

Suzan Verberk

Rechter onder de mensen?

Over de externe oriëntatie van de rechterlijke
macht in Californië

Inhoudsopgave

Voorwoord	6		
1 Introductie onderzoek	8		
1.1 Aanleiding	8		
1.2 Onderzoeksdoelstelling	9		
1.3 Common law versus civil law	9		
1.4 De onderzoeks aanpak	10		
2 Achtergrond, aanleiding en activiteiten	12		
2.1 Rechtspraak in Californië	12		
2.1.1 Aantallen	12		
2.1.2 Drie lagen	13		
2.1.3 De Judicial Council en de Administrative Office of the courts	15		
2.2 Court and Community Collaboration: de aanleiding	15		
2.3 Court and community collaboration: de definitie	16		
2.3.1 Een multi-interpretabel begrip	16		
2.3.2 Vier vormen van CCC	17		
2.3.3 Intensiteit en richting samenwerking	17		
2.4 Bespreking initiatieven	18		
3 Maatschappelijke consultatie	20		
3.1 Vruchtbare bodem	20		
3.2 Planningssystematiek	21		
3.3 Inbreng van de community	22		
3.4 Vertaling inbreng community in plannen	26		
3.5 Implementatie, monitoring en evaluatie	28		
3.5.1 Implementatie	28		
3.5.2 Monitoring	29		
3.5.3 Evaluatie	29		
3.6 Betrokkenheid rechtelijke macht en bevolking	29		
3.6.1 De rechterlijke macht	29		
3.6.2 De samenleving	30		
3.7 Effectiviteit	30		
4 De klantgerichte rechtbank	34		
4.1 Klantvriendelijkheid en gebruiksgemak	34		
		4.2 Rechtshulp	35
		4.2.1 De noodzaak	35
		4.2.2 Family Law Facilitators	36
		4.2.3 Family Law Information Centra	38
		4.2.4 Self Help Centra	39
		4.2.5 Public Law Libraries	42
		4.3 Betrokkenheid rechtelijke macht en bevolking	42
		4.3.1 De rechterlijke macht	42
		4.3.2 De samenleving	43
		4.4 Effectiviteit	44
		4.4.1 Klantenservice	44
		4.4.2 Rechtshulp	45
		5 Voorlichting en educatie	50
		5.1 Jong geleerd...	50
		5.1.1 First impressions & Team Teaching Civics class in Los Angeles	50
		5.1.2 On My Honor	51
		5.1.3 Vergroten van de opbrengst	52
		5.2 Voorlichting aan overige doelgroepen	53
		5.3 Betrokkenheid rechterlijke macht en samenleving	54
		5.3.1 De rechterlijke macht	54
		5.3.2 De samenleving	55
		5.4 Effectiviteit	55
		6 Coöperatieve rechtspraak	58
		6.1 De ontstaansgeschiedenis: drug courts als drijvende kracht	58
		6.2 Kenmerken van coöperatieve rechtspraak	60
		6.3 Vormen van coöperatieve rechtspraak	63
		6.3.1 Drug courts	64
		6.3.2 Community courts	64
		6.3.3 Youth courts	65
		6.3.4 Homeless courts	66
		6.3.5 Mental health courts	66
		6.3.6 Domestic violence courts	67
		6.4 Betrokkenheid rechterlijke macht en samenleving	67
		6.4.1 De rechterlijke macht	67
		6.4.2 De samenleving	70
		6.5 Effectiviteit	72
		6.5.1 Evaluatie Youth courts	73
		6.5.2 Evaluatie van drug courts	73

7	Effectiviteit en publiek vertrouwen	78	Deel II Problem solving courts in actie	
7.1	Terug naar de doelstelling	78	A Donald P. McCullum Youth Court	122
7.1.1	Verbeterde dialoog	79	1 De filosofie	122
7.1.2	Reageren op maatschappelijke behoeften	80	2 De organisatie	124
7.1.3	Meer begrip	82	3 De deelnemers	124
7.1.4	Conclusie	83	4 Het proces	125
7.2	Publiek vertrouwen als metadoelstelling	83	Verwijzing naar MYC	126
7.3	Het vertrouwen gemeten	84	Pre-hearing	126
7.4	De determinanten van publiek vertrouwen	85	De zitting	128
7.4.1	Het reservoir aan vertrouwen	86	Uitvoering van de sanctiecomponenten	132
7.4.2	De betekenis van andere variabelen	86	Verskil in aanpak	134
7.5	De determinanten van publiek vertrouwen in Californië	88	5 Het vrijwilligerstraject	134
7.6	De determinanten van publiek vertrouwen en CCC	90	6 Evaluatie	135
			Exit-gesprek met Peter	136
8	Randvoorwaarden en dilemma's	96	7 Beschouwing	138
8.1	Randvoorwaarden	96	Doorverwijzing door de politie	138
8.1.1	Betrokkenheid gemeenschap	96	Kwaliteit van de 'youth attorneys'	138
8.1.2	Budget & ondersteuning	97	Het functioneren van de jury	139
8.1.3	Leiderschap en enthousiasme	98	Mensen en middelen	139
8.1.4	Steun onder de rechterlijke macht	99	Samenwerking met partners in het regulier jeugdstrafrecht	139
8.2	Dialoog of afstand?	99		
8.2.1	Dilemma van de rechter: openheid versus onpartijdigheid en neutraliteit	99	B Het San Francisco Drug Court	142
8.2.2	Dilemma van de rechterlijke macht: openheid versus legitimiteit	100	1 De filosofie	142
8.3	De ethische voetangels van rechtshulp	100	2 De organisatie	142
8.3.1	Dilemma van de rechter: hulp versus onpartijdigheid	100	San Francisco Superior Court	142
8.3.2	Dilemma van de rechterlijke macht: hulp versus advies	101	3 De deelnemers	144
8.4	De dilemma's van problem solving	102	4 Het proces	145
8.4.1	Dilemma rechterlijke macht: pragmatisten versus puristen	103	Toelating	145
8.4.2	Dilemma's van de rechter: aantasting van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid	106	Therapie	148
8.5	Conclusie	109	Rechtspraak	148
			Beëindiging	150
9	Slotbeschouwing: relevantie voor Nederland	110	5 Evaluatie	151
9.1	Inspirerend voorbeeld	110	6 Beschouwing	153
9.2	De Nederlandse kloof	110		
9.3	De luisterende rechter	112	Bijlagen	
9.4	De educatieve rechter	113	Bijlage 1 Gesprekspartners	154
9.5	De faciliterende rechter	114	Bijlage 2 Literatuur	156
9.6	De probleemoplossende rechter	115		
9.7	Tot slot	117	Auteursinformatie	162

Voorwoord

The courts do not know what the public expects and the public doesn't understand what the courts do.
Judicial Council of California, 2000

De kloof tussen samenleving en rechterlijke macht vormt eind jaren negentig voor de Judicial Council van Californië de aanleiding tot het 'Court and Community Collaboration Program'. Met de ambitieuze doelstelling om het publiek vertrouwen in de rechtspraak te vergroten werden tal van initiatieven gestart om de rechterlijke macht responsiever te maken. Ook in Nederland klinkt de laatste jaren een steeds krachtiger pleidooi voor een meer extern georiënteerde rechterlijke macht. Over de concrete invulling hiervan ontbreekt het tot op heden aan inspirerende voorbeelden. Bestaande ideeën richten zich vaak op een enkel thema, zoals versterking van de lekeninbreng in de rechtspleging, en zijn meestal abstract geformuleerd.

De discussie over een meer extern georiënteerde rechterlijke macht zou dan ook gebaat zijn bij inzicht in de ervaringen die hiermee elders zijn opgedaan. In opdracht van de Raad voor de rechtspraak heb ik daarom in de periode van september 2003 tot en met december 2004 ter plekke onderzoek gedaan naar de activiteiten die in Californië onder de noemer van 'court and community collaboration' zijn ondernomen. De opdracht van de Raad was na te gaan welke wereld er achter de mooie woorden van het programma schuilgaat en in hoeverre de aansprekende doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. In dit rapport doe ik verslag van mijn bevindingen.

De diversiteit van activiteiten die in het kader van court and community collaboration zijn ondernomen, is enorm. Van publieksbijeenkomsten en rechters voor de klas tot mobiele rechtbanken en burgers die rechtspreken. Vanzelf gaat dit overigens niet. In dit rapport zal duidelijk worden dat het niet altijd even gemakkelijk is om het grote publiek bij de rechtspraak te betrekken. Ook staan niet alle rechters in de rij om zich onder de mensen te begeven.

De Californische initiatieven passen niet zonder meer in de Nederlandse rechtscultuur. Maar dit neemt niet weg dat de beschrijving en kritische beschouwing van de bestudeerde initiatieven, volop aanknopingspunten bieden voor een Nederlandse discussie over een meer responsieve rechterlijke macht. Daarbij dient bedacht te worden dat het doel van het onderzoek niet is het court and community collaboration programma te kopiëren. Veeleer is het de bedoeling de gedachtevorming te stimuleren op grond van prikkelende praktijkervaringen. Dit vraagt om een open houding van de Nederlandse rechterlijke macht – maar ook dat valt onder 'externe oriëntatie'.

Op deze plek wil ik iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek van harte bedanken. Allereerst wil ik het 'Center for the Study of Law and Society' van de 'University of California Berkeley' hartelijk bedanken voor de geboden gastvrijheid. De inspirerende omgeving van het Center, waar ik als 'visiting scholar' verbleef, heeft zeker bijgedragen aan het plezier waarmee ik het onderzoek heb uitgevoerd. Daarnaast gaat mijn dank uit naar iedereen

die tijd heeft vrijgemaakt voor een interview of die me de gelegenheid heeft geboden om vergaderingen en rechtszittingen bij te wonen. Speciale dank gaat daarbij uit naar rechters en andere medewerkers van de 'superior courts' van Alameda en van San Diego, de staf van het Donald P. McCullum Youth Court en de staf van het San Francisco Drug Court

De begeleidingscommissie heeft haar naam eer aangedaan door op strategische momenten mee te denken over de richting van het onderzoek. Ik wil de leden van de commissie hartelijk danken voor hun inspirerende en opbouwende kritiek. Het voorzitterschap van de begeleidingscommissie lag bij Albert Klijn (Raad voor de rechtspraak). Ook buiten de bijeenkomsten van de commissie om wisten zijn scherpe inzichten mij te bereiken. Voorts bestond de begeleidingscommissie uit Leny de Groot-van Leeuwen (Radboud Universiteit), Frits Lauwaars (rechtbank Amsterdam) en Nick Huls (Erasmus Universiteit). Van laatstgenoemde heb ik tijdens het onderzoek dankbaar gebruik gemaakt als klankbord.

Judith van Erp wil ik bedanken voor het lezen en van zeer nuttig commentaar voorzien van enkele hoofdstukken van dit rapport. Tot slot ben ik Theo Kleijn zeer erkentelijk voor de correctie van de drukproeven.

Suzan Verberk



Introductie

In Nederland gaan de laatste jaren steeds vaker stemmen op voor een meer extern georiënteerde rechterlijke macht. Reden voor de Raad voor de Rechtspraak om te kijken naar de ervaringen die hiermee elders zijn opgedaan. In paragraaf 1.1 wordt het Californische 'Court and Community Collaboration Program' geïntroduceerd als een interessant voorbeeld van de wijze waarop aan een meer responsieve rechtspraak invulling gegeven kan worden. Paragraaf 1.2 beschrijft de onderzoeksdoelstelling. Paragraaf 1.3 staat stil bij het gegeven dat het Amerikaanse systeem van 'common law' wezenlijk afwijkt van het Nederlandse systeem van 'civil law' maar ondanks, of zelfs dankzij, de verschillen het Californische programma interessant is voor Nederland. Paragraaf 1.4 besluit met een uiteenzetting van de onderzoeksaanpak.

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse rechtspraak de nodige organisatorische wijzigingen ondergaan. Denk in dit verband aan het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie en de instelling van de Raad voor de rechtspraak in 2002. Na deze periode van interne oriëntatie besloot de Raad in zijn eerste Strategische Agenda (2002-2005) dat het tijd was om de blik naar buiten te richten. Versterking van de externe oriëntatie van de rechtspraak is op deze agenda dan ook beleidsprioriteit nummer één. Dienstverlening, communicatie en verantwoording zijn sleutelbegrippen voor een moderne rechterlijke macht die zich bewust is van haar positie in de samenleving en bereid is rekening te houden met "gerechtvaardigde wensen vanuit die samenleving".¹ Ook in de tweede Strategische Agenda (2005-2008) is één van de centrale vragen hoe de betrokkenheid van de burger bij de rechtspraak vergroot kan worden.

Daarmee sluit de Raad aan bij een zowel in de maatschappij als in de wetenschap gevoelde behoefte. In de media wordt met de nodige regelmaat het beeld gepresenteerd van

een wereldvreemde rechtspraak die onvoldoende op de hoogte is van wat er onder burgers leeft, met name wanneer het gaat om onveiligheidsgevoelens van burgers en opvattingen over de strafmaat. Ook veel wetenschappers zijn van mening dat de rechterlijke macht het contact met de samenleving heeft verloren en dat het noodzakelijk is om de band tussen beide te herstellen.² De redenering luidt dat een rechterlijke macht die onvoldoende binding heeft met de maatschappij, zich te gedistantieerd opstelt, het risico loopt de waardering en het vertrouwen van de burger te verliezen.

Hoewel er een redelijke mate van consensus is over de noodzaak tot een meer extern georiënteerde en responsieve rechterlijke macht, zijn concrete ideeën in Nederland over de wijze waarop hieraan vorm gegeven kan worden schaars. Het ligt dan ook voor de hand om ter inspiratie te kijken naar initiatieven die elders zijn ontplooid. Een interessant initiatief, waarbij de maatschappelijke oriëntatie van de rechterlijke macht centraal staat, is het 'Court and Community Collaboration Program' van de Californische Judicial

Council. Court and community collaboration (ccc) kan gedefinieerd worden als:

"A wide variety of activities through which the courts interact with individuals and organizations in their communities to enhance a dialogue between the courts and the people they serve, to respond to community needs, and to increase public understanding and support for the courts."³

De doelstelling van het programma is zeer ambitieus: niet alleen streeft de Judicial Council naar een meer effectieve en meer efficiënte rechtspraak, tegelijkertijd beoogt het programma het vertrouwen in de rechtspraak te vergroten.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

Hét doel van het onderzoek naar ccc is te leren van de innovatieve Californische initiatieven en de discussie in Nederland over een meer maatschappelijk georiënteerde rechterlijke macht te bevorderen. Welke activiteiten zijn er onder de noemer van ccc geïnitieerd? Hoe kregen deze activiteiten in de praktijk vorm? Welke obstakels moesten daarbij worden overwonnen? Hoe succesvol waren de initiatieven en welke succes- en faalfactoren kunnen daarbij worden geïdentificeerd? Deze vragen staan centraal in het onderhavige rapport, waarbij aandacht zal worden besteed aan de (ethische) dilemma's waarmee de rechter en de rechterlijke macht kunnen worden geconfronteerd. Immers, een rechterlijke macht die zijn 'verheven' positie verlaat en zich onder de mensen begeeft, komt terecht in een maatschappelijk krachtenveld waar normen en waarden afwijken van het magistratelijk ethos dat de rechter van oudsher kenmerkt.

1.3 Common law versus civil law

Het rechtssysteem in de Verenigde Staten is fundamenteel anders georganiseerd dan in Nederland. Zo wordt het Amerikaanse model van 'common law' in tegenstelling tot het Nederlandse model van 'civil law' gekenmerkt door juryrechtspraak en gekozen rechters.⁴ Voorts is het uitvoerig door Kagan beschreven systeem van 'adversarial legalism' karakteristiek voor de 'American way of law'.⁵ Onder het systeem van 'adversarial legalism' worden conflicten al snel in de juridische sfeer getrokken. De 'sue'-cultuur die daarvan het gevolg is, wordt gevoed door een zeer ondernemende en agressief opererende advocatuur. Daarbij laat de rechter het juridische 'gevecht' over aan de advocaten en neemt hij zelf een lijdelijke positie in.⁶ Dit in tegenstelling tot het Europese continent waar rechtspraak niet volgens het 'adversarial' maar het 'inquisitorial' model plaatsvindt.⁷ De Amerikaanse 'sue'-cultuur wordt voorts bevorderd doordat de gang naar de rechter relatief makkelijk is, onder andere door de in groten getale aanwezige advocaten die in veel civiele zaken op commissiebasis ('no cure, no pay') werken.⁸ Dit wordt nog eens versterkt doordat, zeker in vergelijking met Nederland, in veel gevallen partijen ook zonder procesvertegenwoordiging hun zaak kunnen bepleiten. Tot slot is het voor een goed begrip van de Amerikaanse rechtscultuur van belang te realiseren dat deze wordt gekenmerkt door een sterk gefragmenteerde, decentrale overheid en rechterlijke macht.

Sommigen zullen vraagtekens plaatsen bij de keuze om onderzoek naar de externe oriëntatie van de rechter te laten plaatsvinden in een rechtssysteem dat zo duidelijk afwijkt van

¹ Raad voor de rechtspraak, 2002

² Zie hiertoe onder andere het themanummer 'Rechter en samenleving' van Justitiële Verkenningen in 2003.

³ McBeth & Stump, 1999:22, vol. 38, no. 4, p. 22

⁴ Overigens wordt in Californië het merendeel van de rechters benoemd en niet gekozen (zie 2.1.2).

⁵ Kagan, 2001:ix

⁶ De gepresenteerde tegenstelling tussen het prototype lijdelijke Amerikaanse rechter en het prototype actieve Europese rechter doet geen recht aan het feit dat veel rechters in Europa zich wel degelijk lijdelijk opstellen – zoals de Nederlandse civiele rechter – en veel rechters in de VS minder lijdelijk zijn dan doorgaans wordt verondersteld. Zo betoogt Chayes reeds in 1978 dat de VS niet de 'investigative judge' van continentale modellen kent, "[but] we have left the passive arbiter of the traditional model a long way behind" (Chayes, 1978).

⁷ Voor een goede bespreking van het adversarial versus het inquisitorial model zie M. Damaska, 1975.

⁸ Interview Martin Shapiro, UC Berkeley

het onze. Maakt dit het niet onmogelijk de resultaten te 'vertalen' naar de Nederlandse situatie? De verschillen zijn inderdaad groot, maar in dit geval winnen de voordelen het van de nadelen. Op zoek naar inspirerende ideeën is het logisch om te kijken naar een omgeving waar externe oriëntatie welhaast zit 'ingebakken' in het systeem. Het Amerikaanse 'common law' systeem is immers in zijn aard responsiever dan het Europese en ook Nederlandse 'civil law' systeem. Selznick formuleert het als volgt: in een systeem van common law "judges are expected to adapt legal principles to new realities, consulting the usages and the values of community."⁹ Daar komt bij dat het niet de bedoeling is om de Californische initiatieven over te nemen en rechtstreeks te kopiëren, maar om creatieve en vernieuwende ideeën op te doen voor de Nederlandse rechtspraak. Sommige initiatieven zullen noch passend, noch toepasbaar zijn in de Nederlandse context. Anderzijds kunnen ontwikkelingen in Californië de ogen openen voor ideeën waar we in Nederland, gezien onze rechtsculturele bagage, niet snel op zouden komen. En waar dan beter ons licht op te steken dan in Californië, een staat die gezien kan worden als de bakermat van rechterlijke vernieuwing, zoals bijvoorbeeld op het terrein van 'alternative dispute resolution'(ADR).¹⁰

1.4 De onderzoeks aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2003 tot en met december 2004. Daarbij zijn drie verschillende onderzoeksmethoden toegepast: documenten- en literatuurstudie; persoonlijke gesprekken en interviews; en (participerende) observatie.

Documenten- en literatuurstudie

Ter oriëntatie op het onderzoek heb ik allereerst een literatuurstudie verricht naar het functioneren van het Amerikaanse rechtssysteem in z'n algemeenheid¹¹ en het Californische systeem in het bijzonder. De website van de Judicial Council van Californië bevat een schat aan informatie met betrekking tot de activiteiten en initiatieven van de Californische rechterlijke macht, zie: www.courtinfo.ca.gov. Gedurende het onderzoek heb ik deze website veelvuldig geraadpleegd. Ten behoeve van een globaal beeld van CCC in Californië heb ik voorts de op schrift vastgelegde plannen van ongeveer twintig van de in totaal 58 'superior courts' bestudeerd. Aanvullend schriftelijk materiaal is verkregen tijdens gesprekken en interviews.

Interviews en gesprekken

Ten behoeve van dit onderzoek heb ik ruim veertig interviews afgenomen. Voor het merendeel gaat het hierbij om 'face to face'-interviews, hoewel ook enige telefonische interviews zijn gehouden. Naast formele interviews heb ik tijdens rechtbankbezoeken en observatie van (rechterlijke) activiteiten veel informatie ontleend aan meer informele gesprekken.

(Participerende) observatie

De methode van (participerende) observatie is met name toegepast bij het onderzoek naar de zogenaamde 'problem-solving courts', in het bijzonder het 'drug court' van San Francisco en het 'youth court' in Alameda. Ik heb daarnaast door rechtbanken georganiseerde publieksbijeenkomsten bijgewoond zoals een 'court & community round table' en een 'youth forum'. Ook heb ik vergaderingen bijgewoond van het 'Community focused court planning

team' in Alameda en heb ik in deze rechtbank, evenals in de rechtbanken van San Diego en San Francisco, zittingen bijgewoond.

In het onderzoek is niet gestreefd naar een generaliseerbaar beeld voor heel Californië. Veeleer heb ik na een eerste verkenning een aantal activiteiten en initiatieven bestudeerd waarvan het innovatiegehalte voor de Nederlandse rechterlijke macht het grootst werd geacht. In een tweetal counties heeft een meer diepgravend onderzoek plaatsgevonden: Alameda County en San Diego County. De keuze voor deze counties werd ingegeven door de vele interessante initiatieven op het terrein van CCC en door de cultuurverschillen tussen de rechtbanken in deze twee counties. De Alameda 'bench' kenmerkt zich door een groot aantal progressieve rechters. De leiding binnen deze rechtbank spreekt zich nadrukkelijk uit voor een grotere maatschappelijke oriëntatie van de rechterlijke macht, een boodschap die bij velen in de rechtbank in goede aarde valt. De rechtbank van San Diego is duidelijk behoudender. Hoewel ook deze rechtbank is betrokken bij verschillende activiteiten die gekwalificeerd kunnen worden als CCC, is het doorgaans niet de rechterlijke macht maar een ketenpartner die daartoe het initiatief heeft genomen.

De president van de rechtbank van San Diego is van mening dat de rechterlijke macht zich moet beperken tot haar kerntaak; uitgebreide interactie met de bevolking past niet in dit beeld. Tot slot is een aantal 'problem-solving courts' nader onder de loep genomen. In dit kader heb ik in San Francisco en Alameda een dieptestudie uitgevoerd naar respectievelijk het San Francisco Drug Court en het Donald P. McCullum Youth Court.

⁹ Kagan, 2001:xiv, citing Selznick, 1992:463

¹⁰ De ADR-beweging die wereldwijd heeft postgevat is ontstaan in Californië.

¹¹ In dit verband was 'Law and Justice: An introduction to the American legal system' van Abadinsky (2003) van groot praktisch nut. Daarnaast voorzag het vak 'Legal Institutions' van Robert Kagan (onderdeel van het onderwijsprogramma 'Jurisprudence and Social Policy' van UC Berkeley) in het herfstsemester van 2003 in een uitstekende introductie tot het Amerikaanse rechtssysteem.

Achtergrond, aanleiding en activiteiten

Voor een goed begrip van de context waarin court and community collaboration opereert, is enige informatie nodig over de wijze waarop de rechtspraak in Californië is georganiseerd. Daarom zal in paragraaf 2.1 een korte beschrijving worden gegeven van de omvang en structuur van de Californische rechterlijke macht. Tevens gaat deze paragraaf in op de taken van de Judicial Council van Californië en het Administrative Office of the Courts. Paragraaf 2.2 beschrijft de aanleiding tot court and community collaboration. Dit hoofdstuk besluit in paragraaf 2.3 met een beschrijving van de vier typen categorieën van court and community collaboration, zoals die in dit rapport gehanteerd zullen worden.

2.1 Rechtspraak in Californië

2.1.1 Aantallen

Eén van de eerste zaken die opvalt bij bestudering van de Californische rechtspraak is de omvang van het systeem. In absolute aantallen heeft Californië de meest omvangrijke rechterlijke macht van alle staten in de VS: ongeveer 1500 rechters en 450 zogenaamde commissioners.¹² Deze omvang is gerelateerd aan het aantal inwoners; de 'Golden State' telt ruim 35 miljoen inwoners verdeeld over 58 'counties'. In relatieve termen behoort Californië

met 4,6 rechters per 100.000 inwoners tot de middenmoot: 19 van de overige 50 staten tellen een hoger aantal rechters per 100.000 inwoners dan Californië.¹³ Vergeleken met Nederland is de verhouding tussen rechters en inwonertal zelfs gering: Nederland heeft ruim 2,5 keer zoveel rechters per 100.000 inwoners als Californië. Het in vergelijking met Nederland geringe aantal rechters gaat gepaard met een relatief groot aantal zaken per 1.000 inwoners, zowel in het civiel recht als in het strafrecht. Daarmee is de werklast van de Californische rechter aanzienlijk hoger dan die van zijn Nederlandse collega (3,4 : 1).¹⁴

Tabel 2.1 Aantal rechters en zaken: Californië en Nederland

	Californië (2002) ¹⁵	Nederland (2002) ¹⁶
aantal rechters per 100.000 inw.	4.6	12
aantal strafzaken per 100.000 inw.	2.100	1.400
aantal civiele zaken per 100.000 inw.	4.500	3.700

¹² 'Commissioners' verrichten hetzelfde werk als rechters maar hun beslissingen worden getoetst door volwaardige rechters.

¹³ National Center for State Courts, 2003

¹⁴ In Californië bedient elke rechter gemiddeld 21.739 personen (100.000÷4,6). Dit betekent dat op jaarbasis elke Californische rechter gemiddeld uitspraak doet in 456 strafzaken en 978 civiele zaken (1434 zaken in totaal). In Nederland bedient elke rechter gemiddeld 8.333 personen (100.000÷12). Dit betekent dat op jaarbasis elke Nederlandse rechter gemiddeld uitspraak doet in 116 strafzaken en 308 civiele zaken (424 zaken in totaal). De werklast van de Amerikaanse rechter verhoudt zich aldus tot die van Nederlandse rechter als 1434 : 424 ofwel 3,4 : 1.

¹⁵ Bron: National Center for State Courts, 2003

¹⁶ Bron: ECORYS-NEI, 2004

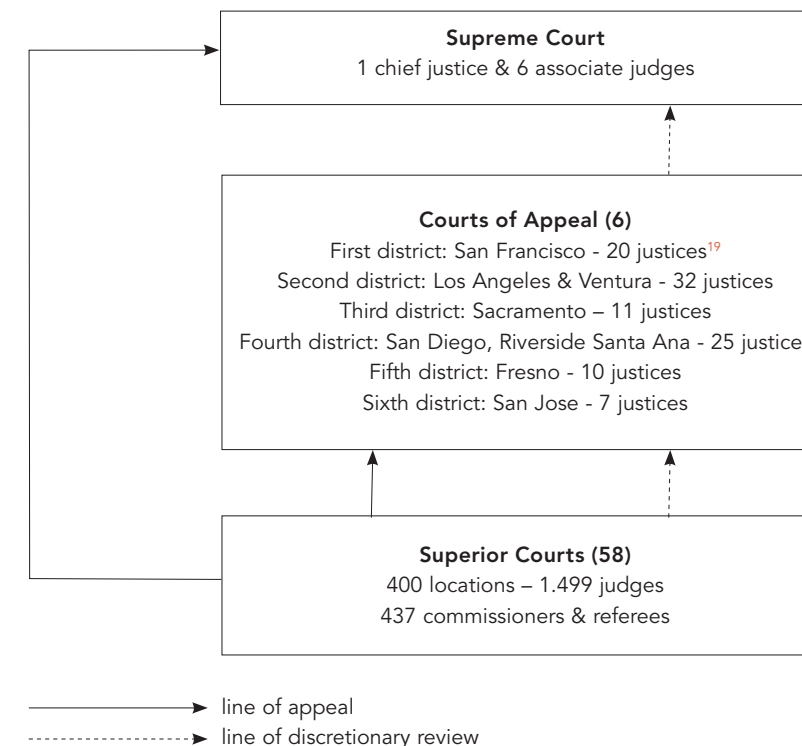
2.1.2 Drie niveau's

Rechtspraak in Californië vindt net als in Nederland plaats op drie niveaus: het niveau van de 'superior courts' ook wel 'trial courts' genoemd (hiervan telt elke county er één¹⁷), zes 'courts of appeal' en het California Supreme Court. Parallel hieraan bestaat het federale rechtssysteem.¹⁸ Laatstgenoemde blijft volledig buiten beschouwing; het onderhavige onderzoek is uitsluitend gericht op de superior courts.

De superior courts

De verschillen in omvang van de 58 superior courts zijn enorm, wat verklaard kan worden uit de verschillen in inwonertal van de verschillende counties. Aan het ene uiterste bevindt zich Alpine County met 1.200 inwoners. Aan het andere uiterste bevindt zich Los Angeles County met ruim 9,5 miljoen inwoners. In Alpine volstaat één rechter.

Figuur 2.1 Rechtssysteem Californië



¹⁷ Elke county telt één rechtbank maar deze rechtbank heeft doorgaans wel meerdere decentrale vestingen.

¹⁸ Het federale rechtssysteem komt in zicht wanneer een zaak betrekking heeft op een federale wet, wanneer een zaak handelt over de uitleg van de Constitutie, wanneer partijen uit meerdere staten zijn betrokken of wanneer er met een zaak een geldbedrag van meer dan \$ 50.000 is gemoeid.

¹⁹ De benaming voor een rechter in een court of appeal is 'justice' in plaats van 'judge'.

Hij behandelt alle voorliggende zaken op maandag, de enige dag dat de rechtbank is geopend. De rechterlijke macht in Los Angeles County heeft 48 vestigingen en neemt maar liefst 30 procent van de in totaal 1.950 rechterlijke posities voor haar rekening. De superior courts zijn verantwoordelijk voor de behandeling in eerste aanleg van zowel civiele als strafzaken. In tegenstelling tot Nederland kent het Californische systeem (en de rechtspraak in de VS in het algemeen) weinig gespecialiseerde rechters. Dit wil niet zeggen dat zij geheel ontbreken, zo zijn er: 'family courts', 'juvenile courts', 'small claims courts' en 'traffic courts'. De rechters van de superior courts worden gekozen voor een termijn van zes jaar door de kiesgerechtigden van de desbetreffende county. Als er gaandeweg deze termijn vacatures ontstaan, worden de nieuwe rechters benoemd door de gouverneur van Californië. Een veel voorkomend gebruik is dat rechters halverwege hun zittingsperiode ontslag nemen. Hoewel zich bij elke verkiezing tegenkandidaten kunnen melden, geeft het publiek doorgaans de voorkeur aan de zittende rechter, tenzij sprake is van uitzonderlijk slecht functioneren of een zeer populaire tegenkandidaat.

De courts of appeal

Tegen een beslissing van een superior court kan in beroep worden gegaan bij één van de zes courts of appeal. In totaal zijn er 105 appèlrechters, die voor een periode van twaalf jaar worden benoemd door de gouverneur. De courts of appeal kunnen zaken van de eerstelijnsrechters bevestigen,

ongedaan maken of terugsturen. Daarnaast zijn de appèlinstanties voor sommige, wettelijk omschreven zaken rechter in eerste aanleg. Het gaat daarbij om: habeas corpus, mandamus, certiorari, en 'prohibition proceedings'.²⁰ Zaken worden beslist door een panel van drie rechters. Per jaar worden meer dan 28.000 zaken aangebracht hetgeen ongeveer 800 zaken per rechter inhoudt.

De Supreme Court van Californië

De Supreme Court van Californië telt zeven rechters: de Chief Justice (Justice Ronald M. George) en zes 'associate judges'. De rechters van de Supreme Court worden evenals die van de courts of appeal voor een periode van twaalf jaar benoemd door de 'gouverneur'. En ook de Supreme Court heeft jurisdictie in "proceedings for extraordinary relief in the form of mandamus, certiorari (...), prohibition (...) and habeas corpus proceedings."²¹ Daarnaast is de Supreme Court gemachtigd om beslissingen van de courts of appeal te beoordelen. Alle state courts van Californië zijn gebonden aan de uitspraken van deze hoogste rechterlijke instantie. Op deze manier geeft de Supreme Court richting aan de belangrijkste rechtsvragen en bevordert zij de rechtseenheid. Verder worden alle zaken waarin de doodstraf is opgelegd ter beoordeling aan de Supreme Court voorgelegd. De Supreme Court maakt zelf uit welke zaken zij in behandeling neemt. In totaal gaat het om ongeveer honderd zaken op jaarbasis. Dit is slecht een fractie van het totaal aantal ingediende zaken dat in het fiscale jaar 1999-2000 het recordaantal van 9.071 bereikte.²²

2.1.3 De Judicial Council en het Administrative Office of the Courts

De Judicial Council van Californië bestaat sinds 1926 en is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtspleging. Dit houdt onder meer in dat de Council kwaliteitsbeleid ontwikkelt, toeziet op de totstandkoming van de begroting van de rechtbanken en verantwoordelijk is voor de verdeling van budgetten over de rechtbanken. Tevens geeft de Judicial Council leiding aan reorganisaties binnen de rechterlijke macht, zoals aan het proces van 'trial court unification' dat startte in 1998. De Judicial Council bestaat uit 27 leden: Chief Justice Ronald M. George, veertien door hem aangestelde rechters, vier advocaten benoemd door de State Bar Board of Governors, één lid van beide huizen van de wetgevende macht (the Senate & the Assembly), zes adviserende leden, en de 'Administrative Director of the Courts' die de rol van secretaris vervult.

Het Administrative Office of the courts (AOC), ondersteunt met ongeveer 500 medewerkers de Judicial Council. Het AOC is in 1960 in het leven geroepen en door de jaren heen zijn de taken van dit orgaan drastisch toegenomen. Onderzoek en daaraan verbonden beleidsadvies aan de Judicial Council vormen een belangrijke taak van het AOC. De resultaten ervan worden ingezet ten behoeve van de beleidsadviserende rol die het bureau ten opzichte van de Judicial Council heeft. Daarnaast voorziet het AOC de individuele rechtbanken van kennis en technologie.

2.2 Court and community collaboration: de aanleiding

Om de oorsprong van 'court and community collaboration' (CCC) te begrijpen, moeten we terug naar het begin van de jaren negentig.

In 1993 brengt de 'Commission on the Future of the Californian Courts' in opdracht van de Judicial Council van Californië het rapport 'Justice in Balance' uit. Het betreft een zeer omvangrijke exercitie waarbij vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, de advocatuur, de overheid, de politie, tal van wetenschappers en consultants zijn betrokken.²³ Deze Commissie heeft zichzelf drie doelen gesteld: ten eerste om te voorzien in een overzicht van relevante trends voor de rechterlijke macht; ten tweede om een beeld te schetsen van de gewenste toekomst; en ten derde om te komen met aanbevelingen over de wijze waarop deze gewenste toekomst verwezenlijkt kan worden.

Na afronding van de eerste doelstelling, het in kaart brengen van relevante trends, zijn de experts somber gestemd. Als gevolg van "growth of violence in society, illegal drug trade, unbreakable poverty cycles, weakening of the family, handgun availability, children in poverty, parental abdication of responsibility for children's conduct, and a widening gap between rich and poor", zal het justitiële systeem onder druk komen, zo voorspellen zij. Hierdoor zal de werkdruk onder rechters toenemen en zullen de gevangenen uit hun voegen groeien. Als gevolg hiervan zal het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak verder afnemen terwijl dit nu, we spreken over 1993, al te wensen overlaait:

"Too few Californians believe that the courts of today treat all justice seekers fairly, regardless of race, gender, or economic status. Only slightly more than half of all respondents (53 percent) believe that non-Whites receive the same treatment as Whites. Only 48 percent believe that the poor are treated as well as the wealthy. And only 60 percent agree with the proposition that judges and juries believe a woman as often as they believe a man."²⁴

²⁰ Habeas corpus: a court petition which orders that a person being detained be produced before a judge for a hearing to decide whether the detention is lawful.

Mandamus: a writ which commands an individual, organization (e.g. government), administrative tribunal or court to perform a certain action, usually to correct a prior illegal action or a failure to act in the first place.

Certiorari: a writ of certiorari is a form of judicial review whereby a court is asked to consider a legal decision of an administrative tribunal, judicial office or organization (e.g. government) and to decide if the decision has been regular and complete or if there has been an error of law.

Prohibition: a legal restriction against the use of something or against certain conduct. For example, in the 1920s, both the USA and Canada enacted liquor prohibitions, outlawing the manufacture or use of alcoholic beverages.

Bron: <http://www.duhaime.org/dictionary>

²¹ Administrative Office of the Courts, Fact Sheet 'California Judicial System'

²² The Supreme Court of California, 2003 Edition, Containing the Internal Operating Practices and Procedures of the California Supreme Court

²³ De commissie zelf telt al 48 personen. Honderden personen hebben voorts meegewerkt aan de totstandkoming van het rapport, hetzij als onderzoeker, hetzij als respondent.

²⁴ Commission on the Future of the Californian Courts, 1994:82

Nee, dan het gewenste toekomstbeeld:

"It is 2020. In both perception and practice the California courts are scrupulously fair, accessible to all. Comprehensible and comprehending, they have the confidence of the powerless and the powerful, the poor and the wealthy, the victim and the offender. Their commitment to high-quality, equal justice is absolute."²⁵ (...)

"Judges are community leaders; they view community education about justice as an important aspect of their jobs. The public is actively involved in the monitoring, improvement, and governance of the justice system. The bar is widely respected for its integrity and tradition of active public service. And the press enjoys virtually unrestricted access to the judicial branch proceedings and data, as well as the ability to inform the public freely and fairly about justice."²⁶

Maar hoe ziet de weg naar 2020 eruit? In plaats van een blauwdruk te geven, stelt de Commissie dat het van belang is dat de rechtbanken zelf de weg vinden, en wel in overleg en in samenwerking met het publiek. Met andere woorden: via court and community collaboration.

2.3 Court and community collaboration gedefinieerd

2.3.1 Een multi-interpretabel begrip

In 1997 introduceert de Judicial Council van Californië het concept court and community collaboration. Het begrip is verre van eenduidig gedefinieerd en er worden tal van activiteiten toe gerekend die beogen de kloof tussen samenleving en rechtspraak te verkleinen. De diffuusheid van het begrip is in de eerste plaats te wijten aan onduidelijkheid over wie 'the community' is. Soms wordt gerefereerd aan de algemene bevolking, in andere

gevallen gaat het om het maatschappelijk middenveld en in weer andere gevallen lijkt men met name ketenpartners op het oog te hebben. Om onderscheid aan te brengen in de verschillende doelgroepen kies ik in navolging van Witteveen voor de term 'publieksgroepen'. Voor CCC zijn als zodanig te onderscheiden: de bevolking in het algemeen, juryleden, rechtbankgebruikers en ketenpartners.

De uiteenlopende aard van de activiteiten is een andere reden waarom CCC geen afgebakend concept is. De Judicial Council heeft getracht de duidelijkheid te vergroten door twee verschillende vormen van court and community collaboration te onderscheiden, namelijk 'community planning' en 'court community outreach and education':

Community Planning: Ongoing, inclusive planning to envision the future of the courts and to develop structures and procedures to achieve that future.

Court Community Outreach and Education: Promoting greater understanding of the judiciary's role in government through public involvement in the future of our courts.

Deze definities zijn evenwel niet wederzijds uitsluitend en erg ruim gedefinieerd. Om de zaken nog verder te verwarren, kan bovendien nog een derde vorm van CCC worden onderscheiden. Door velen binnen de rechterlijke macht wordt 'collaborative justice' als een specifieke vorm van CCC beschouwd.

Om tot een betere omschrijving en een logische indeling van CCC te komen, is ten behoeve van het onderhavige onderzoek als uitgangspunt genomen wat de rechtbanken en de Judicial Council in de praktijk tot CCC rekenen. Dit betekent dat explicieter dan op grond van bovenstaande definities verwacht

zou worden, klantvriendelijkheid en juridische hulpverlening als onderdeel van CCC worden beschouwd. Het houdt tevens in dat er voor is gekozen om 'coöperatieve rechtspraak' (de Nederlandse term voor 'collaborative justice') bij het onderzoek te betrekken.²⁷

2.3.2 Vier vormen van court and community collaboration

In dit rapport worden vier vormen van CCC onderscheiden.

