente'. Vanuit een oogpunt van discretie is daarbij aan te raden het aantal aanwezigen klein te houden.

Uit de ervaringen van de Wijkrechtbank Eindhoven in combinatie met de bezwaren tegen 'net widening' die in de literatuur zijn aangeduid, kan worden afgeleid dat de strafzaken die bij de wijkrechtbank worden aangebracht volwaardige politierechterzaken dienen te zijn. Het opzetten van een hulptraject waarmee dure

mankracht is gemoeid kan ons inziens alleen op draagvlak en legitimiteit vanuit de rechtbank, de ketenorganisaties en de maatschappij rekenen als er een substantieel strafrechtelijk belang mee is gemoeid. Openbaarheid van rechtspraak dient daarbij optimaal te worden nagestreefd. Omdat bij een wijkrechtbankaanpak veel persoonlijke informatie ter sprake komt waardoor bij een openbare behandeling de privacy van de betrokkene in het geding kan komen, kan het gerechtvaardigd zijn om een gedeelte van de zitting achter gesloten deuren te behandelen. Dat zou echter niet de standaard werkwijze dienen te zijn, maar van geval tot geval bekeken en gerechtvaardigd dienen te worden. Indien betrokkenen niet optimaal meewerken, raden wij aan om bij een vervolgzitting het informele karakter van de zitting te laten varen. De rechter en de officier van justitie zouden in zo'n geval bij een vervolgzitting hun toga weer kunnen aantrekken als signaal dat het 'menens' is. Als dat signaal niet wordt opgepikt en betrokkene structureel niet meewerkt, kan de rechter alsnog de zaak afdoen als een reguliere politierechterzaak. Naar onze mening hoeft de wijkrechtbankaanpak niet beperkt te blijven tot lichte strafbare feiten, maar kan die ook van betekenis zijn voor wat zwaardere misdrijven binnen het spectrum van de politierechter, mits in de behandeling van die zaken ook waarheidsvinding een belangrijke rol speelt. De inzet hoeft niet een volledig voorwaardelijke straf te zijn, maar kan ook een gedeeltelijk voorwaardelijke straf zijn met bijzondere voorwaarden. De belangrijkste criteria voor deelname zijn dat sprake is van multiproblematiek en dat zowel de betrokkene als de ketenpartners voldoende commitment hebben om een hulptraject aan te gaan. Een voordeel om juist ook wat zwaardere zaken te behandelen is dat de interventie door de wijkrechtbank dan ook zou kunnen worden ingezet in zaken die bij het Zorg- en Veiligheidshuis zijn aangemeld. Dit zijn doorgaans zaken waarin de overlast reeds tot escalatie heeft geleid of waaraan veiligheidsrisico's kleven.

Naar onze mening hoeft de wijkrechtbankaanpak niet beperkt te blijven tot strafzaken, maar zouden ook zaken met problemen op andere rechtsgebieden daarvoor in aanmerking kunnen komen (zoals overigens ook nu al het geval is). De ervaringen met de Wijkrechtbank Eindhoven laten echter zien dat de toevoer van civiele zaken een moeizame weg is mede vanwege het gezamenlijkheidsvereiste. Van dat vereiste kan weliswaar met een beroep op de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging worden afgezien, maar daarbij moet voor ogen worden gehouden dat het aanbieden van een hulptraject (anders dan een schuldhelpverleningstraject) niet zomaar kan worden afgedwongen en pas kans van slagen heeft als de betrokkene daar zelf ook de noodzaak van inziet. Bij civiele zaken speelt bovendien de moeilijkheid dat waar het gaat om zaken van particulieren onderling de gerechtvaardigde belangen van de ene partij soms lijnrecht tegenover de gerechtvaardigde belangen van de andere partij

staan. Deze moeilijkheid speelt minder een rol indien de zaak wordt begonnen door een organisatie met een deels publieke functie, zoals een woningbouwvereniging of zorgverzekering. Ook in bestuursrechtszaken zou de probleemoplossende aanpak van de Wijkrechtbank Eindhoven van pas kunnen komen. De initiatieven van de wijkrechtbank om de rechtsingangen van de wijkrechtbank te verbreden zijn dan ook de moeite waard om verder te ontplooiën. Mede vanwege de situatie rondom corona is er voor de wijkrechtbank nog onvoldoende gelegenheid geweest om deze weg verder te exploreren.

Belangrijke voorwaarden voor het verder ontwikkelen van het concept probleemoplossende rechtspraak zijn financiering en erkenning van deze specifiek op multiproblematiek gerichte werkwijze. De financiering dient in elk geval voor een deel meer afgestemd te worden op een persoonsgerichte aanpak, waarbij niet alleen de uitkomst, maar ook het proces daarheen telt. Dat geldt voor de rechtspraak, het OM en de gemeente (de initiatiefnemers van de Wijkrechtbank Eindhoven) net zo zeer als voor de andere betrokken organisaties, zoals reclassering en advocatuur. Behalve dat de financieringsstructuur meer op een persoonsgerichte aanpak moet worden afgestemd, dienen professionals ook meer ruimte te krijgen voor multidisciplinair casusoverleg en zaaksoverstijgend overleg. De maatwerkaanpak zou bovendien erbij gebaat zijn als er op allerlei vlakken, niet alleen bij de rechtbank maar ook bijvoorbeeld bij de Raad voor Rechtsbijstand, meer erkenning zou komen dat de behandeling van multiproblematiek bij kwetsbare personen een specialisatie op zich is. Wellicht komt het de lezer vreemd over om hier over een specialisatie te lezen, terwijl juist een range van juridische problemen op verschillende rechtsgebieden aan de orde is, maar het gaat wel om steeds terugkerende en veelvuldig voorkomende problemen bij deze kwetsbare doelgroep. De bijzondere vaardigheden die vereist zijn bij de bejegening van deze doelgroep rechtvaardigt ook om te spreken van een specialisme.