- Maatschappelijke consultatie: het inwinnen van informatie bij de samenleving met als doel inzicht te krijgen in de publieke opinie over het functioneren van het rechtssysteem en de voorzieningen in de rechtbank. In Californië wordt in dit verband gesproken van 'input from the public'. Deze activiteit heeft primair vorm gekregen in het kader van het strategische planningproces.
- Klantgerichte rechtspraak: dienstverlening aan rechtbankgebruikers en het publiek met als doel het gebruiksgemak voor rechtzoekenden te vergroten (klantenservice) en de toegankelijkheid van de rechtspraak te vergroten (rechtshulp).
- Voorlichting en educatie: activiteiten die tot doel hebben de kennis van het rechtssysteem te verbeteren.
- Coöperatieve rechtspraak: rechtspraak die plaatsvindt in samenspraak met ketenpartners (en hulpverleners) en die tot doel heeft de persoonlijke problematiek aan te pakken die leidt tot crimineel gedrag. Deze rechtspraak vindt plaats in zogenaamde 'problem solving courts'.

Deze definities maken duidelijk dat CCC zowel betrekking heeft op het strafrecht als op het civiel recht. Alleen 'coöperatieve rechtspraak' heeft uitsluitend betrekking op het strafrecht.

2.3.3 Intensiteit en richting van de samenwerking

Voor alle vier de vormen van CCC geldt dat zowel de rechterlijke macht als de samenleving erbij is betrokken. Maar de mate van betrokkenheid en zeggenschap van de samenleving varieert. Dit wordt helderder als we kijken naar de 'richting van de activiteit'. De richting van de activiteit bij maatschappelijke consultatie is primair van de samenleving naar de rechterlijke macht. Immers, de samenleving voorziet de rechterlijke macht van informatie. Overigens, zoals we zullen zien neemt de rechterlijke macht tijdens het proces van informatie-inwinning de kans waar om ook haar eigen boodschap uit te dragen. Bij klantgerichte rechtspraak loopt de stroom van activiteiten van de rechterlijke macht naar de samenleving. Dit geldt ook voor voorlichting en educatie. De rechterlijke macht zoekt contact met de samenleving door voorzieningen, diensten en informatie aan te bieden. Wederom geldt dat er geen sprake is van strikt eenrichtingsverkeer: om haar dienstverlening te optimaliseren en om voorlichting en educatie vorm te geven, gaat de rechterlijke macht samenwerkingsrelaties aan met ketenpartners en maatschappelijke organisaties. Bij coöperatieve rechtspraak is er sprake van betekenisvol tweerichtingsverkeer tussen de rechterlijke macht en de samenleving. Tezamen met ketenpartners en hulpverleningsorganisaties, wordt rechtspraak in problem-solving courts vorm gegeven.

²⁵ Commission on the Future of the Californian Courts, 1994, Introduction

²⁶ Ibid., p. 81

²⁷ De Judicial Council beschouwt coöperatieve rechtspraak als een apart programma. Ik heb er voor gekozen om te sluiten bij het bestaande praktijkbeeld en coöperatieve rechtspraak als apart onderdeel van CCC in het onderzoek mee te nemen.

2.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de vier vormen van CCC uitgebreid besproken. In hoofdstuk 3 staat maatschappelijke consultatie centraal. In hoofdstuk 4 komen de initiatieven aan bod die onder klantgerichte rechtspraak geschaard kunnen worden. In hoofdstuk 5 zal stil worden gestaan bij initiatieven die door de Californische rechterlijke macht op het terrein van voorlichting en educatie zijn ontplooid. En in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het fenomeen van coöperatieve rechtspraak zoals die vorm krijgt in problem-solving courts. In elk van deze hoofdstukken zal na een beschrijving van de activiteiten aandacht worden besteed aan de mate en wijze van betrokkenheid van zowel de rechterlijke macht als de 'community'. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de effectiviteit van de desbetreffende vorm van CCC.



Maatschappelijke consultatie

In 1998 startte de Judicial Council het proces van 'community focused strategic planning'. Alle rechtbanken kregen de opdracht hun lange-termijnbeleid te formuleren en zich daarbij te laten voeden door inbreng van de samenleving. Niet alleen beoogde het proces van maatschappelijke consultatie het publiek vertrouwen in de rechtspraak te vergroten, tegelijkertijd streefde men ernaar de onafhankelijkheid van de rechtspraak te vergroten door de gerechten te dwingen meer verantwoordelijkheid te nemen in de vormgeving van hun toekomst. Paragraaf 3.1 staat allereerst stil bij de achtergronden van 'community focused strategic planning'. Vervolgens komt in paragraaf 3.2 de planningsystematiek aan de orde. De paragrafen 3.3 tot en met 3.5 gaan achtereenvolgens over het proces van maatschappelijke consultatie; de vertaling van de uitkomsten hiervan in strategische plannen; en de implementatie, monitoring en evaluatie van deze plannen. In paragraaf 3.6 vindt een bespreking plaats van de steun onder de rechterlijke macht voor en de betrokkenheid van de bevolking bij het proces van maatschappelijke consultatie. Het hoofdstuk besluit in paragraaf 3.7 met een bespreking van de effectiviteit van community focused strategic planning.

3.1 Vruchtbare bodem

Voor een goed begrip van 'community focused strategic planning' dient dit proces in verband te worden gebracht met een ontwikkeling die ongeveer gelijktijdig speelde: 'trial court unification'. In 1998 startte dit proces waarbij de 209 'municipal courts' in Californië werden samengevoegd met de 58 'trial courts'. Als gevolg hiervan kreeg de staat, in casu de Judicial Council, meer greep op de gerechten - met name omdat het budget vanaf dit moment volledig centraal werd vastgesteld.²⁸ Deze schaalvergrotingsoperatie voorzag in een vruchtbare bodem voor het strategisch planningproces. Ten eerste omdat het rechterlijk management vreesde de controle over de beleidsbepaling te verliezen aan de Judicial Council. Door zelf het voortouw te nemen in de planning van hun toekomst, kon tegenwicht worden geboden aan centralistische beleidsvorming. Ten tweede leefde onder sommige rechters van de municipal courts de angst dat zij als gevolg van de samenvoeging met de grotere trial courts het contact met de

gemeenschap zouden verliezen. Ook dit vormde een prikkel om de dialoog met de samenleving aan te gaan.

Ondersteuning door het AOC

De eerste stappen in het planningproces werden gezet in 1998 tijdens de 'Statewide Conference on Courts and their Communities: Local planning and the renewal of public trust'. Deze conferentie werd bijgewoond door de nieuw gevormde planningteams van alle 58 gerechten bestaande uit een afvaardiging van de rechtbank, de advocatuur, de lokale overheid en vertegenwoordigers van de samenleving. Tijdens de conferentie zijn de teams onderwezen in de achtergronden van het strategisch planningproces en kregen zij instrumenten aangereikt om dit proces vorm te geven.

De strategische plannen moesten eind 1999 gereed zijn en werden beoordeeld door de 'Community Focused Court Planning Implementation Committee' onder leiding van 'justices' Judith McConnell and Veronica

McBeth.²⁹ Ter ondersteuning van het strategisch planningproces konden de 'county planning teams' aanspraak maken op \$ 10.000 voor externe begeleiding. Veel gerechten gebruikten dit geld om een consultant in te huren. Daarnaast heeft de Judicial Council van 1999 tot 2003 elk jaar geld beschikbaar gesteld om de meestbelovende plannen financieel te ondersteunen. Het gaat daarbij niet om grote bedragen maar om enkele duizenden dollars per gerecht op jaarbasis.³⁰ De Judicial Council bood de rechtbanken inhoudelijke ondersteuning door middel van videobanden, handboeken en ander (trainings)materiaal.

3.2 Planningsystematiek

Van de gerechten werd verwacht dat zij hun strategisch plan uitwerkten in een operationeel plan en een actieplan. In hun strategische plannen dienden de rechtbanken hun lange termijnvisie te ontvouwen. In de operationele plannen moesten hiertoe concrete doelen worden benoemd. En in de actieplannen behoorden zij aan te geven wie, wanneer, voor de uitvoering van welke activiteit

verantwoordelijk was. Het format voor deze planningsystematiek is weergegeven in tabel 3.1.

Om het planningproces gestructureerd te laten verlopen, bood de Judicial Council tevens de planningcyclus als instrument aan. De planningcyclus bestaat uit vijf fasen die alle rechtbanken worden geacht te doorlopen:

1. enabling community focus;
2. articulating the court's vision and mission;
3. identifying emerging trends, stakeholders expectations and key results areas;
4. developing priority goals and measures of success;
5. designing implementation strategies and monitoring success.³¹

Paragraaf 3.3 beschrijft hoe de gerechten te werk zijn gegaan bij het in kaart brengen van de behoeften en verwachtingen van de samenleving (stap 1 en 3). Paragraaf 3.4 geeft aan hoe deze inbreng van de bevolking is vertaald in de plannen van de gerechten (stap 2 en 4) en paragraaf 3.5 schetst hoe zij vorm hebben gegeven aan de implementatie en monitoring (stap 5).

Tabel 3.1 Format strategische planning

Types of plans	Plan elements	Useful term	Review
Long range strategic plan	• vision statement/ core values	- 20 years	- 10 years
	• mission statement	- 10 years	- 6 years
	• issue statements/ key result areas	- 6 years	- biennial
	• goals and strategies	- 6 years	- biennial
	• desired outcomes	- 2 years	- biennial
Operational plan	• objectives	- 2 years	- annual/ongoing
Action plan	• task plan and time line	- annual	- ongoing

Bron: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/samplns.pdf>

²⁸ Voorheen was een deel van het budget afkomstig van de overheid op county-niveau.

²⁹ De 'Community Focused Court Planning Implementation Committee' telt elf personen, van wie zeven afkomstig uit de rechterlijke macht. De andere leden zijn vertegenwoordigers van: de 'State Legislative Committee/ American Association of Retired Persons', het 'Consumer Law Project', het 'Marin County Office of Education' en de 'San Francisco Board of Education'

³⁰ Voor het fiscale jaar 2002-2003 kwamen 39 van de 58 rechtbanken in aanmerking voor een dergelijke 'grant'. Het totaalbedrag dat met de grants gemoeid is, bedraagt \$163.000. Daarmee komt de gemiddelde grant op ruim \$4.000 per gerecht.

³¹ Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/budgetpl.pdf>

3.3 Inbreng van de community

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de rechtbanken invulling hebben gegeven aan het proces van strategische planning, zijn interviews gehouden met medewerkers van 11 van de 58 gerechten; merendeels gaat het om telefonische gesprekken.³² Bij de selectie van de rechtbanken is zorggedragen voor zowel geografische spreiding als variatie in de grootte van de counties. Uit deze consultatie blijkt dat de gerechten grofweg drie verschillende methoden hebben toegepast teneinde de community te betrekken bij het planningproces. Deze zijn: 1) de instelling van een planningcommissie met daarin zowel vertegenwoordigers van de rechtbank als stakeholders; 2) enquêteonderzoek; en 3) bijeenkomsten met het publiek.

De planningcommissie

Bij aanvang van het strategisch planningproces werd van de gerechten verwacht dat zij een planningcommissie in het leven zouden roepen. Zonder uitzondering hebben de 58 gerechten hieraan voldaan. Naast vertegenwoordigers van de rechtbank, bestond de planningcommissie doorgaans uit afgevaardigden van de advocatuur, de overheid en een of meer vertegenwoordigers van de samenleving (senioren, het bedrijfsleven, het onderwijs, et cetera). De planningcommissie kreeg de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het strategisch plan, inclusief de formulering van de missie en de visie van de desbetreffende rechtbank.

In de meeste rechtbanken kwam de eerste één à twee jaar van het planningproces de planningcommissie regelmatig bijeen. Na afronding van het strategisch plan werd daartoe steeds minder de noodzaak gezien en zijn in de meeste counties de planningcommissies een zachte dood gestorven. Maar er zijn uitzonderingen, zoals het planningteam van de rechtbank van Alameda. Dit team komt ook nu nog regelmatig bijeen en onderneemt volop activiteiten.³³

Enquêteonderzoek

Teneinde op structurele wijze de meningen van stakeholders in kaart te brengen, hebben veel rechtbanken eind jaren negentig een enquêteonderzoek verricht. Daarbij is niet in alle gevallen goed nagedacht over hoe een representatief deel van de bevolking te bereiken of een goede respons te behalen. Desondanks werden in sommige gevallen goede resultaten geboekt. Zo publiceerde de rechtbank van Nevada de vragenlijst in de krant: "People had to buy stamps and use their own envelopes." Toch werd een respons van dertig procent gehaald.

Een zevental rechtbanken heeft, in samenwerking met een consultant, een identieke vragenlijst uitgezet.³⁴ De vragenlijst was gericht aan vier groepen: het algemene publiek, juryleden, rechtbankgebruikers (met name de advocatuur en het openbaar ministerie) en medewerkers. In onderstaand kader volgen voorbeelden van enkele kenmerkende vragen van de door deze rechtbanken gebruikte enquête.³⁵

Het algemene publiek

Do you agree/disagree with the following statements:

- The court treats individuals fairly.
- In general, the court decisions are easy to understand.
- The court strives for justice for all.
- Adequate information about court procedures is available.
- The court has adequate resources to do its job.
- How easy is it to: find the court / hearing courtroom procedures/ etc.
- Counter service personnel is: professional and courteous/ efficient/ prompt/ etc.
- Judges and commissioners are impartial when giving rulings.

Juryleden

Please rate the following court facilities: temperature in assembly area, sound system in the courtroom, meeting the needs of people with disabilities, etc.

Please rate the following aspects of the jury process: clarity of instructions, call-in procedure to see when you were needed, etc.

Do you agree/ disagree with the following statements:

- Jurors are an important part of our legal system.
- I received enough information about process and procedure.

Rechtbankgebruikers (met name advocatuur en openbaar ministerie)

Please rate court's performance on: prompt implementation of changes in the law; adherence to procedural rules; timely processing of cases; accessibility of courts records, etc.

Do you agree/ disagree with the following statements:

- The courts spend funds wisely.
- I feel safe when I am in a court facility.
- I can obtain information on a reasonable time frame.

Medewerkers

Do you agree/ disagree with the following statements:

- In general, the court is responsive to the community problems, issues.
- Counter service personnel are professional and courteous to the public.
- The public can obtain case information in a reasonable timeframe.
- I feel I am fairly paid for what I contribute to the department.
- My supervisor and I communicate well.
- I am proud to work for the court.
- I feel valued for what I contribute to the court.

³² 'Face to face'-interviews hebben plaatsgevonden met medewerkers van de rechtbanken: Alameda, San Diego, Solano en San Mateo. Telefonische gesprekken hebben plaatsgevonden met medewerkers van: Alpine, Mendocino, Nevada, Madera, Shasta, Siskiyou, Solano en Stanislaus.

³³ Zo heeft deze commissie zich in 2004 beziggehouden met (onder andere) de volgende thema's: toegang tot de rechtspraak voor ouderen, 'Law day', toegang tot de rechtspraak van partijen zonder procesvertegenwoordiging en de oprichting van een 'homeless court'.

³⁴ Deze rechtbanken zijn: Amador, Butte, Calaveras, Merced, San Joaquin, Solano en Stanislaus.

³⁵ Ondanks het voornemen daartoe, zijn de resultaten van enquête in de zeven counties nooit met elkaar vergeleken. Ten tijde van het onderhavige onderzoek, ongeveer zes jaar nadat de enquêtes zijn gehouden, beschikten slechts enkele counties nog over de data.

Bijeenkomsten met het publiek

Naast enquêtes zijn publieksbijeenkomsten georganiseerd. Wie het publiek is, wordt door elke rechtbank op eigen wijze gedefinieerd en is deels gerelateerd aan de grootte van de county. In Alpine, de kleinste county in Californië met slechts 1.200 inwoners, stelt de voorzitter van de rechtbank: "our community is defined by a lack of community". Hij bedoelt dit vrij letterlijk: Alpine heeft geen supermarkten, geen banken, vrijwel geen bedrijven en geen lokale kranten. Contact met de bevolking vindt plaats door bezoeken aan bejaardentehuizen en aan scholen.

In de grotere counties zijn de rechtbanken over het algemeen vrij systematisch te werk gegaan bij de organisatie van publieksbijeenkomsten en is doorgaans gestreefd naar een representatieve vertegenwoordiging van de bevolking. Een voorbeeld hiervan is het planningproces in San Mateo, waar de input van de gemeenschap is gezocht door een tiental bijeenkomsten: "Forums were held in the north, central, south and coastal areas of the county and included community groups, senior citizens, youth at Juvenile Hall, non profit organizations, business persons, educators, bar associations, the private defender, penal lawyers, city leaders, court employees and county departments including probation, the district attorney's office and the sheriff's department."³⁶

Bijeenkomsten van focusgroepen zijn een speciale vorm van publieksbijeenkomsten en onderscheiden zich van algemene publieksbijeenkomsten doordat zij gehouden worden met een kleine groep zorgvuldig geselecteerde deelnemers, die in alle openheid praten over een vooraf helder gedefinieerd onderwerp. Vaak worden

dergelijke bijeenkomsten herhaald met verschillende groepen deelnemers.³⁷ Een dergelijke gestructureerde inventarisatie is slechts door een beperkt aantal rechtbanken uitgevoerd. Eén daarvan is de rechtbank van San Joaquin, die bovendien de bevindingen in een publiek rapport heeft vastgelegd.³⁸

In San Joaquin zijn focusgroepbijeenkomsten gehouden met twaalf verschillende 'communities'. Het gaat om vertegenwoordigers van de volgende gemeenschappen (het aantal deelnemers is tussen haakjes geplaatst): de 'African-American' gemeenschap (8); de Cambodjaanse gemeenschap (60), de Filipijnse gemeenschap (7); de Hmong gemeenschap (8); de Vietnamese gemeenschap (7); de Latino gemeenschap (50); juryleden (5); de 'law enforcement community' (15); de buurtverenigingen en 'community based organizations' (20), de zakengemeenschap (16); religieuze organisaties (21); en gehandicapten (11).

Alle focusgroepen kregen dezelfde vragen voorgelegd: What are your expectations of the courts?; What do you like about the courts?; What don't you like about the courts and what do the courts need to improve?; What trends do you think the courts should know about that might affect how your community does business with the courts in the next five years?; What information about the courts would you like?

De rechtbank van San Joaquin heeft in de rapportage voor het publiek de belangrijkste uitkomsten van de bijeenkomsten per focusgroep uiteengezet. Hieruit wordt duidelijk dat veel thema's die door de focusgroepen naar voren zijn gebracht, duidelijk te herleiden zijn tot de specifieke kenmerken van de desbetreffende groep. Zo brachten de verschillende etnische groeperingen hun bezorgdheid naar voren over de gelijke behandeling van minderheden en drongen zakenlui aan op een meer efficiënte en zakelijke aanpak. Voorts valt op dat de naar voren gebrachte thema's in

een groot aantal zaken te maken hebben met toegang tot de rechtspraak en klantenservice. Tevens bestaan er onder de deelnemers vragen over het functioneren van de rechtspraak: waarom bestaat er een systeem als 'plea bargaining'?; hoe krijgen rechters hun zaken toegewezen?; hoe komt het dat sommige mensen nooit voor jury duty worden opgeroepen? etc. Deze behoefte aan meer informatie gaat wel vergezeld van het advies om gebruik te maken van de massamedia (bijvoorbeeld TV-programma's over de rechtspraak). Overigens heeft de rechtbank van San Joaquin geen overkoepelende analyse van de uitkomsten van de focusgroepen gemaakt³⁹, noch heeft de rechtbank beschreven welke consequenties aan de uitkomsten (en aan een eveneens door de rechtbank uitgevoerd enquêteonderzoek) zijn verbonden.

Hoewel de meeste publieksbijeenkomsten eind jaren negentig zijn georganiseerd, is een aantal rechtbanken hier nadien mee doorgegaan. Een voorbeeld hiervan is de rechtbank van Alameda, die tweemaal - in de herfst van 2003 en in het voorjaar van 2004 - tezamen met ketenpartners een 'Juvenile Justice Forum' heeft georganiseerd.⁴⁰

Volgens het persbericht kennen de fora de volgende doelstelling: "[As] part of the Court's Strategic Plan, the goal of the Forum is to bring together representatives of the justice community, service providers, faith-based organizations, youth, parents, and neighborhood associations to engage in meaningful dialog about the critical issues surrounding juvenile justice. Participants will have the opportunity to gain information about the issues, and learn about the organizations and individuals who are working on behalf of our youth. The (...) Presiding Judge of the Juvenile Court, and members of the Juvenile Justice Forum Planning Committee believe this Forum will be informative, and will strengthen the links of communication and understanding for the community."⁴¹

De twee bijeenkomsten - één in Oakland en één in Hayward - kennen dezelfde aanpak. In beide gevallen wordt de bijeenkomst op een zaterdagochtend georganiseerd; de eerste keer in de 'Allen Temple Baptist Church' de tweede keer in 'Glad Tidings Church'. De opkomst bij de eerste bijeenkomst bestond uit tenminste tachtig personen. Bij de tweede bijeenkomst waren ongeveer veertig personen aanwezig. Bij beide bijeenkomsten was het publiek overwegend zwart. De fora werden geopend door de voorzitter van de 'Community Focus Court Planning team' van de rechtbank van Alameda. Hij gaf te kennen dat deze bijeenkomsten vooral tot doel hadden de kennis van het rechtssysteem te vergroten: "We want to hear your opinions! (...) We know we have to improve our customer service."

Na de opening komt allereerst een panel aan het woord met daarin een kinderrechtser, een officier van justitie, een public defender, een advocaat en een vertegenwoordiger van de reclassering. Na een korte uiteenzetting over hun taken en visie op het jeugdstrafrecht, komt een panel van verschillende 'community based organizations' (CBO's) aan het woord. Zij vertellen over hun aanbod van programma's voor jongeren die in de criminaliteit zijn beland. Ook geven zij aan wat daarbij naar hun mening de randvoorwaarden zijn.

Wat opvalt is dat zowel de vertegenwoordigers van de rechtbank, de ketenpartners als de CBO's in grote mate hetzelfde denken over de oplossingen voor jeugddelinquentie en dat gevangenisstraffen daar over het algemeen geen plaats in hebben. Voorts valt op dat de bijeenkomst nadrukkelijk wordt gebruikt om te netwerken. Ook de mogelijkheden voor fondswerving zijn een prominent onderwerp van gesprek tussen de CBO's.

³⁶ Strategic Plan San Mateo 1999:1

³⁷ Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/focusgrp.pdf>

³⁸ San Joaquin 2000, The pulse of the community

³⁹ Er zijn twaalf thema's benoemd die bij de focusgroepen het meest prominent naar voren kwamen als antwoord op de 'likes' en 'dislikes' met betrekking tot de rechtbank. Deze opsomming maakt geen onderscheid tussen de 'likes' en de 'dislikes' en is als zodanig dus niet informatief.

⁴⁰ Bij de organisatie zijn betrokken: the Alameda County Superior Court, the offices of the Public Defender, District Attorney, Probation Department, Police Agencies, County Counsel and Community Agencies.

⁴¹ Press Release, South County Juvenile Justice Forum Saturday, May 15, 2004

3.4 Vertaling van de inbreng van de community

Na consultatie van het publiek had de planningcommissie de taak om de inbreng van de bevolking te vertalen in een strategisch plan. De resultaten van de enquêtes hebben maar mondjesmaat hun weg gevonden naar de strategische plannen. In sommige gevallen omdat de enquêtes leden aan methodologische tekortkomingen; soms zijn de vragenlijsten niet onder representatieve delen van de bevolking uitgezet en soms liet de vraagstelling zelf te wensen over. Uit de interviews die ik heb gehouden ontstaat daarnaast de indruk dat de vragenlijsten in een enkel geval zijn uitgezet zonder dat de rechtbanken echt op de uitkomsten van de enquête zaten te wachten. Een heel letterlijk voorbeeld is dat de rechtbank van Solano het strategisch plan al had vastgesteld voordat de resultaten van het enquêteonderzoek bekend waren.

De rechtbanken hebben doorgaans geen verslagen bewaard van de publieks-bijeenkomsten. Het kan dan ook niet objectief worden vastgesteld in hoeverre de inbreng van de bevolking 'vertaald' is in hun strategische en operationele plannen. Daarvoor zijn we afhankelijk van de inzichten van de gesprekspartners. Zij vinden het ruim vijf jaar na dato lastig om zich de bijeenkomsten scherp voor de geest te halen. Een aantal algemene inzichten is hen wel bijgebleven. Zo heeft het publiek vaak gevraagd om verbetering van praktische zaken als bewegwijzering in de rechtbank, parkeergelegenheid,

faciliteiten voor juryleden en kinderopvang. Ook is verbetering van de toegang tot de rechtspraak een vaak naar voren gebracht thema. Daarnaast heeft de interactie met de bevolking 'kennis en educatie' hoog op de agenda geplaatst. Niet zozeer omdat de bevolking aangaf hieraan behoefte te hebben, maar omdat men er tijdens het planningproces achter kwam hoe zeer de kennis over het rechtssysteem onder de algemene bevolking te wensen overliet. De 'executive officer' van de Solano Superior court stelt dan ook:

"There is a lot we assume that people know about the judicial system, and they know nothing, they do not understand the level of complexity."

Sturing van bovenaf

Het strategisch plan van de Judicial Council heeft duidelijk zijn stempel gedrukt op de invulling van de plannen door de individuele rechtbanken. Het plan van de Judicial Council bestaat uit zes thema's die in het onderstaande kader zijn samengevat. Het lijkt er in sommige gevallen op dat deze zes thema's, meer dan de inbreng van de bevolking, als leidraad hebben gefungeerd voor het opstellen van het strategisch plan.

Voorts wordt van de zijde van het Administrative Office of the Courts het vermoeden uitgesproken dat in sommige gevallen ook de ingehuurde consultants een grote invloed hebben gehad op de inhoud van de plannen. Dit idee wordt gevoed door de opmerkelijke inhoudelijke gelijkheid van de plannen van rechtbanken met dezelfde consultant.

The six goals of strategic planning

Goal I Access, Fairness and Diversity

All Californians will have equal access to the courts and equal ability to participate in court proceedings, and will be treated in a fair and just manner. Members of the judicial branch community will reflect the rich diversity of the state's residents.

Goal II Independence and Accountability

The judiciary will be an institutionally independent, separate branch of government that responsibly seeks, uses, and accounts for public resources necessary for its support. The independence of judicial decision making will be protected.

Goal III Modernization of Management and Administration

Justice will be administered in a timely, efficient, and effective manner that utilizes contemporary management practices; innovative ideas; highly competent judges, other judicial officers, and staff; and adequate facilities.

Goal IV Quality of Justice and Service to the People

Judicial branch services will be responsive to the needs of the public and will enhance the public's understanding and use of and its confidence in the judiciary.

Goal V Education

The effectiveness of judges, court personnel, and other judicial branch staff will be enhanced through high-quality continuing education and professional development.

Goal VI Technology

Technology will enhance the quality of justice by improving the ability of the judicial branch to collect, process, analyze, and share information and by increasing the public's access to information about the judicial branch.

Bron: Judicial Council 2000:9

3.5 Implementatie, monitoring en evaluatie

3.5.1 Implementatie

Tijdens de bijeenkomsten met het publiek is een aantal praktische suggesties gedaan ter verbetering van de dienstverlening door de rechtbanken. Veel rechtbanken hebben hieraan gehoor gegeven en bijvoorbeeld verbetering aangebracht in hun facilitaire voorzieningen. Voorts stellen de vertegenwoordigers van de rechtbanken dat zij, als reactie op de gebrekkige kennis onder de bevolking over het functioneren van het rechtssysteem, hun informatieverstrekking verbeterd hebben; er zijn brochures en informatiepakketten ontwikkeld en veel rechtbanken hebben geïnvesteerd in de informatievoorziening via internet. Tevens hebben veel rechtbanken de laatste jaren 'Self-Help Centers' in het leven geroepen:

"In [the] planning process, 41 of the 52 courts that submitted plans identified the need for increased access for self-represented litigants.⁴²

In een enkel geval heeft de inbreng van de bevolking een wel heel direct effect gehad op het inhoudelijk beleid van de rechtbank, zoals in Alpine. De president van deze rechtbank vertelde, dat als gevolg van gesprekken die zijn gevoerd met senioren, vaker taakstraffen worden opgelegd in plaats van een boete of gevangenisstraf. De senioren hebben daarbij een heel duidelijk eigenbelang. De overtreders moeten als taakstraf de tuinen van

ouderen winterklaar maken of een voorraad brandhout voor de winter aanleggen.

Maar in het algemeen is de implementatie van de strategische en operationele plannen gebrekkig geweest. Veel plannen zijn in het planningstadium blijven steken. Dit wordt grotendeels geweten aan het gebrek aan budget. Op het moment dat de plannen werden opgesteld, eind jaren negentig, zag de financiële situatie voor de gerechten er rooskleurig uit, terwijl Californië op dit moment kampt met een budgetcrisis van ongekeerde omvang.

Niet alleen zijn veel in de plannen opgenomen activiteiten niet uitgevoerd, ook is vrijwel geen van de rechtbanken overgegaan tot een herhaling van de dialoog met de samenleving. Aanvankelijk hadden veel rechtbanken het plan om van de enquêtes en publieksbijeenkomsten een terugkerende activiteit te maken. Ook hier wordt het gebrek aan financiële middelen als de boosdoener aangewezen.⁴³ Daarnaast speelt ook de houding van de Judicial Council en het AOC een rol. Zo worden vanaf 2003 niet langer financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het strategisch plan. Wel heeft een verhoging plaatsgevonden van de baseline financiering "with the understanding that it will be directed at court and community collaboration".⁴⁴ Een ander signaal van de afnemende prioriteit die de Judicial Council toekent aan strategische planning, is de 'sun set' (ofwel de opheffing) van het 'Community Focused Court Planning Implementation Committee' op 31 december 2002.

3.5.2 Monitoring

Het planningproces is zo ontworpen dat monitoring als het ware is ingebouwd (zie tabel 3.1). Een - gering - aantal gerechten volgt keurig dit model; zij werken jaarlijks hun operationele plannen bij en passen hun actieprogramma hierop aan. Bij andere rechtbanken is het strategisch planningproces volledig naar de achtergrond verdwenen; zij worden compleet verrast door het verzoeken van het AOC om updates van de plannen aan te leveren.⁴⁵ De rechtbank in Madera spant wat dat betreft de kroon. Vrijwel iedereen die eind jaren negentig bij het strategisch planningproces was betrokken, heeft inmiddels de rechtbank verlaten. Er was dan ook niemand die mij in het kader van het onderhavige onderzoek informatie over het strategisch planningproces kon verstrekken, uitgezonderd één rechter. Maar deze persoon is, in de woorden van een van de stafmedewerkers, "not a very approachable person". Inderdaad weigerde hij zijn medewerking aan het onderzoek.

3.5.3 Evaluatie

Zijn de meeste gerechten al slordig in het op gezette tijden bijwerken van de plannen, geen van de rechtbanken die bij het onderzoek is betrokken, heeft een officiële evaluatie van het strategisch planningproces uitgevoerd. Als reden wordt gebrek aan tijd en financiële middelen genoemd, maar in hun antwoorden wekken de meeste gesprekspartners de indruk nooit de serieuze intentie te hebben gehad om een evaluatie uit te voeren. Ook het AOC heeft geen evaluaties uitgevoerd. Wel vraagt dit beleidsadviserende orgaan van de Judicial Council zoals gezegd elke twee jaar om updates van de strategisch plannen.

3.6 Betrokkenheid van rechterlijke macht en samenleving

3.6.1 De rechterlijke macht

Hoewel er bij het rechterlijk management wel de nodige steun was voor strategische planning, hebben lang niet alle rechters het proces omarmd. Een deel van hen kan maar weinig enthousiasme opbrengen voor een dialoog met de samenleving. Zij zien hun rol als die van geschilbeslechter en te veel contact met de maatschappij past niet in dit beeld. De steun voor 'community focused strategic planning' hangt ook af van de inhoudelijke interpretatie van dit proces. De president van de rechtbank van San Diego verklaart zijn gebrek aan steun voor het planningproces als volgt:

"We don't take consensus from the community on how to sentence someone, on how to make a decision judicially. That is something a judge does, almost in a vacuum."

Volgens andere rechters hoeft consultatie van de bevolking niet te betekenen dat zij zich door het publiek laten vertellen welke rechterlijke beslissing zij moeten nemen. Wel zijn sommigen van hen bevreesd dat hen tijdens bijeenkomsten met het publiek uitspraken kunnen worden ontlokt over concrete, lopende zaken. Meer in het algemeen leeft onder rechters, aldus één van de gesprekspartners, "a general discomfort to talk to dissatisfied litigants." In de meeste rechtbanken is daarom maar een klein aantal rechters actief bij het planningproces betrokken geweest.

⁴² Judicial Council/Administrative Office of the Courts – Center for Families, Children & the Courts, 2003a

⁴³ Overigens bevestigt ook hier de spreekwoordelijke uitzondering de regel: de rechtbank van Alameda heeft sinds de start van het strategisch planningproces verscheidene publieksbijeenkomsten georganiseerd. Zo zijn in 2004 zogenaamde 'Juvenile Justice Forums' georganiseerd en vond een vierde 'Community-Court Round Table Meeting' plaats: 'Making batterers intervention programs work better for Alameda County Families'.

⁴⁴ Interview Jack Urquhart, Administrative Office of the Courts

⁴⁵ Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat er geen vooruitgang is geboekt. Een aantal geïnterviewden brengt naar voren aangenaam verrast te zijn toen bij de update van de plannen bleek dat ze veel vooruitgang hadden geboekt, ondanks het feit dat de plannen diep in de bureaula waren verdwenen: "it was a shock to see how far we have come along".

3.6.2 De samenleving

Bij het planningproces wordt van rechtbanken verwacht dat zij zich laten voeden door hun 'community'. De eenvoudigste wijze om dit te bewerkstelligen is door middel van enquêteonderzoek. Nadeel van enquêteonderzoek is dat er geen sprake kan zijn van betekenisvolle interactie; het blijft bij een eenzijdige opiniepeiling. Bij de twee andere besproken vormen van consultatie – de instelling van een planningcommissie en publieksbijeenkomsten – behoort een dialoog met de 'community' wel tot de mogelijkheden. Maar over welke 'community' gaat het dan? Het brede publiek is maar mondjesmaat bereikt. De 'public member' in de planningcommissie is niet een willekeurige burger, maar vaak iemand die affiniteit heeft met het justitieel systeem. Ook zijn relatief vaak zakenlui of onderwijzers geselecteerd. Er was met andere woorden sprake van een duidelijke 'bias' bij de selectie van de publieksleden. Maar zelfs als dit niet het geval zou zijn geweest, dan nog kan van één of enkele personen niet worden verwacht dat zij de stem des volks representeren.

Bij de organisatie van publieksbijeenkomsten hebben de rechtbanken nadrukkelijk geprobeerd om een doorsnede van de bevolking te bereiken. Vooral de wat grotere counties lijken hierin redelijk te zijn geslaagd. Toch merkt ook de voorzitter van de planningcommissie van Alameda op: "It is always the same people who show up." De meeste gesprekspartners geven dan ook ruiterlijk toe dat er, ondanks hun inspanningen, groepen zijn die de rechtbank niet heeft bereikt.

De rechtbanken zijn er beter in geslaagd om de ketenpartners te bereiken: de advocatuur, het openbaar ministerie, de 'public defender' en soms ook de politie. In verscheidene

rechtbanken leidde het planningproces zelfs voor het eerst tot geïnstitutionaliseerd overleg met deze organisaties: "It really opened up the lines of communication", aldus een vertegenwoordiger van de rechtbank van Shasta. In de grotere rechtbanken worden dergelijke overlegvormen tussen ketenpartners wel georganiseerd rondom een specifiek thema. Zo heeft de rechtbank van Alameda als uitvloeisel van het planningproces 'Family Violence Council Meetings' geïnitieerd waarbij naast vertegenwoordigers van de rechtbank en ketenpartners, ook hulpverleningsinstanties vertegenwoordigd zijn. In San Diego heeft de rechtbank werkgroepen in het leven geroepen om de hulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging beter te organiseren. De leden van deze werkgroepen zijn afkomstig uit de gelederen van de rechterlijke macht, de bureaus voor rechtshulp, de pro deo en reguliere advocatuur, de 'law library' en het San Diego mediation center. De 'Chief Evaluation and Planning Officer' van deze rechtbank stelt:

"What this effort did, I think truly for the first time in the San Diego region, is pull together partners that interface directly and are impacted by self-represented litigants and work with them, for the first time: everybody at the table at the same time."

3.7 Effectiviteit

De Judicial Council startte eind jaren negentig vol ambities met het 'Court and Community Collaboration Program' en richtte zich in eerst instantie met name op het strategisch planningproces. Door middel van strategische planning dienden de rechtbanken meer zeggenschap te krijgen over de toekomst:

"The purpose of strategic planning is (...) to create the future, not to predict it."⁴⁶

Cruciaal in dit proces is de inbreng van de community. Immers, het publiek en de rechtbankgebruikers stellen steeds meer eisen aan de rechterlijke macht en hebben steeds hogere verwachtingen. Door middel van het strategisch planningproces kunnen deze eisen en verwachtingen in kaart worden gebracht, waarbij "[c]ommunity participation and inclusion in court planning help the courts clearly to consider all perspectives and ensure that a strong and effective partnership is developed."⁴⁷

Nu, zeven jaar na de start van het strategisch planningproces, moet worden geconstateerd dat de Judicial Council en de rechtbanken van Californië maar ten dele in hun bedoelingen zijn geslaagd. Ten eerste zijn de meeste rechtbanken er niet in geslaagd om het grote publiek op betekenisvolle wijze bij het planningproces te betrekken. Inbreng van 'de samenleving' betreft over het algemeen niet de inbreng van de gewone burger, maar de inbreng van ketenpartners, overheidsorganisaties en, tot op zekere hoogte, de 'community based organizations' (wat wij ook wel het maatschappelijk middenveld noemen). Voor zover het grote publiek al betrokken is, is met name gediscussieerd over praktische zaken. Hoewel zinvol, is dit tegelijkertijd teleurstellend als we kijken naar de oorspronkelijke ambities: "uncover shared objectives", "provide new insight in the role of the court", "give courts a clearer view of the impact of their practices on the public", "better understanding (...) of the essential role that a strong and independent court system plays in our society."⁴⁸

Ten tweede hebben de rechtbanken niet altijd even goed gebruik gemaakt van de inbreng van de bevolking. Het grote publiek is vooral bereikt door middel van enquêtes.

Maar deze enquêtes voldeden niet altijd aan methodologische vereisten of aan de eis van representativiteit. Mede hierdoor zijn de uiteindelijke resultaten van de enquêtes niet altijd optimaal benut. Ook speelt mee dat sommige rechtbanken eenvoudigweg niet zaten te wachten op de uitkomsten van de enquête. Voorts hebben de uitkomsten van de publieksbijeenkomsten niet altijd hun weg naar de beleidsdocumenten gevonden. Sommige gesprekspartners geven dan ook eerlijk toe dat de inbreng van de bevolking nauwelijks effect heeft gehad op het beleid van de rechtbank.

Ten derde ontbreekt het aan continuïteit. Het strategische planningproces is bedoeld als een continu proces, waarbij op gezette tijden de geboekte resultaten worden getoetst aan de oorspronkelijke doelstellingen en waarbij deze worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden en voortschrijdend inzicht. Maar (te) veel rechtbanken zagen het opstellen van het strategisch plan als een eenmalig en opgelegd proces, waarna men over kon gaan tot de orde van de dag. Wat dat betreft hadden de gerechten er goed aan gedaan als ze zich de boodschap van de planningdeskundigen hadden aangetrokken:

"Strategic planning is not a quick fix. It is a long-term investment with payoffs that increase over time. (...) Strategic planning is long range approach that require regular reviews and updates to check progress and reassess the validity of the plan."⁴⁹

Toch kan niet worden gesteld dat het proces van strategische planning is mislukt. Zo was één van de doelstellingen van het strategisch planningproces om een duidelijke interne beleidslijn uit te zetten. Hierin zijn veel rechtbanken geslaagd, sommige zelfs voor

⁴⁶ Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/budgetpl.doc>

⁴⁷ Zie: http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/court_planning.htm

⁴⁸ Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/publicin.doc>

⁴⁹ Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/community/planning/documents/budgetpl.doc>

het eerst: "The strategic plan is a blue print for the court. We never had that before."