10.5 Een 'spiegel voor de rechtspraak'

De pilot met de wijkrechtbank roept fundamentele vragen op die verdere overdenking vergen. Bij de bespreking van de doelstelling van dit onderzoek in paragraaf 3.1 haalden wij het citaat van de voormalig projectleider van de wijkrechtbank aan, die zei dat de pilot de rechtspraak een spiegel voor kan houden, ondanks het feit dat het een kleinschalig project is. Als we nu, aan het einde gekomen van dit onderzoek, in die spiegel kijken, welke discussiepunten zien wij dan opdoemen die nog niet in het voorgaande zijn beschreven? Het gaat dan meer om reflecties naar aanleiding van het onderzoek, die buiten onze onderzoeksopdracht vallen en die veelal een politieke afweging vergen. In deze slotparagraaf willen wij

een aantal van deze kwesties aanstippen, zonder daar zelf stelling in te nemen, in de hoop daarmee de discussie binnen de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid te bevorderen. De pilot levert niet alleen een spiegel voor de rechtspraak op, maar ook voor beleidsmakers en politici.

Schaalvergroting of schaalverkleining?

Eshuis heeft erop gewezen dat het aantal plaatsen waar de meest voorkomende rechtszaken worden behandeld in de afgelopen 20 jaar is gehalveerd.²⁴⁴ Bij het project Herziening Gerechtelijke Kaart stond schaalvergroting voorop. Binnen de rechtspraak was veel weerstand tegen de sluiting van rechtspraaklocaties. De opkomst van wijkrechtspraak kan dan ook begrepen worden als een tegenbeweging tegen die schaalvergroting.²⁴⁵ Deze wens tot schaalverkleining staat echter in schril contrast met de schaalvergroting die nog maar kort geleden is doorgevoerd en maakt een ambivalentie in het beleid zichtbaar. Waar vanuit de Raad voor de rechtspraak nog in 2011 met het oog op de onafhankelijkheid en de autoriteit van de rechter werd gepleit voor 'afstand' tussen rechtspraak en de burger²⁴⁶, worden inmiddels de initiatieven met wijkrechters omarmd binnen het programma 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'. Het ene uiterste lijkt plaats te maken voor het andere uiterste.

Efficiency en maatwerk

De opkomst van wijkrechtspraak past bij de wens van de minister van Rechtsbescherming om te komen tot duurzame probleemoplossing. De regering Rutte III lijkt de innovaties binnen de rechtspraak omarmd te hebben, echter lijkt een achterliggende doelstelling daarbij efficiency en kostenbesparing te zijn. Het project van de Wijkrechtbank Eindhoven laat zien dat een duurzame probleemoplossende aanpak een lange adem vergt en mogelijk alleen op de lange duur vruchten zal afwerpen die zich slecht in KPI's laten vatten. De persoonsgerichte integrale aanpak verhoudt zich slecht met een op output gebaseerde financiering. Sterker, die outputfinanciering werkt belemmerend voor structurele innovatie binnen de rechtspraak.

Meer of minder professionele handelingsruimte?

Een belangrijk kenmerk van professionalisering is dat professionals, zoals rechters en officieren van justitie handelingsruimte nodig hebben om recht te kunnen doen aan het individuele geval. Te veel discretionaire ruimte kan tot willekeur of disproportionaliteit leiden, maar te weinig discretionaire ruimte kan tot rigiditeit

244 Eshuis 2019, p. 10.

245 Eshuis 2019, p. 10.

246 Eshuis 2019, p. 17.

leiden, wat haaks staat op het idee van maatwerk. In dit opzicht vinden wij het opvallend dat er momenteel aan de ene kant zoveel oog is voor de noodzaak tot meer maatwerk en aan de andere kant zowel bij rechters als bij officieren van justitie de bevoegdheden om tot maatwerk te komen worden ingeperkt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de beperking van mogelijkheden om taakstraffen op te leggen of bijzondere voorwaarden te verbinden aan een sepot of strafbeschikking. Hoeveel discretionaire ruimte hebben professionals nodig om recht te kunnen doen aan het individuele geval en hoeveel ruimte wordt hen geboden?

Deze reflecties laten zien dat er ambivalenties en tegengestelde beleidsdoelen zijn vanuit de politiek, het ministerie voor Justitie en Veiligheid, de Raad voor de rechtspraak en het gerechtelijk personeel op de werkvloer. Van der Kraats wees hier al eerder op.²⁴⁷ Hopelijk bieden de bevindingen in dit onderzoeksrapport stof voor verdere reflectie over probleemoplossende wijkrechtspraak en wat dat teweeg brengt.