Niet voor niets noemt één van de geïnterviewde voorzitters van een planningcommissie het uitstippelen van een beleidslijn voor alle sectoren binnen de rechterlijke macht dan ook de "biggest accomplishment" van het proces. Voorts hebben de rechtbanken door middel van het planningproces meer inzicht gekregen in wat er onder het publiek leeft en hoe er in het algemeen over de rechterlijke macht en justitie wordt gedacht. Men geeft aan geschrokken te zijn van het kennisniveau onder de bevolking. Voor rechters die de dialoog met de samenleving zijn aangegaan, is dit een belangrijke 'eye-opener' geweest. Tot slot heeft het strategisch proces de banden verstevigd met de professionele partners van de rechterlijke macht. Zo komen in sommige counties tot op de dag van vandaag commissies bijeen die geformeerd zijn ten behoeve van het planningproces.

Rechters zelf brengen naar voren dat met het planningproces de rechterlijke macht aan partners en de bevolking het signaal heeft gegeven belang toe te kennen aan hun mening: "The most important result has been that courts sent out the signal that they want to listen." Daarbij was de reactie vaak: "We can't believe that judges come here and talk to us." Zelfs de groepen die doorgaans niet veel op hebben met de rechtbanken zouden dergelijke bijeenkomsten op prijs stellen. De vraag is evenwel of dit voordeel niet wordt overschat, althans waar het het grote publiek betreft. Het bereik van de maatschappelijke consultatie is immers beperkt geweest. Bovendien kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het signaal dat de rechtbanken willen luisteren want niet in alle gevallen is serieus werk gemaakt van de inbreng van de bevolking.



Klantgerichte rechtspraak

‘Klantgerichte rechtspraak’ verwijst naar een rechterlijke organisatie die in haar beleid en handelen heel nadrukkelijk rekening houdt met de behoeften van rechtzoekenden. Daarbij kunnen twee hoofddoelen worden onderscheiden: verbeteren van klantenservice en het vergroten van de toegankelijkheid van de rechtspraak. Paragraaf 4.1 bespreekt de activiteiten die zijn ondernomen om de klantvriendelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten. Paragraaf 4.2 gaat in op de initiatieven om procespartijen te voorzien van rechtshulp. In paragraaf 4.3 komen de aard en de wijze van rechterlijke en maatschappelijke betrokkenheid bij klantgerichte rechtspraak aan bod. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 de effectiviteit van deze initiatieven onder de loep genomen.

4.1 Klantvriendelijkheid en gebruiksgemak

Net als elke andere organisatie dient de rechterlijke macht zich te bekommeren om klantvriendelijkheid en gebruiksgemak.

“No aspect of public access is more important than customer service. Providing expeditious, competent and courteous assistance over the phone and at the public reception areas is absolutely imperative to positively influencing the public’s perception of the court.”⁵⁰

Deels gaat het bij klantvriendelijkheid en gebruiksgemak om zaken die geen directe relatie hebben met een juridisch geschil, zoals duidelijke bewegwijzering in de gerechten, aangename wachtruimten en het minimaliseren van wachttijden. Naar aanleiding van het proces van strategische planning zijn door verscheidene rechtbanken in dit opzicht verbeteringen doorgevoerd (zie hoofdstuk 3). Voor een ander deel is klantenservice wél gerelateerd aan het geschil. In dit opzicht is een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren ‘EZ (spreek uit: ‘easy’) legal filing’. EZ legal file is een interactief programma ontworpen door de rechtbank van San Mateo. Het voorziet in de mogelijkheid om online, via de website van de rechtbank, de benodigde juridische

formulieren in te vullen inzake een aantal relatief eenvoudige geschillen op het terrein van:

- familierecht: scheiding, voogdij, alimentatie, bezoekrecht en vaderschap;
- ‘small claims’: rechtszaken waarmee een geldbedrag van minder dan \$ 5.000 is gemoeid;
- huurrecht: voor zaken waarin de verhuurder de huurder uit huis wil zetten (er zijn formulieren voor beide partijen).

Inmiddels hebben vijftien counties toegang tot EZ Legal File en heeft San Mateo van de Judicial Council financiering gekregen om deze dienstverlening uit te breiden naar in totaal 24 rechtbanken. Tevens hebben veel rechtbanken de mogelijkheid geïntroduceerd om verkeersboetes online af te doen. Elf counties hebben daartoe één centrale website ontwikkeld. Met online betaling is, in vergelijking met betaling bij de rechtbank, voor rechtzoekenden veel tijdswinst te boeken.⁵¹

Verbeteringen in het jurysysteem

Een speciale groep rechtbankgebruikers zijn de juryleden. Juryrechtspraak is één van de fundamenteën van het Amerikaanse (straf)recht. Het zesde amendement van de Constitutie garandeert het recht op “a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein the crime shall have

been committed.” Opinieonderzoek door de American Bar Association wijst uit dat 78 procent van de respondenten van mening is dat juryrechtspraak de eerlijkste manier is om de schuld of onschuld van een verdachte vast te stellen.⁵² Dit neemt niet weg dat de gemiddelde Amerikaan niet staat te springen wanneer een ‘jury summons’ in de brievenbus valt.

“[F]ar too many individuals ignore a jury summons with scarcely a second thought. Those who appear complain of grossly inadequate compensation, misspent and wasted time, and poor facilities.”⁵³

In San Diego spreekt daarom een ‘senior judge’ elke ochtend iedereen toe die zich voor jury duty heeft gemeld. Zijn boodschap luidt dat hun aanwezigheid van groot belang is voor het functioneren van de rechtspraak en dat de rechtbank het zeer waardeert dat zij zich voor jury duty beschikbaar stellen.

Met de invoering van het ‘one-day or one-trial’-concept in januari 2000 is aan een belangrijk bezwaarpunt van veel potentiële juryleden tegemoet gekomen. Het houdt in dat degenen die zijn opgeroepen voor jury duty slechts één dag naar de rechtbank hoeven te komen, tenzij zij geselecteerd worden voor een meerdaagse rechtszaak. In aanvulling op de ‘one-day or one-trial jury service’ is de juryvergoeding na de eerste zittingsdag verhoogd van \$ 5 naar \$ 15 per dag. Ook hebben diverse counties in Californië de afgelopen jaren geïnvesteerd in de voorzieningen waar juryleden gebruik van maken, zoals wachtruimten en kinderopvang. Verder verschaffen diverse gerechten inhoudelijke voorlichting aan juryleden, bijvoorbeeld door informatie over juryrechtspraak via de website van de rechtbank te verstrekken. Om de kwaliteit van de door de

rechtbank geboden voorzieningen te monitoren, worden in sommige counties enquêtes uitgezet of kunnen juryleden hun ervaringen kwijt op zogenaamde ‘comment cards’. Volgens de Chief Justice van Californië, tonen dergelijke initiatieven aan “how courts can respond to the public without in any way compromising their independence - while at the same time fostering greater public confidence in the judicial system and government as a whole.”⁵⁴

4.2 Rechtshulp

4.2.1 De noodzaak

Rechtshulp is een zeer directe manier om de toegang tot de rechtspraak te vergroten. De Californische rechtbanken hebben hier de afgelopen jaren fors in geïnvesteerd. Het gaat hierbij overigens uitsluitend om civiele zaken. Rechtshulp staat open voor alle rechtbankgebruikers, maar richt zich op twee groepen in het bijzonder: de groep die geen beroep op rechtspraak doet terwijl de omstandigheden daartoe wel aanleiding geven, en de groep die wel een beroep doet op de rechtspraak maar het daarbij zonder procesvertegenwoordiging moet stellen. De eerste groep is groot: de ‘unmet legal need’ van het arme deel van de bevolking bedraagt naar schatting 72 procent.⁵⁵ Gebrek aan financiële middelen voor rechtsbijstand wordt door de Californian Commission on Access to Justice genoemd als belangrijkste oorzaak:

“California continues to lag far behind other industrial states in its funding of legal services for the poor. Its record is also dismal in comparison to other countries whose economies are similar in size (or even smaller) than that of California.”⁵⁶

⁵⁰ Court Executive Officer of Riverside Superior Court, Judicial Council 1992: Section 2-7

⁵¹ Ondanks de mogelijkheid om via internet te betalen, zijn de rijen in de rechtbank bij de balies waar verkeersboetes worden afgehandeld enorm lang. Niet iedereen heeft toegang tot het internet, maar belangrijker nog, niet iedereen heeft een geldige creditcard die nodig is om verkeersboetes online te betalen. Voorts besluiten veel overtreeders naar de rechtbank te gaan, omdat bezwaar maken kan leiden tot een vermindering van de boete.

⁵² American Bar Association, 1999

⁵³ California Chief Justice Ronald M. George at the State of the Judiciary Address to a joint session of the Legislature, March 1, 1999

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Californian Commission on Access to Justice, 2002:3

⁵⁶ Ibid.

De tweede groep, die van de 'unrepresented litigants', is zo mogelijk nog groter. Het aantal civiele rechtszaken waarbij één van de partijen het zonder procesvertegenwoordiging moet stellen, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 1971 ging het bij echtscheiding om 1 procent van de zaken. Vergelijk dit met het gegeven dat in het overgrote deel van de eenvoudige civiele zaken, tenminste één van beide partijen niet over procesvertegenwoordiging beschikt. De Chief Justice van Californië brengt in een toespraak in 2004 naar voren dat in de meeste rechtbanken 80 procent van de partijen in een echtscheidingszaak, 90 procent van de degenen die verzoeken om een straatverbod en 90 procent van de huurders in huurrechtconflicten geen procesvertegenwoordiging heeft.⁵⁷

De hoge kosten voor procesvertegenwoordiging, \$ 250 tot \$ 500 per uur, zijn de belangrijkste reden waarom de zogenaamde 'pro pers' zichzelf representeren tijdens een rechtszaak, aldus het hoofd van de 'Families and Children's Bureau' van de rechtbank in Alameda:

"It is not unusual to spend \$ 10.000 to \$ 20.000 on a very simple divorce. On a complex divorce, where there are property issues as well as custody issues, some families spend a \$ 100.000. If there is a custody disagreement: \$ 75.000 to \$ 100.000. And these are not fabulously wealthy families where that doesn't matter. (...) Basically, it bankrupts everybody."⁵⁸

Voorts speelt het zelfvertrouwen van de Amerikanen een grote rol. Onderzoek van de American Bar Association uit 1999 toont aan dat zes op tien Amerikanen van mening is zich zelf tijdens een rechtszitting te kunnen representeren.⁵⁹

Er is een aantal initiatieven genomen om via rechtshulp de toegang tot de rechtspraak te vergroten. De belangrijkste daarvan

zijn: 'Family Law Facilitators', 'Family Law Information Centers' en 'Self-Help Centers'. Bij de totstandkoming hiervan is eigenbelang de rechterlijke macht niet vreemd. De self-represented litigants vormen een zware belasting voor het systeem, zowel voor de staf als voor de rechters:

"[Q]uite frankly they clog the system up, as they don't know what they are doing. They submit incorrect paperwork, it takes everybody's time up. It causes our clerical and administrative resources to be ineffectively used when they have to be returning paperwork. It clogs the judges' and the judicial officers' time up, because you have people appearing before the court that do not have a clue what they are doing."⁶⁰

4.2.2 Family Law Facilitators

Met de 'Family Law Facility Act' uit 1996 werd elke county in Californië verplicht tot de oprichting van een 'Office of the Family Law Facilitator'. Hiermee verlieten de rechtbanken hun passieve houding om partijen zonder procesvertegenwoordiging geen hulp te bieden. Tot dan toe werd 'self representation' gezien als een vrijwillige keuze en maakte de rechterlijke macht het de pro pers zelfs extra moeilijk:

"And the court system in the past, generally, their approach has been to people who represented themselves, (...) that if they made it really difficult, the people would go away and hire an attorney. And, in family law that is just not going to happen. Because attorneys are just so incredibly expensive. And we have a lot of people who cannot afford attorneys. So sometimes the misperception also is that a self-represented litigant is a person who is just being obstinate, really could hire an attorney but somehow does not want to - so they want to study law themselves and spend a lot of time representing themselves. [But] most people would be happy to hire an attorney if

they could afford it. And so part of what my job is, is to describe who the litigants are who represent themselves in court and what their needs are, and help the judicial officials understand they are not just being difficult."⁶¹

Met het Family Law Facilitator Program nemen de rechtbanken nu dus wel een actieve rol op zich. Zij lichten de partijen voor, geven aan welke rechten zij hebben en informeren hen over de procedures van de rechtbank.⁶² De Judicial Council beheert het budget voor de Family Law Facilitators. Op jaarbasis is daar een bedrag van \$ 11 miljoen mee gemoeid. Dit bedrag wordt verdeeld over de rechtbanken die de financiering van de staat doorgaans aanvullen met eigen middelen. Ter illustratie: in San Diego, met ruim 2,8 miljoen inwoners na Los Angeles en Orange County de grootste county in Californië, bedraagt het budget van de Family Law Facilitator ongeveer twee miljoen dollar. Er zijn zeventien medewerkers aan dit bureau verbonden.⁶³ De bureaus van de Family Law Facilitators worden bemand door advocaten en 'paralegals' die in dienst zijn van de rechtbank. In sommige rechtbanken zijn daarnaast vrijwilligers actief: studenten of pro deo advocaten.

Beide procespartijen kunnen gebruik maken van de assistentie van 'Family Law Facilitators'. De diensten bestaan uit hulp bij het invullen van formulieren die nodig zijn om een zaak in te dienen, informatie over tal van familierechtzaken (met name echtscheiding en alimentatie) of - als het bureau van de Family Law Facilitator zelf geen hulp kan bieden - doorverwijzing naar de juiste instantie. Informatie wordt verstrekt via de website, telefonische informatielijnen, brochures, en -belangrijker- via persoonlijk contact met één van de stafmedewerkers van de Family Law Facilitator. Daartoe worden algemene spreekuren en 'clinics' georganiseerd.

De facilitators voorzien procespartijen van relevante informatie, maar mogen geen juridisch advies geven; er is geen sprake van een advocaat-cliëntrelatie. De rechtbank van San Diego maakt dit op haar website als volgt duidelijk:

"The Self-Help Center does not provide legal advice or represent you in court. There is no attorney-client relationship between you and the staff, and the Center does not take the place of an attorney. The Family Law Facilitator, the staff, and the volunteers do provide information and educational materials as a public service. The Center provides skilled neutral persons who are available to both parties with valuable information regarding the legal procedures necessary to complete the court action. The Family Law Self-Help Center cannot assist individuals with complex cases or multiple contested issues. You are advised to seek the services of a private attorney in such situations."

Iedereen kan gebruik maken van de diensten van de Family Law Facilitator; er geldt geen inkomenseis. Hiermee wordt gratis juridische informatie toegankelijk gemaakt voor de 'working poor' en hogere inkomensklassen. Dit is van belang omdat alleen het allerarmste deel van de bevolking een beroep kan doen op de gratis rechtsbijstand.

"The lowest income group is entitled to free legal help. But there are a whole lot of people that are certainly not affluent enough to hire a lawyer (...) People just plain old cannot afford it, so they try to do it themselves."⁶⁴

Er wordt op grote schaal gebruik gemaakt van de Family Law Facilitators in Californië. Tabel 4.1 verschaft meer precieze gegevens. Deze zijn verzameld door de Judicial Council in het kader van een analyse van de door de rechtbanken opgestelde actieplannen ten behoeve van de self-represented litigants.

⁵⁷ Chief Justice Ronald M. George, 2004

⁵⁸ Interview Susan Hanks, Alameda Superior Court

⁵⁹ American Bar Association, 1999:56

⁶⁰ Interview Marilyn James, San Diego Superior Court

⁶¹ Interview Susan Hanks, Alameda Superior Court

⁶² Harrison, Chase and Surh, 2000:70

⁶³ Interview Frances Harrison, Superior Court of San Diego

⁶⁴ Interview Marilyn James, San Diego Superior Court

Tabel 4.1 Aantal contacten Family Law Facilitators (2002)

Type rechtbank	aantal counties	aantal inwoners	% bevolking	aantal contacten FLF	% totaal contacten FLF
Kleinste: < 5 rechters	10	291.517	1	13.608	3
Klein: < 15 rechters	12	1.726.809	5	32.628	7
Medium: <50 rechters	12	8.046.732	24	129.468	28
Groot: > 50 rechters	8	22.015.452	65	246.720	53
Regionaal ⁶⁵	10	1.167.503	3	30.312	7
Geen plan ingediend	6	623.635	2	10.944	2
Totaal	58	33.871.648	100	463.680	100

Bron: Judicial Council (AOC/CFCC): 2003a:16

Dit verklaart ook de a-typische categorie 'geen plan ingediend' in de tabel. Uit de data wordt duidelijk dat de inwoners van de kleinste counties, relatief gezien het vaakst een bezoek brengen aan de Family Law Facilitator: bijna 5 procent van de bevolking van de tien kleinste counties heeft in 2002 contact gehad met het bureau van de Family Law Facilitator.⁶⁶ Voor de grootste rechtbanken gaat het om ruim 1 procent.

4.2.3 Family Law Information Centers

In 1999 voorzag het Californisch Congres drie rechtbanken van additionele financiering voor hulp aan self-represented litigants via de 'Family Law Information Centers': Los Angeles, Fresno en Sutter. Feitelijk doen deze informatiecentra hetzelfde werk als de Family Law Facilitators en "[a]ll are operated under the administrative structure of the local offices of the Family Law Facilitators".⁶⁷ In het fiscale jaar 2001 – 2002 bedienden zij 45.000 klanten.

De drie rechtbanken hadden daartoe een budget van \$ 420.000 ter beschikking, waarvan \$ 300.000 afkomstig was van de Judicial

Council. De kosten per klant komen hiermee op ruim negen dollar. Dit bedrag is vergelijkbaar met de kosten per klant van het bureau van de Family Law Facilitator in San Diego.

Maar wie zijn nu de klanten van de Family Law Information Centers?⁶⁸ De studie van de Judicial Council geeft het volgende beeld:

"Customers of the Family Law Information Centers tend to be working individuals with low-paid jobs. Most customers have incomes under \$2,000 per month. The percentage of customers with incomes under \$2,000 per month was greater than that in the general populations in their counties as reported in the 2000 census. Customers were both male and female, petitioners and respondents. The majority were between 20 and 40 years of age with one or two children. The majority reported graduating from high school and many had some college. The ethnic and language diversity of the customers of Family Law Information Centers was roughly approximate to that in their county populations as reported in the 2000 census."⁶⁹

In verreweg de meeste gevallen is een scheiding de aanleiding om contact te zoeken met het Family Law Information Center: voor de drie bij de studie van de Judicial Council betrokken

rechtbanken geldt dit voor 70 procent van de zaken. In nog eens 25 procent van de zaken gaat het om het juridisch vaststellen van ouderschap. Binnen al deze zaken speelt vaak de kwestie van voogdij (in 72 procent van alle zaken die bij het Family Law Information Center terecht komen) en alimentatie voor kinderen (in 21 procent van de zaken).

4.2.4 Self-Help Centers

De behoefte aan juridische informatie beperkt zich niet tot het familierecht. Vandaar dat veel rechtbanken in Californië een Self-Help Center voor andere civiele zaken hebben opgezet. Om deze centra te ondersteunen heeft de Judicial Council tezamen met de 'State Bar's Legal Services Trust Fund Commission' het zogenaamde 'Equal Access Fund' in het leven geroepen. Op jaarbasis gaat het om een bedrag van ongeveer \$ 10 miljoen. Per 1 augustus 2004 telt Californië achttien Self-Help Centers. Dit betekent dat ruim 30 procent van de rechtbanken deze vorm van juridische hulp aan hun klanten kunnen aanbieden. Naast fysieke 'Self-Help Centers' kennen sommige rechtbanken (ook) een virtuele variant. Tevens kunnen alle inwoners van Californië terecht bij de Self-Help website van de Judicial Council (www.courtinfo.ca.gov): "an impressive resource for all litigants [that] provides useful information for attorneys, court administrators and judges" aldus de Californian Commission on Access to Justice.⁷⁰ Deze site omvat meer dan 900 pagina's informatie en alle 580 juridische formulieren voor het aangaan van rechtszaken zijn hier voorhanden. De website, die in 2003 meer dan 1,6 miljoen bezoekers telde, is bovendien volledig in het Spaans vertaald.

Om ervoor te zorgen dat in de toekomst alle rechtbanken in hulp aan self-represented litigants kunnen voorzien,

heeft de Judicial Council hen verplicht hiertoe een actieplan op te stellen (hoewel in de stukken ook wel eufemistisch van "aanmoediging" wordt gesproken):

"To assist local courts in determining the needs of the self-represented litigants in their communities, developing partnerships with community organizations, and establishing appropriate programs, the Judicial Council has encouraged every court to develop an action plan for serving self-represented litigants. Funding was provided to 54 courts to develop such plans, and for the courts that did develop them, additional funds were provided for implementation. The courts' plans described actions such as establishing Self-Help Centers, adding information to local Web sites, using computer programs to assist litigants in completing court forms, and reaching out to the community by training volunteers from varied ethnic backgrounds to assist self-represented litigants."

Evenals de Family Law Facilitators en de Family Law Information Centers zijn deze centra gericht op de lagere inkomensgroepen. Vaak worden de Self-Help Centers geleid door één of meer betaalde medewerkers van de rechtbank, maar wordt de feitelijke hulp aan de self-represented litigants geboden door vrijwilligers (pro deo advocaten en rechtenstudenten).

Om te experimenteren met verschillende modellen van 'self-help' is voor de duur van 2,5 jaar additioneel \$ 832.000,- op jaarbasis (voor de duur van 2,5 jaar) vrijgemaakt voor vijf pilot-modellen:

- het regionale ofwel rurale model (Butte/Glenn/Tehama) waarbij rechtbanken in rurale gebieden hun krachten bundelen met rechtbanken uit andere counties;
- het technologie-model (Contra Costa) waarbij wordt bekeken op welke wijze technologische toepassingen de dienstverlening van Self-Help Centers kunnen ondersteunen, met name om de meer rurale gebieden te kunnen bereiken;

⁶⁵ De indeling van de tabel is gebaseerd op de ingediende actieplannen voor self-represented litigants. 'Regionaal' wil in dit geval zeggen dat meerdere counties tezamen een actieplan hebben ingediend.

⁶⁶ Wellicht is deze schatting aan de hoge kant. Bij deze berekening ($13.608/291.517 * 100\%$) wordt er namelijk vanuit gegaan dat elke bezoeker slechts eenmaal contact heeft met de Family Law Facilitator.

⁶⁷ Judicial Council of California/ Administrative Office of the Courts, 2003:2

⁶⁸ Aangenomen mag worden dat degenen die een beroep doen op de Family Law Facilitators dit om dezelfde redenen doen als degenen die aankloppen bij de Family Law Information Centers.

⁶⁹ Judicial Council of California/ Administrative Office of the Courts, 2003b:6

⁷⁰ Californian Commission on Access to Justice, 2002:21

- het Spaanstalige model (Fresno) waarbij wordt nagegaan op welke wijze efficiënt diensten aan het Spaanssprekende deel van de bevolking aangeboden kunnen worden;
- het multi-linguale model (San Francisco) waarbij diensten worden ontwikkeld die tegemoet komen aan de behoeften van een veeltalige, multiculturele samenleving; en
- het stedelijke model (Los Angeles) waarbij wordt gezien op welke wijze diverse decentrale Self-Help Centers van één rechtbank hun activiteiten kunnen coördineren en hun krachten kunnen bundelen. In tegenstelling

tot de andere vier modellen, bestaat de doelgroep hier niet uit rechtzoekenden maar uit degenen die hulp verschaffen.

De volgende tabel geeft een inzicht in het aantal klanten dat deze Self-Help Centers bedienen, evenals in de omvang van de betaalde staf en het aantal vrijwilligers.

De reden om geen advocaat in te schakelen is voor 42 procent van de rechtzoekenden dat zij de kosten hiervoor niet kunnen dragen.

Tabel 4.2 Kerngegevens pilot Self-Help Centers

	aantal klanten	aantal staf	aantal vrijwilligers
Butte (203.200 inw.)	- gem. 1220 per maand (50% persoonlijke gesprekken, 50% telefonische gesprekken)	- 0,5 FTE 'managing attorney' - 1 FTE 'paralegal' - 1,25 FTE 'office assistants'	- gem. 3 op enig moment
Contra Costa (948.800 inw.)	- 2.000 bezoekers op de website - ± 15 workshops per 2 maanden - ± 50 mediations per half jaar	- 1 FTE 'project coordinator' - 0,2 FTE 'project manager'	- 14 advocaten en medewerkers van de rechtbank
Fresno (799.400 inw.)	- gem. 194 per maand	- 2 FTE ('community resource manager' & 'court examiner') - 24 vertalers - 2 stagiaires	- 2 parttime ondersteuning
San Francisco (776.700 inw.)	- gem. 778	- 1 FTE 'director' - 1 FTE 'clerk'	73: 53 rechtenstudenten, 18 vertalers en 2 advocaten
Los Angeles (9.519.300 inw.)	(-)	- 1 FTE 'managing attorney' - 0,5 FTE 'assistant attorney'	(-)

Bron: Judicial Council/ Administrative Office of the Courts, 2005

Voor 24 procent gaat het naar eigen zeggen om een bewuste (positieve) keuze voor zelfvertegenwoordiging. Als we kijken naar de aard van de hulpvraag, dan gaat het in 26 procent van de gevallen om een kwestie die betrekking heeft op het familierecht, in 22 procent om huiselijk geweld, in 15 procent om 'small claims', in 9 procent om 'harassment', in 9 procent om huisuitzettingzaken en in nog eens 9 procent om een zaak die niet in een van deze categorieën is onder te brengen. Een voorbeeld van een huisuitzettingzaak:

Het is vrijdag, het einde van de middag. Bij de 'Legal Aid Unlawful Detainer Clinic' van het Self-Help Center van San Diego is de grootste drukte voorbij. In de kleine ruimte die de rechtbank voor deze clinic beschikbaar heeft gesteld, drinken enkele rechtenstudenten die bij het Center praktijkervaring opdoen een kop koffie en praten na over het verloop van de middag. Eén van de laatste bezoekers is een jonge vrouw die binnenkomt met haar baby van een aantal maanden. Zij heeft van haar huisbaas een brief gekregen met de mededeling dat ze wegens achterstallige huurbetaling uit huis zal worden gezet. Omdat de vrouw aangeeft het gesprek in het Spaans te willen voeren, wordt zij te woord gestaan door de persoon die leiding geeft aan de clinic, een vrijwilligster van Legal Aid, wiens eerste taal eveneens Spaans is.⁷¹

De vrouw zegt de achterstallige huur niet te betwisten maar geeft aan geen middelen te hebben om de huurschuld te voldoen. Haar man bevindt zich in de gevangenis en zelf heeft ze geen werk omdat ze voor haar baby moet zorgen. De vrijwilligster van 'Legal Aid' zet allereerst de huisuitzettingprocedure uiteen. De belangrijkste regel is dat het formulier waarmee bezwaar wordt aangetekend tegen de uitzetting, binnen vijf werkdagen wordt ingediend bij de rechtbank. De vrouw is nog op tijd; het formulier kan nog die dag of de volgende maandag worden ingediend. Vervolgens legt de medewerkster van Legal Aid uit, dat de bezwaarprocedure een uitzetting niet kan voorkomen.

Tenminste, als de huisbaas gegronde reden heeft om de huur op te zeggen en dat is in de gegeven situatie het geval. Maar door de juiste formulieren bij de rechtbank in te dienen, kan wel tijd worden gered. In plaats van vrijwel direct te worden uitgezet, kan met het indienen van het formulier uitstel worden verkregen, zodat de jonge vrouw enkele maanden de tijd heeft om uit te zien naar een andere woonruimte.

De medewerkster van Legal Aid loopt tezamen met de vrouw door de vragen die moeten worden beantwoord en typt meteen de antwoorden in. Ze gaat na of er redenen zijn waarom de huurster niet de (volledige) huur zou hoeven te betalen, en enkele kleine mankementen worden opgetekend. Het invullen van het formulier neemt ongeveer 20 minuten in beslag. Na afloop wordt het ingevulde formulier geprint. Vanwege het late tijdstip kan het formulier niet meer worden ingediend bij de rechtbank. De vrouw moet hiervoor 's maandags terug komen. De medewerkster van Legal Aid drukt haar op het hart dit echt te doen; als de vrouw dit verzuimt, staat ze binnen een week tezamen met haar baby op straat.

Speciale doelgroepen

De experimenten met de pilot Self-Help Centers geven aan dat aandacht wordt besteed aan specifieke doelgroepen, zoals anderstaligen. De oudere inwoners van Californië hebben zo hun eigen juridische vraagstukken en sommige rechtbanken proberen ook aan hun behoeften tegemoet te komen. Zo heeft de rechtbank van Alameda een 'Elder Access Program' opgezet. Als onderdeel van dit programma zijn initiatieven ontplooid om senioren assistentie te verlenen bij het invullen van formulieren voor 'Elder Abuse Protective Orders', 'Domestic Violence Restraining Orders' en 'Petitions for Civil Harassment'. Ook mensen die in gebieden 'ver van de bewoonde wereld' leven kunnen als speciale doelgroep worden aangemerkt. In de actieplannen die door de rechtbanken

⁷¹ Het gesprek wordt door de medewerkster van 'Legal Aid' voor mij vertaald.

zijn opgesteld ten behoeve van self-represented litigants, geven achttien counties aan voornemens te zijn 'out posts' van de rechtbanken in het leven te roepen, willen twaalf counties gaan werken met mobiele rechtbanken (de Californische invulling van de rijdende rechter) en zijn drie counties van plan om te voorzien in het vervoer van en naar de rechtbank.⁷²

4.2.5 Public law libraries

Wanneer het gaat om de hulp aan self-represented litigants nemen de 'public law libraries' een bijzondere positie in. Elke county beschikt over z'n eigen public law library. Oorspronkelijk zijn deze bibliotheken bedoeld voor de advocatuur en de rechterlijke macht. Maar door de jaren heen zijn zij zich steeds meer gaan openstellen voor het publiek. In San Diego bestaat ongeveer 50 procent van de bezoekers uit burgers, waarvan de helft naar de bibliotheek komt in verband met een concrete zaak en de andere helft meer algemene informatie over een juridisch onderwerp zoekt. Om de bezoekers op weg te helpen, organiseert de San Diego Public Law Library workshops (evenals sommige andere public law libraries in de grote steden). Voorbeelden hiervan zijn: 'practical legal research', 'law made public: legal research class for the public', 'pre-trial procedures: a class on how to' en 'breaking the ice: introduction to California Civil Appeals'.⁷³ Daarnaast organiseert de Public Law Library van San Diego, net als de rechtbank, legal clinics. Advocaten geven kosteloos juridische informatie en helpen self-represented litigants met het invullen van formulieren.⁷⁴ De kosten van het lidmaatschap zijn gering (bijvoorbeeld \$ 10 per jaar in San Diego) of zelfs nihil (zoals in Alameda County). De public law

libraries worden gefinancierd met de 'filing fees' voor civiele zaken. Een deel van dit bedrag komt automatisch bij de public law libraries terecht.

4.3 Betrokkenheid van rechterlijke macht en samenleving

4.3.1 De rechterlijke macht

Hoewel 'klantvriendelijkheid en gebruiksgemak' en 'rechtshulp' onder de noemer van klantgerichte rechtspraak zijn geschaard, gaat het om duidelijk verschillende activiteiten. Dit verschil komt tot uiting in de betrokkenheid van rechters; bij de laatstgenoemde activiteit is die beduidend groter dan bij de eerste.

Klantvriendelijkheid en gebruiksgemak

Bij het verbeteren van de klantvriendelijkheid nemen de stafmedewerkers (niet-rechters) doorgaans het initiatief, althans voor zover het gaat om diensten die niet zijn gerelateerd aan het juridisch conflict zoals fysieke toegang tot de rechtbank, bewegwijzering en aangename wachtruimten. Voor zover het gebruiksgemak wel gerelateerd is aan juridische geschillen, is de betrokkenheid van de rechters groter, maar ook hier geldt dat doorgaans iemand van de staf (zoals de 'court executive officer') het voortouw neemt.

Toegang tot de rechtspraak

Toegang tot de rechtspraak is een onderwerp dat zeer hoog op de agenda staat van de Californische rechterlijke macht. De Judicial Council vormt de drijvende kracht achter de vele initiatieven die beogen de adequate toegang tot de rechtspraak te bevorderen, met name voor de partijen zonder procesvertegenwoordiging. De Council kan deze rol op zich nemen, doordat het Congres groot belang aan

dit onderwerp hecht en hiervoor de nodige financiële middelen heeft vrijgemaakt. De medewerking van de individuele rechtbanken is groot: niet alleen vanuit principiële overwegingen ('equal access for all'), maar ook uit praktische overwegingen. Immers, rechters en stafmedewerkers (met name de 'clerks') ondervinden veel hinder en tijdverlies doordat partijen zonder procesvertegenwoordiging "don't know what they are doing."⁷⁵

4.3.2 De samenleving

De samenleving is op twee verschillende wijzen betrokken bij de activiteiten die tot doel hebben de dienstverlening van de rechtbanken te verbeteren. In de eerste plaats als ontvanger, maar ook – en daar gaat het hier om – als samenwerkende partij. In veel gevallen betreft het hier vrijwilligers.

Vrijwilligers worden vaak ingezet als receptionist, maar worden bijvoorbeeld ook ingeschakeld bij kinderopvang. Rechtbanken hebben verschillende overwegingen om vrijwilligers in te zetten, waarbij met name het argument van kostenbesparing een rol speelt.

"Many courts are understaffed; consequently, in many jurisdictions, the public is not being served in a timely and efficient manner. (...) With no financial relief in sight, a viable solution is a court volunteer program."⁷⁶

Maar ook hopen zij dat door de inzet van vrijwilligers het maatschappelijk beeld van de rechterlijke macht verbetert, en wel op twee manieren:

"(1) Those who serve as volunteers gain a better understanding and appreciation of the court system and become ambassadors for the court, and (2)

by helping to ease the workload of the court staff, the court may become more efficient and better able to serve the people of the community."⁷⁷

Studenten

Een bijzondere groep vrijwilligers wordt gevormd door rechtenstudenten. Zij worden ingezet ten behoeve van rechtshulp aan rechtzoekenden, met name de 'self-represented litigants'. Deze samenwerking is zowel voor de rechterlijke macht als voor de studenten interessant. Immers, het scheidt de rechterlijke macht financiële en personele middelen, en voor de rechtenstudenten, veelal advocaten in spe, levert het vrijwilligerswerk waardevolle praktijkkennis op. Een interessant project is in dit verband het in oktober 2004 opgerichte 'JusticeCorps'. Het betreft een samenwerking tussen de rechterlijke macht van Los Angeles, de Judicial Council of California, bureaus voor rechtshulp en vier universiteiten van Los Angeles.⁷⁸ Voor het JusticeCorps zijn honderd studenten gerekruteerd waarbij zorg is gedragen voor diversiteit (in etniciteit en taal). De deelnemers aan het JusticeCorps committeren zich voor tenminste 300 uur gedurende de periode van een jaar (inclusief maandelijkse trainings- en reflectiebijeenkomsten). De training wordt gegeven door advocaten, rechters en andere medewerkers van de rechtbank. Het werk van de studenten bestaat met name uit assistentie van self-represented litigants, met name bij het invullen van juridische formulieren. Ervaren advocaten, eveneens vrijwilligers, zijn verantwoordelijk voor de supervisie over de studenten. De inzet van de studenten is niet volledig 'liefdewerk': de 300 uur werk levert hen een 'education award' ter waarde van \$ 1.000 op, geld dat gebruikt kan worden om studiekosten te financieren.

⁷² Judicial Council, 2003a:24

⁷³ Voor een compleet overzicht en informatie over de inhoud van de workshops zie: <http://www.sdcpll.org/classes.htm>

⁷⁴ Zie: <http://www.sdcpll.org/sdvlp.htm#sdvlp>

⁷⁵ Interview Marilyn James, San Diego Superior Court

⁷⁶ Hull, 2001:18

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ California State University, Northridge; California State University, Dominguez Hills; California State Polytechnic University, Pomona; and University of California, Los Angeles

Het JusticeCorps is geen overbodige luxe. Per jaar proberen ongeveer 300.000 partijen zonder procesvertegenwoordiging hun weg te vinden in de rechtbanken van Los Angeles. De president van de Los Angeles Superior Court:

“For years, people who came without representation were on their own. When they had a form filled out wrong, we would say, ‘Go away and try again’. Now, they will have a student volunteer to lead them.”⁷⁹

Advocatuur

Ook de advocatuur levert een vrijwillige bijdrage aan gratis rechtshulp. Deels gaat het daarbij om voorlichting en hulpverlening via de Self-Help Centers, deels gaat het om daadwerkelijke representatie. In Alameda County verzorgt de County Bar Association, in samenwerking met de rechterlijke macht, tien clinics in het Self-Help Center. Het gaat om uiteenlopende thema's als immigratie, huisuitzetting en het 'men's family law'-project. Dit laatste project is gericht op mannen tussen 16 en 30 jaar die meer contact met hun kind willen. “In many instances a father does not know that he has the right to visitation with his child, and does not know he can go to court to get his child support orders modified.”⁸⁰ In San Diego legt het San Diego Volunteer Lawyer Program (SDVLP) zich volledig toe op pro bono hulp aan rechtzoekenden. Met meer dan 3.000 advocaten die zich als vrijwilliger aan het programma hebben verbonden, wordt op jaarbasis ongeveer 23.500 uur aan hulp geleverd.⁸¹ De SDVLP

richt z'n activiteiten op degenen met de grootste behoefte aan rechtshulp met name slachtoffers van huiselijk geweld, ouderen, kinderen, (oorlogs)veteranen en illegalen.⁸²

4.4 Effectiviteit

4.4.1 Klantenservice

Veel rechtbanken hebben de afgelopen jaren hun klantenservice verbeterd. Met doorgaans relatief kleine ingrepen is tegemoet gekomen een aantal bezwaren van rechtbankbezoekers, zoals onduidelijke bewegwijzering en een gebrek aan kinderopvang.⁸³ Hoewel er, voor zover bekend, geen onderzoeken is verricht naar de effectiviteit van dergelijke maatregelen, mag ervan uit worden gegaan dat dergelijke ingrepen door rechtbankgebruikers positief worden gewaardeerd. Vanuit de private sector is bekend dat verbetering van klantvriendelijkheid daarnaast samengaat met verbeterde bedrijfsresultaten: verhoogde productiviteit, kostenbesparing, tijdigheid en een verhoogde moraal onder het personeel.⁸⁴ Hoewel de ervaringen uit de private sector niet rechtstreeks naar de publieke sector vertaald kunnen worden, is het aannemelijk dat ook voor rechtbanken positieve resultaten voor de bedrijfsvoering te behalen zijn.⁸⁵ Daarbij hebben rechtbanken, vergeleken met private bedrijven die strijden om de gunst van de klant, wel een extra drempel te nemen: “It is important to remember that most users of the court don't

really want to be there in the first place.”⁸⁶ Overigens moet worden opgemerkt dat ondanks de investeringen van de afgelopen jaren, het niveau van de klantenservice in veel rechtbanken nog de nodige ruimte voor verbetering overlaat.

4.4.2 Rechtshulp

De hulp die door de rechterlijke organisatie aan self-represented litigants wordt geboden, kent een groot bereik. In 2002 kregen de Family Law Facilitators 463.680 hulpverzoeken van self-represented litigants te verwerken.⁸⁷ Informatie over het totaal aantal bezoekers aan Self-Help Centers zijn niet beschikbaar, maar op basis van het aantal bezoekers aan de pilot Self-Help Centers en op basis van het gegeven dat op jaarbasis 1,6 miljoen mensen de Self-Help Website van de Judicial Council bezoeken, mag worden aangenomen dat het er veel zijn.

Family Law Information Centers

Evaluatieonderzoek in opdracht van de Judicial Council van Californië naar de ervaringen van bezoekers van de Family Law Information Centers (qua doelstelling en werkwijze gelijk aan de Family Law Facilitators) laat zien dat de ervaringen van zowel de klanten als de rechterlijke macht positief zijn.⁸⁸ Op basis van de 1.364 evaluatieformulieren van de drie informatiecentra blijken de klanten de diensten op alle bevroegde aspecten hoog te waarderen, waarbij het criterium wachttijd met een 78 procent tevredenheidscore het minst positief wordt beoordeeld (zie tabel 4.3).

Overigens blijkt dat de klanten vooral de persoonlijke hulp van een stafmedewerker op

prijs stellen. Daarmee laat dit type hulp papieren informatiemateriaal en verwijzingen naar andere instanties ver achter zich. Kortom, persoonlijke en op maat gesneden hulp wordt – niet verbazingwekkend – het meest gewaardeerd.