247 Van der Kraats 2019.

Literatuur

- Adler, Julian & Brett Taylor, 'Minding the Elephant Criminal Defense Practice in Community Courts', 51 *Judges J* 10, 2012, 10-14.
- Ammann, John J. 'Addressing Quality of Life Crimes in Our Cities: Criminalization, Community Courts and Community Compassion', 44 *St. Louis U. L.J.* 811, 2000, 811-820.
- Bakker, Frits, Maatschappelijk effectieve rechtspraak, *NJB blog* 8 september 2016.
- Bauw, E., E.G.D. Van Dongen, S. Voet e.a., *Naar een Nabijheidsrechter? Een Onderzoek naar de Inpasbaarheid van de Vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse Rechtsbestel*, WOCD Ministerie van Justitie & Veiligheid, 2019.
- Bauw, E., M.E. de Meijer, M. Westerveld & D.J.B. de Wolff, *Togadragers in de rechtsstaat; de juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom, 2019 (derde druk).
- Bijlsma, J., *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie* (OM-reeks nr. 4), Den Haag: Boom Juridisch 2019.
- Bock, R.H. de, *Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen*, Pre-advies voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging, Handelingen NJV, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-140.
- Bosselaar, Hans, *Multiproblematiek bij cliënten, verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*, Mecano, juli 2010.
- Boutellier, H., Right to the community: Neighbourhood justice in the Netherlands, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1997, 5(4), p. 43-52.
- Brandhof, M. van den, *Veelvoorkomende criminaliteit; casestudie ten behoeve van het project veiligheid*, WRR webpublicatie nr. 35, Den Haag, 2007.
- Brenninkmeijer, A., B. Baarsma, C. Schouten e.a., Zes suggesties ter verbetering van de toegang tot recht, *Nederlands Juristenblad* 2015/1322.
- Bryman, Alan, *Social Research Methods*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Cobden, Michael & Ron Albers, 'Beyond the Squabble: Putting the Tenderloin Community Justice Center in Context', 7 *Hastings Race & Poverty L.J.* 53, 2010, 53-70.

- Crijns, J.H. & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: *Afscheid van de klassieke procedure?* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2017-1), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 267-357.
- Croes, Marnix, Heeft de burger vertrouwen in de rechtspraak? In: Marc Hertogh & Heleen Weyers, *Recht van onderop; antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri 2011, p. 301-324.
- De Rechtspraak, *Visie op de rechtspraak in 2020*, Den Haag, 2010.
- De Rechtspraak, *Rechtspraak die ertoe doet. Rechters over rechtspraak anno 2016*, Den Haag: De Rechtspraak, 2017.
- Dijkstra, Sietske, De 'rechter nieuwe stijl'; de achterliggende filosofie en enkele kritische kanttekeningen, *Nederlands Juristenblad* 2014 (13), 672-718.
- El-Maach, Mounir, *Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat, Scenarioplanning Rechtspraak 2030*, De Rechtspraak 2017.
- Ernste, P.E., Artikel 96 Rv: rechtspraak op maat? *Trema* 2012 (5), p. 167-173.
- Eshuis, Roland, De geografische inrichting van de rechtspraak, *Justitiële Verkenningen* 2019, 45 (1), p. 10-25.
- Gal, Tali & Hadar Dancig-Rosenberg, 'I am starting to believe in the word "justice"; Lessons from an ethnographic study on community courts, 68 *The American Journal of Comparative Law* 2020, 376-411.
- Giezenman, Koen & Niels Jak, Bestuursrechtelijk maatwerk; de wetgever en het bestuur aan zet, *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 616-620.
- Gloudemans-Voogd, Nathalie, Bezwaren Orde Noord-Nederland tegen spreekuurrechter, *Advocatenblad* 29 september 2016.
- Groot, G. de, *Rechtspraak met hart voor de zaak*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2012.
- Grootelaar, Hilke, David Schelfhout & Ivo van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter*, Raad voor de rechtspraak Research Memorandum 2020, 15 (1).
- Grootelaar, Hilke & Kees van den Bos, Naar meer ervaren legitimiteit van de Nederlandse rechtspraak, in: Rolf Ortlep, Frank Groothuijse, Jeroen Kiewiet & Remco Nehmelman (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 275-298.
- Grootelaar, Hilke, *Interacting with procedural justice in courts*, dissertatie Universiteit Utrecht, 2018.
- Hartendorp, Rogier, Opschietende paddenstoelen en buurtrechtspraak; De opkomst van de buurrechter en hoe de rechtspraak deze innovatie nader vorm moet geven, *Ars Aequi* juni 2020, p. 544-548.
- Hartendorp, R.C., *Naar m(e)er rechtspraak?* Oratie Universiteit Leiden d.d. 31 januari 2020.