Ook de rechters zijn positief over de Family Law Information Centers, zij het iets minder uitgesproken dan de klanten (zie tabel 4.4).⁸⁹ 67 procent van de rechters is ervan overtuigd dat de hulp die aan de self-represented litigants wordt geboden bij de rechtzoekenden leidt tot een beter begrip van hun zaak tegenover 87 procent van de rechtzoekenden zelf. Rechters zijn met name te spreken over beter ingevulde formulieren; dit leidt tot snellere processen en tevens neemt het tijdsbeslag op de rechters af.

Ook uit de kwalitatieve data van het onderzoek door de Judicial Council blijkt dat de betrokken rechters de activiteiten van de Family Law Information Centers waarderen⁹⁰:

“I often cannot even figure out what a case is about when the paperwork is prepared by a pro per without help of the Family Law Information Center.”

“I refer them [to the Family Law Information Center] for just about everything because I'm not in the business of explaining; I am the deciding business.”

“They don't have a clue what they need. The Family Law Information Center helps clarify their complaint and gets it before the court. They sort it out.”

Deze positieve resultaten worden tegen relatief geringe kosten bewerkstelligd. De gemiddelde kosten van de drie pilot Family Law Information Centers bedragen ruim negen dollar per klant.

⁷⁹ San Francisco Chronicle, October 21, 2004

⁸⁰ Interview Ann Wassam, Alameda County Bar Association

⁸¹ Dit komt overeen met de diensten van ongeveer tien full time advocaten per dag.

⁸² Zie http://familyjusticecenter.org/fjcmain_leg_SDVLP.htm

⁸³ Overigens tonen de ervaringen in de rechtbank van Nevada aan dat klachten over gebrek aan klantvriendelijkheid niet altijd even serieus zijn. Uit consultatie van de bevolking bleek dat er onder de rechtbankbezoekers behoefte was aan kinderopvang. De afwezigheid van kinderopvang werd naar voren gebracht als reden waarom men niet kon voldoen aan jury duty. Maar op het moment dat kinderopvang is gerealiseerd, blijkt er vrijwel niemand gebruik van te maken. Met andere woorden, gebrek aan kinderopvang werd in het verleden gebruikt als excuus om onder jury duty uit te komen.

⁸⁴ R. Warren, 1996:12

⁸⁵ De belangrijkste reden waarom de prikkel tot klantvriendelijkheid in de publieke sector geringer is dan in de private sector, is het gebrek aan competitie. Om het element van competitie in te bouwen, is door de rechtbank van Pennsylvania een training ontworpen waarbij medewerkers in spelvorm met elkaar in competitie gingen om de klantvriendelijkheid van 'hun' rechtbank te vergroten. Deze training draagt de sprekende titel: 'Courting Customers'. Zie R. Warren, 1996

⁸⁶ R. Warren, 1996:14

⁸⁷ Judicial Council, 2003a:7

⁸⁸ Administrative Office of the Courts, 2003

⁸⁹ In totaal hebben 25 rechters aan het evaluatieonderzoek van de Judicial Council deelgenomen.

⁹⁰ Judicial Council of California/ Administrative Office of the Courts, 2003:69-77)

Tabel 4.3 Oordeel klanten over Family Law Information Centra: % (zeer) mee eens

De verleende diensten waren behulpzaam.	93%
De staf was vriendelijk en respectvol.	95%
Ik kreeg goede hulp bij het invullen van de formulieren.	90%
Ik heb het gevoel dat ik mijn zaak beter begrijp.	87%
Ik heb het idee dat ik mijn zaak beter voor de rechter kan presenteren.	82%
Ik heb het idee dat ik beter begrijp hoe de rechtbank werkt.	83%
Ik hoefde niet lang te wachten voordat ik werd geholpen.	78%
Ik zou ik de toekomst teruggaan naar het Family Law Information Center als ik hulp nodig had.	92%

Bron: Judicial Council 2003b:55-64

Tabel 4.4 Oordeel rechters over Family Law Information Centra: % mee eens**Bent u van mening dat door de hulp van het Family Law Information Center:**

De formulieren door partijen zonder procesvertegenwoordiging beter worden ingevuld?	88%
Partijen zonder procesvertegenwoordiging beter in staat zijn hun zaak ter zitting te presenteren?	75%
Partijen zonder procesvertegenwoordiging een beter begrip hebben van het recht en de gerechtelijke procedures die van toepassing zijn op hun zaak?	67%
U tijd bespaart die u anders zou besteden aan het beantwoorden van de vragen van partijen zonder procesvertegenwoordiging?	88%
Zaken van partijen zonder proces vertegenwoordiging worden versneld?	88%

Bron: Judicial Council of California/ Administrative Office of the Courts, 2003: 72-76

Tabel 4.5 Tevredenheid Pilot Self-Help Centra: % (zeer) mee eens

	Familie recht (n=74)	Civiel overige (n=84)
Ik begrijp mijn situatie beter.	80	61
Ik ben minder bezorgd over mijn situatie.	65	41
Ik ben minder verward over hoe de rechtbank werkt.	58	41
Ik weet meer over hoe het recht werkt.	57	40
Ik weet wat ik als volgende stap moet ondernemen.	69	50
De SHC staf leek me goed op de hoogte.	84	71
De SHC staf legde zaken goed uit.	84	66
De SHC staf behandelde me met respect.	82	71
Ik zou het SHC aanraden aan vrienden.	87	66

Bron: Judicial Council/ Administrative Office of the Courts: 2005:350-351

Self-Help Centers

Ook de tevredenheid onder de bezoekers van de Self-Help Centers is groot, als we daarbij af mogen gaan op het onderzoek dat is uitgevoerd bij de pilotmodellen in Butte, Fresno en San Francisco. De tevredenheid betreft vooral de door de staf van de Self-Help Centers geboden hulp. Met betrekking tot het onderzoek naar de pilotmodellen valt op dat degenen die een beroep doen op een Self-Help Center in verband met een familiezaak tevredener zijn dan degenen met een andersoortige civiele zaak. De verklaring hiervoor is onduidelijk.

Om na te gaan in hoeverre de hulp van het Self-Help Center van invloed is op de ervaringen tijdens de rechtszitting, zijn in het kader van de evaluatie van de pilotmodellen interviews gehouden met partijen die wel en partijen die geen hulp van een Self-Help Center hebben gekregen. Van degenen die wel hulp hebben gekregen vindt 89 procent dat zij in staat waren om de rechter alles te vertellen wat hij nodig had om tot een beslissing te komen. Van degenen die geen hulp hebben ontvangen is 69 procent deze mening toegedaan. Verder is 80 procent van degenen die wel hulp hebben gekregen en 64 procent van degenen die geen hulp hebben ontvangen ervan overtuigd dat de rechter niet tot een andere beslissing was gekomen als een advocaat hen tijdens de zitting had bijgestaan.

Te hoge verwachtingen

Naast deze overwegend positieve resultaten, dienen ook enkele kritische kanttekeningen te worden gemaakt. Vaak komen rechtzoekenden met hooggespannen verwachtingen naar de rechtbank. Niet zelden moeten Family Law Facilitators en medewerkers van de Self-Help Centers hen wijzen op het onrealistische karakter hiervan. De rechter kan alleen oordelen over

juridische aangelegenheden, terwijl de omvang van het probleem vaak meer omvattend is: "the issues they [the self-represented litigants] feel the conflict is about, are not the same as the legal issues that are being dealt with in court."⁹¹ Dit betekent dat de rechterlijke uitspraak, zelfs als de self-represented litigant in het gelijk wordt gesteld, niet zal opleveren wat op voorhand werd gehoopt:

"Sometimes when people don't have attorneys they have high and inappropriate expectations of what the court can do for them. And the court can only make legal determinations. Family court doesn't have a lot of cloud in terms of enforcing court orders. People don't go to jail, you know, when they don't follow the court order. And we can tell people what to do, but that does not necessarily mean they are going to do that. (...)

[P]eople hope the court can change the behavior and personality of the co-parent and the court can't do that. You know, somebody has been a jerk for twenty years, and you cannot just say: be polite, don't be antagonistic, be respectful, show up at time... The court cannot influence people like that."⁹²

Dit leidt bij de juriste die leiding geeft aan het Self-Help Center in Alameda, tot de enigszins pessimistische conclusie dat de hulp die wordt geboden door het Self-Help Center, in haar ogen niet veel doet om het vertrouwen in de rechterlijke macht te vergroten. Hierop bestaat naar haar mening één uitzondering: huisuitzettingzaken, waarbij het Self-Help Center "a huge difference" betekent. Bij een dreigende huisuitzetting is het zaak snel (binnen vijf dagen) te reageren en bij de rechtbank de juiste formulieren in te leveren. Met de hulp van de juristen van het Self-Help Center lukt het over het algemeen aan deze vereisten te voldoen. De huiseigenaar mag in dat geval pas na drie maanden tot de huisuitzetting overgaan.

⁹¹ Interview Roselyn Mangohig, Self-Help Center Alameda⁹² Interview Susan Hanks, Alameda Superior Court

De praktische uitvoering

Met name in de opstartfase hebben de Self-Help Centers met praktische problemen te kampen gehad. Uit een tussentijdse evaluatie van 2003 blijkt de staf het grootste probleem te zijn: vier van de vijf centra rapporteren problemen met het vinden en het vasthouden van gekwalificeerd personeel, vooral wanneer het gaat om twee- of meertalig personeel.⁹³ Ook het vinden van advocaten die gratis hun diensten ter beschikking stellen is voor twee van de vijf centra een behoorlijke uitdaging. Andere gerapporteerde problemen zijn de beperkte financiële middelen en de onduidelijke positie van het Self-Help Center binnen de rechtbank.

⁹³ Judicial Council/ Administrative Office of the Courts, 2003c

Voorlichting en educatie

Via voorlichting probeert de rechterlijke macht de bevolking een beter beeld te geven van het functioneren van het justitieel systeem. Deze inspanningen zijn voornamelijk gericht op jongeren; men hoopt dat bij deze doelgroep de educatieve activiteiten niet alleen leiden tot meer kennis maar ook dat hiermee normconform gedrag wordt bevorderd. In paragraaf 5.1 wordt allereerst besproken welke activiteiten er voor jongeren worden ontplooid. Paragraaf 5.2 staat stil bij de activiteiten voor andere doelgroepen. In paragraaf 5.3 zal worden beschreven hoe er binnen de rechterlijke macht over educatieve activiteiten wordt gedacht en waaruit de betrokkenheid van de samenleving bestaat. Paragraaf 5.4 gaat over de effectiviteit van voorlichting en educatie.

5.1 Jong geleerd...

De meeste educatieve projecten zijn gericht op jongeren. Een voorbeeld van de wijze waarop de allerjongste doelgroep wordt bediend, is de publicatie 'What is happening in court? An activity book for children who are going to court in California van het 'Center for Children and the Courts'. Deze uitgave van de Judicial Council, die ook via het internet toegankelijk is, bestaat uit een veertig pagina's tellend activiteitenboek met kleurplaten, bordspellen en puzzels. Het verschaft kinderen spelenderwijs informatie over wat hen in de rechtbank te wachten staat.⁹⁴

Bij de meeste educatieve projecten zijn scholen betrokken. Voorbeelden hiervan zijn: rondleidingen van klassen in de rechtbank, het naspelen van rechtszittingen in de rechtszaal en spreekbeurten van rechters op scholen. Elke rechtbank in Californië heeft één of meer van dergelijke activiteiten ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd het kennisniveau van jongeren te vergroten. Bovendien hoopt men dat van dergelijke initiatieven een preventieve werking uitgaat en zij een positieve houding ten opzichte van de rechtspraak op volwassen leeftijd bevorderen.

Vaak wordt ten behoeve van educatieve projecten samenwerking gezocht met

ketenpartners. Zo hebben veel rechtbanken een 'Speaker's Bureau' in het leven geroepen, ofwel een 'pool' van rechters en advocaten die zich beschikbaar stellen om spreekbeurten te houden op scholen. In sommige rechtbanken hebben ook vertegenwoordigers van het openbaar ministerie en het 'Office of the Public Defender' zich hierbij aangesloten. In onderstaande worden drie projecten besproken die voorbeelden zijn van dergelijke samenwerkingsverbanden, twee in Los Angeles en één in San Diego.

5.1.1 First impressions & Team Teaching Civics Class

Het 'first impressions program' en het 'team teaching civics class' zijn beide ontwikkeld door de rechtbank van Los Angeles. Doelgroep van het 'first impressions program' zijn acht- en negenjarigen (4th & 5th graders) die opgroeien in de zwarte en arme wijken van Los Angeles. Het project beoogt ervoor te zorgen dat de eerste ervaring met het rechtssysteem positief is. Hiertoe verzorgen advocaten lessen op scholen, waarin de scholieren met name het verschil tussen strafrecht en civiel recht wordt bijgebracht. Het team van 'team teaching civics class' bestaat

uit rechters, advocaten, vertegenwoordigers van het openbaar ministerie en de public defender. Zij dragen bij aan het verplichte onderdeel uit het curriculum van high-schoolstudenten over het functioneren van het rechtssysteem. Doelgroep zijn studenten van de Compton High School, een school in een probleemwijk. Deze wijk is met opzet gekozen omdat de bewoners over het algemeen een weinig positief beeld hebben van politie en justitie. Naast algemene informatie over het rechtssysteem is het project er nadrukkelijk op gericht de jongeren uit deze wijk te onderwijzen in hun (constitutie) rechten. De lessen gaan in op:

1. the rights of juveniles and recidivist sentencing laws;
2. "street law" and the applications of the fourth amendment⁹⁵;
3. an investigation of what law is – and an implementation in the courtroom;
4. the workings of the jury system; and
5. careers in the law.⁹⁶

In beide programma's, 'first impressions' en 'team teaching civics', volgt na de lessen op school een bezoek aan de rechtbank. De high-schoolstudenten van het 'team teaching civics' wonen echte strafrechtzaken bij, "serious felony cases - cases, unfortunately that too often arose in their own neighborhoods."⁹⁷ De leerlingen van het 'first impressions program' krijgen tijdens het bezoek aan de rechtbank de gelegenheid om in gesprek te gaan met rechters en andere rechtbankmedewerkers. Daarnaast nemen zij deel aan nagespeelde rechtszittingen ofwel 'mock trials'. Weer terug in school krijgen de kinderen de opdracht om een opstel te schrijven over hun ervaringen in de rechtszaal. De beste opstellen worden beloond met vrijkaarten voor een amusementspark.

Een belangrijke neven doelstelling van beide projecten is de scholieren een positief rolmodel te verschaffen. Met andere woorden, laten zien dat een baan als advocaat of rechter, ook voor inwoners van (zwarte) achterstandswijken, tot de mogelijkheden behoort.

"The students are often impressed that the court personnel are as ethnically varied as their school – and that, indeed, some of the court personnel attended the very same schools when they were children."⁹⁸

5.1.2 On My Honor

Net als 'First Impressions' is 'On My Honor' gericht op jonge leerlingen. Initiatiefnemer van 'On My Honor' is een rechter van de rechtbank van San Diego, judge Cline, die samenwerking heeft gezocht met een aantal leerkrachten. De rechter ergerde zich aan het beeld van de rechtspraak zoals dit door de media wordt gepresenteerd. "They don't portray it right on television. I just wanted kids to see what really happens", aldus deze rechter. De belangrijkste componenten van 'On My Honor' zijn een lesprogramma voor leraren en een uitgewerkt rollenspel. Het rollenspel, dat in een echte rechtszaal en onder leiding van een echte rechter wordt gespeeld, is het hoogtepunt van het programma. Er zijn drie verschillende scenario's ontwikkeld: twee voor acht- en negenjarigen (4th & 5th graders) en één voor 14 jarigen (8th graders). Het onderstaande citaat uit het lespakket voor de 8th graders geeft een indruk van wat het rollenspel behelst.

"On My Honor 2 is a "who dun it" that traces a physical confrontation which happens to a group of middle schoolers like you. Somebody punched someone, who has brought charges against the two people who might

⁹⁴ De meeste kinderen die in de rechtzaal terecht komen, zijn daar in verband met voogdijkwesties.

⁹⁵ Met het 'fourth amendment' op de Grondwet beschikt elke Amerikaan over het volgende recht: "The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized."

⁹⁶ R. Fruin & R. Skyers, 1999:185

⁹⁷ Ibid., p.186

⁹⁸ V. McBeth, 1999:143

have done it, and it is the jury's job to figure out who! Your experience culminates in a mock trial in a real courtroom - with students playing the parts of victim, defendants, and lawyers. The verdict, determined by a jury of your peers, depends on how effectively you carry out your assignments - and how well you convince the jury that your side is telling the truth! Throughout the simulation, you will learn more about the issues mentioned above and more. Key concepts that you will discuss include the following: gangs and the consequences of gang involvement; words as provocation; loyalty and its bounds; credibility and matters that affect or determine credibility; constitutional rights; reputations; appearances and how they affect people. To prepare for the trial, you will need to study your role sheets, interview key witnesses, prepare testimony, and rehearse your presentations. Jury members will have to listen carefully, take notes, and keep an open mind! Whatever role you play in this simulation, take special care to seek the truth—because you are On Your Honor to do so!”

De rechter die het programma heeft ontworpen, is van mening dat, door actief deel te nemen aan een rollenspel, informatie beter beklijft dan wanneer scholieren passief een rechtszitting zouden bijwonen. Per jaar bereikt het programma ongeveer veertig klassen (ongeveer 1200 studenten).

5.1.3 Vergroten van de opbrengst

Techniek

Het bezoek aan scholen kost veel tijd en de capaciteit van rechtbanken om scholieren en studenten te ontvangen is beperkt. Moderne communicatiemiddelen kunnen in dat geval uitkomst bieden. Om grotere groepen te bereiken zijn sommige rechtbanken ertoe over gegaan de kennis van het rechtssysteem te vergroten met behulp van video's en cd-

rom's, bijvoorbeeld de door de rechtbank van Los Angeles ontworpen cd-rom: 'The court in Action: spotlight on the criminal process'. Deze cd-rom bevat lesmateriaal voor leraren en een aantal filmpjes voor de studenten. Om te begrijpen hoe een strafproces eruit ziet, is het eerste filmpje gewijd aan de 'Anatomy of criminal cases'. Daarna volgen drie nagespeelde, realistische rechtszaken:

- 'challenging a police search', waarin de verdachte het recht van de politie op het doorzoeken van zijn auto betwist omdat hij hiervoor geen toestemming heeft gegeven. De verdachte in kwestie is aangehouden door de politie voor overtreding van de snelheidslimiet. Bij doorzoeking van de auto vindt de politie methamphetamine;
- 'pleading guilty', waarin de verdachte in ruil voor strafvermindering bekent zich schuldig te hebben gemaakt aan huiselijk geweld. De zaak draait vooral om de vraag of het de verdachte duidelijk is welke rechten hij opgeeft bij een schuldbekentenis, met name in het licht van het gegeven dat hij een illegale immigrant is;
- 'three strikes', waarin de verdachte is aangehouden voor winkeldiefstal. Omdat hij al eerder voor een soortgelijk delict is opgepakt (het gaat om 'petty theft with a prior') geldt de winkeldiefstal als een misdrijf en niet als een overtreding. Voorts heeft de verdachte zich in het (verre) verleden schuldig gemaakt aan twee andere misdrijven, waardoor de diefstal geldt als de derde 'strike'. Dit betekent dat als de verdachte schuldig wordt bevonden, hij voor minimaal 25 jaar en maximaal levenslang de gevangenis in gaat.

Na afloop is het de bedoeling dat de filmpjes onder leiding van een leraar klassikaal worden besproken. Het lesmateriaal dat behoort bij de cd-rom doet enkele aanbevelingen voor discussieonderwerpen.

Middle man

De rechtbank van Los Angeles probeert het bereik van haar educatieve activiteiten te vergroten met het 'teach the teachers'-project. Dit houdt in dat leraren van publieke high schools een eendagsbezoek aan de rechtbank brengen voor een interactieve observatie van het strafrechtssysteem. Tijdens deze dag beoogt de rechterlijke macht de leraren te voorzien van accurate informatie over de 'trial courts' en de rol van rechters in het strafrechtssysteem. De doelstelling is dat de kwaliteit van het onderwijs over het strafrechtssysteem toeneemt en daarmee ook de kennis van de leerlingen.

"The program has the objective that participating teachers: (1) will spend more time in teaching about the court system; (2) will communicate more accurately about the court system and (3) will instill in their students – they are after all, tomorrow's jurors, voters and taxpayers – greater appreciation and respect for the courts."

Media

Ook de massamedia worden ingezet om grote groepen studenten te bereiken. Een voorbeeld hiervan is een 'Special Session' van de Supreme Court in San Jose, in december 2003. In plaats van een sessie in een van drie gebruikelijke locaties – San Francisco, Sacramento en Los Angeles – hielden de rechters zitting in San Jose. De zitting werd bijgewoond door studenten van high schools en law schools uit de omgeving en live uitgezonden via het publieke California Channel, zodat ook klassen die niet in de rechtszaal aanwezig waren, de speciale zitting konden volgen. Bovendien werden enkele van de aanwezige leerlingen in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen aan de rechters van de Supreme Court. De sessie werd geopend door de Chief Justice van Californië:

"Today's special session in San Jose continues an important part of the California Supreme Court's outreach efforts (...). During today's session we shall be making a little history (...) – not only for the volumes that will contain the opinions in the cases we hear today, but also the history involved in the interaction between the court and public in a most unusual way. Most lawyers never have the opportunity to address the Supreme Court in open court – but today we are very pleased to entertain questions addressed to the court by students selected by their schools."

5.2 Voorlichting aan overige doelgroepen

Hoewel educatieve programma's over het algemeen gericht zijn op scholieren en studenten, worden er ook activiteiten georganiseerd die het algemene publiek als doelgroep hebben. Denk in dit verband aan open dagen (of avonden) in de rechtbank, zoals bijvoorbeeld de 'community law night' in San Mateo waar de bevolking gratis advies kan vragen aan advocaten. De bevolking wordt voorts bereikt via de massamedia, alhoewel van deze mogelijkheid volgens de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht nog veel te weinig gebruik wordt gemaakt. Een positieve uitzondering zijn televisie-uitzendingen zoals het 'Crime and Punishment Television Program' van de San Diego rechtbank.

"The Court's participation in this Law & Order reality series in the Spring of 2002 showcases the San Diego justice system throughout the nation. Using real cases, the Crime and Punishment crew followed several deputy district attorneys in trial preparations through the verdict to create the 13 one-hour programs."

Binnen het grote publiek onderscheiden de rechtbanken speciale doelgroepen, zoals niet-Engelstaligen, senioren en serviceclubs.

- Spaanstaligen. Californië kent een grote aantal Spaanstaligen die zich niet of niet goed in het Engels kunnen redden. Om deze groep te bereiken is in San Diego onder de naam 'Puertas Abiertas' een bezoek van 180 Spaanstaligen aan de rechtbank georganiseerd, waar zij voorlichting kregen over strafrecht, familierecht, small claims, huisuitzettingsprocedures en andere civiele procedures. De bijeenkomst kreeg veel aandacht in de Spaanstalige media en 26 Spaanstalige rechters en advocaten namen deel aan paneldiscussies.
- Senioren. Teneinde senioren voor te lichten over hun rechten en een antwoord te verschaffen op hun vragen (bijvoorbeeld over het opstellen van een testament), bezoekt een rechter van de rechtbank van Alameda tezamen met een stafmedewerker regelmatig bejaardentehuizen in de county.
- Serviceclubs. Een relatief groot deel van de voorlichtingsactiviteiten van de Californische rechtbanken is gericht op serviceclubs zoals de Rotary en de Lions, waarbij rechters lezingen houden voor de leden van dergelijke clubs.

5.3 Betrokkenheid van rechterlijke macht en samenleving

5.3.1 De rechterlijke macht

Onder de rechters bestaat grote eensgezindheid over de noodzaak om zowel jongeren als volwassenen beter voor te lichten over het rechtssysteem. Volgens de rechters schetsen de media geen juist beeld van de wijze waarop de rechtspraak functioneert, vooral 'day time television' met programma's als 'Judge Judy'

moeten het ontgelden. De kijkcijfers van dergelijke programma's zijn enorm hoog: 9,5 miljoen huishoudens per uitzending.⁹⁹ Rechters hekelen de stijl en optreden van Judge Judy, die volgens velen van hen niets met het echte rechterlijke werk te maken hebben:

"Judge Judy's show is subtitled, 'Justice with an attitude'. (...) She often lectures and berates the parties. I personally find her behavior on the bench quite offensive."¹⁰⁰

Als gevolg van de prominentie van dit soort programma's en de vele politie-series op de Amerikaanse televisie, hebben veel mensen een verstoord beeld van het functioneren van de justitieketen. Overigens laat niet alleen de bevolking zich misleiden door dergelijke TV-series. Zelfs de politie zou steeds slordiger worden en bij huiszoekingen illegale methoden kopiëren uit series als New York Police Department. Niet met opzet, maar omdat zij dergelijke praktijken zo vaak op televisie hebben gezien dat zij die als de geëigende wijze van optreden zijn gaan beschouwen.

Als de politie al niet meer weet hoe het rechtssysteem functioneert, is duidelijk dat het grote publiek ook nog een en ander te leren heeft. Toch staat niet elke rechter in de rij om spreekbeurten te houden of schoolklassen in de rechtszaal uit te nodigen. Vaak wordt binnen een rechtbank het voortouw genomen door één of enkele rechters en worden zij daarbij ondersteund door enkele stafmedewerkers. Zoals een rechter in Alameda opmerkte: "It is not something for everyone." Niet alleen zijn niet alle rechters bereid om tijdens bijeenkomsten met het publiek als vertegenwoordiger van de rechtbank op te treden, maar ook is niet iedere rechter hiervoor geschikt.

5.3.2 De samenleving

De scholen zijn vaak nauw betrokken bij voorlichting door en over de rechterlijke macht. Zoals eerder beschreven geldt dit ook voor de advocatuur. De advocaten die zich (op vrijwillige basis) met enige regelmaat beschikbaar stellen voor educatieve programma's, hebben zich hiertoe meestal aangesloten bij een zogenaamd 'speaker's bureau'. Over het algemeen wordt een bezoek van een advocaat aan een school verbonden aan een verplicht curriculumonderdeel, bijvoorbeeld over staatsinrichting. Maar tijdens de feitelijke interactie tussen scholieren en advocatuur draait het niet altijd om verheven onderwerpen, aldus de Executive Director van de Alameda County Bar Association:

"[T]hey [lawyers who talk to groups of high school students about the law] totally understand what the kids really want to know: what is the penalty for possession of drugs and how much do lawyers get paid. It's drugs and money. Those are the two topics most popular in the class room."¹⁰¹

5.4 Effectiviteit

Het voorlichten en onderwijzen van de bevolking, en dan met name jongeren, wordt gezien als de aangewezen methode om een beter en vooral ook waarheidsgetrouwer beeld van de rechtspraak te realiseren. Tevens gaat men ervan uit dat, het voorzien in een juist beeld van het justitiële systeem, de beste garantie is om te voorkomen dat er op latere leeftijd misvattingen ontstaan. De aanname dat voorlichting en onderwijs de kennis over het rechtssysteem bevorderen, lijkt gerechtvaardigd. Hetzelfde geldt voor de veronderstelling dat de kennis beter zal beklijven als de scholieren de kennis

via 'mock trials' en rollenspellen in praktijk brengen. Dit wordt ondersteund door het volgende anekdotische materiaal. Het betreft opmerkingen uit brieven van scholieren die hebben deelgenomen aan het eerder in dit hoofdstuk besproken project 'On My Honor':

"I learned how scary it can be when you're a juror and deciding one's fate. I learned how uneasy your [the judge's] job could be. Having to sit in that room, hearing people talk about what they thought what really happened in the situation and sometimes deciding what their punishment is, that is harder than what it may seem."

"I learned so many cool things that are behind closed doors. In never knew the bailiff does not carry weapons when he walks down the tunnel to bring a prisoner into court. (...) I loved seeing what really happens in court rather than the 'TV version'."

"I had no clue that what we see on TV is different from real life court. I always thought it was the same thing. I learned a bundle of information about the jury that I never knew before. I always thought the jury was one of the easiest jobs in a courtroom, but after the simulation I learned it's one of the hardest. (...) I always thought that no matter what, you had to have an attorney, but I guess any civilian can represent himself or herself if they want to. (...) In addition I learned that there are many different ways to go to court like small claims for example."

Naast het vergroten van kennis beoogt de rechterlijke macht met voorlichting en educatie ook normnaleving onder jongeren te bevorderen. In programma's met deze doelstelling worden vaak afschrikwekkende beelden getoond van wat de effecten van ongewenst gedrag zijn, bijvoorbeeld door foto's van auto-ongelukken waarbij alcohol in het spel was. De meningen zijn verdeeld in hoeverre dergelijke 'schrikstrategieën' succesvol zijn.

⁹⁹ Ter vergelijking: Judge Judy trekt meer kijkers dan Jerry Springer (7,9 miljoen huishoudens), en Oprah Winfrey (6,5 miljoen huishoudens). Bron: Asimow, 1999

¹⁰⁰ Asimow, hoogleraar rechten UCLA in: Judges' Journal, 1999:25

¹⁰¹ Interview Ann Wassam, Alameda County Bar Association

De derde doelstelling die de rechterlijke macht nastreeft met educatieve activiteiten, is een positieve houding jegens de rechtspraak op latere leeftijd. Ook hier is het de vraag in hoeverre het gestelde doel wordt bereikt; het is wel een zeer ambitieuze doelstelling voor een (doorgaans) eenmalige activiteit als een klassenbezoek aan de rechtbank of een nagespeelde rechtszitting.

Beperkt bereik

Het bereik dat de rechtbanken met hun educatieve activiteiten hebben voor de samenleving als geheel is gering. Dit geldt zelfs voor de activiteiten die zijn ontwikkeld voor scholen, ondanks het feit dat hieraan de meeste energie wordt besteed. Er is een duidelijke limiet aan het aantal klassen dat een rechtbank kan verwerken. Er zou dan ook gezocht moeten worden naar een meer systematische manier om studenten te bereiken. Een rechter uit Los Angeles die zich ingezet heeft voor verscheidene projecten met scholen:

"[I]n this county, Los Angeles County, 100,000 students graduate each year from public, private and parochial high schools. There is no way our court system can have a systematic impact on the education of those 100,000 students much less the more than a million students in California through 11th grade. On the other hand, courts can offer to provide education to the teachers about the courts so that they in turn could better teach their classes about the courts. And this court can develop resource materials (meeting state educational standards) that the teachers can use in their classrooms to teach about the courts."

Met andere woorden, strategieën waarbij slim gebruik wordt gemaakt van tussenpersonen, zullen een groter bereik hebben en wellicht duurzamer van karakter zijn.



Coöperatieve rechtspraak

Dit hoofdstuk gaat over de samenwerking van de rechterlijke macht met de 'community' in de vorm van 'collaborative justice' ofwel 'coöperatieve rechtspraak'. 'Collaborative justice courts' stellen zich ten doel de achterliggende problematiek van crimineel gedrag aan te pakken. De gedachte is dat hiermee niet alleen de overtreder in kwestie is geholpen, maar dat dit bovendien gunstig is voor de samenleving als geheel omdat recidive zal afnemen. Elders in de Verenigde Staten wordt dit type rechtbanken meestal aangeduid als 'problem-solving courts'.¹⁰² Coöperatieve rechtspraak heeft in Californië, maar ook in de rest van de Verenigde Staten, het afgelopen decennium een enorme vlucht genomen. Begin jaren negentig had nog vrijwel niemand van problem-solving courts gehoord. In 2004 telt alleen Californië al 250 van dergelijke rechtbanken met drug courts als bekendste exponent. Paragraaf 6.1 beschrijft de (politieke) aanleiding voor het ontstaan van drug courts. Paragraaf 6.2 gaat in op de kenmerken van coöperatieve rechtspraak en paragraaf 6.3 geeft een overzicht van de belangrijkste typen rechtbanken die onder de noemer van problem-solving court door het leven gaan. Paragraaf 6.4 handelt over zowel de betrokkenheid van de rechterlijke macht als die van de samenleving bij problem-solving courts. Het hoofdstuk besluit met paragraaf 6.5 over de effectiviteit van coöperatieve rechtspraak.

6.1 De ontstaansgeschiedenis: drug courts als drijvende kracht

Coöperatieve rechtspraak kan worden gezien als een poging van de rechterlijke macht om het hoofd te bieden aan zich in de rechtszaal manifesterende maatschappelijke problemen.

"[Societal changes] place courts in the frontline of responses to substance abuse, family breakdown and mental illness. Courts cannot restrict the flow of such problems into the courtroom, and often such problems stand in the way of effective adjudication of cases."¹⁰³

Van genoemde problemen vormt de druggerelateerde criminaliteit de grootste opgave. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig staan de rechtbanken als gevolg van de 'War on Drugs' zwaar onder druk. De oorlog tegen drugs - of tegen drugsgebruikers zoals sommigen menen - leidt ertoe dat het aantal

zaken dat voor de rechter wordt gebracht enorm toeneemt. Tegelijkertijd is de rechterlijke macht al zijn vrijheid in het vaststellen van de strafmaat kwijtgeraakt: "Popular punitiveness" aangewakkerd door een "politician's get-tough rethoric", hebben geleid tot veranderingen in het strafrecht, waaronder verplichte minimumstraffen voor drugsdelicten.¹⁰⁴

McCoy heeft onderzoek gedaan naar de geschiedenis van 'therapeutic courts'¹⁰⁵, die feitelijk de geschiedenis van drug courts is. Op basis van een uitgebreide literatuurstudie toont zij aan dat in de beginjaren vooral het eigenbelang van het justitieel systeem leidend is geweest voor de ontwikkeling van drug courts: de wens om de caseload van de gerechten te verminderen, de wens om de discretionaire bevoegdheden van de rechter te herwinnen en de noodzaak om de kosten voor het gevangeniswezen te reduceren. Het zijn deze pragmatische overwegingen die

bij het rechterlijk management de overhand hebben en meer nobele doelstellingen als het therapeutisch aspect voor de overtreder en het veiliger maken van de samenleving spelen begin jaren negentig nog geen rol. McCoy:

"The[se] first [goals] offered in public debate when drug courts were first conceived, are essentially utilitarian, cost-conscious rationales, concerned primarily with the problem of how court organizations can respond to new, excessive demands on their operations."¹⁰⁶

Drug courts worden gezien als een alternatief voor het bestaande model van rechtspraak dat ook wel schertsend 'Mc Justice' wordt genoemd, zoals in het volgende citaat van de Chief Justice van het Supreme Court van Minnesota:

"I think the innovation that we are seeing now is the result of judges processing cases like a vegetable factory. Instead of cans of peas, you've got cases. You just move 'em, move 'em, move 'em. One of my colleagues on the bench said: 'You know, I feel like I work for McJustice: we sure aren't good for you, but we're fast.'¹⁰⁷

Het zijn de rechters die ervaring opdoen met drug courts, die enkele jaren na de invoering van dit type rechtspraak op de bres gaan voor de meer therapeutische uitgangspunten van drug courts. Onder hen ontstaat meer en meer steun voor de opvatting dat drugsverslaving geen vrije keuze is, maar een 'biopsychosocial disease'.¹⁰⁸ In de zoektocht naar een einde van de 'draaideur-justitie', krijgt binnen de drug court beweging, zo rond 1993, het therapeutische aspect de overhand.

"In other words, the drug court is not simply a readjustment of existing judicial resources and processes in response to the pressures of escalating expenses and the growing volume of drug offenders. Additionally, it introduces into the adjudication process an entirely new paradigm, one commensurate with therapeutic tendencies in American culture."¹⁰⁹

De echte doorbraak voor drug courts wordt veroorzaakt door steun aan de rechtbanken in de vorm van federale financiering. In niet geringe mate is dit te danken aan het feit dat één van de personen die aan de wieg stond van de ontwikkeling van het eerste drug court¹¹⁰ in de Verenigde Staten, Janet Reno, benoemd werd tot 'Attorney General' onder de Clinton regering. Zij weet met haar enthousiasme ervoor te zorgen dat grote hoeveelheden federaal geld naar de rechtbanken gaan.¹¹¹

"This was a masterful political move on the part of the Clinton administration: the drug court model offered an opportunity to provide services to people who needed them while retaining an anti-drug posture - thus avoiding, not attacking, politically popular mandatory sentencing in drug cases."¹¹²

In tien jaar tijd, van 1993 tot 2003, heeft de Amerikaanse federale overheid meer dan \$ 80 miljoen in drug courts gestoken. De staten zelf hebben in deze periode ongeveer \$ 45 miljoen bijgedragen.¹¹³ Deze financiële injectie heeft geleid tot de snelle groei van het aantal drug courts in de Verenigde Staten: van 1 drug court in 1989 en 1990 tot 1.183 in 2003.¹¹⁴ Niet voor niets worden de drug courts door velen gezien als een revolutie in het strafrecht.¹¹⁵

¹⁰² In dit rapport worden de termen 'collaborative justice court' en 'problem-solving courts' als uitwisselbaar beschouwd.

¹⁰³ Rottman & Casey, 1999:13 in Abadinsky, 2003:376

¹⁰⁴ Vergelijk McCoy, 2003

¹⁰⁵ McCoy hanteert de term 'therapeutic courts' als equivalent voor 'problem-solving courts'.

¹⁰⁶ McCoy, 2003:1518

¹⁰⁷ Lane, 2003:995

¹⁰⁸ Hora, Schma, & Rosenthal, 1999

¹⁰⁹ Nolan, 2001:49

¹¹⁰ Dit is het drug court in Dade County in Florida in 1989 (zie ook 6.3.1)

¹¹¹ Dit geld kwam beschikbaar voor lokale rechtbanken die zelf voor "matching funds" moesten zorgdragen.

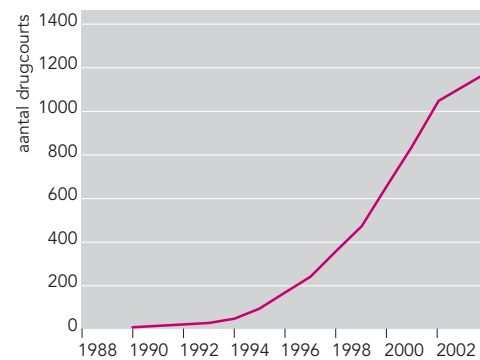
¹¹² McCoy, 2003:1526

¹¹³ Cijfers zijn afkomstig van McCoy (2003:1526), die hiervoor de cijfers van het US General Accounting Office (Drug Court Overview) heeft geraadpleegd.

¹¹⁴ Bron: National Drug Court Institute. Zie: <http://www.ndci.org/courtfact.htm>

¹¹⁵ Nolan, 2001:39

Figuur 6.1 Toename drug courts in de VS



6.2 Kenmerken van coöperatieve rechtspraak

De opkomst van de drug courts was de inspiratiebron voor verschillende andere problem-solving courts. 'Community courts', 'homeless courts', 'mental health courts' en 'domestic violence courts' zijn het bekendst. Binnen elk type 'court' zijn ook weer diverse varianten te onderscheiden, aangezien de specifieke invulling sterk afhangt van lokale omstandigheden. De volgende definitie van collaborative justice courts van de Judicial Council van Californië moet dan ook worden gezien als een algemene, voor drug courts adequate beschrijving, waar echter in de praktijk door andere typen problem-solving courts op elementen (behoorlijk) van wordt afgeweken.

"[Collaborative justice courts are characterized by] a problem-solving focus, a team approach to decision making, integration of social services, judicial supervision of the treatment process, community outreach, direct interaction between defendants and the judge, and a pro-active role for the judge in and outside the courtroom."¹¹⁶

De zeven kenmerken die in deze definitie besloten liggen worden in het onderstaande kort toegelicht.

1 Nadruk op probleemoplossing

De gedachte achter coöperatieve rechtspraak is simpel. Crimineel gedrag kan in veel gevallen worden verklaard door persoonlijke problemen van de overtreder. Deze achterliggende problematiek wordt in de traditionele wijze van rechtspraak niet of nauwelijks geadresseerd waardoor de kans op recidive hoog is. Door juist wel in te gaan op de persoonlijke problemen van de overtreder beoogt coöperatieve rechtspraak de oorzaken van herhaald crimineel gedrag weg te nemen. Maar de ambities van de problem-solving courts reiken verder dan het helpen van de overtreder alleen. Overtredingen zijn zelden zonder slachtoffers. Daarom zouden naast de overtreder ook de samenleving in het algemeen en de slachtoffers van crimineel gedrag in het bijzonder, gebaat zijn bij een duurzame aanpak van de achterliggende oorzaken van crimineel gedrag.