- Hertogh, M. e.a., "Zegt u eens, wat wilt u van de rechter?", Research memorandum 2018, nr. 4, te raadplegen via rechtspraak.nl.
- Karsemeijer, Ashley, *Onderzoek naar innovatieve projecten binnen de Rechtspraak in het verleden*, Den Haag: de Rechtspraak 2020.
- Klijn, A., Wat rechtspraak ertoe doet, een ander geluid, *Nederlands Juristenblad* 2017 (1), p. 26-27.
- Klijn, A. MER vergt meer discussie, *Rechtstreeks* 2019(a) (2), p. 75-84.
- Klijn, A., Waar gaat de ZM heen? De wijk in! *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2019(b) (6), p. 173-176.
- Kocken, Joris, Is 'mediation' een alternatief voor rechtspraak bij het beslechten van conflicten? In: Marc Hertogh & Heleen Weyers, *Recht van onderop; antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri 2011, p. 225-252.
- Koenraad, L.M., Empathisch bestuursrecht, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020 (3), p. 59-101.
- Koning, Anouk de, Democratisering valt of staat met vragen stellen, *Sociale Vraagstukken* 30 april 2021.
- Kortmann, C.N.J., Maatwerk in de wet, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2021 (3), 123-1124.
- Kraats, Kim van der, Experimenten in de civiele rechtspraak: een oplossing voor welk probleem? *Justitiële Verkenningen* 2019, 45 (1), p. 82-96.
- Kruisbergen, Edwin, Marco Haas, Joanieke Sniijders & Ron Maas, 'De gelegenheid te baat nemen? Criminaliteit in tijden van corona en sociale onthouding', *Recht der Werkelijkheid* 41 2020 (3), p. 31-50.
- Lanni, Adriaan, 'The Future of Community Justice', 40 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 359, 2005, 359-405.
- Lee, C. G., Cheesman, F. L., Rottman, D. B., Swaner, R., Lambson, S. Rempel, M. en Curtis, R., *A community court grows in Brooklyn: A comprehensive evaluation of the Red Hook Community Justice Center*, National Center for State Courts, 2013.
- Luykx, F. & M. Grapendaal, *Justitie in de buurt. Een evaluatie van vier experimenten*. Den Haag: WODC Onderzoeksnotities 1999 (1).
- Magaldi, Arthur M. 'Community Courts: Justice for Neighbourhoods', 9 *Ne. J. Legal Stud.* 1, 2001, p. 1-8.
- Malkin, Victoria, 'Community Courts and the Process of Accountability: Consensus and Conflict at the Red Hook Community Justice Center', 40 *Am. Crm. L. Rev.* 1573, 2003, 1573-1593.
- Mebius, Franciska, 'De rechter kan het ook zonder raadslieden', *Advocatenblad* 7 mei 2019.

- Moore, M.H., *Creating Public Value: Strategic Management Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- Moore, M.H., *Recognizing Public Value*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2013.
- Nederlandse Juristenvereniging, *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen van Coenraad, Ingelse, Van Ettehoven, Marseille, Crijns en Kool*, 2017.
- Nonet, P. & P. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row, 1978.
- Peeters, Timo & Hans Boutellier, *Een wereld in wijken te winnen, Over de justitiële functie bij sociale achterstand*, Utrecht 2020.
- Piepers e.a., *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld*, Research Memorandum Raad voor de rechtspraak 2020, 15 (2).
- Porter, Rachel, Michael Rempel & Adam Mansky, *What Makes a Court Problem-Solving?*, Center for Court Innovation 2010.
- Rooij, Benjamin van & Adam Fine, *The Behavioural Code: the Hidden Ways the Law makes us Better... or Worse*, Boston: Beacon Press (to be published in 2021).
- Ross, Stuart, *Evaluating Neighborhood Justice: Measuring and Attributing Outcomes for a Community Justice Program*, 499 Trends & Issues Crime and Criminal Justice 1 2015.
- Rovers, B. & Hoogeveen, C., *Landelijk kader voor de veiligheidshuizen*, Den Haag: WODC, 2016.
- Sander, Frank E. A., 'Varieties of Dispute Processing', in Levin and Wheller (eds), *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*, 1979.
- Silva, Chris, Evaluating Collaboration: The Solution to One Problem Often Causes Another, *Public Administration Review* May/June 2018, 472-478.
- Silverman, D., *Qualitative methodology & sociology*. Aldershot: Gower, 1985.
- Teeuwen, Marigo, Mieke Bruggeman, Merel Dirkse & Marijke Malsch, *Levenslange obstakels; een levensloopstudie naar licht verstandelijk beperkten in het strafrecht en in de zorg*, Amsterdam: NSCR, 2020.
- Thompson, Anthony C., 'Courting Disorder: Some Thoughts on Community Courts', 10 *Wash. U. J. L. & Pol'y* 63, 2000, 63-99.
- Verberk, S., *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak*, dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag: SDU 2011.
- Verberk, S. en Noordegraaf, M. Making court innovation work: experiences and lessons from New York, interview with Greg Berman, director Center for Court Innovation, November 13, 2018. *Rechtstreeks*, 2019 (1), p. 16-25.
- Verburg, André, 'De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Tijdschrift Conflictantering* 2013 (3), p. 19-23.

- Verburg, André, *Bestuursrechtspraak in balans; Bejegening, beslechting en bewijs*, Den Haag: Boom, 2019.
- Vranken, Jan & Marnix Snel, De civiele rechter in Nederland op de schopstoel, *Nederlands Juristenblad* 2019/687.
- Watson, Alan, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, 2nd edn, University of Georgia Press 1993 (1974).
- Weijters, G., S. Verweij, N. Tollenaar & J. Hill, *Recidive onder justitiabelen in Nederland; Verslag over de periode 2006-2018 (cahier 2019-10)*, Den Haag: WODC, 2019.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag 2017.