"[A]t the end of the day, the goal is (...) to make a difference in the lives of victims, the lives of defendants and the lives of neighborhoods. (...) Problem-solving courts seek to achieve tangible outcomes for victims, for offenders and for society."¹¹⁷

2 Teamaanpak

Hoewel de rechter uiteindelijk verantwoordelijk is voor rechterlijke beslissingen, laat hij zich in de setting van coöperatieve rechtspraak adviseren door een team van 'stakeholders'. In het prototype collaborative justice court, het drug court, laat de rechter zich op casusniveau adviseren door de advocaat van de verdachte, een officier van justitie, een vertegenwoordiger

van de reclassering, en bovenal door case managers (hulpverleners).¹¹⁸ De ratio achter deze samenwerking is als volgt:

"Problem-solving courts acknowledge that many of the cases that appear in court have a social and human dimension as well as a legal one. For this reason, they employ a collaborative, multi-disciplinary approach, relying on both government and non-profit partners (social scientists, treatment providers, probation departments, community groups and others) to help improve decision-making."¹¹⁹

3 Betrokkenheid van hulpverlening

Teneinde de achterliggende problematiek van de overtreder aan te pakken, heeft de persoon in kwestie vaak behoefte aan therapeutische hulp. Naast 'problem-solving courts' en 'collaborative justice courts' wordt daarom ook wel de term 'therapeutic courts' gebezigd. Vaak neemt een maatschappelijk werker de rol van 'case manager' op zich. Deze persoon ziet erop toe dat de deelnemer aan het problem-solving court de juiste therapeutische hulp krijgt (doorgaans van diverse instanties).¹²⁰ Ook adviseert de case manager de rechter met betrekking tot sancties en beloningen voor de deelnemer aan het problem-solving court. De rechter van het San Francisco drug court:

"It is different [from a traditional criminal court] because there is a lot more give and take, and discussion and deferral at times to the recommendations of people who do the treatment work. Who have an expertise that a judge doesn't have on addiction issues."¹²¹

4 Rechterlijk toezicht

In coöperatieve rechtspraak wordt het gezag van rechters ingezet om normaleleving te

bevorderen. Zo moet een deelnemer aan een 'drug court' zich op gezette tijden tegenover de rechter verantwoorden over de geboekte vooruitgang tijdens het therapeutisch proces.

"Problem-solving courts rely upon the active use of judicial authority to solve problems and change the behavior of litigants. Instead of passing of cases (...) judges at problem-solving courts stay involved with each case throughout the post-adjudication process. Drug court judges for example, closely supervise the performance of offenders in drug treatment, requiring them to return to court frequently for urine testing and progress reports."¹²²

5 Maatschappelijke betrokkenheid

Collaborative justice courts hebben nadrukkelijk de wens om de gemeenschap bij hun activiteiten te betrekken. Merendeels gaat het om professionals: de ketenpartners, overheidsorganisaties, maatschappelijk werk en andere hulpverleningsinstanties. Soms is ook de bevolking actief betrokken bij het functioneren van problem-solving courts. Van de verschillende typen coöperatieve rechtspraak is dat het meest nadrukkelijk aan de orde bij 'community courts'. In dit type rechtbanken zijn burgers (mede)verantwoordelijk voor strafoplegging. Bij andere vormen van problem-solving courts zijn burgers soms betrokken doordat zij deel uitmaken van adviesraden ('community advisory boards').

"The concept of 'collaborative justice' courts grew out of the collaboration with courts and their community. (...) Forging partnerships among collaborative justice courts, public agencies and community based organizations increases the availability of services, enhances the program's effectiveness, and generates local support."¹²³

¹¹⁶ Administrative Office of the Courts & Center for Court Innovation, 2004:v

¹¹⁷ Center for Court Innovation, 2002:4

¹¹⁸ Voor een goed begrip van de verantwoordelijkheden van de betrokkenen in een drug court, verwijs ik naar Deel II van deze rapportage waarin bij de bespreking van het functioneren van het San Francisco Drug Court een overzicht wordt gegeven van de taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

¹¹⁹ Center for Court Innovation, 2002:5

¹²⁰ 'Deelnemer' is de term die wordt gebezigd voor de verdachte die participeert in een problem-solvingcourtprogramma.

¹²¹ Interview met Susan Breall, San Francisco Drug Court

¹²² Center for Court Innovation, http://www.problem-solvingcourts.org/ps_char.html

¹²³ zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/collab/background.htm>

6 Directe interactie tussen rechter en verdachte

Om het gewenste gedrag te bevorderen gaan rechters tijdens de rechtszitting direct in gesprek met de verdachte. Is goede vooruitgang geboekt, dan zal de rechter de deelnemer complimenten en hem of haar met bemoedigende woorden toespreken. Blijft vooruitgang daarentegen uit, dan zal hij de desbetreffende persoon stevig toespreken en eventueel sancties opleggen. Hoe dan ook, in plaats van zaken snel en routinematig af te doen, gaat de rechter echt in gesprek met de verdachte. De rechter van het drug court in San Francisco:

“So I want to hear from them. I want to hear their explanations. And I don’t want it to be polished up by their attorneys. I want to hear in raw form what they have to say. (...) Not just saying: How is your treatment program going? Great! I’ll see you next week. But (...) asking some hard questions.”¹²⁴

Dezelfde rechter geeft aan dat zij op basis van de antwoorden probeert de juiste oplossing voor de desbetreffende situatie te vinden. In een voorbeeld beschrijft ze de situatie van een deelnemer aan ‘haar’ drug court, een heroïneverslaafde die goede vorderingen maakte maar opgezette tijden terugviel en dan cocaïne gebruikte.

“And I said: ‘I really am trying to understand, because I am trying to figure out when you use it

to help you not use it. I want to know what triggers you using cocaine.’ ... And he said: ‘Boredom’. ... That is precisely why we are going to have you occupy your time five days a week rather than three days a week. In fact, I hope to give you so many things to do that you will be so tired, that at night, all you want to do is go to sleep.”¹²⁵

7 Pro-actieve opstelling van de rechter

Niet alleen in de rechtszaal, ook daarbuiten kenmerkt het optreden van de rechter zich door een meer pro-actieve houding. Allereerst heeft de rechter een belangrijke, want leidende, rol in teamoverleg waar op casusniveau de vorderingen van de deelnemers aan het desbetreffende problem-solving court worden besproken. Daarnaast komt het voor, als dit in het belang van de deelnemende verdachte is, dat de rechter zijn eigen gezag inzet om een verdachte geplaatst te krijgen in een behandelcentrum of om ervoor te zorgen dat de desbetreffende persoon kan deelnemen aan een opleiding.

Restorative justice

Naast genoemde kenmerken, onderscheiden problem-solving courts zich van reguliere rechtspraak vanwege het – in meer of mindere mate aanwezige – element van ‘restorative justice’.¹²⁶ Bij restauratieve rechtspraak staat voorop dat de schade die de overtreder slachtoffer en samenleving heeft berokkend, hersteld (gerestaureerd) moet worden.¹²⁷

Tabel 6.1 Kenmerken traditionele en restauratieve rechtspraak

Traditionele rechtspraak	Restauratieve rechtspraak
- focus ligt op de overtreding	- focus ligt op de schade
- focus ligt op bestraffing	- focus ligt op herstel
- rechtszitting is gericht op procedure en bewijsvoering	- rechtszitting is gericht op dialoog en begrip
- mogelijkheden voor betrokkenheid van het slachtoffer zijn beperkt	- mogelijkheden voor betrokkenheid van het slachtoffer zijn divers waarbij de keuze van het slachtoffer wordt gerespecteerd
- de mogelijkheden voor een taakstraf zijn beperkt en gericht op vervulling van de taak	- de mogelijkheden voor een taakstraf zijn gevarieerd en gerelateerd aan het belang voor de samenleving
- straffen zijn gebaseerd op van tevoren vastgelegde factoren en uitsluitend gericht op de aard van de overtreding	- straffen zijn op maat gesneden en gebaseerd op richtlijnen die de wensen van het slachtoffer in acht nemen, evenals de behoeften en vaardigheden van de overtreder, en de behoeften van de samenleving
- de uitkomst van het strafproces vergroot mogelijk de kloof tussen overtreder en de samenleving	- de uitkomst van het strafproces vergroot de gemeenschaprelatie tussen overtreder en de samenleving
- rechtspraak is gebaseerd op procedure	- rechtspraak is gebaseerd op principes

Bron: Judicial Council – AOC: Collaborative Justice Courts Advisory Committee Report, 2001:2

6.3 Vormen van coöperatieve rechtspraak

De andere vormen van problem-solving courts, met als bekendste varianten community courts, youth courts, homeless courts, mental health courts en domestic violence courts, bouwen alle

in meer of mindere mate voort op het model van de drug courts. In verhouding tot de drug courts gaat het om relatief kleine aantallen. De volgende gegevens van het National Drug Court Institute uit 2003 laten zien dat er in Californië meer drug courts zijn dan de andere typen problem-solving courts tezamen.

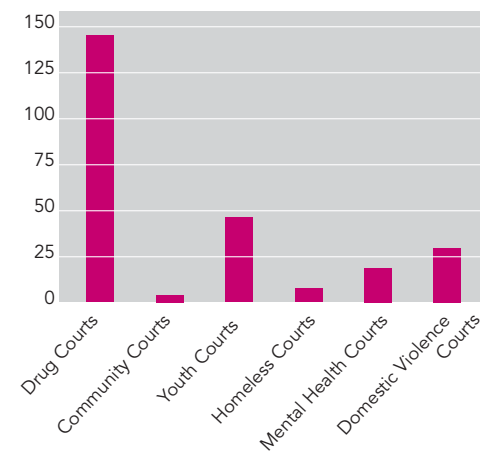
¹²⁴ Interview Susan Breal, San Francisco Drug Court

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ John Braithwaite is met zijn theorie van ‘reintegrative shaming’ een van de belangrijkste representanten van restauratieve rechtspraak.

¹²⁷ Overigens wordt het begrip restauratieve rechtspraak op twee verschillende wijzen gebruikt: als een (ideaaltypisch) proces en als een alternatief voor de traditionele en meer punitieve manier van geschilbeslechting (Braithwaite & Strang, 2001:1). Bij de procesopvatting staat de wijze waarop restauratieve rechtspraak plaatsvindt centraal: ‘The stakeholders meet (...) to discuss how they have been affected by the harm and come to some agreement as to what should be done to right any wrongs suffered’ (Braithwaite & Strange, 2001:1). Restauratieve rechtspraak als alternatief voor de meer punitief georiënteerde rechtspraak stelt de schade die de overtreding heeft berokkend voorop: ‘[C]rime is more importantly a harm committed against individual victims and secondarily against a community than it is a breach of state laws. Repairing harm is deemed more important than punishing the offender’ (Olson & Dzur, 2004:139). In dit rapport wordt uitgegaan van de laatste interpretatie.

Figuur 6.2 Aantallen Collaborative Justice Courts in Californië¹²⁸



Hieronder wordt elk van deze rechtbanken kort getypeerd. Daarbij dient men zich wel te realiseren dat in de praktijk, ook binnen de verschillende categorieën van problem-solving courts, grote verschillen in implementatie bestaan.

6.3.1 Drug courts

Aanleiding

De 'War on Drugs' heeft in de Verenigde Staten geleid tot een enorme toename van het aantal drugszaken dat voor de rechter wordt gebracht. De last die daarmee op de rechtspraak wordt gelegd is enorm. Het eerste drug court opent in 1989 z'n deuren in Dade County, Florida.

Doel

Drug courts streven twee samenhangende doelstellingen na: vermindering van criminaliteit door drugsgebruikers en tegelijkertijd hulp aan de drugsgebruikers om van hun verslaving af te komen.

Proces

Na arrestatie wordt niet-gewelddadige overtreeders de optie geboden van een intensieve behandeling van hun drugsverslaving in plaats van voorgeleiding voor een reguliere rechtbank. Behandeling vindt plaats door opname in een kliniek of via een intensief extramuraal traject. Deelnemers aan de drug court moeten op gezette tijden in de rechtszaal verantwoording afleggen aan de rechter over hun vorderingen. Naast verslavingszorg worden de deelnemers doorgaans ook andere diensten aangeboden, zoals hulp bij het afronden van een opleiding of het vinden van werk. Drug courts worden gekenmerkt door intensieve samenwerking tussen de ketenpartners. Zo bespreekt het drug court team onder leiding van de rechter, de vorderingen (of het gebrek daaraan) van de deelnemers. Hoewel de rechter het laatste oordeel heeft, hebben ook de overige leden van het team inspraak in de aard van de sancties.

In het kader van het onderzoek 'Rechter onder de mensen?' heeft een dieptestudie plaatsgevonden naar het functioneren van het San Francisco Drug Court. Een verslag hiervan is opgenomen in Deel II van dit rapport. Ook in dit hoofdstuk zal met enige regelmaat worden geput uit de resultaten van deze dieptestudie.

6.3.2 Community courts

Aanleiding

Community courts zijn ontstaan uit de frustratie dat relatief geringe delicten - die desalniettemin veel overlast veroorzaken zoals graffiti, openbare dronkenschap, vandalisme en prostitutie - door het justitieapparaat niet effectief worden aangepakt. Als overtreeders van dergelijke delicten al door de politie worden opgepakt, leidt dit doorgaans niet

tot vervolging; de prioriteit van het openbaar ministerie ligt bij zwaardere zaken. Het Midtown Community Court in Manhattan (New York) is het bekendste community court en heeft gediend als inspiratiebron voor soortgelijke rechtbanken in de rest van de Verenigde Staten.

Doel

Community courts zijn gericht op de aanpak van zogenaamde 'quality of life offenses' en zijn nadrukkelijk bedoeld om een brug te slaan tussen rechterlijke macht en samenleving. Van de overtreder wordt verwacht dat hij verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden - onder meer door een straf uit te voeren waarbij de buurt waarin de overtreding is begaan baat heeft. De rechterlijke macht laat de samenleving op deze manier weten belang toe te kennen aan de bestrijding van overlast door 'quality of life offenses'.

Proces

De gemeenschap wordt door middel van zogenaamde 'community boards' betrokken bij de prioriteitsbepaling van te vervolgen delicten. In sommige gevallen heeft de gemeenschap ook zeggenschap over de aard van de sancties. Overtreders worden zo snel mogelijk na de overtreding voorgeleid. De sanctie wordt opgelegd door een rechter of, in sommige community courts, door een panel bestaande uit buurtbewoners en ketenpartners (zoals een politiefunctionaris en een officier van justitie). In plaats van gevangenisstraffen of boetes, worden alternatieve straffen opgelegd zoals het verwijderen van graffiti, plantsoenonderhoud, of het schoonmaken van straten. Indien nodig, wordt hulp aangeboden bij de aanpak van de onderliggende problematiek (zoals alcohol- en drugsgebruik, werkloosheid, dakloosheid, etc.).

6.3.3 Youth courts

Aanleiding

Youth courts beogen een passende reactie te geven op relatief geringe delicten van jeugdige 'first offenders'. Doorgaans hebben jeugdige overtreeders al verschillende delicten begaan, alvorens zij voor het eerst door justitie ter verantwoording worden geroepen. Vaak zijn zij dan al verder afgegleden in het criminele circuit. Maar het tegenovergestelde komt ook voor: jongeren die meteen na hun eerste overtreding strafrechtelijk worden vervolgd en een strafblad opbouwen. Youth courts waarin rechtspraak plaatsvindt door 'peers', voorzien in een middenweg tussen beide uitersten. Youth courts bestaan al sinds jaar en dag in de Verenigde Staten, maar pas sinds de jaren negentig wordt deze werkwijze op grote schaal toegepast.

Doel

Het doel van youth courts is dat de overtreeders verantwoordelijkheid nemen voor hun gedrag. Daarom wordt vaak van hen verlangd dat zij excuses betuigen aan degenen die zij met hun gedrag schade hebben toegebracht. Tegelijkertijd beoogt Youth Court bij te dragen aan zelfvertrouwen en een positief zelfbeeld van de jongere in kwestie. Het uiteindelijke doel is de kans op recidive te verkleinen.

Proces

Youth courts zijn gebaseerd op het principe van positieve 'peer pressure': rechtspraak vindt plaats door een jury van leeftijdgenoten van de overtreder. Van de overtreeders wordt verwacht dat zij in de rechtszaal uitleg geven over hun overtreding en vragen beantwoorden van de jury, de officier van justitie en hun eigen advocaat. Hierna legt de jury een passende

¹²⁸ De cijfers zijn afkomstig van het National Drug Court Institute, behalve waar het gaat om het aantal homeless courts (hierover verschaft dit instituut geen informatie). Het aantal van zeven homeless courts is gebaseerd op cijfers van de Judicial Council, ook uit 2003. Zie: <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/collab/documents/homelesscourts.pdf>

straf op. Er is wel een volwassene aanwezig die de functie van rechter op zich neemt (vaak een advocaat of een echte rechter), maar deze rol laat zich het best kwalificeren als 'spelleider'. De rechter bemoeit zich niet met de aard van de sanctie. De straf van de jury bestaat doorgaans uit een combinatie van de volgende sancties: taakstraf, het schrijven van een essay en/of een verontschuldigungsbrief, en een bepaalde vorm van (groeps)therapie (bijvoorbeeld 'anger management classes' of 'drug & alcohol counseling'). In aanvulling daarop wordt van de overtredders verwacht dat zij zitting nemen in de jury van één of meer andere 'youth court'-zaken zodat zij kennis maken met de andere kant van het rechtssysteem.

In het kader van het onderzoek 'Rechter onder de mensen?' heeft een dieptestudie plaatsgevonden naar het functioneren van het Donald P. McCullum Youth Court in Oakland. Een verslag hiervan is opgenomen in Deel II van dit rapport.

6.3.4 Homeless courts

Aanleiding

Een relatief grote groep daklozen komt in aanraking met justitie, vaak als gevolg van delicten die samenhangen met hun daklozenbestaan, zoals overnachten in het openbaar of in een auto en openbare dronkenschap. Wanneer zij voor dergelijke overtredingen worden beboet, zijn zij vaak niet in staat of bereid deze boete te betalen. Als zij vervolgens eveneens verzuimen voor de rechter te verschijnen, wordt een opsporingsbevel tegen hen uitgevaardigd. Hierdoor raken de daklozen verder in een negatieve spiraal. Zij kunnen in dat geval geen aanspraak meer maken op bepaalde sociale voorzieningen en ook het aanvragen van een rijbewijs behoort niet langer

tot de mogelijkheden. Bovendien nemen werkgevers in het algemeen geen werknemers aan tegen wie een opsporingsbevel openstaat.

Doel

Om de vicieuze cirkel waarin veel daklozen zich bevinden te doorbreken, wordt hen in een homeless court de mogelijkheid geboden om in één rechtszitting al hun lopende rechtszaken af te handelen. Dit stelt hen in staat om een nieuwe start te maken.

Proces

Deelnemers aan een homeless court krijgen de gelegenheid om boetes en opsluiting in te ruilen voor participatie in programma's die zijn ontwikkeld door de opvangcentra voor daklozen. Doorgaans gaat het daarbij om programma's die voorzien in een opleiding of hulp bij het vinden van een baan en initiatieven die daklozen helpen bij de aanpak van hun verslavingsproblematiek. De deelnemers aan een homeless court hebben deze programma's reeds afgerond alvorens zij voor de rechter verschijnen. Tijdens de zitting, spreekt de rechter de deelnemers aan het homeless court doorgaans vrij van rechtsvervolging, daarbij de 'plea' volgend die het openbaar ministerie en de 'public defender' overeen zijn gekomen. De meeste daklozen verlaten het homeless court dan ook met een juridisch schone lei.

6.3.5 Mental health courts

Aanleiding

Veel overtredders kampen met psychiatrische problemen. Naar schatting 16 procent van de gevangenispopulatie heeft een psychiatrische stoornis.¹²⁹ 'Deinstitutionalisatie' ofwel het behandelen van patiënten met een psychiatrische stoornis buiten klinieken, wordt genoemd als een belangrijke oorzaak van

het groeiend aantal psychiatrische patiënten dat met justitie in aanraking komt. In de Verenigde Staten is het aantal patiënten in psychiatrische ziekenhuizen afgenomen van 559.000 in 1960 tot 60.000 in 1999.¹³⁰

Doel

Mental health courts beogen zowel de publieke veiligheid te dienen als het welzijn van psychiatrische patiënten te vergroten door behandeling in plaats van opsluiting. Daarmee wordt een afname van zowel juridische recidive (crimineel gedrag) als klinische recidive (hospitalisatie) nagestreefd.

Proces

Het proces van mental health courts vertoont grote overeenkomsten met het proces van drug courts. Ook in mental health courts krijgen niet-gewelddadige overtredders de kans om een reguliere (gevangenis)straf in te ruilen voor behandeling. Ook hier staat samenwerking tussen de rechter en andere betrokken partijen centraal en ook hier moet de deelnemer zich op gezette tijden verantwoorden voor de rechter.

6.3.6 Domestic violence courts

Aanleiding

Domestic violence courts zijn ontstaan als gevolg van het besef dat huiselijk geweld geen persoonlijke aangelegenheid is maar een strafrechtelijk delict. Hiermee zijn domestic violence courts een reactie op delicten die in het verleden vaak onbestraft bleven.

Doel

Het belangrijkste doel van domestic violence court is de veiligheid van het slachtoffer te vergroten. Voorts proberen domestic violence courts te bewerkstelligen dat overtredders verantwoording nemen voor hun daden.

De overkoepelende doelstelling is dat overtredders zich in de toekomst niet meer schuldig maken aan huiselijk geweld.

Proces

Domestic violence courts besteden zowel aandacht aan het slachtoffer als aan de overtredder. Slachtoffers worden geholpen hun weg te vinden naar bijvoorbeeld medische hulp, tijdelijke opvang en kinderopvang. Ook worden zij wel verwezen naar instanties die het slachtoffer hulp kunnen bieden bij hun zoektocht naar werk of opleiding. Veel meer dan bij andere 'collaborative justice courts' ligt de nadruk bij 'domestic violence courts' op bestraffing van overtredders. Naast hun straf worden overtredders verplicht verschillende vormen van therapie te volgen zoals drug- en alcoholtherapie of een therapie die hen ondersteunt bij hun ouderlijke taken. Ook voor domestic violence courts geldt dat de overtredders zich op gezette tijden tegenover de rechter moeten verantwoorden.

6.4 Betrokkenheid van rechterlijke macht en samenleving

6.4.1 De rechterlijke macht

Nuancering van de rol van de rechter

Wanneer we terugkijken naar de definitie van 'collaborative justice' zoals geformuleerd door de Judicial Council (zie paragraaf 6.2), dan valt met name de actieve rol van de rechter op. De beschrijving van de verschillende typen problem-solving courts in de vorige paragraaf toont evenwel aan dat de mate van rechterlijk activisme niet bij alle typen gerechten even groot is. Bij youth courts is soms helemaal geen rechter aanwezig en neemt een andere volwassene deze rol op zich. Is er wel een rechter aanwezig, dan laat zijn taak zich het best omschrijven als die van procesbegeleider:

¹²⁹ Volgens Human Rights Watch (2003), gaat het mogelijk zelfs om 20 procent van de gevangenispopulatie. "As many as one in five of the 2.1 million Americans in jail and prison are seriously mentally ill, far outnumbering the number of mentally ill who are in mental hospitals. Daaraan wordt toegevoegd dat "prisons and jails have become the nation's default mental health system."

¹³⁰ Casey & Rottman, 20003:8

hij spreekt geen recht, maar ziet erop toe dat het proces van strafoplegging door een jury van 'peers' volgens de regels verloopt. Bij sommige vormen van community courts vindt rechtspraak primair plaats door een panel van burgers en komt hier geen rechter aan te pas.

In de omschrijving van 'collaborative justice courts' wordt voorts de suggestie gewekt als zou de rechter altijd toezicht houden op de uitvoering van de sanctie of de voortgang van de therapie. Dit is in drug courts, mental health courts en domestic violence courts inderdaad het geval. Maar het geldt niet voor de youth courts, de community courts en de homeless courts. Bij youth courts en bij community courts ziet een andere organisatie dan de rechterlijke macht toe op de uitvoering van de straf en eventuele therapie. Bij homeless court houdt de rechtszitting het einde van het proces in. Hier bestaat dan ook geen behoefte aan toezicht, rechterlijk of anderszins.

Tot slot geldt niet voor alle typen problem-solving courts dat de rechter opereert in nauwe samenwerking met een team waarin ketenpartners en hulpverleners zijn vertegenwoordigd. Wederom wijken de youth courts, community courts en homeless courts af. Bij youth courts heeft de rechterlijke macht de rechtsprekende taak overgedragen aan een jury van 'peers'. De betrokkenheid van de rechterlijke macht beperkt zich tot het beschikbaar stellen van de rechtszaal. Bij de homeless courts vindt op casusniveau overleg plaats tussen de advocaat (public defender) en de officier van justitie. De rechter is hier niet bij betrokken. De rechter accepteert standaard de 'plea' die door de public defender en de officier van justitie is overeen gekomen. Bij community courts vindt er wel overleg plaats tussen de rechter en ketenpartners, maar daarbij gaat het niet om

een overleg op casusniveau (het gaat over de vraag tegen welk type delict opgetreden moet worden en wat hiervoor passende straffen zijn).

Steun onder de rechterlijke macht

Van problem-solving courts wordt wel gezegd dat zij een nieuw paradigma binnen de rechtspraak vertegenwoordigen. Er is een groep rechters die het nieuwe model met groot enthousiasme heeft omarmd. Zij vinden het alternatieve model van rechtspraak dé oplossing voor de ineffectiviteit van de reguliere rechtspraak, die gekenmerkt wordt door draaideur-criminelen en overvolle gevangenissen. Zij zien in een dergelijke aanpak voordelen voor zowel overtreder als maatschappij. Zo brengt een rechter van een drug court in een onderzoek van Nolan naar voren:

"If you want machines that can determine [a sentence] you can put a computer up here... The drug court program is a situation where we get an opportunity to deal with human beings, with human problems ... and when we are through with them, they are better persons, and we have a better society."¹³¹

Veel rechters geven bovendien aan dat zij veel meer voldoening halen uit deze wijze van rechtspraak, dan uit de reguliere strafrechtspraak:

"You know, the legislature in the state of California has just about taken away all the discretion we have as a judge. They now tell us exactly what sentence to impose, and how to do it, and when to do it, and where to do it. This is one of the few areas where we still have some discretion. And that is really what I became a judge for. I wanted to help people. I wanted to make a difference in people's lives. And the drug court is one of the areas that we are still allowed to do that."¹³²

Voor een deel is de steun voor de problem-solving courts ook geboren uit heel pragmatische overwegingen. De redenering daarbij is als volgt: De rechterlijke macht wordt geconfronteerd met problemen die klaarblijkelijk door niemand anders worden opgelost. Je kunt dan wel je kop in het zand steken en zeggen dat 'problem-solving' niet des rechters is, maar daarmee is niemand geholpen. Een drug court rechter uit Alameda:

"Should we be doing this all? Should we be the ones to be providing these social services and interventions? I don't know. But I will tell you one thing. Nobody else is doing it, and if not us, who? And if not now, when?"

Tegenstanders

Niet alle rechters kunnen zich vinden in de aanpak zoals die wordt toegepast in problem-solving courts. Er is een relatief grote groep rechters die het concept met kracht van de hand wijst. Een vaak gehoord argument is dat rechters in problem-solving courts een oneigenlijke taak op zich nemen, namelijk die van maatschappelijk werker. Een medewerker van het AOC verwoordt deze angst onder rechters als volgt:

Some [judges] don't think we should be in this business of collaborative justice, community courts, et cetera. That it is more social work. 'Why are we doing that?' 'This is not the role of courts.' 'I didn't go to law school to be a social worker'. (...) 'We shouldn't be spending our first nor last dollar of our budget on these type of courts'

Rechters die deze opvatting zijn toegedaan, vinden dat zij "quiet, rational arbiters of the truth finding process" behoren te zijn.¹³³ Dat is hun taak, en ze behoren zich niet bezig te houden met wat door de president van de rechtbank van San Diego ook wel enigszins neerbuigend 'boutique courts' worden genoemd. Ook vragen sommige rechters zich af of zij

(en hun collega's) wel toegerust zijn voor de meer actieve, persoonlijke benadering en therapeutische aanpak van de problem-solving courts. In elk geval neemt de kans op fouten toe, aldus een drug court judge tijdens een discussie georganiseerd in het kader van een speciale uitgave van het tijdschrift *Judicature*:

"Well one thing, I'm not sitting back and watching the parties and ruling. I'm making comments. I'm encouraging. I'm making judgment calls. I'm getting very involved with families. I'm making clinical decisions to some extent, with the advise of experts. So I have much greater opportunities, I think, to harm someone than I would if I just sat there, listened, and said guilty or not guilty."¹³⁴

Andere argumenten die tegen problem-solving courts worden ingebracht hebben betrekking op de effecten voor de deelnemers. De rechten van de verdachte zouden onvoldoende gewaarborgd zijn en uiteindelijk zou dit type rechtspraak resulteren in een meer punitieve aanpak dan de reguliere rechtspraak. Ook wordt wel naar voren gebracht dat de team-aanpak haaks staat op de uitgangspunten van het Amerikaanse conflictmodel van rechtspraak (adversarialism). In hoofdstuk 8 zal uitvoerig stil worden gestaan bij de (mogelijk) negatieve neveneffecten van problem-solving courts zoals die (van wetenschappelijke zijde) naar voren worden gebracht.

Going to scale?

Vooralsnog lijken binnen de rechterlijke macht de voorstanders het te winnen van de tegenstanders, zeker onder de beleidsmakers. In 2000 hebben de 'chief judges'¹³⁵ van alle staten een resolutie aangenomen met de titel: "In support of problem-solving court principles and methods". Hierin spreken zij hun steun uit voor deze alternatieve wijze van rechtspraak. Ze gaan zelfs nog een stap verder. Waar

¹³¹ Nolan, 2001:103-104

¹³² Ibid., p.105

¹³³ Hofman, 2000

¹³⁴ Berman, 2000:82

¹³⁵ Een 'chief judge' geeft leiding aan de Supreme Court (op het niveau van individuele staten), zie ook 2.1.1.

mogelijk dienen deze principes en werkwijze van coöperatieve rechtspraak toegepast te worden binnen de reguliere rechtspraak, zo vinden de 'chief justices'. Dit was voor het Administrative Office of the Courts van de Judicial Council van Californië niet aan dovenmansoren gericht. Tezamen met het nationale Center for State Courts, heeft het AOC onderzoek gedaan naar de vraag of de aanpak van 'problem-solving courts' breder binnen de rechtspraak kan worden toegepast.¹³⁶ Hiertoe hebben de onderzoekers interviews gehouden en focusgroepen georganiseerd met rechters uit zowel Californië als New York. Het betreft rechters die zelf ervaring hebben met problem-solving courts. De uitkomst van het onderzoek: er bestaat brede overeenstemming over de toepasbaarheid van de kernprincipes van problem-solving courts binnen de reguliere rechtspraak.¹³⁷

Ten eerste vinden de geraadpleegde rechters dat er in de reguliere rechtspraak een wereld te winnen valt als rechters een meer actieve opstelling zouden kiezen. Zij zijn van mening dat de effectiviteit van de rechtspraak gebaat zou zijn met rechters die interactie met de verdachte zoeken. Hetzelfde geldt voor de op maat gesneden rechterlijke uitspraken.

Ten tweede is 'rechterlijk toezicht' volgens de rechters geschikt voor toepassing in een normale rechtbanksetting. Een aantal van hen geeft aan deze methode nu al toe te passen in de reguliere rechtspraak. Een van de rechters in het onderzoek:

"I used to give probation terms and wait for them to violate probation, and then we would file a petition and they would come back to court. Now I set review dates so that they have to come back in and prove to me that they have done something. And [I do that] because I know that that's what makes the drug court work, ... they

have to come back and tell me what is going on."¹³⁸

Ten derde vindt het merendeel van de rechters dat therapie als onderdeel van (of vervanging voor) straf toegepast kan worden binnen de conventionele rechtspraak. Tot slot vinden zij dat op beperkte schaal ook de teamaanpak (van rechter, advocaat, officier van justitie, reclassering en hulpverlening), waarbij op zaaksniveau overleg plaatsvindt, breder zou kunnen worden toegepast.

Hoewel de rechters geloven in de 'overdraagbaarheid' van genoemde elementen van coöperatieve rechtspraak, zijn zij van mening dat grootschalige toepassing binnen de reguliere rechtspraak in de nabije toekomst niet tot de mogelijkheden behoort. Als belangrijkste barrières brengen zij naar voren: tijdgebrek bij rechters, onvoldoende financiële middelen, oppositie tegen de filosofie achter 'problem-solving' bij collega-rechters en gebrek aan medewerking door derden (zoals de advocatuur en de hulpverlening). Wel is de verwachting dat op termijn deze bezwaren voor een groot deel kunnen worden overwonnen. Dit vereist volgens de rechters die bij het onderzoek betrokken waren vooral een attitudeomslag bij hun sceptische collega's, te bewerkstellingen via "mandatory education and training, as well as a variety of informal mechanisms".¹³⁹

6.4.2 De samenleving

De benaming 'collaborative justice' geeft al aan dat deze vorm van rechtspraak de betrokkenheid impliceert van personen of organisaties die niet behoren tot de rechterlijke macht. Ook met de Nederlandse term 'coöperatieve rechtspraak' wordt deze samenwerking benadrukt. Ten eerste gaat het daarbij om ketenpartners en

professionele organisaties, zoals maatschappelijk werk en andere vormen van hulpverlening.

Ketenpartners

De rol van de advocatuur en het openbaar ministerie binnen coöperatieve rechtspraak wijkt sterk af van de functie die zij binnen de reguliere rechtspraak vervullen. In het prototype problem-solving court nemen zij deel aan een team dat op casusniveau overleg over de verdachte voert.¹⁴⁰ In plaats van het voor de Amerikaanse rechtspraak kenmerkende conflictmodel werken alle betrokkenen samen, met als gezamenlijke doelstelling het oplossen van de problematiek van de verdachte. Deze teamaanpak leidt tot situaties die, vanuit het gezichtspunt van de reguliere rechtspraak, contra-intuïtief overkomen. Zo is het in een problem-solving court niet ongebruikelijk dat de advocaat van de verdachte (in verreweg de meeste gevallen de public defender) oppert dat zijn cliënt gebaat zou zijn met een stevige sanctie. Hij gaat daarbij soms zo ver dat hij informatie, die feitelijk belastend is voor zijn cliënt, deelt met de andere teamleden. De public defender van het drug court in San Francisco:

"You wind up disclosing all sorts of information (...) that I would never share with a prosecutor or with a judge [in a regular court]. But since the whole purpose of the drug court is to work together, to try to give this client an opportunity to receive treatment and hopefully (...) change his life (...) it becomes imperative that I share information that is pertinent to the client's recovery issues and it is pertinent that the district attorney maintains an open mind throughout the process, and not seeks to punish the client for behaviors and conducts that are essentially criminal."¹⁴¹

In tegenstelling tot de public defender is de officier van justitie niet gewend om zich te

verplaatsen in de verdachte. Voor hem vereist het collaboratieve aspect van de teamaanpak dan ook een nog grotere gedragswijziging dan voor de public defender. In een interview met de officier van justitie van het drug court in San Francisco bekent hij dan ook erg aan deze nieuwe rol te hebben moeten wennen:

"I go into drug court and I don't have an idea that it is a non-adversarial forum. (...) I think, I represent the District's Attorney's Office and I see all these people who are defendants coming in here and you know they are getting all of these, what appear to me, unreasonable breaks as it were."

Zijn eerste gedachte was dan ook een einde aan deze praktijk te maken. Hij vervolgt:

That was my first day. And I believe it was the honorable court (...) who soon into the undertaking said: "This is not an adversarial forum." And I am thinking: "It is not? What is it then?"¹⁴²

De hulpverlening

Naast de advocatuur en de officier van justitie is ook de 'case manager' een belangrijke figuur in het problem-solving team. De case manager, een maatschappelijk werker, ziet toe op de vorderingen van deelnemers aan een drug court, een domestic violence court of een mental health court. Deze persoon brengt aan de overige teamleden verslag uit over het gedrag van de deelnemer en adviseert de rechter over eventuele sancties of beloningen. Voorts onderhoudt de case manager contacten met de instanties die zorgen voor behandeling of therapie van de deelnemer aan het problem-solving court. Bij de homeless courts, de youth courts en community courts, vindt geen overleg op casusniveau plaats, maar ook hier spelen hulpverlenende instanties een belangrijke rol.

¹³⁶ Administrative Office of the Courts/ Center for Court Innovation, 2004:v

¹³⁷ Hoe groot de steun onder 35 bij het onderzoek betrokken rechters precies is, wordt niet gekwantificeerd. Er wordt volstaan met: "most judges advocated a broader application in at least some respects." Administrative Office of the Courts/ Center for Court Innovation, 2004:vi

¹³⁸ Administrative Office of the Courts/ Center for Court Innovation, 2004:26

¹³⁹ Ibid., p. 54

¹⁴⁰ Niet bij elk type problem-solving court vindt er in teamverband op casusniveau overleg plaats (zie paragraaf 5.5.1)

¹⁴¹ Interview Armando Miranda, San Francisco Drug Court

¹⁴² Interview Greg Mendez, San Francisco Drug Court

Bij de homeless courts zijn dit met name de opvanghuizen ('shelters') die daklozen hulp aanbieden bij zaken als het vinden van een baan, het vinden van huisvesting of bij het verkrijgen van verslavingszorg. In youth courts maken bepaalde vormen van (groeps)therapie vrijwel altijd onderdeel uit van de sanctie die jonge overtreeders krijgen opgelegd. Daartoe onderhoudt het youth court een uitgebreid netwerk van hulpinstanties. Ook bij community courts wordt straf gecombineerd met hulp. Vaak gaat het daarbij om verslavingszorg en hulp bij het vinden van een baan of (bij)scholing.

De bevolking

De samenleving ondervindt in het algemeen veel hinder van het type zaken dat in een problem-solving courts wordt behandeld.¹⁴³ Denk in dit verband aan zaken als overlast door psychiatrische patiënten, openbare dronkenschap, overlast door drugsverslaafden, tasjesroof, graffiti et cetera. Met de sancties die in problem-solving courts worden opgelegd, worden deze gevolgen voor de slachtoffers erkend. Het duidelijkst geldt dit voor de youth courts en de community courts: taakstraffen maken een vast onderdeel uit van de sancties die door deze gerechten worden opgelegd. In feite gaat het hier om het restauratieve aspect van problem-solving courts: met de taakstraf 'betalen' de overtreeders terug aan de samenleving.

In youth courts en community courts worden burgers ook in staat gesteld om een actievere rol in de rechtspraak te vervullen. Zo bestaat de jury van 'peers' in de youth courts uit leerlingen van de lokale middle en high schools. Ook in sommige community courts vindt rechtspraak (mede) plaats door burgers. Daarnaast is het bij community courts gebruikelijk dat burgers onderdeel uitmaken van de zogenaamde 'community

advisory boards'. In dergelijke adviesraden kunnen burgers aangeven van welke delicten zij veel hinder ondervinden. Ook worden burgers (soms) in de gelegenheid gesteld om voorstellen te doen voor taakstraffen. Daarmee wordt gewaarborgd dat deze straffen de samenleving ook echt tot nut strekken.

6.5 Effectiviteit

Hoe succesvol zijn de interventies van de problem-solving courts? Voor de chief justices van de Verenigde Staten is het antwoord duidelijk. In hun resolutie van 2000 stellen zij:

"There is evidence of broad support for the principles and methods commonly used in problem-solving courts, including, ongoing judicial leadership, integration of treatment services with judicial case processing, close monitoring of and immediate response to behavior, multidisciplinary involvement, and collaboration with community-based and government organizations. These principles and methods have demonstrated great success in addressing certain complex social problems, such as recidivism, that are not effectively addressed by the traditional legal process. The application of these principles advance the trust and confidence of the public."¹⁴⁴

Het klinkt bijna te mooi om waar te zijn. En enige terughoudendheid bij deze enthousiaste woorden is inderdaad op z'n plaats. De conclusie van de chief justices betreft eerst en vooral een politieke boodschap met als doel het aantal problem-solving courts te vergroten en toepassing van de principes van problem-solving in de reguliere rechtspraak te bevorderen. In feite bevinden de meeste vormen van coöperatieve rechtspraak zich nog in een experimentele fase. Behalve evaluatieonderzoek naar drug courts is er nauwelijks onderzoek voorhanden. Een uitzondering hierop is de (bescheiden) landelijke

evaluatie van 'youth courts'. Deze studie wordt in het onderstaande besproken, evenals enkele studies naar de effectiviteit van drug courts.

6.5.1 Evaluatie van youth courts

De meest omvattende studie naar youth courts dateert uit 2002 en is uitgevoerd in opdracht van de 'Office of the Juvenile Justice and Delinquency Prevention' van het U.S. Department of Justice.¹⁴⁵ Er zijn vier youth courts onderzocht in Alaska, Arizona, Maryland en Missouri. De focus van de studie ligt bij recidivecijfers. Binnen zes maanden na verwijzing naar het youth court bedraagt de recidive onder de deelnemers aan de vier youth courts gemiddeld 8 procent (n=500), versus 18 procent in de controle groep (n=458). Op basis van dit gegeven stellen de onderzoekers dat youth courts een "promising alternative" zijn. Hoewel de onderzoekers de nodige slagen om de arm houden, veronderstellen zij dat naarmate de betrokkenheid van (niet-delinquente) jongeren bij het reilen en zeilen van youth courts groter is, youth courts succesvoller zullen zijn. Succesvol is dan gedefinieerd als een afname van de recidive onder de jeugdige overtreeders die aan het youth court deelnemen.¹⁴⁶

"One of the strongest prima facie arguments for the use of teen courts is that they expose young offenders to the pro-social influence of non-delinquent peers. When a young person charged with a minor offense appears before a court of similarly aged peers, it may help to counter the adolescent notion that criminal behavior is "cool" and that "everyone does it". If this theory of teen court effectiveness is accurate the impact of a youth's experience in teen court should be directly related to the quantity and quality of his or her

interactions with pro-social, non-delinquent peers."¹⁴⁷

Ander onderzoek laat zien dat deelname aan een youth court (als vrijwilliger en overtreder) mogelijk leidt tot een positiever beeld van autoriteiten en toename van kennis over het functioneren van het rechtssysteem.¹⁴⁸

6.5.2 Evaluatie van drug courts

Een meta-analyse

Belenko, verbonden aan het 'National Center on Addiction and Substance Abuse' heeft in 2001 een meta-analyse uitgevoerd van 37 drug court evaluaties (uitgevoerd tussen 1999 en april 2001).¹⁴⁹ Hij heeft alleen onafhankelijke evaluatiestudies, dat wil zeggen studies uitgevoerd door derden, in zijn onderzoek betrokken. Op basis van het beschikbare materiaal komt Belenko tot de conclusie dat naar schatting 72 procent van de deelnemers aan drug courts man is. De etnische samenstelling is als volgt: 38 procent is zwart, 42 procent is blank en 17 procent is Latijns-Amerikaans. Ongeveer de helft van de deelnemers is werkloos, 76 procent heeft al eerder hulp gehad bij de aanpak van de verslavingsproblematiek, 74 procent is in het verleden tenminste eenmaal voor een misdrijf veroordeeld en 56 procent heeft daarvoor enige tijd in de gevangenis doorgebracht. Drug-courtdeelnemers zijn overwegend, maar niet altijd, gebruikers van hard drugs. In een drietal drug courts die onderdeel uitmaken van de meta-evaluatie, is de primaire drug voor een relatief groot aantal deelnemers marihuana (respectievelijk 22, 25 en 47 procent). Veel drug-courtdeelnemers kampen naast hun verslaving met serieuze andere fysieke en mentale

¹⁴³ Uitzondering hierop zijn de domestic violence courts; slachtoffers van huiselijk geweld zijn primair de gezins- of familieleden van de overtreder, niet de samenleving.

¹⁴⁴ Bron: Conference of Chief Justices, Conference of State Court Administrators, Resolution 22: In support of problem-solving court principles and methods, 2002

¹⁴⁵ In het onderzoek is gekozen voor de benaming 'teen courts' in plaats van 'youth courts'.

¹⁴⁶ De twee meest succesvolle youth courts van de vier die bij het onderzoek betrokken zijn, worden inderdaad gekenmerkt door een hoge mate van participatie van jongeren. Daar staat tegenover dat het youth court waar een volwassen rechter de straf bepaalt – en de participatie van jongeren dus het kleinst – meer succes heeft dan een youth court met een middelmatig niveau van jeugdparticipatie.

¹⁴⁷ Urban Institute, 2002:34

¹⁴⁸ Zie: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention van de US Department of Justice: http://www.dsgonline.com/mpg_non_flash/teen_court.htm, waarbij wordt verwezen naar onderzoek van LoGalbo (1998) en Wells, Minor & Fox (1998)

¹⁴⁹ Eerder, in 1998 en in 1999 heeft Belenko een soortgelijke studie uitgevoerd.

problemen. Voorts hebben zij relatief vaak een geschiedenis van fysiek en seksueel misbruik en zijn zij daarnaast vaker dan gemiddeld suïcidaal. We zetten de belangrijkste uitkomsten van Belenko's onderzoek op een rij:

- 8 van de 37 evaluaties verschaffen informatie over het aantal deelnemers dat het drug-courtprogramma tot een goed einde brengt. Hieruit blijkt dat 47 procent van hen die een drug-courtprogramma starten, het programma ook afmaken.¹⁵⁰ Op basis van deze evaluaties kon niet worden vastgesteld welke factoren samenhangen met succesvolle afronding van het drug-courtprogramma.
- 9 van de 37 evaluaties verschaffen data over drugsgebruik tijdens het programma. Van alle drugtests uitgevoerd tijdens het programma varieert het aantal positieve tests van 0,8 tot 9 procent. Het percentage deelnemers dat tenminste één positieve test had gedurende het programma varieert binnen deze studies van 18 tot 71 procent.
- in 3 van de 37 evaluaties is onderzoek gedaan naar criminele recidive van deelnemers tijdens het programma. In het eerste drug court werd 5,4 procent van de drug-courtdeelnemers gearresteerd tegenover 21,5 procent in de controlegroep. Voor het tweede drug court verhiel het aantal arrestaties op jaarbasis zich van 0,1 onder de drug-courtdeelnemers tot 0,2 in de controlegroep. In het derde drug court werd 19 procent gedurende het programma opnieuw gearresteerd tegenover 38 procent in de controlegroep.
- in 6 van de 37 evaluaties is onderzoek gedaan naar afname van recidive (gemeten in aantal arrestaties) na afronding van het programma. Vier van de zes studies rapporteren een afname van recidive.¹⁵¹ In de overige twee studies was in één geval de afname van recidive zeer gering en statistisch niet significant, in het tweede

geval was de recidive onder deelnemers van het drug court toegenomen.

- In 2 van de 37 studies bestonden er grote verschillen tussen de recidivecijfers in het ene jaar en recidivecijfers in het andere jaar. Dit leidt tot de veronderstelling dat verschillen in rechter, hulpverleningsinstanties, programmastructuur of kenmerken van de deelnemers substantiële invloed kunnen hebben op de effectiviteit van een drug court.
- Behalve gegevens over recidive, leveren de 37 studies geen betrouwbare informatie op over andere post-programma uitkomsten zoals drugsgebruik, werkgelegenheid en andere sociale en medische indicatoren.
- De studie waarin het meest uitgebreid onderzoek is gedaan naar het oordeel over de staf van het drug court (in Ohio) rapporteert dat 96 procent van de deelnemers van mening is met respect te zijn behandeld, 93 procent noemde de behandeling 'eerlijk' en 86 procent vond dat de staf begaan was met hun lot. Voorts gaf driekwart van hen te kennen dat de interactie met de rechter en de verplichte rechtszittingen hen had geholpen om van de drugs af te blijven.
- In 5 van de 37 evaluaties wordt ingegaan kosteneffectiviteit van drug courts. De wijze waarop de kosten zijn gemeten, zijn echter zo verschillend dat ze niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Wel rapporteren ze alle een afname van kosten, vergeleken met het traditionele model van strafrechtspraak.

Evaluatie van drug courts in Californië

Californië heeft een relatief groot aantal drug courts. Het aandeel drug courts in deze staat zou 14 tot 25 procent van het nationale bestand vertegenwoordigen.¹⁵² In opdracht van het Administrative Office of the Courts van de Judicial Council zijn twee evaluatiestudies, in 2002 en 2003, uitgevoerd

naar de effectiviteit van drug courts. Ten tijde van deze studies telde Californië ongeveer 250 drug courts.¹⁵³ Het eerste onderzoek betreft een dieptestudie van NPC Research naar de kosteneffectiviteit van de drie drug courts (San Diego, Los Angeles en Butte).¹⁵⁴ Het tweede onderzoek van het 'Drug Court Partnership' is behalve op kosteneffectiviteit ook gericht op sociale effectiviteit, gemeten in termen van 'safer communities' en 'better lifes'.¹⁵⁵

Kosteneffectiviteit: NPC Research

Hoewel het onderzoek van NPC gericht is op drie drug courts (San Diego, Los Angeles en Butte) is slechts voor één drug court de kosteneffectiviteit berekend en wel over een periode van vier jaar.¹⁵⁶ In het eerste jaar is de kosteneffectiviteit negatief, zo concluderen de onderzoekers. Zij berekenen dat per honderd deelnemers de kosten, voor alle betrokken organisaties tezamen, ongeveer \$ 130.000,- bedragen. In de drie daarop volgende jaren, wordt per honderd deelnemers evenwel een bedrag van ongeveer \$ 200.000,- bespaard. De kostenreductie is voornamelijk te danken aan een besparing op de uitgaven voor detentie, zoals tabel 6.3 duidelijk maakt. Worden aan de uitgespaarde kosten die van het slachtofferschap¹⁵⁷ toegevoegd, dan is volgens de onderzoekers

"the return (...) well worth the investment".¹⁵⁸

Echter, voor de rechtbank, het openbaar ministerie, de politie en de reclassering zijn de kosten na vier jaar nog steeds negatief (berekend door de investeringen te vergelijken met 'cost avoidance due to outcomes'). Bij de rechtbank kan dit voor een belangrijk deel worden verklaard uit het feit dat deelnemers aan een drug court een relatief groot beslag leggen op de zittingscapaciteit. Ook voor het openbaar ministerie en de Public Defender is de tijdsinvestering hoger dan bij reguliere zaken. Ondanks het feit dat drug courtdeelnemers minder vaak worden gearresteerd dan degenen in de controlegroep, moeten degenen die wel worden gearresteerd vaker ter zitting verschijnen.¹⁵⁹

Kosteneffectiviteit: Drug Court Partnership

Ook het 'Drug Court Partnership' heeft in opdracht van het AOC een schatting gemaakt van kostenbesparing als gevolg van drug courts. Daarbij is uitsluitend gekeken naar kosten die bespaard zijn op detentie. Het Partnership rapporteert over de effecten voor het strafrechtssysteem van 17 counties en betreft daarbij de periode van januari 2000 tot en met september 2001. Gedurende deze periode hebben 2.892 deelnemers succesvol een drug-courtprogramma afgerond. Het Drug Court

¹⁵⁰ In hoeverre het aandeel softdruggebruikers van invloed is op de slagingspercentages is niet onderzocht.

¹⁵¹ In twee van deze vier studies is niet getoetst of de afname statistisch significant was, maar in die gevallen ging het wel om "much lower recidivism rates". Belenko, 2001:31

¹⁵² Volgens gegevens van het National Drug Court Institute bedraagt het percentage drug courts in de VS dat zich in Californië bevindt 14 procent. Volgens NPC Research (2002:i) gaat het om een kwart van het totaal.

¹⁵³ Het gaat hierbij om een door de rechtbanken van Californië zelf gerapporteerd aantal drug courts (NPC Research, 2002:i). Het aantal drug courts zoals berekend door het National Drug Court Institute, ligt aanzienlijk lager. Zij komen op ongeveer 150 drug courts in Californië in december 2003.

¹⁵⁴ Het gaat om de studie 'California Drug Courts: A Methodology for Determining Costs and Avoided Costs' van NPC Research (2002)

¹⁵⁵ Deze studie heeft de titel 'Drug Court Partnership Act of 1998, Chapter 1007, Statutes of 1998, Final Report', van de 'Drug Court Partnership' (2002)

¹⁵⁶ Welke van de drie dat is, wordt in het rapport niet toegelicht.

¹⁵⁷ Om de kosten van slachtofferschap te meten, maken de onderzoekers gebruik van een studie van het National Institute of Justice getiteld 'Victim Costs and Consequences: A New Look'. Deze studie neemt de volgende posten mee ter berekening van de kosten van slachtofferschap: verminderde productiviteit, medische zorg, psychische zorg, gemaakte kosten door politie en brandweer, kosten voor slachtofferzorg, verlies van en schade aan eigendommen en 'kwaliteit van leven'. Zie NPC Research, 2002:v, voetnoot 1

¹⁵⁸ NPC Research, 2002:38

¹⁵⁹ Toch zijn de uiteindelijke kosten voor de Public Defender geringer dan de investeringen: "the Public Defender spent less on drug court than it did on non-drug court processes. Therefore the Public Defender's Office still saves money by participating in drug court in spite of negative cost avoidance for outcomes." NPC Research: 2002:38

Tabel 6.3 Kosteneffectiviteit drug courts (over vier jaar en per 100 deelnemers)

Organisatie	Kosten	Uitgespaarde kosten ¹⁶⁰
rechtbank	\$ 99.535	\$ 1.166
openbaar ministerie	\$ 36.550	- \$ 579
public defender	- \$ 7.644	- \$ 2.050
reclassering (probation)	\$ 109.865	\$ 24.174
politie	\$ 141.060	\$ 100.281
penitentiaire inrichtingen	-	\$ 584.945
slachtofferkosten	-	\$ 695.000
	\$ 379.184	\$ 1.402.937

Bron: NPC Research, 2002:38¹⁶¹**Tabel 6.4 Arrestaties voor en na deelname aan drug court**

N	1 jaar voor deelname	2 jaar voor deelname	1 jaar na instroom	2 jaar na instroom
aantal arrestaties p.p.	1.34	2.01	0.21	0.31
aantal veroordelingen p.p.	0.63	1.02	0.10	0.23
aantal detenties p.p.	0.97	1.40	0.15	0.24

Partnership berekent dat hiermee gemiddeld per deelnemer 147 dagen in 'jail' en 79 dagen in 'prison' is bespaard¹⁶², een totale besparing van \$ 42.438.604.¹⁶³ Opgeteld bij de ongeveer \$ 1 miljoen aan kosten die participanten voor deelname hebben moeten betalen, komt het Drug Court Partnership tot een totale kostenbesparing van \$ 43,4 miljoen ofwel \$ 15.000 per deelnemer. Deze besparingen lijken, wanneer zij worden vergeleken met de berekende besparingen door het NPC Research van \$ 6.782¹⁶⁴ per deelnemer evenwel erg hoog. Het verschil wordt niet toegelicht.¹⁶⁵

Recidive en overige uitkomsten: Drug Court Partnership.

Het Drug Court Partnership heeft voor 17 counties in Californië eveneens onderzoek gedaan naar de recidivecijfers. De uitkomsten van dit onderzoek zijn samengevat in tabel 6.4. De onderzoekers berekenen dat in de twee jaar na instroom, vergeleken met de twee jaar voorafgaand aan deelname aan drug-courtprogramma's, de arrestaties met 85 procent zijn afgenomen, het aantal veroordelingen met 77 procent en het aantal detenties met 83 procent.

Volgens de onderzoekers van het Drug Court Partnership zijn drug courts niet alleen kostenefficiënt en succesvol in het verlagen van recidive; zij verbeteren ook de kwaliteit van leven van de deelnemers op andere terreinen dan hun drugverslaving - wat niet alleen positief is voor henzelf maar ook voor de samenleving.

Het Partnership rapporteert de volgende resultaten voor de 2982 deelnemers in de periode van januari 2000 tot september 2001:

- bij afronding van het programma beschikt 59 procent over een fulltime baan en 11 procent over een parttime baan;
- 11 procent van de deelnemers heeft gedurende het programma een high school diploma of equivalent behaald, 8 procent heeft een vakdiploma behaald en 7 procent heeft post high school onderwijs gevolgd;
- voor de 13 procent van de deelnemers die bij aanvang van het programma dakloos was, is huisvesting gevonden;
- 20 procent van de deelnemers wist een rijbewijs te halen en autoverzekering te regelen;
- 22 procent van de deelnemers wist voogdij-schap over kinderen terug te krijgen en 6 procent kreeg voor het eerst voogdij over kinderen;
- 31 procent van de deelnemers is herenigd met familie, 7 procent heeft bezoekrecht voor familieleden gekregen en 8 procent is alimentatie gaan betalen;
- 96 procent van de uitgevoerde drugtests onder de deelnemers was negatief.

Tot slot

Gezien de grote financiële bedragen die zijn geïnvesteerd in drug courts en in het licht van het feit dat drug courts door sommigen worden gezien als het nieuwe model van rechtspraak, stelt de kwaliteit van de onderzoeken die naar dit fenomeen zijn verricht teleur. Het wekt bevreemding dat van de 37 uitgevoerde evaluatiestudies naar drug courts die Belenko heeft geanalyseerd, er slechts 8 cijfers verstrekken over het percentage deelnemers dat het programma succesvol heeft afgerond. En geen enkele van de door hem onderzochte studies levert betrouwbare informatie op over sociale opbrengsten, bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting en werkgelegenheid. Voorts roepen de grote verschillen in berekende kostenbesparingen vraagtekens op. De conclusie luidt dan ook dat we op basis van de beschikbare informatie wel gematigd positief kunnen zijn over het succes van drug courts, maar dat we niet nauwkeurig kunnen aangeven hoe succesvol deze programma's zijn. Niet alleen valt dit te betreuren omdat betrouwbare cijfers over kosteneffectiviteit en recidive na afronding van het programma 'an sich' van groot belang zijn. Het betekent ook dat dergelijke uitkomsten niet gekoppeld kunnen worden aan verklarende variabelen. Zo bestaat inmiddels – onder praktijkbeoefenaars en onderzoekers – consensus over het feit dat naarmate het dwingende element in drug-courtprogramma's groter is, de kans op succes groter is.¹⁶⁶ Maar of dit op termijn ook vruchten afwerpt, kan met de huidige statistieken dus niet worden nagegaan. Hierdoor ontbreekt het aan informatie op basis waarvan kan worden vastgesteld welke werkwijzen het meest succesvol zijn en onder welke omstandigheden. Dit is een gemiste kans.

¹⁶⁰ Dit zijn de uitgespaarde kosten 'due to outcome'. Dat wil zeggen, de kosten die zijn bespaard als gevolg van het succes van het programma.

¹⁶¹ NPC Research berekent \$ 1.399.187 aan uitgespaarde kosten, een verschil van \$ 3.750 dat te wijten lijkt te zijn aan een optelfout van NPC Research.

¹⁶² Op basis van de door NPC Research verschaft cijfers kan worden berekend dat de 2892 deelnemers over de genoemde tijdsperiode gemiddeld 147 dagen in 'jail' en 79 dagen in 'prison' zouden hebben doorgebracht. Zij geven geen verantwoording voor de wijze waarop zij tot dit aantal dagen komen.

¹⁶³ Het betreft \$ 26.449.561 aan 'jail'-kosten en \$ 15.989.043 aan 'prison'-kosten. De gemiddelde kosten voor een dag in 'jail' bedragen ruim \$ 62 en voor een dag in 'prison' ruim \$ 70.

¹⁶⁴ De uitgespaarde kosten voor prison per persoon zijn \$ 5.849. Daarnaast bespaart de politie per persoon \$ 933. Dit brengt het totaalbedrag op \$ 6.782.

¹⁶⁵ Hoewel het Administrative Office of the Courts van de Judicial Council of California in één rapportage de uitkomsten van beide studies bespreekt, wordt daarbij niet ingegaan op het grote verschil in berekende besparingen.

¹⁶⁶ Zie Feinblatt van 'Center for Court Innovation' in: Davis, 2003



Effectiviteit en publiek vertrouwen

In dit beschouwende hoofdstuk staat de effectiviteit van court and community collaboration centraal. Daarbij zal worden ingaan op de vraag of het programma heeft voldaan aan de geformuleerde doelstellingen. In de eerste paragraaf komt daarom aan de orde of de initiatieven hebben geleid tot een verbetering van de dialoog met de samenleving, of de rechterlijke macht beter reageert op de behoeften van het publiek, en of de activiteiten het begrip van de rechtspraak hebben vergroot. Deze vragen zullen voor alle onderscheiden categorieën van court and community collaboration worden besproken, waarmee deze eerste paragraaf tot op zekere hoogte gezien kan worden als een samenvatting van de voorafgaande hoofdstukken. De rest van het hoofdstuk staat in het teken van publiek vertrouwen. Paragraaf 7.2 staat allereerst kort stil bij de achtergrond van publiek vertrouwen als metadoelstelling voor court and community collaboration. Daarna volgt in paragraaf 7.3 een overzicht van het vertrouwen van de inwoners van Californië in de rechtspraak in hun staat. Vervolgens komen in paragraaf 7.4 de determinanten van publiek vertrouwen aan bod: kennis van het rechtssysteem, ervaring met de rechtspraak en de gepercipieerde rechtvaardigheid van het rechtssysteem. In paragraaf 7.5 worden deze factoren in Californische context geplaatst. Paragraaf 7.6 besluit met een analyse van de mate waarin deze determinanten in court and community collaboration zijn verdisconteerd.

7.1 Terug naar de doelstelling

Door de rechtbanken van Californië zijn tal van activiteiten ondernomen die vallen onder de noemer van 'court and community collaboration' (ccc). In deze paragraaf sta ik stil bij het succes van deze initiatieven, met als uitgangspunt de definitie van ccc zoals die in het eerste hoofdstuk is omschreven:

"[Court and community collaboration consists of a] wide variety of activities through which the courts interact with individuals and organizations in their communities to enhance a dialogue between the courts and the people they serve, to respond to community needs, and to increase public understanding and support for the courts."¹⁶⁷

In deze definitie liggen de doeleinden besloten waaraan de effectiviteit van ccc kan worden afgemeten. De overkoepelende effectiviteitsvraag naar de mate waarin ccc bijdraagt aan publieke

steun voor en vertrouwen in de rechtspraak, komt in het tweede deel van dit hoofdstuk aan de orde. In deze paragraaf richten we ons op de andere doestellingen:

- Hebben de initiatieven geleid tot een verbeterde dialoog met de samenleving?
- Reageert de rechterlijke macht met ccc op bestaande behoeften van het publiek?
- Hebben de initiatieven het maatschappelijk begrip voor de rechtbanken vergroot?

Ter beantwoording van deze vragen zou het voor de hand liggen om te kijken wat er zoal aan evaluatieonderzoek is verricht. Maar de hoeveelheid en kwaliteit van dergelijke studies stelt teleur. Voor individuele initiatieven zijn evaluaties een uitzondering en voor zover ze voorhanden zijn, kunnen er regelmatig vraagtekens worden geplaatst bij de objectiviteit van de onderzoeksresultaten. De onafhankelijkheid van het onderzoek is met name in het geding bij evaluaties die worden uitgevoerd als

verplichting jegens de geldschieter.¹⁶⁸ Belangrijker voor dit onderzoek zijn dan ook de door (of in opdracht van) het Administrative Office of the Courts verrichte grootschalige evaluatiestudies, zoals naar de effectiviteit van Self-Help Centers, de ervaringen met Family Law Information Centers, en de werking van problem-solving courts in Californië. Methodologisch zitten deze rapporten over het algemeen goed in elkaar, maar wel zijn zij soms nogal eenzijdig als gevolg van de beleidsagenda die aan dergelijke studies ten grondslag ligt.¹⁶⁹ Dit maakt het lastig harde uitspraken te doen over de effectiviteit van ccc. Onderstaande bespreking van de effectiviteit is dan ook grotendeels gebaseerd op subjectieve opvattingen, kwalitatieve data en eigen inzichten.

7.1.1 Verbeterde dialoog

De dialoog met de samenleving heeft met name vorm gekregen door middel van 'community focused strategic planning'. Door de Judicial Council van Californië werden de rechtbanken eind jaren negentig verplicht om hun toekomstig beleid op gestructureerde wijze te plannen. Daarbij werd van hen verwacht dat ze actief op zoek gingen naar de inbreng van belanghebbenden – het publiek, ketenpartners en maatschappelijke organisaties. Het startsein tot dit proces vormde de in 1998 georganiseerde 'Statewide Conference on Courts and their Communities'. Tevens werd de 'Task Force Community-Focused Court Planning Implementation Committee' in het leven geroepen. Eind 1999 hadden vrijwel alle rechtbanken hun strategisch beleidsplan gereed.

Nu, zeven jaar na de start van ccc, moet geconstateerd worden dat deze dialoog niet

volledig heeft opgeleverd wat men hiervan bij de start van het programma verwachtte. Zo is het grote publiek maar zeer ten dele bereikt. En voor zover dit wel het geval was, bleef de inbreng van de bevolking vaak beperkt tot praktische zaken. Daar komt bij dat de rechtbanken niet altijd optimaal gebruik hebben gemaakt van de maatschappelijke inbreng: er zijn nauwelijks verslagen van de publieksbijeenkomsten gemaakt en met de resultaten van de enquêtes is vaak teleurstellend weinig gedaan. Bovendien is in veel gevallen de beoogde continuïteit niet van de grond gekomen. De dialoog bleef beperkt tot een eenmalige consultatie en bij veel rechtbanken is het strategisch plan na afloop in de bureaulade verdwenen om er pas weer uit te komen als een geactualiseerd exemplaar bij het AOC ingeleverd moest worden. Ook het enthousiasme en de betrokkenheid van de zijde van de Judicial Council neemt gaandeweg af. Op 31 december 2002 valt het doek voor het 'Task Force Community-Focused Court Planning Implementation Committee' en vanaf 2003 stelt de Judicial Council geen apart budget meer beschikbaar voor ccc.

Door de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht wordt met enige regelmaat naar voren gebracht dat van het planningproces het signaal uitgaat dat men oprecht geïnteresseerd is in de mening van het publiek. De vraag is echter hoe oprecht die interesse is als er geen verslagen worden gemaakt van de bijeenkomsten en strategische plannen al ontworpen zijn voordat de enquêteresultaten binnen zijn (zie paragraaf 3.4). Dit neemt niet weg dat er ook een aantal positieve effecten te benoemen is, maar deze dienen niet bij de bevolking, maar bij de rechterlijke macht gezocht te worden. Zo is met het planningproces, met name

¹⁶⁷ McBeth & Stump, 1999:22

¹⁶⁸ Veel van de in dit rapport besproken initiatieven zijn afhankelijk van extern geworven fondsen van zowel publieke, non-profit als private instellingen.

¹⁶⁹ Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In het door de Judicial Council gefinancierde onderzoek naar 'collaborative justice' dat door het AOC tezamen met het National Center for State Courts is uitgevoerd, stond de vraag centraal welke principes van dit type rechtspraak kunnen worden toegepast binnen de reguliere rechtspraak. Daarbij werd op voorhand uitgegaan van de wenselijkheid hiervan en grotendeels voorbij gegaan aan de effectiviteitsvraag.

via de publieksbijeenkomsten, een beter beeld ontstaan van het kennisniveau onder de bevolking. Hoewel de uitkomst niet positief was - velen waren geschokt door de bestaande misverstanden en het gebrek aan kennis onder het publiek - wordt dit wel als een belangrijke eye-opener beschouwd. Maar bovenal heeft het strategisch planningproces er voor de rechterlijke macht in geresulteerd dat de banden met ketenpartners en maatschappelijke organisaties zijn aangehaald. In veel gevallen heeft dit geleid tot geïnstitutionaliseerd overleg of kon men elkaar nadien eenvoudigweg gemakkelijker vinden.

7.1.2 Reageren op maatschappelijke behoeften

Veel initiatieven in het kader van CCC zijn gericht op het beter voldoen aan bestaande maatschappelijke behoeften. Dit geldt zowel voor de activiteiten die we hebben geschaard onder de noemer van klantgerichte rechtspraak (klantenservice en rechtshulp) als voor de initiatieven in het kader van coöperatieve rechtspraak.

Klantenservice

Mede naar aanleiding van het strategisch planningproces hebben de rechtbanken veranderingen aangebracht met als doel het bezoek aan de rechtbank vergemakkelijken en veraangename. Het betreft vormen van service die van belang zijn voor elke klantgerichte organisatie, zoals een goede bewegwijzering, aangename wachtruimten of kinderopvang. Daarnaast is in veel rechtbanken de dienstverlening verbeterd voor specifiek juridische aangelegenheden. Het betreft onder andere de mogelijkheid van het elektronisch indienen van formulieren en het online betalen van verkeersboetes. Voor zover bekend is er geen onderzoek

gedaan naar de effectiviteit van maatregelen om de klantenservice te vergroten. Maar aangenomen mag worden dat zaken als betere bewegwijzering, kinderopvang of terzake kundige receptionisten positief worden gewaardeerd. Het gaat in elk geval om voorzieningen waar een ieder die de rechtbank binnengaat behoefte aan heeft.

Rechtshulp

De investeringen in de hulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging kunnen worden gezien als één van de grootste innovaties binnen de Californische rechtspraak van de afgelopen jaren. Tot 1999 was Californië één van de weinige staten van de VS waar de overheid geen geld voor sociale rechtshulp ter beschikking stelde. Rechtbanken waren niet toegerust om partijen zonder procesvertegenwoordiging te helpen en sommige rechtbanken hingen zelfs bordjes op om het stellen van vragen aan rechtbankpersoneel te ontmoedigen.¹⁷⁰ Inmiddels is deze situatie drastisch gewijzigd. Dit is mede mogelijk gemaakt door het Equal Access Fund dat in 1999 in het leven is geroepen en waarmee de staat op jaarbasis \$ 10 miljoen ter beschikking stelt voor sociale rechtshulp via Self-Help Centers. Partijen die een conflict hebben op het terrein van familierecht kunnen voor hulp en informatie eveneens terecht bij de Family Law Facilitator, waarvoor de Judicial Council aanvullende financiering tot een bedrag van \$ 11 miljoen beschikbaar heeft gesteld.

Rechtzoekenden maken volop gebruik van de geboden hulp. Alleen al de Family Law Facilitators meldden in 2002 463.680 contacten. En op basis van het beschikbare evaluatie-onderzoek kan worden geconcludeerd dat de geboden hulp door zowel de ontvangers als de rechterlijke macht zeer positief wordt gewaardeerd. De gebruikers geven aan dat ze

hun zaak en de werking van de rechtbank beter te begrijpen, en er meer vertrouwen in hebben dat zij hun zaak goed voor de rechter kunnen presenteren. De rechters zijn het hiermee eens. Zij zien dat formulieren beter worden ingevuld en vinden over het algemeen dat met de geboden juridische hulp rechtzoekenden inderdaad beter in staat zijn om hun zaak ter zitting te presenteren. Deze positieve resultaten worden tegen relatief geringe kosten bewerkstelligd; de gemiddelde kosten per cliënt van de pilot Family Law Information Centers bedragen minder dan \$ 10. Ter vergelijking: een advocaat kost al snel \$ 250 per uur. Positief is voorts dat er bij de juridische hulpverlening veel aandacht bestaat voor de verschillen in culturele en etnische achtergrond van de rechtzoekenden. De meeste rechtbanken, zeker de grotere, hebben naast Engelstalige ook Spaanstalige medewerkers die hulp kunnen bieden aan de self-represented litigants. In het kader van CCC is het bovendien positief te waarderen, dat de rechterlijke macht nauw samenwerkt met de (pro bono) advocatuur en vrijwilligers. Deze vrijwilligers zijn over het algemeen rechtenstudenten die met hun inzet voor Self-Help Centers praktijkervaring opdoen. Een kritische kanttekening is dat de verwachtingen van sommige rechtzoekenden soms te hoog gespannen zijn; zij zijn teleurgesteld als bij de voorlichting blijkt wat de feitelijke mogelijkheden en onmogelijkheden van een juridische procedure zijn. Dit is evenwel een effect dat de Self-Help Centers niet aangerekend kan worden.

Coöperatieve rechtspraak

Tien jaar geleden had nog vrijwel niemand gehoord van 'collaborative justice courts'. Maar in 2004 telt alleen Californië naar schatting al 240 van dit type rechtbanken, die beter bekend staan als 'problem-solving courts'. Met laatstgenoemde benaming wordt verwezen

naar de ambitie van deze rechtbanken om de achterliggende problematiek van individuele verdachten op te lossen, zoals drugsgebruik of psychiatrische klachten. Problem-solving courts beogen dan ook zowel de juridische als klinische recidive te verminderen. Eén van de meest in het oog springende kenmerken van collaborative justice courts, is dat er sprake is van een teamaanpak waarbij de rechter zich in zijn beslissingen nadrukkelijk laat adviseren door de advocaat van de verdachte, een officier van justitie, een vertegenwoordiger van de reclassering en bovenal door hulpverleners. Drug courts zijn de meest bekende en meest voorkomende vorm van problem-solving courts. In Californië bevindt zich ongeveer een vijfde van alle drug courts in de VS.¹⁷¹ Dit grote aantal drug courts, ook relatief gesproken, kan onder andere worden verklaard uit de hoge mate van steun door de Judicial Council.

In theorie is de winst van coöperatieve rechtspraak ten opzicht van reguliere rechtspraak groot. Voor de overtreder, omdat zijn kwaliteit van leven erop vooruit gaat. Voor het strafrechtssysteem, omdat de druk op justitie, inclusief de rechterlijke macht en het gevangeniswezen, wordt verminderd. Voor de rechter, omdat hij weer het idee krijgt dat zijn werk ertoe doet. En voor de samenleving omdat de criminaliteit afneemt en voormalige criminelen (weer) gaan deelnemen aan het economisch verkeer.

Of de problem-solving courts deze belofte in de praktijk ook waarmaken, is een vraag die in z'n algemeenheid op basis van bestaand onderzoek niet bevredigend beantwoord kan worden. Zo zijn er vrijwel geen evaluaties uitgevoerd naar andere typen problem-solving courts dan drug courts. Wat er over drug courts bekend is, stemt gematigd positief. Uit een landelijke studie

¹⁷⁰ California Commission on Access to Justice: 2002:1

¹⁷¹ De schattingen lopen uiteen van 14% tot 25%.

blijkt dat ongeveer de helft van degenen die beginnen aan een drug-courtprogramma, de eindstreep haalt. Criminele recidive van drug-courtdeelnemers neemt tijdens de duur van het programma af en dit lijkt ook na beëindiging van het programma het geval te zijn. In Californië heeft de Judicial Council twee grote onderzoeken laten verrichten naar de effectiviteit van drug courts. Beide onderzoeken tonen aan dat drug courts kosteneffectief zijn, hoewel beide studies van mening verschillen over de precieze omvang van de kostenbesparing. Wel zijn de onderzoekers van beide studies het met elkaar eens dat de kostenbesparing vooral in het gevangeniswezen gerealiseerd wordt. Voor de rechterlijke macht lijken de kosten voorsnog groter dan de baten (zie 6.5.2). Het is een tekortkoming van beide Californische onderzoeken dat zij niet ingaan op de vraag naar verklarende variabelen. Elke drug court heeft zo zijn eigen aanpak en het zou interessant zijn te weten welke aanpak het beste werkt. Welke vormen van therapie zijn vooral succesvol? Maakt het uit of rechters zich heel streng of meer meegaand ten opzichte van de deelnemer opstellen? Leiden meer investeringen in de opleiding van drug-courtdeelnemers en hulp bij het zoeken van werk tot minder recidive? Deze en vergelijkbare vragen kunnen op basis van beschikbare onderzoeksresultaten niet worden beantwoord.

7.1.3 Meer begrip

Door rechters en andere medewerkers van de rechtbanken wordt veel geklaagd over de bestaande misvattingen betreffende het functioneren van het rechtssysteem. Om de bevolking een meer waarheidsgetrouw beeld te geven, worden door de rechtbanken diverse activiteiten ondernomen. De meeste

initiatieven zijn gericht op scholieren. Het op jonge leeftijd en prettige wijze kennismaken met het rechtssysteem draagt bij aan een juist en positief beeld op latere leeftijd, zo luidt daarbij de gedachte. Ook vóór de start van het Court and Community Collaboration Program ondernamen de rechtbanken al activiteiten op dit terrein. Maar de laatste jaren zijn zij steeds creatiever en vernieuwender in hun aanpak geworden. Denk daarbij aan onderwijspakketten en scripts voor rollenspellen die in samenspraak met scholen worden ontwikkeld. Moderne communicatiemiddelen zoals cd-rom's zorgen er bovendien voor dat de actieradius van dergelijke activiteiten wordt vergroot. Om de bevolking als geheel te bereiken, maken de rechtbanken gebruik van televisie, kranten en radio. Mede als gevolg van het strategisch planningproces zijn de rechtbanken zich de laatste jaren bewust geworden van de specifieke informatiebehoefte onder bepaalde groepen in de samenleving zoals senioren en niet-Engelstaligen. Voor hen worden speciale brochures of ander informatiemateriaal ontwikkeld.

Hoewel er - voor zover bekend - geen officieel evaluatieonderzoek beschikbaar is waaruit blijkt dat voorlichting en educatie leiden tot kennisvermeerdering, is dit wel aannemelijk en in de beleving van de betrokkenen van de rechterlijke macht ook zeker het geval. Dit wordt bevestigd met anekdotisch materiaal, zoals brieven waarin scholieren na een bezoek aan de rechtbank aangeven dat hun visie op de rechtspraak is veranderd. Aangenomen mag worden dat kennis beter beklijft bij die educatieve activiteiten waarin van betrokkenen zelf een duidelijke inspanning wordt verwacht, zoals in rollenspellen of 'mock trials'. Het is de vraag of van educatie en voorlichting ook een preventieve werking uitgaat. In sommige rechtbanken zijn methodes waarbij afschrikwekkende effecten van crimineel gedrag

worden getoond populair, zoals foto's van auto-ongelukken waarbij alcohol in het spel was. Of dergelijke strategieën werken, is discutabel. Het effect van voorlichting en educatie, ook waar het gaat om het bewerkstelligen van een positief beeld van de rechtspraak en het rechtssysteem, moet niet worden overschat. Immers, het gaat doorgaans om een eenmalig contact (één bezoek aan de rechtbank, één lezing bij een maatschappelijke organisatie).

7.1.4 Conclusie

Al met al kunnen we constateren dat de effectiviteit van de ondernomen activiteiten wisselend is. Op zich zijn de activiteiten toegesneden op het doel dat er mee wordt nagestreefd. Maatschappelijke consultatie bevordert de dialoog met de samenleving. Voorlichting aan scholieren en het brede publiek vergroot de kennis over de rechtspraak. Verbeterde klantenservice, hulp aan rechtzoekenden en problem-solving courts voorzien - in theorie - in een maatschappelijk behoefte (hoewel op grond van het beschikbare evaluatiemateriaal nog veel vragen over de effectiviteit van problem-solving courts onbeantwoord zijn gebleven). Vraagtekens met betrekking tot de effectiviteit van deze initiatieven gelden dan ook niet zozeer de aard van de activiteiten als wel het bereik dat zij hebben. Het deel van de bevolking dat daadwerkelijk iets ervaart van CCC is - relatief - gering. In dit opzicht valt er met name de nodige winst te behalen wanneer het gaat om de dialoog met de samenleving en de educatieve activiteiten van de rechterlijke macht. Immers, in het strategisch planningproces zijn het vooral de ketenpartners en maatschappelijke organisaties die bereikt zijn, niet het grote publiek. En hoewel alle

rechtbanken educatieve activiteiten hebben ontwikkeld, is het bereik hiervan beperkt, zelfs voor de belangrijkste doelgroep, de scholieren.

7.2 Publiek vertrouwen als meta-doelstelling

"A vital and independent system of justice is integral to our democratic form of government. Courts have no army at their disposal to support their role and no public relations campaign to air on prime-time television. Instead we rely upon the trust and confidence of the public we serve in order to function effectively."¹⁷²

De overkoepelende doelstelling van court and community collaboration is het vergroten van het publiek vertrouwen in het rechtssysteem. Daarbij luidt de redenering dat wanneer de rechterlijke macht zich op te grote afstand van de bevolking plaatst, de burger van het rechtssysteem vervreemd raakt. Het is dan niet langer vanzelfsprekend dat rechterlijke vonnissen ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd.¹⁷³ Als de rechterlijke macht er niet in slaagt om het publiek vertrouwen te behouden, dan komt - zo wordt algemeen aangenomen - uiteindelijk de legitimiteit van de rechtspraak in het geding:

"[C]ourts do depend upon the public for compliance with their decisions (...) without compliance their authority is meaningless."¹⁷⁴

Door de Judicial Council van Californië wordt keer op keer benadrukt dat het vergroten van 'public trust and confidence' in het rechtssysteem hét doel van CCC is. De mate waarin de verschillende activiteiten bijdragen aan publiek vertrouwen is dan ook de ultieme maatstaf om het succes van CCC te meten. In dit hoofdstuk zal daarom uitgebreid worden ingegaan op de relatie tussen CCC en publiek

¹⁷² Chief Justice Ronald M. George, Opening at the 'National conference on community-based access to justice', February 2004

¹⁷³ De Doelder, 2004

¹⁷⁴ Talty, 2002:9

vertrouwen. Allereerst wordt beschreven hoe het feitelijk is gesteld met publiek vertrouwen in het Amerikaanse rechtssysteem in het algemeen en het Californische rechtssysteem in het bijzonder. Vervolgens zal in worden gegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op de mate van publiek vertrouwen in de rechtspraak. Tot slot zal worden bekeken in hoeverre deze factoren een rol spelen voor de activiteiten die zijn ontwikkeld op het gebied van CCC.