Informatiebrief over het onderzoek voor betrokkenen

Datum
8 september 2020

Telefoon
[Mobiel telefoonnummer]

Contactpersoon
[Naam]

E-mail
[E-mailadres]

Onderwerp
Evaluatieonderzoek Wijkrechtbank
Eindhoven

Beste mevrouw, heer,

De Universiteit van Amsterdam doet onderzoek naar de Wijkrechtbank Eindhoven. Wij doen dit onderzoek in opdracht van de Rechtbank Oost-Brabant.

Voor dit onderzoek wil ik u vriendelijk vragen of ik erbij mag zijn als uw zaak door de Wijkrechtbank Eindhoven wordt behandeld. Als u dat liever niet heeft, kunt u dat gerust tegen mij of tegen uw advocaat zeggen. Dat kan op elk moment van de procedure en het heeft geen gevolgen voor de behandeling van uw zaak.

Het doel van het onderzoek is om te kijken hoe de wijkrechtbank werkt en wat de wijkrechtbank kan betekenen voor mensen. In het onderzoeksverslag wordt uw naam niet genoemd. Ook zullen geen herkenbare details worden vermeld.

Wilt u meer weten over dit onderzoek? U kunt mij bellen (tel: 06-xxxxxx) of e-mailen: (xxx). Als u een klacht of opmerking heeft over het onderzoek, dan kunt u contact opnemen met mijn afdelingshoofd [Naam, e-mailadres en telefoonnummer]. Uw klacht of opmerking wordt vertrouwelijk behandeld.

Hartelijk dank als u wil deelnemen aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

[Naam]

Onderzoeker Universiteit van Amsterdam

Interviewvragenlijst betrokkenen

Introductie onderzoekers

Goedemiddag, mijn naam is .../.... Ik doe onderzoek naar de werkwijze van de Wijkrechtbank. Ik wil graag weten hoe jij de behandeling bij de Wijkrechtbank hebt ervaren. Wat je mij vertelt, vertel ik niet door (niet aan de rechter, OvJ, zelfs niet aan je advocaat). Jouw naam wordt niet genoemd in ons onderzoeksrapport.

Algemeen

Hoe gaat het nu met je?

Zitting

Jouw zaak is behandeld bij de Wijkrechtbank Eindhoven en ik ben heel benieuwd wat je ervan vond. Ik heb eerst wat vragen over de zitting, daarna over de procedure (en de hulp die je daarbij van je advocaat hebt gehad) en over de uitkomst van de zaak. Eerst maar eens de zitting.

Wat vond je van de zitting?

- Was het duidelijk wie wie was (wie de rechter was, de officier van justitie en wie de overige aanwezigen waren)?
- Was het voor jou begrijpelijk wat er gezegd werd? Kon je alles volgen en begrijpen tijdens de zitting?
- Vond je dat er goed naar je werd geluisterd?
- Wat vond je van hoe de rechter en de OvJ omgingen met jouw situatie? En de andere aanwezigen?
- Heb je alles kunnen zeggen wat je wilde zeggen?
- Had je dit verwacht (zoals het is gegaan)?

Procedure

In het begin van de procedure heb je met je advocaat besproken of jouw zaak door de Wijkrechtbank Eindhoven zou worden behandeld.

- Heb je getwijfeld of je toestemming zou geven voor behandeling door de wijkrechtbank? (bij twijfel: vind je dat er druk op je is uitgeoefend)?
- Heb je getwijfeld of je toestemming zou geven voor het delen van je gegevens?
- Heb je genoeg uitleg gekregen over de gang van zaken voordat je toestemming gaf?
- Hoe ging het contact met jouw advocaat?
- Van wie heb je verder steun gekregen tijdens de procedure? Wellicht van hulpverleners of mensen uit je eigen omgeving?

Uitkomst

- Wat vond je van de beslissing van de wijkrechtbank?
- Wat vond je van de voorwaarden die gesteld zijn?
- Lukt het je eigenlijk om je aan de voorwaarden te houden?
- Hoe loopt het contact met WIJ Eindhoven? Met welke hulpverleners heb je nog meer contact?

Algemeen

Tot slot heb ik nog een paar algemene vragen.

- Een rechter heeft normaal gesproken een toga aan, maar nu niet, was je dat opgevallen? Wat vind je ervan dat de rechter geen toga draagt? (hetzelfde geldt voor officier van justitie en advocaat)
- Maakt het jou uit of je naar de gewone rechter gaat, of naar de wijkrechtbank?
- En maakt het je uit waar de wijkrechtbank zitting houdt: in een wijkgebouw of in het gerechtsgebouw? In Eindhoven of Den Bosch?
- Vind je dat de Wijkrechtbank moet blijven, of niet? Waarom?
- Wat is volgens jou bijzonder aan de Wijkrechtbank?
- Heb jij vertrouwen in de rechtspraak?
- Is je vertrouwen in de rechtspraak veranderd na je behandeling bij de Wijkrechtbank?

Informatiebrief over het onderzoek voor professioneel betrokkenen

Datum
23 juni 2020

Telefoon
020-5253961

Contactpersoon
Dr. Nienke Doornbos

E-mail
n.doornbos@uva.nl

Onderwerp
Evaluatieonderzoek Wijkrechtbank
Eindhoven

Geachte mevrouw, mijnheer,

Via deze brief wil ik u vriendelijk vragen om deel te nemen aan een onderzoek naar werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven. Het betreft een onafhankelijk evaluatieonderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Rechtbank Oost-Brabant.

Doel van het onderzoek is om na te gaan hoe de procedure bij de wijkrechtbank verloopt en welke verbeteringen daarin eventueel kunnen worden aangebracht. Het onderzoek vindt plaats in de periode december 2019 – juni 2020.

Meer specifiek wil ik u vragen of ik u, samen met mijn collega Romy Hanoeman, mag interviewen over uw opvattingen over en ervaringen met de Wijkrechtbank Eindhoven. Wij zullen daarbij uw gegevens vertrouwelijk behandelen. Dat betekent dat u niet met naam en toenaam in rapportages wordt genoemd en dat uw gegevens niet aan derden worden verstrekt.

Het interview zal naar schatting 1,5 uur duren en kan plaatsvinden op een tijdstip en een locatie die u goed uitkomen.

Hopelijk heb ik u hiermee voldoende geïnformeerd. Uw eventuele bijdrage wordt zeer op prijs gesteld.

Met vriendelijke groet,

Nienke Doornbos
Onderzoekster Universiteit van Amsterdam

Interviewvragen professioneel betrokkenen Wijkrechtbank Eindhoven

N.B. De vragen over de doelstellingen en de totstandkoming van de pilot zijn alleen gesteld aan betrokkenen van het eerste uur.

Vooraf

- Doel onderzoek specificeren: inzicht krijgen in de werkwijze en effecten Wijkrechtbank Eindhoven
- Onafhankelijk onderzoek in opdracht van de Rechtbank Oost-Brabant
- Interviews worden geanonimiseerd en vertrouwelijk behandeld; onderzoeksgegevens komen alleen ter kennis van onderzoekers
- Geaggregeerde resultaten worden zonder vermelding van namen en zonder voor derden herkenbare gegevens gepubliceerd in de vorm van evaluatierapport en (wetenschappelijke) publicaties

Achtergrond betroukens

- Kunt u kort iets vertellen over uw achtergrond? Hoe lang bent u al werkzaam voor de rechtspraak/OM/Gemeente? In welke functie(s)? Op welke rechtsgebieden? Nevenfuncties?
- Op welke wijze bent u betrokken geraakt bij de wijkrechtbank? Was dat op eigen initiatief of bent u gevraagd? Zo ja, door wie? In welk stadium bent u betrokken geraakt?
- Wat waren uw overwegingen om betrokken te zijn bij de wijkrechtbank? Welke verwachtingen had u destijds over de wijkrechtbank?

Doelstelling(en) wijkrechtbank

- Wat is/zijn volgens u de belangrijkste doelstelling(en) van de wijkrechtbank?
- Is/zijn die doelstelling(en) in de loop der tijd veranderd?
- Zijn er verschillende opvattingen over wat de doelstellingen zijn? Waaruit blijkt uit? Wat houden die opvattingen in?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste criteria aan de hand waarvan het succes van de wijkrechtbank bepaald kan worden? Waar zouden wij (onderzoekers) vooral op moeten letten?

Doelgroep(en)

- Welke doelgroep(en) beoogt de wijkrechtbank te bereiken? Hebben zich m.b.t. de beoogde doelgroep in de loop van de tijd veranderingen voorgedaan?
- Hoe worden zaken geselecteerd voor de wijkrechtbank? Hebben zich hierin veranderingen voorgedaan in de loop der tijd?
- Hoe kijkt u aan tegen de wijze waarop zaken worden geselecteerd? Wat gaat goed en wat kan nog beter?

Interviewvragen professioneel betrokkenen

Wijkrechtbank Eindhoven

- Heeft u de indruk dat verdachten altijd vrijwillig voor behandeling van de wijkrechtbank kiezen? Heeft u de indruk dat ze ook begrijpen wat dat inhoudt en welke consequenties daaraan vast kunnen zitten? Wat kan er evt. nog verbeterd worden aan dit proces?
- Zijn er ook verdachten die niet instemmen met behandeling van hun zaak door de wijkrechtbank? Welke redenen voeren zij aan? Hoe kijkt u daar tegenaan?
- Op welke wijze zouden de zaken worden afgehandeld indien de wijkrechtbank niet zou bestaan? Kunt u dit nagaan voor de drie zaken die u het laatst behandeld heeft?
- Worden ook slachtoffers of andere belanghebbenden bij de behandeling van de zaak door de wijkrechtbank betrokken? Hoe kijkt u daar tegenaan?