7.3 Het vertrouwen gemeten

In de Verenigde Staten is sinds de jaren zestig het publiek vertrouwen in zowel private als publieke instituties afgenomen. Voor de overheidsinstituties geldt dat afname van vertrouwen het grootst is op federaal niveau en het kleinst op lokaal niveau. Een positieve uitzondering op deze neerwaartse spiraal wordt gevormd door het Supreme Court.¹⁷⁵

“Public confidence and trust in the U.S. Supreme Court has been high and stable in comparison to the national executive and legislative branches; it has been seemingly impervious to the periodic controversies that have surrounded the Court and some of its decisions.”¹⁷⁶

Op grond van het ‘Sourcebook of Criminal Justice Statistics’ kan zelfs geconcludeerd worden dat het vertrouwen in het US Supreme Court door de jaren heen een licht stijgende trend vertoont, hoewel de laatste twee jaar (in 2003 en 2004) het vertrouwen juist weer lijkt af te nemen.¹⁷⁷ Voor de state courts zijn geen longitudinale data voorhanden. Wel is door de American Bar Association middels een grootschalig

enquêteonderzoek een momentopname gemaakt in 1999. Van de ruim 1.800 ondervraagden geeft 23 procent aan “a great deal of trust and confidence” te hebben in de lokale rechtbanken. Dit is beduidend minder dan het percentage voor het U.S. Supreme Court dat in hetzelfde jaar 42 procent bedraagt.¹⁷⁸

De laatste grootschalige meting van het publiek vertrouwen in het Californische rechtssysteem dateert van 1992. In dat jaar is in opdracht van de Judicial Council van Californië een grootschalig surveyonderzoek uitgevoerd onder 1.500 inwoners van deze staat. Van hen geeft 54 procent aan “extremely, very or somewhat confident” te zijn in de rechterlijke macht van Californië.

Maar is dit nu veel of weinig vertrouwen? Zonder referentiekader valt daar niet veel over te zeggen. Door na te gaan hoe het vertrouwen in het rechtssysteem zich verhoudt tot het vertrouwen in andere instituties ontstaat meer duidelijkheid. In tabel 7.1 is op basis van het landelijk onderzoek in 1999 door de American Bar Association en het onderzoek in Californië in 1992 een rangorde aangebracht van publiek vertrouwen in diverse instituties, waaronder de rechterlijke macht.

De tabel maakt duidelijk dat de state courts zeker niet de lijst aanvoeren wanneer het gaat om publiek vertrouwen in maatschappelijke instituties. Zowel in het landelijk onderzoek als het onderzoek in Californië is het vertrouwen in de politie, het U.S. Supreme Court en openbare scholen hoger. Alleen met het vertrouwen in de media en de wetgevende macht (en in Californië het Governor’s office) is het slechter gesteld. Uit onderzoek blijkt tevens dat het vertrouwen

onder de etnische minderheden beduidend lager is dan onder de blanke bevolking. Dit is gerelateerd aan het gegeven dat velen twijfelen aan de ‘kleurenblindheid’ van het rechtssysteem. Slechts een krappe meerderheid van de inwoners van California (53 procent) is van mening dat het niet-blanke deel van de bevolking eenzelfde behandeling krijgt als het blanke deel van de bevolking.¹⁷⁹

7.4 De determinanten van publiek vertrouwen

“In simpler times the courthouse in the town square was the focal point of community life and pride. However, as towns became cities, and the number of judges and the complexity of cases increased dramatically, people became distanced from their courts and judges. Many believe that this has affected public support for courts, which is linked to the people’s understanding of and confidence in their work.”

Algemeen wordt aangenomen dat het publiek vertrouwen in de rechtspraak zal toenemen als de rechterlijke macht toenadering zoekt tot de bevolking, als er pogingen worden ondernomen om de kloof tussen rechterlijke macht en samenleving te verkleinen. Dit is ook het achterliggende idee van court and community collaboration. Maar draagt CCC daadwerkelijk bij aan publiek vertrouwen? Deze vraag kan niet op basis van cijfers worden beantwoord. Longitudinale data over de mate van publiek vertrouwen in het rechtssysteem van Californië zijn niet beschikbaar.¹⁸⁰ Maar zelfs al zou dit wel het geval zijn, dan is het maar zeer de vraag of de invloed van CCC gescheiden zou kunnen worden van andere factoren die van invloed zijn op het publiek vertrouwen. Vandaar dat in het navolgende een meer indirecte methode wordt gehanteerd om te beoordelen of CCC bijdraagt aan publiek vertrouwen in de rechtspraak. Deze methode richt zich op ‘determinanten’ van publiek vertrouwen, ofwel de factoren die dit vertrouwen bevorderen.

Tabel 7.1 Vertrouwen in Amerikaanse en Californische instituties

vertrouwen in Amerikaanse instituties		vertrouwen in Californische instituties	
medical	(1)	police	(1)
police	(2)	US Supreme Court	(2)
US Supreme Court	(3)	Governor’s office	(8)
office of governor	(4)	public schools	(3)
public schools	(5)	California court system	(5)
state courts	(6)	California legislature	(7)
state legislature	(7)	news media	(6)
media	(8)	local or county government	(4)

Bron: American Bar Association 1999 en Commission on the Future of Californian Courts 1993

¹⁷⁵ Rottman, 2000:2

¹⁷⁶ Rottman, 2000:2

¹⁷⁷ De Harris Poll laat zien dat halverwege de jaren zeventig, minder dan 30 procent van de bevolking “a great deal of confidence” had in het Supreme Court. Eind jaren negentig is dit meer dan 40 procent, maar in 2004 zakt het weer tot onder de 30 procent. Zie: http://www.albany.edu/sourcebook/tost_2.html#2_e

¹⁷⁸ Daarbij dient wel aangetekend te worden dat het om verschillende onderzoeken gaat. Maar ook uit andere onderzoeken blijkt dat het vertrouwen in de Supreme Court aanzienlijk hoger ligt dan het vertrouwen in de state courts.

¹⁷⁹ Overigens is Californië niet de enige staat die hiermee worstelt. Naar aanleiding van een nationaal publieksonderzoek van de American Bar Association in 1999 constateren de onderzoekers dat: “the judiciary clearly must overcome some formidable barriers of mistrust in speaking credibly to members of minority groups.” Rottman & Tomkins, 1999:31

¹⁸⁰ In dit opzicht komt dit rapport te vroeg. De Judicial Council van Californië heeft aangekondigd het onderzoek van 1992 te zullen herhalen en de resultaten hiervan in de herfst van 2005 bekend te zullen maken.

7.4.1 Het reservoir aan vertrouwen

De eerste vraag die aan de orde dient te komen is in welke mate de rechterlijke macht de mate van publiek vertrouwen in de rechtspraak kan beïnvloeden. Het antwoord luidt dat de rechterlijke macht hier minder over te zeggen heeft dan soms wel wordt gedacht. Dit heeft te maken met het door Easton geïntroduceerde onderscheid tussen 'specific support' en 'diffuse support'.¹⁸¹ Vertaald naar de rechterlijke macht kan 'specific support' gedefinieerd worden als "the extent to which people praise or criticize particular decisions and the performance of particular justices."¹⁸² Deze maatstaf is onderhevig aan schommelingen. 'Diffuse support' heeft betrekking op "the degree to which people think a court carries out its overall responsibilities in an impartial and competent fashion."¹⁸³ Deze vorm van steun wordt ook wel omschreven als het reservoir van vertrouwen in een bepaalde institutie.

Onderzoek heeft aangetoond dat de mate waarin iemand zich kan vinden in een bepaalde uitspraak van de rechtbank ('specific support'), wel van invloed is op de mate van steun voor het rechtssysteem, maar dat deze relatie slechts van tijdelijke aard is. Belangrijker voor de mate van vertrouwen in de rechtspraak is 'diffuse support', ofwel "some form of generalized support for the Court in people's mind shapes their attitudes and their degree of trust in the court."¹⁸⁴ Dit reservoir van vertrouwen kan voor

een belangrijk deel verklaard worden door de meer algemene steun voor overheidsinstituties. Volgens sommigen is zelfs de steun voor de rechterlijke macht "no more than an expression of support for government in general".¹⁸⁵ Deze gelijkstelling van steun voor de overheid aan vertrouwen in de rechterlijke macht is wat erg kort door de bocht, maar een relatie is er zeker.¹⁸⁶ Wanneer de rechterlijke macht met haar activiteiten invloed wil uitoefenen op de mate van publiek vertrouwen, concurreert zij met de redelijk stabiele factor van algemeen vertrouwen in de overheid. Maar, zo wordt tegelijkertijd geconstateerd, de rechtbanken staan nu ook weer niet met lege handen:

"[L]ocal courts need not be passive with respect to the support they receive from the public. While certainly some of the influences on support are beyond their control, others are not."¹⁸⁷

7.4.2 De betekenis van andere variabelen

Welke factoren, naast institutioneel vertrouwen, verklaren het publiek vertrouwen in de rechterlijke macht? Ten behoeve van zijn dissertatie heeft Francis Talty veertig jaar Amerikaans onderzoek naar 'public trust, confidence and support for the courts' in kaart gebracht. Uit zijn onderzoek kunnen drie factoren worden gedestilleerd die het meest relevant zijn voor de mate van steun voor en vertrouwen in de rechtspraak.¹⁸⁵

Kennis

Hoewel in eerder onderzoek ook wel een negatieve relatie is gevonden, toont onderzoek van de afgelopen tien jaar aan dat er een positieve relatie bestaat tussen kennis van het rechtssysteem en vertrouwen in de rechtspraak.¹⁸⁹ Een grootschalig enquêteonderzoek van de American Bar Association in 1999 toont aan dat "people with greater knowledge have significantly more confidence in the justice system than do those with lower levels of knowledge."

Ervaring

De kwaliteit van de ervaring met de rechtbanken vertoont een directe relatie met de steun voor de rechtspraak. Niet verbazingwekkend, leidt een meer positieve ervaring tot grotere steun.

Rechtvaardigheid (fairness)

De vraag waarom een ervaring de kwalificatie 'positief' krijgt, is in grote mate afhankelijk van de gepercipieerde 'fairness' van rechtspraak. Het gaat daarbij om de inhoud van een rechterlijke beslissing (is men het eens met de uitkomst van een rechtszaak), maar zeker niet om de inhoud alléén. Minstens zo belangrijk blijkt de procedurele rechtvaardigheid ('procedural justice') te zijn. Tyler stelt in zijn onderzoek naar de wijze waarop burgers een oordeel vormen over de eerlijkheid van gerechtelijke procedures dat "the major criteria used to assess procedural fairness are those aspects of procedure least linked to outcome - ethicality, honesty, and the effort to be fair."¹⁹⁰

Van deze drie variabelen wordt in de literatuur aan 'fairness' de meeste betekenis toegedicht. Daarbij wordt vaak naar de inzichten van Tyler verwezen.

"When we talk about public dissatisfaction, we often have a tendency to immediately think that it results from what we might call performance problems, issues of court costs being excessive, court delays, or even the inevitable fact that many people don't receive the outcomes that they feel they ought to receive. That is, many people lose their cases. What is interesting ... is how little these issues are important in shaping public confidence in the courts or public satisfaction with legal authorities. When we look at what people really care about, that is, what drives their confidence, what leads them to be willing to accept decisions, we usually find that the key factors are issues of process, what people experience in the manner in which their cases are resolved."¹⁹¹

Maar hoe wordt het oordeel over rechtvaardigheid gevormd? Voor juristen staat 'rechtvaardigheid' vrijwel gelijk aan de processuele rechten van de verdachte. Maar voor het publiek en rechtzoekenden zijn de volgende vier factoren het belangrijkste¹⁹²:

- neutraliteit: de rechter is een onafhankelijke en onpartijdige beslisser die niet beïnvloed wordt door vooringenomen opvattingen, belangen of andere ongepaste motieven;
- respect: de rechter stelt zich beleefd op jegens de rechtzoekende;
- participatie: de rechtzoekende heeft zeggenschap in het proces en wordt gehoord;
- geloofwaardigheid: de motieven van de rechter zijn betrouwbaar.¹⁹³

¹⁸¹ Het gaat om Eastons werk 'A systems analysis of political life' uit 1965.

¹⁸² Murphy, 1968:370 in Talty 2002:15

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Talty, 2002:17

¹⁸⁵ Ibid., p. 41

¹⁸⁶ Dat geldt ook voor Nederland waar het vertrouwen in het rechtssysteem sterk gerelateerd is aan de meer algemene factor 'vertrouwen in het openbaar bestuur', zo toont onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau aan. Onder 'openbaar bestuur' worden instituties verstaan als: politieke partijen, de ambtenarij, de nationale regering, het nationale parlement en de Europese Unie. De verklaarde variantie van de factor 'openbaar bestuur' voor het vertrouwen in de rechtspraak bedraagt 27 procent. Bron: SCP, 2004:55

¹⁸⁷ Rottman, 2000:13, refererend aan onderzoek van Olson & Huth, 1998:5

¹⁸⁸ In zijn metastudie naar de determinanten van publiek vertrouwen vindt Talty geen relatie tussen 'ideologie' en de mate van vertrouwen. Ook de relatie tussen publiek vertrouwen en demografische kenmerken (zoals geslacht, ras, leeftijd en religieuze overtuiging) is lang niet altijd duidelijk. Uitzondering hierop is de relatie tussen opleidingsniveau en steun voor de rechterlijke macht: des te hoger opgeleid, des te meer steun.

¹⁸⁹ Een van de oude studies waar een negatieve relatie werd gevonden, is die van Yankelovich die in 1978 optekent dat "those having knowledge and experience with the court voice the greatest dissatisfaction and criticism".

¹⁹⁰ Tyler, 1988:128

¹⁹¹ Tom Tyler during the panel discussion "Public Opinion of the Courts: How it has been Formed and How We May Reshape It" at the National Conference on Public Trust and Confidence in the Justice System, 1999

¹⁹² Warren, 2000:13

¹⁹³ Tyler & Huo spreken in dit verband van motive-based trust. Tyler & Huo, 2002, met name pp. 58-75

7.5 De determinanten van publiek vertrouwen in Californië

In deze paragraaf zal worden bekeken in hoeverre de determinanten van publiek vertrouwen een rol spelen bij de initiatieven die door de Californische rechterlijke macht in het kader van court and community collaboration zijn ontplooid. Maar eerst zal worden ingegaan op het oordeel van de Californische bevolking met betrekking tot de drie variabelen kennis, ervaring en fairness, voorafgaand aan de introductie van court and community collaboration. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van het onderzoek dat in opdracht van de 'Commission on the Future of the Californian Courts' in 1992 is uitgevoerd naar 'Californians' attitudes on the court system'.

Kennis

De 'Commission on the Future of the Californian

Courts' oordeelt dat de kennis onder de Californische bevolking tekort schiet: "by and large Californians do not know a great deal about their courts".¹⁹⁴ De Commissie baseert dit op het zelfoordeel van de bevolking. De resultaten van het onderzoek zijn in figuur 7.1 samengevat. Ter verduidelijking: 'een beetje bekend' houdt in dat men op de hoogte is van de locatie en de naam van de rechtbank.

Ervaring

De meeste inwoners van Californië hebben volgens de Commissie weinig ervaring met de rechterlijke macht (zie figuur 7.2). Voor zover er wel contact is geweest, gaat het in veel gevallen om 'afgeleide' of indirecte ervaring. Men hoort over het functioneren van het rechtssysteem via vrienden en familie die deel hebben genomen aan een jury of die een zaak bij de rechtbank hebben gehad. Ongeveer een kwart van de geïnterviewden heeft in de

twee jaar voorafgaand aan de peiling, hetzij via een rondleiding, hetzij als observant, een bezoek gebracht aan de rechtbank. Minder dan 5 procent van de bevolking is als slachtoffer of als dader in de twee jaar voorafgaand aan het onderzoek betrokken geweest bij een strafrechtszaak. Voor civiele zaken is dit percentage lager dan 10 procent.

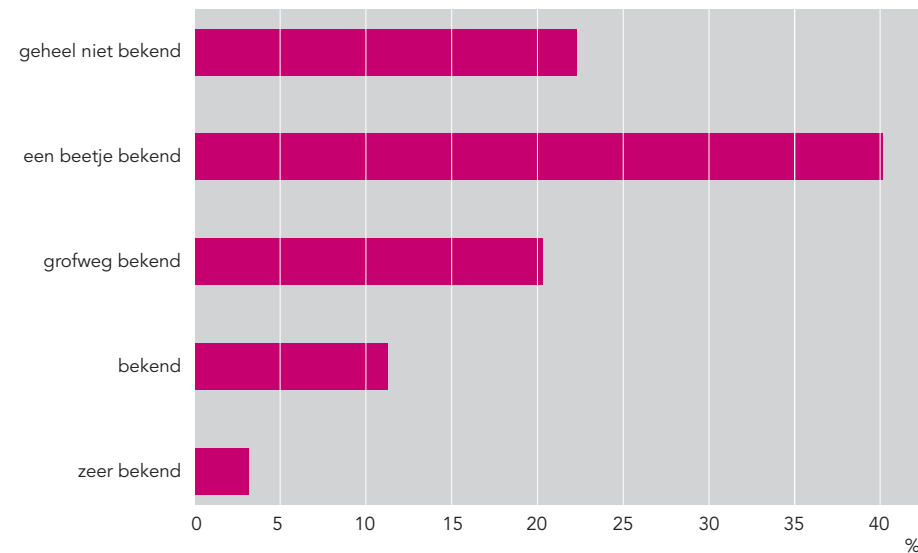
Rechtvaardigheid

Weinig inwoners van Californië geloven dat de rechterlijke macht iedereen op gelijke wijze behandelt, ongeacht ras, geslacht of economische status (zie figuur 7.3). Met

andere woorden, het rechtssysteem scoort slecht op het criterium van neutraliteit.

De zwarte bevolking heeft duidelijk het minste vertrouwen in de rechtvaardigheid van het rechtssysteem. Niet alleen hebben zij, vergeleken met andere etnische bevolkingsgroepen, het minste vertrouwen dat minderheden op dezelfde wijze door de rechterlijke macht worden behandeld als blanken, ook hebben zij het minste vertrouwen dat de armen hetzelfde worden behandeld als rijken en vrouwen hetzelfde als mannen. Overigens maken ook rechters zich zorgen over

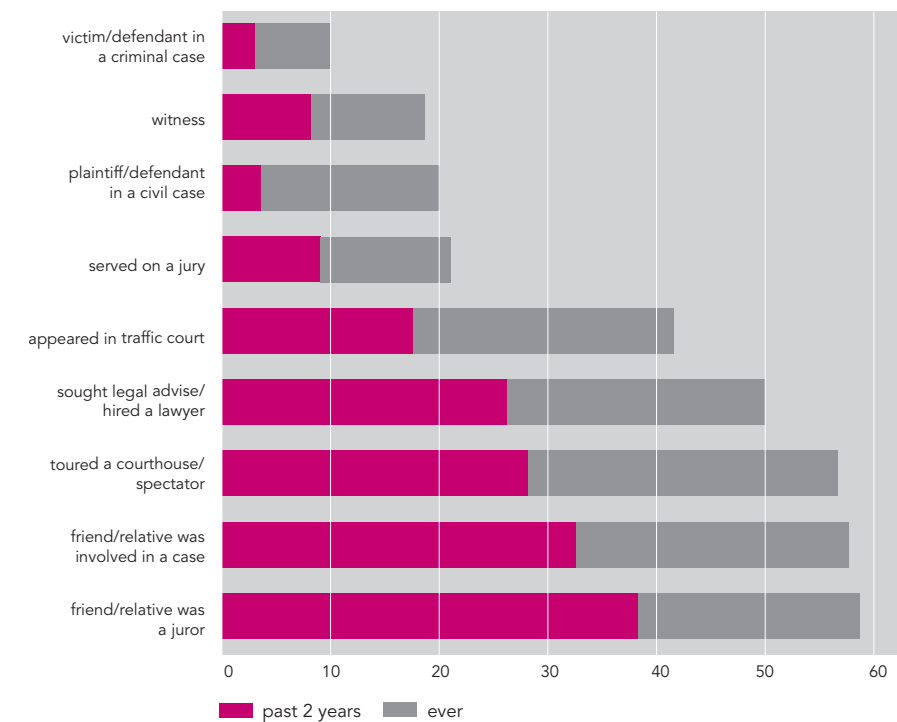
Figuur 7.1 Bekendheid met de rechtspraak



Bron: Yankelovich, Skelly and White/Clancy Shulman, Inc. 1992

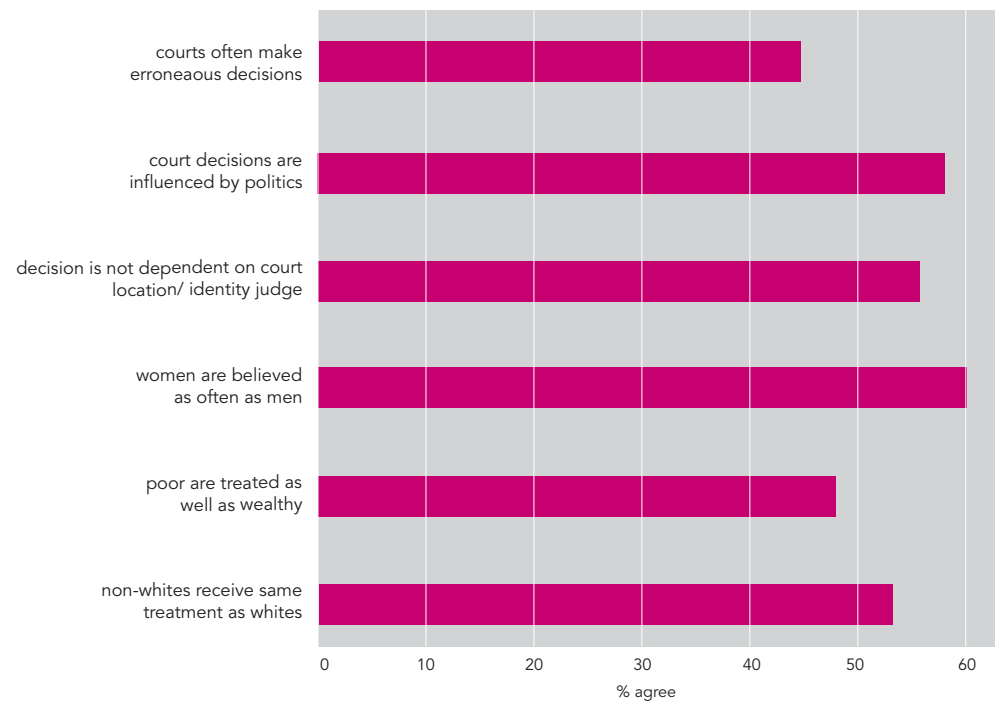
¹⁹⁴ Commission on the Future of the Californian Courts, 1994:84

Figuur 7.2 Ervaring met de rechterlijke macht



Bron: Yankelovich, Skelly and White/Clancy Shulman, Inc. 1992

Figuur 7.3 Oordeel over fairness



Bron: Yankelovich, Skelly and White/Clancy Shulman, Inc. 1992

de ongelijke kansen van arm en rijk. Maar liefst 78 procent van de Californische rechters¹⁹⁵ is bezorgd over het ontstaan van een tweedeling in de rechtspraak "one for the rich and the powerful and one for everyone else".¹⁹⁶

7.6 De determinanten van publiek vertrouwen en court and community collaboration

Tot slot van dit hoofdstuk zal worden beoordeeld of de activiteiten zoals die in het kader van court and community

collaboration zijn ontwikkeld, bijdragen aan het publiek vertrouwen in de rechterlijke macht. Daartoe gaan we na in hoeverre de activiteiten in het kader van CCC aansluiten bij de drie geïdentificeerde determinanten van publiek vertrouwen.

Maatschappelijke consultatie

Maatschappelijke consultatie kan in theorie bijdragen aan het publiek vertrouwen. Dit zal vooral het geval zijn als:

- er sprake is van kennisvergroting. Dit vereist 'tweerichtingsverkeer'. In dat geval maken vertegenwoordigers van het publiek niet alleen

hun ideeën en wensen kenbaar, maar zal ook hun kennis over het rechtssysteem worden vergroot door de informatie die zij ontvangen van de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht.

- men het idee heeft dat er echt wordt geluisterd. Hiervoor is bepalend of de rechterlijke macht daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat de bevolking te vertellen heeft en of er ook daadwerkelijk wat gedaan wordt met de ideeën die door de bevolking worden aangedragen. Als wel wordt gevraagd om de mening van het publiek, maar er vervolgens niets mee wordt gedaan, zal dit eerder een negatief dan een positief effect op het vertrouwen in de rechterlijke macht hebben.
- iedereen in de gelegenheid wordt gesteld om een mening te geven. Wanneer de consultatie van de bevolking zich beperkt tot een onderonsje tussen 'bekenden' van de rechterlijke macht, zal dit weinig effect sorteren waar het gaat om het vertrouwen in de rechtspraak en kan dan zelfs in het tegenovergestelde resulteren. Van belang is dus dat de rechterlijke macht actief de verschillende te onderscheiden groepen (etnische groepen, geografische groepen en leeftijdsgroepen et cetera) betreft.

Als we kijken we naar de activiteiten die door de Californische rechterlijke macht in het kader van het strategisch planningproces zijn ondernomen, voldoen deze op papier goed aan bovenstaande eisen. Dit geldt vooral voor de ideeën die destijds bestonden met betrekking tot de publieksbijeenkomsten. Maar de feitelijke uitvoering stelt teleur. Dit geldt met name voor het criterium dat iedereen in de gelegenheid gesteld moet worden om zijn mening te geven. Al een aantal malen is geconstateerd dat het bereik van het maatschappelijk consultatieproces gering is geweest. Hoewel

het voor de betrokkenen mogelijk heeft geleid tot meer vertrouwen in het rechtssysteem, mag niet verwacht worden dat het grote publiek als gevolg van het strategisch planningproces meer vertrouwen heeft gekregen in de rechtspraak.

Klantenservice

Een goede klantenservice bij een bezoek aan de rechtbank zal bijdragen aan een positieve ervaring. Naar verwachting gaat hiervan effect uit op het publiek vertrouwen in de rechterlijke macht:

"While courteous treatment may seem to be a minor issue to political scientists or public law scholars, it may indeed be an issue of great importance to people going to court. Going to court is an intimidating experience for the average citizen, and a little courtesy and friendliness goes a long way to ease anxiety. It may seem unreasonable to have less confidence in courts just because you were treated rudely by an employee. However, people do indeed react to these personal touches."¹⁹⁷

De Californische rechtbanken hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het verbeteren van de service aan rechtbankbezoekers. Voor zover deze investeringen voor de bezoekers tot merkbare resultaten hebben geleid, zal dit – ten opzichte van de oude situatie – het vertrouwen in de rechterlijke macht hebben doen toenemen. Maar ondanks de investeringen is het serviceniveau in de meeste rechtbanken te laag.¹⁹⁸ Recepties worden nogal eens bemand door vrijwilligers die niet goed op de hoogte zijn van wie zich waar in de rechtbank bevindt. Verder laat de bewegwijzering regelmatig te wensen over. Ook de wachttijden en de vaak slechte conditie waarin het rechtbankgebouw zich bevindt, dragen niet bij aan een klantvriendelijk imago van de rechterlijke macht.

¹⁹⁵ Justice at Stake, 2002. Ten behoeve van het onderzoek zijn 237 rechters geraadpleegd.

¹⁹⁶ De perceptie dat er sprake is van klassenjustitie wordt gevoed door incidenten zoals die waarbij een Supreme Court Justice samen met vice-president Dick Cheney op eendenjacht gaat terwijl er een zaak van Cheney bij het Supreme Court voorligt. New York Times, Judicial Ethics Under Review, 27 mei 2004

¹⁹⁷ Benesh & Howell, 2001: 210-211

¹⁹⁸ Dit is zeker het geval als het niveau van klantenservice in de gemiddelde Californische rechtbank wordt vergeleken met het niveau in de gemiddelde Nederlandse rechtbank. Nederland loopt in dit opzicht ver voorop.

Rechtshulp

Juridische hulp kan in niet onbelangrijke mate een bijdrage leveren aan het publiek vertrouwen in de rechterlijke macht. Ten eerste draagt de geboden hulp bij aan de kennis over het rechtssysteem.¹⁹⁹ Dit vergroot het vertrouwen van partijen in hun juridische zelfredzaamheid. En de mate waarin de rechtzoekende zeggenschap heeft over het proces, bepaalt voor een deel de perceptie van procedurele rechtvaardigheid. Voorts gaat van het verlenen of organiseren van hulp de boodschap uit dat de rechtspraak zich betrokken voelt bij haar cliënten en zich daadwerkelijk bekommert om 'equal access for all'. Dit kan tot op zekere hoogte leiden tot bijstelling van het bij velen bestaande beeld dat de rechterlijke macht zich meer om de rijken dan om de minder bedeelden bekommert (zie figuur 7.3). Of de self-represented litigants inderdaad (het gevoel hebben) een redelijke en gelijke kans te hebben wanneer zij hun zaak bepleiten tegenover een partij die wél vertegenwoordigd wordt door een advocaat, hangt, behalve van de geboden hulp voorafgaand aan de zitting, ook af van de houding van de rechter tijdens de zitting. Houdt de rechter rekening met de ongelijkheid tussen partijen of ziet hij zelfrepresentatie als een vrije keuze en stelt hij aan beide partijen dezelfde eisen? In het laatste geval kan het zijn dat de rechtzoekende zich alsnog door de rechter in de steek gelaten voelt.

De Californische initiatieven beschouwend, kan geconstateerd worden dat de rechterlijke macht in deze staat de laatste jaren veel tijd en middelen heeft gestoken in het verbeteren van de rechtspositie van partijen zonder procesvertegenwoordiging. Self-represented litigants komen aldus beter beslagen ten ijs. Verwacht mag worden dat het vertrouwen in

de rechtspraak van deze groep rechtzoekenden door de geboden hulp is gegroeid. Gezien het grote bereik van dit type initiatieven²⁰⁰, gaat het mogelijk om een substantieel effect.

Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie vergroten de kennis van het rechtssysteem en kunnen op die wijze bijdragen aan publiek vertrouwen in de rechtspraak. Immers, er bestaat een positieve relatie tussen kennis van en publiek vertrouwen in het rechtssysteem. Op de nationale conferentie over 'public trust and confidence' in 1998 stond onderwijs dan ook bovenaan het lijstje met maatregelen om publiek vertrouwen in de rechtspraak te vergroten. Daarbij wordt de volgende - ietwat hoogdravende - redenering gehanteerd:

"Evidence supports the conclusion that as public knowledge about the justice system increases, so too does public trust and confidence. It is clear public education and outreach provide the strongest remedies to combat eroding public attitudes and rebuild trust and confidence in our legal system and institutions. (...) Law related education provides the foundation for combating eroding public trust and confidence while equipping our youngest citizens with the knowledge and skills to preserve and improve our democracy and the institutions therein."²⁰¹

Wil er van voorlichting en educatie daadwerkelijk een merkbaar effect uitgaan op publiek vertrouwen, dan moeten deze activiteiten wel een zeker bereik hebben. Ondanks het feit dat alle rechtbanken in Californië zich inspannen om de kennis van de samenleving over de rechtspraak te vergroten, met name bij scholieren, is de aanpak nog te weinig systematisch. Als reactie hierop gaan sommige rechtbanken over tot het gebruik van 'slimme'

methoden om het bereik van deze activiteiten te vergroten, bijvoorbeeld door het gebruik van de media en van intermediairen (zoals leerkrachten).

Coöperatieve rechtspraak

Onder de overtreders die deelnemen aan een problem solving court zal het vertrouwen in het rechtssysteem waarschijnlijk worden vergroot. Immers, de ervaring met een problem-solving court zal doorgaans positiever zijn dan met de reguliere rechtspraak, zowel met betrekking tot het proces als de uitkomst. Met betrekking tot de uitkomst, omdat bij goed gevolg het desbetreffende delict niet het strafregister wordt opgenomen. Met betrekking tot het proces, omdat problem-solving courts, in theorie, bijdragen aan 'procedural justice'. In een onderzoek van het National Centre for State Courts naar 'problem-solving courts' wordt deze relatie als volgt uiteen gezet:

"The demeanor and the style of interaction of problem-solving court judges track closely with the elements of fair procedures that have emerged from social psychological research. Problem-solving court proceedings are rated more highly than traditional court proceedings on the dimensions of respect, neutrality, voice, and trustworthiness. As the procedural justice perspective would predict, people taking part in problem-solving courts show higher levels of satisfaction with the process and outcomes than in traditional courts."²⁰²

Met name ten aanzien van het oordeel over de motieven van de rechter ('trustworthiness') en ten aanzien van participatie door de verdachte ('voice') scoren de problem-

solving courts hoog. Bij de neutraliteit van de problem-solving courts kunnen echter nog wel enkele vraagtekens worden geplaatst. Door het intensieve contact dat rechters met de deelnemers hebben, ontwikkelen zij bepaalde sympathieën en antipathieën die een neutrale bejegening in de weg kunnen staan (zie 8.4.2). Op het criterium 'respect' zullen problem-solving courts vaak beter presteren dan de meer traditionele rechtbanken, al is het maar omdat er per deelnemer meer tijd aan zijn zaak wordt besteed.²⁰³ Maar problem-solving courts bieden geen garantie voor een respectvolle benadering. In sommige gevallen stellen rechters zich wel erg bevoogdend en paternalistisch op of zijn zij van mening dat de deelnemers aan problem-solving courts vooral gebaat zijn met een stevige toespraak. Er zijn situaties bekend waarin rechters in dit opzicht duidelijk de grens van acceptabel gedrag overschrijden (zie wederom 8.4.2).²⁰⁴

Californië loopt binnen de Verenigde Staten voorop wanneer het gaat om het aantal problem-solving courts. Toch wordt met dit type rechtspraak relatief gezien maar een klein deel van de bevolking bereikt. De vraag is daarom vooral interessant in hoeverre het grote publiek de principes van coöperatieve rechtspraak onderschrijft. De resultaten van onderzoek door het 'National Center for the State Courts' in 2000 zijn bemoedigend. Blijkens de resultaten van deze studie geeft 82 procent van de ondervraagden aan de principes van problem-solving courts te steunen, 50 procent van de respondenten zelfs in sterke mate. De onderzoekers concluderen dan ook:

¹⁹⁹ Overigens zal meer duidelijkheid niet in alle gevallen leiden tot meer vertrouwen in het rechtssysteem. Soms zijn de verwachtingen van rechtzoekenden zo hoog gespannen, dat zij teleurgesteld zijn in het rechtssysteem op het moment dat duidelijk wordt wat dit systeem feitelijk voor hen kan betekenen.

²⁰⁰ Alleen al voor de Family Law Facilitators geldt dat het aantal contacten op jaarbasis bijna 464.000 beloopt.

²⁰¹ Pitts, Lawrence & Shenkman, 2000:30-33

²⁰² Casey & Rottman, 2003:11

²⁰³ Dit vertaalt zich in de reactie van de deelnemers richting de rechter. Zo toont onderzoek aan, dat rechters in drug courts in 92 procent van de gevallen vinden dat zij met respect worden bejegend, tegenover 72 procent van de rechters in traditional family courts. Zie Warren, 2000:16, waarbij hij onderzoek van Chase en Hora bespreekt.

²⁰⁴ In zijn onderzoek 'Reinventing Justice' geeft Nolan enkele voorbeelden van opmerkingen van rechters, die duidelijk getuigen van een gebrek aan respect. Zo tekent hij de volgende uitspraken op van een drug court rechter uit Miami. Tegen een mannelijke deelnemer: "Any problem you got, you come to me. I'm your Daddy... You're a little baby. Hey little baby boy. There is only one way to stop and that is to stop. And it is going to hurt. It is going to hurt a lot of ways. You got three options: You can die. You can go insane. You can quit. Knock it off. Knock it off." Tegen een vrouwelijke deelnemer: "The deal was one year. The statute says one year... Okay? You look beautiful. You looked like hell when I first saw you. You're gorgeous." En tegen de moeder van deze deelnemer: "What did I tell you? Didn't I tell you I'd give you a new daughter? Right out of the factory." Nolan, 2001:10

“For the most part, the public has embraced the concept of problem-solving courts. Legislators can argue the virtues of problem-solving courts from both a law and order (...) perspective and a rehabilitation and treatment perspective. Public opinion polls indicate broad support for typical problem-solving court practices. Problem-solving courts also tend to engage the community much more in their operations than traditional courts. In an environment in which public trust and confidence in the courts is uninspiring, problem-solving courts are an oasis of good will and public support.”²⁰⁵

Mij lijkt dit een al te rooskleurige voorstelling van zaken. De gemiddelde inwoner van Californië is niet op de hoogte van het bestaan van problem-solving courts. Als respondenten tijdens een enquêteonderzoek bepaalde principes van ‘collaborative justice’ worden uitgelegd, kunnen zij die wel ondersteunen, maar zolang de samenleving niet op de hoogte is van de toepassing van deze principes, draagt deze vorm van rechtspraak niet bij aan het publiek vertrouwen. De steun voor de principes achter problem-solving courts wekt bovendien enige verbazing vanwege de ‘tough on crime’-houding van veel Amerikanen; coöperatieve rechtspraak wordt vaak als ‘soft on crime’ gezien. In dit opzicht zou de mening van de public defender die betrokken is bij het drug court van San Francisco wel eens dichter de waarheid kunnen benaderen:

“We are not in a climate of compassion right now around the country. We are in a climate of retribution. And the last thing, I think the last thing people care about right now, is the drug addict who steals people’s cars. It is not what they are thinking about right now. It is just not a priority.”

Dat wil echter niet zeggen dat de bevolking niet overtuigd zou kunnen worden van het nut van problem-solving courts. Dezelfde public defender:

“I think, if we could get their attention for ten minutes, if we could show them how their tax dollars are being used ... I think that’s the way you talk. (...) The way you convince people is by hitting their pocketbooks. Say: ‘Look, right now this is where your money is going. We could spend a third of that if we were to try this. And I think there needs to be more discourse on that.’ (...) I think we could influence the larger population but it is going to take a great deal of work.”²⁰⁶

²⁰⁵ Casey & Rottman, 2003:11

²⁰⁶ Interview Armando Miranda, San Francisco Drug Court



Randvoorwaarden en dilemma's

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het succes van court and community collaboration wisselend is. Enerzijds heeft dit te maken met de wijze waarop de activiteiten zijn vormgegeven, anderzijds met de omstandigheden waaronder het programma is geïntroduceerd. Vernieuwende initiatieven als court and community collaboration kunnen alleen dan van de grond komen als is voldaan aan bepaalde randvoorwaarden. Belangrijke externe randvoorwaarden zijn in dit verband de interesse van de bevolking en financiële middelen. Interne randvoorwaarden zijn leiderschap en de steun binnen de rechterlijke macht. In paragraaf 8.1 worden deze randvoorwaarden besproken en zal onder andere blijken dat de steun binnen de rechterlijke macht niet algemeen is. Dit komt omdat court and community collaboration een aantal dilemma's met zich meebrengt. Paragraaf 8.2 gaat over de dilemma's van een rechterlijke macht die de dialoog met de bevolking aangaat, paragraaf 8.3 over de dilemma's van een rechterlijke macht die hulp verleent aan partijen zonder procesvertegenwoordiging en paragraaf 8.4 gaat over de dilemma's van een rechterlijke macht die zich begeeft op het pad van 'problem-solving'.

8.1 Randvoorwaarden

8.1.1 Betrokkenheid van de samenleving

Hét doel van court and community collaboration (ccc) is de 'community' bij de rechtspraak te betrekken. Belangrijke voorwaarde is dan wel dat de 'community' geïnteresseerd is in samenwerking. De rechterlijke macht van Californië is er maar zeer ten dele in geslaagd om het brede publiek voor ccc te interesseren. Een willekeurige burger in Californië weet bij wijze van spreken niet eens dat de rechtbank initiatieven onderneemt om de externe oriëntatie van de rechterlijke macht te vergroten. Te gemakkelijk zijn de rechtbanken ervan uitgegaan dat als zij burgers zouden oproepen om in gesprek te treden met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, dit onmiddellijk volle zalen zou trekken.