Procesevaluatie

- Hoe is de besluitvorming ten aanzien van het instellen van de wijkrechtbank verlopen?
- Hoe is het ontwikkelproces van de pilot verlopen? Wat waren belemmerende of juist bevorderende factoren?
- Hoe verloopt de fase van uitvoering van de pilot sinds de officiële start op 1 januari 2020?
- Wordt de pilot naar uw mening uitgevoerd volgens plan? Op welke wijze wijkt de uitvoering af? Hoe kijkt u daar tegenaan?
- Hoe kijkt u aan tegen de doorlooptijden van zaken binnen de wijkrechtbank?
- Op welke punten van uitvoering is verbetering mogelijk/noodzakelijk?

Samenwerking ketenpartners

- Hoe hebben in de beginperiode de contacten met ketenpartners plaatsgevonden? Hoe zijn die contacten nu? Wat gaat goed en wat kan beter in de communicatie met ketenpartners?
- Hoe hebben in de beginperiode de contacten met advocaten plaatsgevonden? Hoe zijn die contacten nu? Wat gaat goed en wat kan beter in de communicatie met advocaten?
- Bent u het eens met welke ketenpartners wel en niet betrokken zijn bij de wijkrechtbank? Welke veranderingen zou u evt. op dit punt wensen? En waarom?

Effecten van de wijkrechtbank

- Kunt u een voorbeeld geven van een zaak die op succesvolle wijze is behandeld door de wijkrechtbank? Wat zou in deze zaak de uitkomst zijn geweest indien die niet door de wijkrechtbank zou zijn behandeld?
- En de omgekeerde situatie: heeft u ook een voorbeeld van een zaak die net zo goed of beter voor de gewone rechter behandeld had kunnen worden? Zo ja, waarom?

- Wie bepaalt aan de hand van welke maatstaf of de procedure is vastgelopen of wordt doorgezet? Wat gebeurt er dan in die zaken?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste effecten van de wijkrechtbank? Waaruit blijkt dat? Op welke punten zou de wijkrechtbank nog meer effect kunnen sorteren? Wat moet er dan verbeteren?
- Wat zijn naar uw mening de belangrijkste kosten en baten van de Wijkrechtbank Eindhoven?
- Heeft u het idee dat binnen de wijkrechtbank duurzame oplossingen gevonden kunnen worden voor overlastgevend en normoverschrijdend gedrag?

Heeft u de indruk dat u voldoende maatwerk kan leveren in de zaken voor de wijkrechtbank?

Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen de voorwaarden die aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden? Zijn die werkbaar voor betrokkenen? Zijn ze uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar? Zijn ze proportioneel in het licht van de aard van het vergrijp? Zo niet, is dat volgens u wel/niet problematisch? Waarom (niet)?

Is naar uw mening de rechtsbescherming voor de betrokkene voldoende gewaarborgd binnen de procedure voor de wijkrechtbank? Op welke punten ziet u verschillen met de procedure voor de gewone rechtbank?

Welke mogelijke complicaties kunnen zich voordoen als afspraken niet worden nagekomen door betrokkenen en ze evt. alsnog moeten voorkomen? Bijv. nemo-teneturbeginsel, zwijgrecht, proportionaliteit?

Heeft u de indruk dat de werkwijze van de wijkrechtbank recht doet aan de belangen en rechten van slachtoffers en derden?

Heeft u de indruk dat de oprichting van de wijkrechtbank merkbare effecten heeft voor de wijk? Zo ja, welke effecten? Waaruit blijkt dat?

Heeft het naar uw idee meerwaarde dat de Rechtbank in de wijk zit? Zijn er ook onverwachte effecten of wenselijke of onwenselijke neveneffecten? Welke?

Kernwaarden van de rechtspleging

Welke voor- en nadelen ziet u aan de rol die de rechter vervult binnen de wijkrechtbank?

Interviewvragen professioneel betrokkenen Wijkrechtbank Eindhoven

En de officier van justitie?

Hoe kijkt u aan tegen het gezag van de rechter in deze buurthuissetting?

Hoe kijkt u er tegenaan dat de rechter (en niet een van de ketenpartners) de regierol vervult? Is dat noodzakelijk en wenselijk? Zou een dergelijk project ook denkbaar zijn zonder de betrokkenheid van een rechter?

Algemeen eindoordeel

Zou de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven regionale of landelijke navolging moeten krijgen? Wat zou daarvoor nog evt. verbeterd moeten worden?

Welke elementen uit de werkwijze van de wijkrechtbank zouden naar uw idee (zeker) behouden moeten blijven? En hoe?

Bemerkt u bepaalde weerstanden tegen de wijkrechtbank bij collega's of ketenpartners? Hoe zouden die evt overwonnen kunnen worden?

Wat moet er gebeuren om de opschaling van het experiment een succes te laten worden?

Hartelijk dank voor uw deelname!

Overzicht van kenmerken per zaak

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene								Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	Lichamelijk	
1	Huisvredebreuk, mishandeling en bedreiging									Aanstellen bewindvoerder en in gesprek met woningbouwvereniging.
2	Mishandeling; ten onrechte 112 bellen									Betalen schadevergoeding en meewerken aan hulpverlening GGZe
3	Vervaardiging middelen									Geen bijzondere voorwaarden
4	Onbekend									WIJ Eindhoven en De Doorpakkers, het volgen van een coping training.
5	Verduistering									WIJ Eindhoven, schadevergoeding betalen
6	Bedreiging									Woonbedrijf zet ontruimingsprocedure stop, WIJ Eindhoven doet een zorgaanvraag, bewindvoerder wordt ingesteld.
7	Mishandeling en bedreiging									Onbekend
8	Bedreiging									Diagnostiek intelligentieonderzoek, WIJ Eindhoven, meewerken aan een training

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene							Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	
9	Vervaardiging middelen								WIJ Eindhoven en overzicht geven betalingsregeling
10	Bedreiging en mishandeling								WIJ Eindhoven en schadevergoeding betalen
11	Mishandeling								Ambulante zorg, meewerken traject Wooninc (begeleid wonen)
12	Mishandeling								WIJ Eindhoven, behandeling GGZe
13	Vervaardiging middelen en diefstal								Traject schuldsanering
14	Vernieling								WIJ Eindhoven en traject woonruimte Traverse (begeleid wonen)
15	N.v.t. (art. 96 Rv)								Art. 96 Sv
16	Onbekend								Geen bijzondere voorwaarden
17	Mishandeling en bedreiging								Geen bijzondere voorwaarden
18	Diefstal								Meldplicht reclas- ring, ambulante behandeling Novadic Kentron, klinische opname detox, meewerken met regieteam.

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene								Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	Lichamelijk	
19	Huis- of lokaalvredebreu									Reclassering neemt Scil af, neemt contact op met bewindvoerder en zoekt naar een baan
20	Diefstal									Novadic Kentron en woonbegeleiding
21	Vernieling									Ambulante behandeling, opvoedondersteuning
22	Diefstal									Meldplicht reclasering, opname in zorginstelling, ambulante behandeling, begeleid wonen, meewerken aan middelencontrole
23	Diefstal en (faciliteren) illegale prostitutie	?								Meldplicht reclasering en toezicht, ambulante behandeling Novadic Kentron, begeleid wonen, schuldhulpverlening, meewerken aan middelencontrole
24	Mishandeling en bedreiging									Meldplicht reclasering en toezicht, ambulante behandeling

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene								Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	Lichamelijk	
25	Mishandeling, huis- of lokaalvredebreuk en vernieling									Geen bijzondere voorwaarden.
26	Mishandeling									Meldplicht reclassering, meewerken begeleiding WIJ Eindhoven, meewerken aan doorverwijzingen forensische behandeling via GGZE
27	Mishandeling									Ambulante behandeling en meldplicht reclassering
28	Diefstal en belediging									Aanmelding maatjesproject, klinische opnamem Novadic, reclassering maakt een reclasseringsrapport, WIJ-Eindhoven vraagt woonbegeleiding aan
29	Diefstal									Praktijkhulp van de huisarts, eventueel psycholoog.
30	Vernieling, bedreiging en schennis eerbaarheid									Geen bijzondere voorwaarden, zorgmachtiging

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene								Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	Lichamelijk	
31	Diefstal									Meldplicht reclas- sing, ambulante behandeling, begeleid wonen, meewerken aan schuldhulpverlening, drugsverbod, alcoholverbod
32	Schennis van de eerbaarheid									Ambulante behande- ling Novadic Kentron
33	Vernieling en mishandeling									Behandeling Novadic Kentron
34	Diefstal									Doorgaan met behandeling Novadic Kentron, meewerken met begeleiding vanuit WIJ Eindhoven
35	Bedreiging									Meldplicht reclasse- ring, gedragsinter- ventie agressiebe- heersing, ambulante behandeling, begeleid wonen, drugsverbod, alcoholverbod
36	Diefstal									Begeleid wonen, Nodadic Kentron, Diagnostiek
37	Diefstal									Schuldhulpverlen- ing en meewerken met WIJ Eindhoven

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene							Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	
38	Brandstichting								Meldplicht reclas- sing, ambulante behandeling, begeleid wonen.
39	Diefstal								Meldplicht reclas- sing, gedragsinter- ventie cognitieve vaardigheden, ambulante behande- ling, begeleid wonen, schuldhulpverlening
40	Diefstal								Meldplicht reclas- sing, ambulante behandeling, begeleid wonen, meewerken aan schuldhulpverlening, middelencontrole
41	Bedreiging								Contact met WIJ Eindhoven (maar niet in gedwongen kader)
42	Vernieling								Een behandeling bij De Omslag en diagnostiek.
43	Diefstal								Meldplicht reclas- sing, ambulante behandeling, meewerken aan middelencontrole, behandeltraject bemoeizorg, contactverbod

Zaak	Verdacht van	Problematiek betrokkene								Bijzondere voorwaarden
		Psychisch	Schulden	Eenzaamheid	Relatie- problemen	Voogdij	Wonen	Verslaving	Lichamelijk	
44	Diefstal									Meldplicht reclas- sing, ambulante behandeling, meewerken aan schuldhulpverlening, dagbesteding
45	Schennis eerbaarheid									Geen bijzondere voorwaarden.
46	Vernieling, huisvredebreuk en bedreiging									Meldplicht reclasse- ring, ambulante behandeling, begeleid wonen, meewerken aanschuld- hulpverlening
47	Overtreding contactverbod									Zaak nog niet afgerond
48	(poging tot) diefstal									Zaak nog niet afgerond
49	Nog niet in dossier									Zaak nog niet afgerond
50	Belediging									GGze, Novadic Kentron