Specifieke groepen in de samenleving zijn wel geïnteresseerd in meer contact met de rechterlijke macht. Veel 'community based organizations' zijn hiervoor doorgaans te

interesseren. En serviceclubs als de 'Lions' of de 'Rotary' benaderen de rechtbank op eigen initiatief met het verzoek of een rechter een keer een presentatie wil verzorgen voor hun leden. Ook bestaat er relatief veel interesse voor samenwerking bij scholen en universiteiten. Voor wat betreft de universiteiten gaat het dan vooral om studenten die binnen de rechtbank praktijkervaring opdoen; zij worden met name ingezet bij rechtshulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging.

Maar vooral de ketenpartners hebben het proces van ccc aangegrepen om de samenwerking met de rechtbanken te vergroten. Zo zijn in veel counties de banden aangehaald tussen de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de public defender, de reclassering, het maatschappelijk werk et cetera. Opvallend is de relatief geringe betrokkenheid van de politie. Als verklaring wordt onder andere aangedragen dat de politie met hun programma van 'community policing' al voldoende aan 'community collaboration' meent te doen. Maar waarschijnlijker is dat de 'tough on crime'-houding die in veel politiekorpsen gangbaar is,

lastig te verenigen valt met de innovatieve en open houding die in het kader van ccc is vereist.

8.1.2 Budget en ondersteuning

Bij de start van court and community collaboration ging het Californië financieel voor de wind. Dit vertaalde zich in ruime budgetten voor de overheid, inclusief de rechterlijke macht. Maar met het uiteenspatten van de 'dot-com'-zeepbel raakte de staat in een economische crisis van ongekende omvang: eind 2003 bedroeg het tekort ongeveer \$ 15 miljard.²⁰⁷ Dit had ook voor de rechtbanken grote consequenties. Verschillende rechtbanken zagen zich als gevolg van krimpende budgetten genoodzaakt hun openingstijden te bekorten of zelfs rechtszalen te sluiten. Om een beeld te krijgen van de ernst van de situatie: in 2003 heeft Los Angeles 29 rechtszalen gesloten en 275 personeelsleden ontslagen.²⁰⁸ Het spreekt voor zich dat dit de dienstverlening niet ten goede komt.

In dergelijke penibele financiële omstandigheden komen vernieuwende activiteiten niet gemakkelijk van de grond. Door velen wordt court and community collaboration niet als een kerntaak van de rechterlijke macht beschouwd zodat er bij bezuinigingen al snel wordt gesnoeid in dit type activiteiten. Het hoofd van de afdeling Evaluatie en Planning van de rechtbank van San Diego stelt dan ook: "[W]e are truly in a survival mode. I think, being able to maintain what we have going on now, is really where we are, rather than trying to develop new issues."²⁰⁹ Toch hebben sommige rechtbanken wel erg snel het excuus van de economische crisis klaar. Dat vinden ook de rechtbanken die

ondanks krappe budgetten wel activiteiten ontwikkelen: geen financiering is volgens hen "no excuse to sit still". Volgens de meer actieve rechtbanken gaat het bij ccc vooral om een attitudekwestie, en dan is geld makkelijk maar niet altijd noodzakelijk.

Van de beschreven initiatieven is de hulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging gevrijwaard gebleven van de negatieve impact van begrotingstekorten. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren zelfs tientallen miljoenen geïnvesteerd. Ook lijkt het afnemende budget vooralsnog weinig effect te hebben op de problem-solving courts. Over laatstgenoemde type rechtspraak merkt de Judicial Council op dat "[d]espite the impact of budget reductions and the effect of policy changes during 2002 (...) the number of collaborative justice courts did not change significantly."²⁰⁹ De vraag is of dit ook in de toekomst zo zal blijven. De drug courts, verreweg het meest voorkomende type problem-solving court, hebben enorm geprofiteerd van de ruime federale budgetten die voor deze gerechten zijn aangewend. Maar in de toekomst zouden de drug courts voor financiering wel eens volledig afhankelijk kunnen worden van financiering op het niveau van de individuele staten:

"Federal funds for drug courts are likely to disappear. The current federal executive, and to a lesser extent Congress, are opposed to administrative agency initiatives that aim to achieve social welfare goals, preferring private sector approaches instead. In this political environment, drug courts are likely to survive only if they have become entrenched and institutionalized in local courts as a normal feature of the legal landscape. The test will be whether states pay to maintain and extend the drug courts that began in the "heyday" of federal funding."²¹⁰

²⁰⁷ Schwarzenegger declares fiscal crisis in California, New York Times, 19 December 2003

²⁰⁸ State of the Judiciary, delivered by Chief Justice Ronald M. George to a joint session of the California Legislature, March 23, 2004

²⁰⁹ Judicial Council/Administrative Council of the Courts, 2003:2

²¹⁰ McCoy, 2003:1531

8.1.3 Leiderschap en enthousiasme

Algemeen geldt dat bij vernieuwingen in een organisatie een kleine groep het voortouw neemt, een kleine groep weerstand levert en een grote groep een neutrale positie inneemt. Dit is voor CCC niet anders. In hoeverre het groepje rechters dat enthousiast is over CCC binnen de individuele rechtbanken voet aan de grond krijgt, is in grote mate afhankelijk van het leiderschap in de rechtbank. In dit opzicht vormen de rechtbanken van Alameda en San Diego een mooi contrast. In Alameda is de voorzitter van de 'community focused strategic planning committee' de langst zittende rechter van de rechtbank. Iemand die contact met de samenleving zeer belangrijk vindt en er bovendien duidelijk plezier in schept om met maatschappelijke organisaties en ketenpartners in discussie te gaan. Binnen de rechtbank heeft hij een groep van gelijkgestemden om zich heen verzameld, onder wie de vorige en de huidige president. Tezamen hebben zij veel projecten geïnitieerd die beogen de afstand tussen rechtbank en samenleving te verkleinen. De president van de rechtbank van San Diego daarentegen hecht aan afstand tussen de rechterlijke macht en de samenleving en ziet samenwerking met het publiek niet als een kans, maar als een verplichting: "we are forced to involve the community".²¹¹ In San Diego is de blik van de rechtbank dan ook veel meer intern gericht dan in Alameda. Dit wil niet zeggen dat deze rechtbank niet bij diverse court and community collaboration-activiteiten betrokken is, maar meestal zijn deze activiteiten geïnitieerd door één van de ketenpartners en niet door de rechtbank zelf.

Naast leiderschap binnen de rechtbanken, is de opstelling van de hoogste rechter van

Californië, Justice Ronald M. George, van groot belang gebleken. In veel van zijn presentaties zijn court and community collaboration en het belang van een extern georiënteerde rechterlijke macht terugkerende thema's. Veel gesprekspartners geven aan zich hierdoor zeer gesteund te voelen. Daarbij wordt met name verwezen naar de door de Chief Justice uitgezette beleidslijn, die luidt dat voor een goede uitoefening van het rechterlijk ambt rechters zich niet afzijdig moeten houden maar actief dienen deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Deze beleidslijn is in 1999 vastgelegd in paragraaf 39 aan de 'Judicial Administration Standards' en luidt als volgt:

Judicial participation in community outreach activities should be considered an official judicial function to promote public understanding of and confidence in the administration of justice. This function should be performed in a manner consistent with the California Code of Judicial Ethics. The judiciary is encouraged to:

- (a) Provide active leadership within the community in identifying and resolving issues of access to justice within the court system;
- (b) Develop local education programs for the public designed to increase public understanding of the court system;
- (c) Create local mechanisms for obtaining information from the public about how the court system may be more responsive to the public's needs;
- (d) Serve as guest speakers, during or after normal court hours, to address local civic, educational, business, and charitable groups that have an interest in understanding the court system but do not espouse a particular political agenda with which it would be inappropriate for a judicial officer to be associated; and
- (e) Take an active part in the life of the community where the participation of the judiciary will serve to increase public understanding and promote public confidence in the integrity of the court system.

8.1.4 Steun binnen de rechterlijke macht

De steun binnen de rechterlijke macht voor court and community collaboration varieert. Van de in dit rapport beschreven activiteiten kan eigenlijk iedereen zich wel vinden in initiatieven die gericht zijn op scholing en voorlichting. Ook het verbeteren van de klantenservice kan rekenen op algemene instemming. Maar met betrekking tot de overige vormen van CCC is de rechterlijke macht minder eensgezind.

Zo konden niet alle rechters zich vinden in de plannen van de Judicial Council toen deze eind jaren negentig de rechtbanken vroeg om in het kader van strategische planning actief de dialoog met de bevolking aan te gaan. Een deel van de weerstand kan worden verklaard uit het feit dat het strategisch planningproces wordt gezien als een van hogerhand opgelegde managementtool. Zoals de president van de rechtbank van Mendocino opmerkt: "we went along with the planning process because we had to, not because we wanted to." Maar ook vinden sommige rechters dat de rechterlijke macht de nodige distantie ten opzichte van de samenleving dient te bewaken; te veel contact met de samenleving wordt gezien als ongepast. In paragraaf 8.2 wordt hier dieper op ingegaan.

Hoewel er binnen de rechterlijke macht brede steun bestaat voor hulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging, verschillen rechters van mening over de vraag hoe hier precies mee om te gaan. Sommigen zien zelfrepresentatie als vrijwillige keuze en vinden het niet de taak van de rechterlijke macht om rechtzoekenden uitgebreid van hulp te voorzien. Anderen vinden dat van vrijwilligheid geen sprake is: gezien de hoge uurtarieven van de advocatuur ontbreekt het een groot deel van de bevolking simpelweg aan de financiële middelen voor juridische

bijstand. In paragraaf 8.3 komen de dilemma's aan de orde van een rechterlijke macht die zich op het pad van de rechtshulp begeeft.

Van alle activiteiten in het kader van CCC geven de problem-solving courts het meest aanleiding tot controverse. Binnen de rechterlijke macht bevinden zich fervente aanhangers, die ervan overtuigd zijn dat coöperatieve rechtspraak de toekomst is. Maar er zijn ook tegenstanders die vinden dat rechters in problem-solving courts een oneigenlijke rol op zich nemen. De dilemma's die het gevolg zijn van coöperatieve rechtspraak staan centraal in paragraaf 8.4.

Bij de bespreking van deze dilemma's in de volgende paragrafen zal een onderscheid worden gemaakt tussen de ethische vraagstukken die zich aandienen op het niveau van de rechter, en de vraagstukken die zich aandienen op het niveau van de rechterlijke macht.

8.2 Dialoog of afstand?

8.2.1 Dilemma van de rechter: openheid versus onpartijdigheid en neutraliteit

Er is een groep rechters die het idee van een dialoog met de bevolking omarmt en een groep rechters die hier kritischer tegenover staat. Deze laatste groep vreest dat rechters in die situatie uitspraken over concrete zaken wordt ontlokt, hetgeen strijdig is met de 'California Code of Judicial Ethics'.²¹² Volgens de directrice van het Families & Children Services Bureau, die in het verleden verscheidene bijeenkomsten van de rechterlijke macht met het publiek heeft gefaciliteerd, is het inderdaad geen denkbeeldig gevaar dat een rechter met een vraag of opmerking uit het

²¹¹ Interview judge Einhorn, San Diego Superior Court

²¹² Canon 3B-9 van de 'Code of Ethics bepaalt: "A judge shall not make any public comment about a pending or impending proceeding in any court."

publiek in de verlegenheid wordt gebracht:

"Sometimes what happens when judges come into the community, to give talks or attend conferences, is they literally get confronted by unhappy litigants who come up to them and say: 'You made this decision and'. And so part of my job as a staff person is to buffer them from that. (...) [Because] judges can't hear that, because that person might come back to the court in the future or another party in that case might come back and it might adversely influence a judge's decision. And they want to be neutral. They have to be neutral, that is their job. So in that case I just turned the microphone off so that they couldn't hear. But at one point some of the judges got up and left, because they didn't want to hear something."²¹³

8.2.2 Dilemma van de rechterlijke macht: openheid versus legitimiteit

Binnen de rechterlijke macht bestaat een groep rechters die van mening is dat een open en communicatieve opstelling op gespannen voet staat met het gezag en daarmee de legitimiteit van de rechterlijke macht. Daarbij wordt aangesloten bij de in de literatuur met enige regelmaat terugkerende argumentatie dat om met gezag te kunnen functioneren, er sprake dient te zijn van een zekere mate van rechterlijke distantie. Een openlijke discussie met het publiek past niet in dit beeld. Dit betekent niet dat de rechterlijke macht niet op de hoogte hoeft te zijn van wat er in de samenleving leeft, maar daartoe staan dit instituut andere en meer geschikte instrumenten ter beschikking dan een gesprek met het publiek, zo luidt de redenering.

Hoewel de Judicial Council in haar beleidsdocumenten niet rechtstreeks bovenstaande dilemma's aan de orde stelt, heeft de Council door toevoeging van paragraaf 39 aan de 'Judicial Administration Standards', wel een

belangrijk signaal afgegeven (zie 8.1.3). Ondanks de uitdrukkelijke waarschuwing dat de rechters zich moeten houden aan hun ethische code, gaat van deze paragraaf bovenal de aanmoediging uit om actief de dialoog met de samenleving te zoeken.

8.3 De ethische voetangels van rechtshulp

8.3.1 Dilemma van de rechter: hulp versus onpartijdigheid

Rechtshulp aan partijen zonder procesvertegenwoordiging stelt hen in staat om tijdens de zitting beter beslagen ten ijs te komen. Maar dit betekent nog niet dat hun kennis en vaardigheden het niveau van die van een advocaat bereiken. Hoe hier als rechter mee om te gaan? Strekt de hulp aan self-represented litigants zich uit tot in de rechtszaal? Met andere woorden, wordt van de rechter verwacht dat hij hen een 'bijzondere behandeling' geeft of behandelt hij beide partijen hetzelfde? Enkele experts op het terrein van self-represented litigants stellen het dilemma als volgt aan de orde:

"How a judge can deal with self-represented litigants in the courtroom without departing from the judicial role as a neutral, impartial decision maker? When a party is unable to present its case to the court, how can a judge facilitate the resolution of the matter without in effect becoming the party's lawyer? When there is an imbalance of knowledge in the courtroom, particularly if one party is represented by counsel and the other is not, how can the judge manage the trial or hearing impartially? The judge appears to be caught in a dilemma. If the judge does not intervene on behalf of the unrepresented litigant, the party may be unable to present evidence supporting its position and manifest injustice may

result. If the judge does intervene, he or she may be violating the duty of impartiality and denying the represented party the benefit of retained counsel."²¹⁴

Niet ingrijpen leidt dus mogelijk tot onrechtvaardigheid, wel ingrijpen staat op gespannen voet met het principe van onpartijdige rechtspraak én is niet eerlijk jegens de andere partij die wel kosten voor een advocaat heeft gemaakt. Veel rechters bevinden zich dan ook in de lastige positie "of trying to provide meaningful access to justice without violating the court's fundamental obligation to maintain neutrality toward all litigants."²¹⁵ Desalniettemin hebben deze en soortgelijke vraagstukken tot op heden weinig aandacht gekregen.

Jurisprudentieanalyse toont aan dat een meerderheid van rechters de mening is toegedaan dat zelfrepresentatie een vrije keuze is en dat zij partijen zonder procesvertegenwoordiging niet tegemoet hoeven te komen.²¹⁶ Het minderheidsstandpunt is dat de rechter wél rekening dient te houden met de ongelijkheid van partijen, tot het moment dat een dergelijke tegemoetkoming raakt aan de rechten van de tegenpartij.²¹⁷ Hoewel dit in abstracto een bevredigende oplossing is, zal de rechter die zich door deze opvatting laat overtuigen, toch met het probleem blijven zitten dat het in de praktijk vaak lastig is vast te stellen wanneer de rechten van de tegenpartij in het geding komen.

8.3.2 Dilemma van de rechterlijke macht: hulp versus advies

Door middel van initiatieven als Self-Help Centers en 'Family Law Facilitators' probeert de rechterlijke macht partijen zonder procesvertegenwoordiging zo goed mogelijk in staat te stellen zichzelf te vertegenwoordigen tijdens een rechtszitting. Hiertoe kunnen zij bij de rechtbank terecht voor juridische hulp, voor juridisch advies zijn ze hier evenwel aan het verkeerde adres.²¹⁸ Hiervoor worden rechtzoekenden doorverwezen naar de advocatuur. Dat klinkt logisch, maar de grens tussen hulp en advies is niet altijd eenvoudig te bepalen. Zo ligt het niet op de weg van medewerkers van de rechtbank om een advies te geven over het al dan niet aangaan van een rechtszaak. Maar op het moment dat iemand met een volstrekt hopeloze zaak om juridische hulp vraagt, maakt men in de praktijk in meer of minder bedekte termen wel duidelijk dat de gang naar de rechter weinig kansrijk is. Hiermee wordt impliciet het advies gegeven om af te zien van een rechtszaak. Teneinde de medewerkers van rechtbanken meer duidelijkheid te verschaffen over de grens tussen hulp en advies, heeft de Judicial Council in 2003 een brochure uitgebracht voor 'court clerks': "May I help you? Legal advice vs. Legal information". Deze brochure maakt duidelijk dat de 'clerks', die het eerste inhoudelijke aanspreekpunt zijn binnen de rechtbank, altijd vragen kunnen beantwoorden

²¹⁴ Albrecht et al, 2003:16

²¹⁵ National Center for State Courts, 2002:3

²¹⁶ Deze jurisprudentie-analyse is uitgevoerd door Albrecht e.a. De impliciete gedachte bij het meerderheidsstandpunt is dat zelfrepresentatie een vrijwillige keuze is, "moreover a foolish choice and litigants who put themselves in this position, 'deserve' the consequences of this decision." Albrecht et al, 2003:43

²¹⁷ De impliciete gedachte bij dit minderheidsstandpunt is dat de meeste partijen niet uit vrije wil zonder procesvertegenwoordiging naar de zitting komen maar door een gebrek aan financiële middelen. En zelfs als het een vrijwillige keuze is, dan nog is zelfrepresentatie een optie die wordt beschermd door de Grondwet. Albrecht et al, 2003:43

²¹⁸ De 'Code of Ethics for the Court Employees of California' stelt dat het de plicht van de medewerkers van de rechtbank is "to furnish accurate information as requested in a competent, cooperative, and timely manner" maar stelt daaraan de eis "[to] serve the citizens of California by providing procedural assistance that is a helpful as possible without giving legal advice."

²¹³ Interview Susan Hanks, Alameda Superior Court

die gaan over procedures, regels en gebruiken in de rechtbank: "telling someone how to do something is almost always appropriate."²¹⁹ Daarentegen kunnen "should I?"-vragen niet beantwoord worden door medewerkers van de rechtbank.²²⁰ Ook wijst de brochure erop dat wanneer bepaalde informatie niet ook aan de tegenpartij gegeven kan worden, dit eerder een indicatie is dat er sprake is van advies dan van hulp. Immers, in het verlenen van juridische hulp kiest de rechtbank geen partij.

Een voorbeeld uit de praktijk: De advocaten van Alameda County Bar Association (ACBA) geven gratis juridische hulp aan personen met een huurconflict en doen dat door middel van 'clinics' in de rechtbank. In eerste instantie was het project exclusief gericht op huurders, en niet op verhuurders. De impliciete veronderstelling daarbij was dat huurders zich in een kwetsbare positie ten opzichte van verhuurders bevinden en ook minder financiële armslag hebben dan verhuurders. Maar deze eenzijdige hulpverlening leidde volgens de directeur van de ACBA tot een "ethical bump in the road":²²¹

"[T]his was a program originally aimed at tenants, seeking housing advice to deal with their landlords. They are getting evicted, and so they are looking for legal advice on how not to get evicted (...). The court, in particular one judge (...) raised the issue that it is inappropriate for us to have a clinic of that nature on the premises of the court because [we were] siding with one party only."

Met het antwoord van de ACBA dat verhuurders worden doorverwezen naar de advocatuur, nam de rechtbank van Alameda geen genoegen: "Well, that is not good enough, that is not equal." De rechtbank dreigde haar steun voor het project in te trekken, wat zou betekenen dat de ACBA ook geen aanspraak meer zou kunnen maken op de financiële middelen afkomstig van de 'partnership grant' van het 'Equal

Access Fund'. Uiteindelijk werd evenwel een voor alle partijen bevredigende oplossing gevonden.

"We got a volunteer attorney from Wendell Rosen, one of the big law firms here, to staff a clinic in the court house for low income landlords. So now both landlords and tenants have adequate and equal representation. Interestingly enough, it turned out that here, in Oakland anyway, there are a lot of low income landlords and they tend to be older African-American women who maybe have just one piece of property. (...) [T]hey were renting out their garage or they were renting out a room, to get some extra income. And then they got involved with all these legal hassles with their tenants, and they didn't know what to do. (...) [A]n unmet need is now being met and we weren't quite aware that there was this client group of, if you will, low income landlords."²²²

8.4 De dilemma's van problem-solving

Binnen de rechterlijke macht zijn zowel fervente voorstanders als felle tegenstanders van problem-solving courts te vinden. De voorstanders wijzen erop dat problem-solving courts meer compassie voor de verdachten aan de dag leggen en zijn er bovendien van overtuigd dat ook de samenleving als geheel en de rechterlijke macht baat hebben bij deze aanpak. De tegenstanders wijzen op de spanning met diverse rechtstatelijke principes. Hieronder wordt nader ingegaan op een aantal dilemma's die aan de orde kunnen zijn van de werkwijze van coöperatieve rechtspraak, allereerst op het niveau van de rechterlijke macht en vervolgens op het niveau van de individuele rechter. Om de dilemma's zo inzichtelijk mogelijk te maken, zal regelmatig worden verwezen naar praktijkvoorbeelden, met name naar voorbeelden uit de praktijk van het drug court in San Francisco. Voor achtergrondinformatie verwijs ik dan ook naar de casusbeschrijving over dit drug court in deel II van deze rapportage.

8.4.1 Dilemma's van de rechterlijke macht: pragmatisten versus puristen

De rechterlijke macht is in veel gevallen een instituut van 'last resort'. In het civiel recht stappen partijen over het algemeen pas naar de rechter als zij echt geen alternatief meer zien. In het strafrecht komen criminelen (keer op keer) uit bij de rechterlijke macht, omdat de hulp van andere instanties niet effectief is of omdat die instanties geen hulp willen bieden. Problem-solving courts zouden uitkomst bieden. Er is een groep rechters die vindt dat de rechterlijke macht zich niet met dit type rechtspraak moet inlaten. Zij zijn van oordeel dat een rechterlijke beslissing puur en alleen genomen moet worden op basis van de juridische merites van een zaak. Of, zoals Kagan deze optiek mooi verwoordde: het is de taak van de rechter om de juridische coördinaten van een feitencomplex te bepalen.²²³ Deze categorie rechters ziet 'probleem oplossen' als een vorm van maatschappelijk werk waarvoor rechters noch opgeleid, noch bij uitstek geschikt zijn. De voorstanders wijzen op de geboekte resultaten. Zie hier het dilemma tussen de pragmatisten versus de puristen.

Maar waar komt de bezorgdheid van de puristen precies vandaan? Hieronder worden twee punten besproken die in algemene zin voor de rechterlijke macht van belang zijn. Ten eerste wordt een aantasting gevreesd van de rechten van de verdachte in problem-solving courts. Ten tweede menen sommigen dat, hoewel problem-solving courts als 'soft' te boek staan, dit type rechtspraak uiteindelijk een meer punitieve insteek heeft dan de reguliere rechtspraak.²²⁴

Processuele rechten

Een vraag die steeds nadrukkelijker aan de orde wordt gesteld, is of problem-solving courts wel voldoende de individuele

rechten van de verdachte waarborgen. Een medewerker van het AOC:

"I think it is a very important question. And I think that what I see going on, what I am concerned about, is sometimes the enthusiasm for innovation results in processes that really don't take into consideration due process and equal protection, and sort of the constitutional protections that (...) can at times involve international human rights issues."

Zo is de veronderstelde vrijwillige keuze voor een problem-solving court een punt van zorg. Want is deze keuze de facto wel vrijwillig? Hoe vrijwillig is deelname aan bijvoorbeeld een 'youth court' als het alternatief een strafblad is? Hoe vrijwillig is deelname aan een drug court als het alternatief een gevangenisstraf van een aantal jaren is? De veronderstelde keuzevrijheid is met name problematisch bij die problem-solving courts waar de verdachte eerst schuld moet bekennen alvorens hij voor deelname in aanmerking komt. In dat geval is er doorgaans sprake van 'deferement of judgement' wat inhoudt dat, wanneer de desbetreffende persoon er niet in slaagt om het programma tot een goed einde te brengen, hij zonder rechterlijk proces automatisch schuldig wordt bevonden.

Nu heeft de rechter de verantwoordelijkheid om te toetsen of de deelnemer aan een problem-solving court inderdaad vrijwillig tot zijn keuze is gekomen. Maar is de rechter nog wel in staat om objectief te beoordelen of de verdachte een vrijwillige en verstandige keuze heeft gemaakt?²²⁵ Of leidt "a judge's perception that the treatment alternative may be 'life-changing'" ertoe dat de rechter minder streng toeziet op de wijze waarop de verdachte tot zijn of haar beslissing is gekomen?²²⁶ Geen hypothetische kwestie, zo blijkt tijdens een interview met een aantal medewerkers van het AOC. Eén van

²¹⁹ Judicial Council/Administrative Office of the Courts, 2003:2

²²⁰ Hoewel de brochure is gemaakt voor medewerkers van de rechtbank, gelden vanzelfsprekend dezelfde richtlijnen voor vrijwilligers en advocaten die op de rechtbank in clinics en dergelijke juridische informatie verschaffen.

²²¹ Merk op de directeur van de ACBA spreekt van hulp en niet van advies.

²²² Interview Ann Wassam, Alameda County Bar Association

²²³ Bron: interview Kagan

²²⁴ Overigens zij opgemerkt dat de discussie over aantasting van mogelijke rechtstatelijke beginselen, vooral wordt gevoerd in academische kringen. De rechterlijke macht neemt slechts mondjesmaat deel aan deze discussie.

²²⁵ 'The standard for the validity of plea bargains is a voluntary and intelligent choice among defendant's alternatives' (North Carolina v. Alford, 400, U.S. 25, 31 (1970)) Zie: Lane, 2003: 961

²²⁶ Lane, 2003:966

hen woonde vlak voor het interview een drug courtzitting bij waar de rechter heel duidelijk de keuze van de verdachte vóór het drug court bepleitte (en de keuze voor een andere afdoening, i.c. "proposition 36" ontraadde).

"I have been to a drug court session once where ... a woman who was trying to decide whether or not to go to drug court actually asked the judge ... whether or not she should enter drug court or what the difference between the two was - drug court and prop. 36. And then the judge said: Oh well, this works and prop. 36 does not."²²⁷

Een tweede punt van zorg is de teambenadering, de samenwerking tussen rechter, public defender, officier van justitie, reclasseringsfunctionaris en hulpverlener. Is de advocaat van de verdachte, doorgaans de public defender, nog wel voldoende gericht op het verdedigen van de processuele rechten van zijn cliënt? Heeft het belang van zijn cliënt nog wel prioriteit of hecht hij in deze constructie meer waarde aan de samenwerking met andere ketenpartners? Deze vraag is zeker relevant omdat problem-solving courts voorzien in een setting "in which the defense counsel (...) the prosecutor, and the judge are all 'regulars', in that they work together daily in the same courtroom, they develop shared goals, attitudes, and rules of counsel."²²⁸ Volgens de public defender van het drug court in San Francisco, dient ook in problem-solving courts de advocaat erop toe te zien dat de rechten van de verdachte, zoals bepaald in de Grondwet, worden gerespecteerd. Alleen, zo voegt hij er aan toe, gaat het in problem-solving courts behalve om de juridische rechten van een verdachte, ook om zijn therapeutische aanspraken:

"I need to make sure that the client gets a fair opportunity at treatment that is beneficial to the client. I am there to make sure the client receives

treatment. I am there to scrutinize the work of agencies that are providing the clients with treatment, to see if they are providing the client with adequate treatment. (...) If the clinicians haven't done their job, I need to point that out. I need to make sure the client is getting appropriate treatment."

Het dilemma schuilt daarin, dat zaken die mogelijk vanuit therapeutisch oogpunt goed zijn voor een verdachte, kunnen wringen met zijn juridische rechten. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is een advocaat die bepleit dat zijn cliënt gebaat is met een korte gevangenisstraf, een sanctie die in drug courts vrij vaak wordt toegepast. Terwijl in het traditionele 'adversarial' model hij juist degene is die tot taak heeft (vrijheidsbeperkende) sancties ter discussie te stellen. De public defender van het San Francisco drug court:

"It would be inappropriate for the public defender to not allow incarcerations to occur in drug court. Why? Incarcerations (...) in many cases have been what have kept a client alive. (...) I want the client to get better, so I tell the client I think you need to go to jail for like ten days, to clean up. (...) My purpose is not to get a quick dismissal. (...) It is not about letting the client get away with it. That is not what I am about. By no means! Often times I am the one asking for the most severe sanction because I am concerned. (...) My purpose is to make sure that the client achieves recovery. And therefore I adopt methods that you would never use in criminal court."²²⁹

Deze public defender is duidelijk begaan met het lot van zijn cliënten. Maar hij loopt in zijn enthousiasme wel het gevaar dat hij het door hem gepercipieerde nut van bijvoorbeeld een gevangenisstraf boven de juridische rechten van zijn cliënt plaatst. En als hij zich niet bekommert om de processuele rechten van de verdachte, wie doet dit dan? De rechter van het drug court van San Francisco is er daarom van overtuigd dat verdachten die kiezen voor

het drug court programma bepaalde rechten opgeven, zoals het recht op een hoorzitting alvorens naar de gevangenis gestuurd te worden. Maar zij vindt dat de voordelen van drug court zwaarder wegen dan mogelijke nadelen. Haar redenering daarbij luidt dat door een relatief kort programma te doorlopen, de deelnemer aan een drug court mogelijk een lange gevangenisstraf vermijdt. Ze stelt dan ook:

"I think it is worth whatever possible complications in giving up their rights and speaking freely of their drug use and incriminating themselves, knowing this is their program."

Punitieve insteek

Coöperatieve rechtspraak wordt vaak gekwalificeerd als 'soft on crime' omdat de problem-solving courts niet primair gericht zijn op sancties. Er gaan evenwel ook stemmen op die juist waarschuwen voor een punitieve insteek van problem-solving courts. Deze bezorgdheid wordt gevoed door het veronderstelde positieve effect van dwang op therapeutische vooruitgang. Onderzoek naar drug courts laat zien dat strenge sancties een positief effect hebben op de succesvolle afronding van het programma.

"[D]rug court advocates themselves have already acknowledged the link between severity of sentences and the effectiveness of treatment. ... The more severe the sanctions, the higher the proportion of offenders who remain in treatment."²³⁰

Inderdaad lijkt er overeenstemming te zijn dat "[c]oerced treatment is just far more effective than noncoerced treatment."²³¹ Aangezien onder betrokkenen therapeutische effectiviteit vaak als het ultieme doel wordt beschouwd, kan dit leiden tot ongewenste situaties. Immers, in deze optiek heiligt het doel (genezing van drugsverslaving,

genezing van psychiatrische problemen) al snel de (juridische) middelen, zo waarschuwt ook Nolan, die uitgebreid onderzoek heeft gedaan naar problem-solving courts, met name drug courts. Niet in de laatste plaats, omdat volgens hem het punitieve karakter onder het tapijt wordt geveegd door sancties in therapeutische termen te herdefiniëren:

"One domestic violence court judge uses 'constructive intimidation' (i.e. substantial periods in jail) to motivate defendants. In drug courts, short-term incarceration has been called 'shock therapy', 'motivational jail', and 'my motel'. The imposition of a 'sanction' is not a form of punishment, but 'a parent-like response'. (...) Drug court judges defend compulsory 'lifestyle change' on the ground that it is in the best interest of clients, whether or not the client himself realizes it."²³²

Zo beschrijft Nolan een discussie onder Californische drug-courtrechters over de vraag of het wenselijk zou zijn politie- of reclasseringsfunctionarissen de bevoegdheid te geven om, ook zonder gegronde reden, drug-courtdeelnemers te fouilleren. De meeste rechters vonden dat een goed idee, en sommigen gaven zelfs aan deze praktijk al toe te passen. Een van deze rechters:

"I support a search clause for drug treatment clients because I think a search clause is therapeutic ... Random [urine] testing keeps clients clean and so will a search clause. It also enables us to do other interventions such as getting a using partner into couples counseling, anger management, etc. and provid[ing] parenting classes if the home situation is not good. It helps keep participants from associating with the 'wrong people' and with being in the 'wrong place at the wrong time' I don't see a search clause as a sanction as much as an additional therapeutic intervention that will help them succeed."²³⁴

²²⁷ Interview Armando Miranda, San Francisco Drug Court

²²⁸ Lane: 2003:966

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Baar & Solomon, 2001

²³¹ Aldus John Feinblatt van 'Center for Court Innovation' in: Davis, 2003

²³² Nolan, 2004:1556-1557

²³³ Ibid., p. 1562

In domestic violence courts zal er eerder sprake zijn van een punitieve aanpak dan in drug courts. Daar waar in andere vormen van coöperatieve rechtspraak de verdachte centraal staat, draait het bij domestic violence courts om het slachtoffer van huiselijk geweld. Dit wil zeggen dat de interventies er primair op gericht zijn om het slachtoffer te beschermen en niet om de dader te helpen. In domestic violence courts moet de verdachte reeds aan allerlei verplichtingen voldoen alvorens zijn zaak in de rechtbank dient. Zo vindt Lane in een studie naar een Domestic Violence Court in West Jackson (Ohio) dat verdachten in afwachting van de rechtszitting en dus voorafgaand aan een eventuele veroordeling, eenmaal per week moeten deelnemen aan een programma voor plegers van huiselijk geweld. Het doel daarvan is de verdachte 'in de gaten' te houden. Lane ziet evenwel niet de relatie tussen dit doel en het bijwonen van het programma:

"How weekly attendance at the program affects this goal [to keep tabs on the defendant] is unclear. It also seems unnecessary given the availability of the curfew and other alternatives, such as the order of protection and continuous reporting to a parole officer. Simply put, the program appears of no real value, consequently, it seems punitive."²³⁴

Overige ethische bezwaren

Naast de mogelijke aantasting van de processuele rechten van de verdachte en het mogelijk punitieve karakter van problem-solving courts, kleeft er nog een aantal andere bezwaren aan coöperatieve rechtspraak. Zo is de rechtsgelijkheid van verdachten een probleem. Ten eerste omdat niet elke rechtbank problem-solving courts heeft. De verdachte die dakloos is en problemen heeft met justitie in een county waar geen homeless court is, kan dus ook niet deelnemen aan een dergelijk programma.

Rechtsongelijkheid kan verder ontstaan door verschillen in aanpak van problem-solving courts of vanwege kwaliteitsverschillen tussen de betrokken hulpverleningsorganisaties. Een ander dilemma bestaat eruit dat criminelen via problem-solving courts aanspraak kunnen maken op bepaalde vormen van hulpverlening die voor niet-criminelen niet beschikbaar zijn, eenvoudigweg omdat ze geen delict hebben gepleegd. Dit is met name schrijnend wanneer het gaat om psychiatrische patiënten. Een gerelateerd punt van kritiek is dat de hulpverlening aan criminelen mogelijk ten koste gaat van de middelen die beschikbaar zijn voor hulpverlening aan degenen die niet met justitie in aanraking zijn gekomen.

8.4.2 Dilemma's van de rechter: aantasting van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Inspraak versus rechterlijke onafhankelijkheid

De teamaanpak is kenmerkend voor problem-solving courts: rechter, public defender, officier van justitie, reclasseringsfunctionaris en hulpverlener discussiëren voorafgaand aan de rechtszitting over de strategie richting de verdachte. Een dergelijke coöperatieve werkwijze bevordert dat alle in het geding zijnde belangen meegenomen worden. Maar is de rechter in deze setting nog wel in staat om zijn onafhankelijkheid te bewaken? Hoewel de eindverantwoordelijkheid bij de rechter ligt, blijkt in de praktijk het advies van de maatschappelijk werkers zwaar te wegen. Dit vanuit de gedachte dat zij nu eenmaal de situatie van de deelnemer het beste kennen. Als we kijken naar de praktijk van het San Francisco drug court wordt duidelijk, dat het voor een rechter niet altijd even eenvoudig zal zijn om zijn onafhankelijkheid te bewaren.

Zo vindt de public defender het logisch dat het team, en ook de rechter, doorgaans de aanbevelingen van de hulpverleners opvolgt: "[A]s long as it is reasonable and therapeutic and appropriate, the team will accept it, otherwise we would never get anything done."²³⁵ De aanbevelingen van de maatschappelijk werkers overstijgen evenwel het therapeutisch domein en belanden nogal eens in het juridisch domein. Zo doen de hulpverleners voorstellen over de frequentie waarmee de deelnemers aan het drug court zich bij de rechter moeten melden en geven zij de rechter advies over de op te leggen sanctie (bijvoorbeeld een gevangenisstraf van een aantal dagen voor een deelnemer die zich wederom schuldig heeft gemaakt aan drugsgebruik). De rechter van het San Francisco drug court onderkent dit en kan zich vinden in deze situatie: "I think the people in the treatment field are perfectly capable of making legal type of recommendations."²³⁶

Zij vindt bovendien dat zij prima in staat is om haar rechterlijke onafhankelijkheid te bewaren. Het feit dat zij op gezette tijden een rechterlijke beslissing neemt die dwars ingaat tegen het advies van de hulpverlening en soms van het hele drug court team, vormt hiervoor volgens haar het bewijs. Helemaal overtuigend is dit evenwel niet. De maatschappelijk werkers maken bewust gebruik van hun positie als informatiemonopolist. Eén van hen gaf te kennen dat nu ze de rechter en haar gevoeligheden kent, ze weet welke argumenten werken en welke niet. Feitelijk gaf zij hiermee aan te weten hoe zij de beslissingen van de rechter kan manipuleren én van deze kennis gebruik te maken. Dit laat zich slecht verenigen met rechterlijke onafhankelijkheid.

De rechterlijke onafhankelijkheid kan ook in het geding komen bij andere typen problem-solving courts zoals community courts. In de variant waarbij een rechter de zittingen voorziet, wordt

hij doorgaans geadviseerd door een 'Community Advisory Board'. Het betreft een adviserend orgaan waarin verschillende segmenten van de gemeenschap zijn vertegenwoordigd. Deze adviesraad geeft aan welke overtredingen volgens de bewoners van de buurt waarin het community court opereert, de meeste overlast bezorgen en dus met voorrang moeten worden aangepakt. Het gevaar bestaat dat wanneer de rechterlijke macht en de politie de suggesties van de community overnemen (mede met betrekking tot de strafmaat), dit rechterlijke onafhankelijkheid compromitteert.²³⁷ De 'Model Code for Judicial Contact' van de American Bar Association (ABA) zegt hierover:

A judge shall not allow family, social, political or other relationships to influence the judge's judicial conduct or judgment ... nor shall a judge convey or permit others to convey the impression that they are in a special position to influence the judge (Canon 2B).²³⁸

Band met de verdachte versus rechterlijke onpartijdigheid

Van een rechter wordt niet alleen verwacht dat hij onafhankelijk is (zelfstandig tot zijn oordeel komt), hij moet eveneens onpartijdig zijn (geen onderscheid maken tussen partijen op oneigenlijke gronden). Doordat de rechter een sterke band ontwikkelt met de verdachte neemt het risico op partijdigheid toe. Immers, kenmerkend voor het model van coöperatieve rechtspraak is dat de rechter niet achterover leunt, maar een dialoog met de verdachte aangaat. Een verdachte bovendien, die hij regelmatig ziet omdat er sprake is van rechterlijk toezicht. Het is dan ook logisch en onvermijdelijk dat een rechter bepaalde sympathieën en antipathieën ontwikkelt. Veel meer dan in een reguliere setting zal hij moeite hebben deze buiten beschouwing te laten. Een voorbeeld, wederom afkomstig van het San Francisco Drug Court.

²³⁴ Lane 2003:983-985

²³⁵ Interview Armando Miranda, San Francisco Drug Court

²³⁶ Interview Susan Breall, San Francisco Drug Court

²³⁷ Lane 2003:975-976

²³⁸ Ibid., p.972-975

De rechter van het San Francisco Drug Court is volgens één van de case managers met name gecharmeerd van extraverte persoonlijkheden. Het feit dat de rechter zo haar voorkeuren heeft, kan door de deelnemers worden waargenomen: "You can pick it up if you are not a favorite." Hier wordt ook gebruik van gemaakt: "Some of them are savvy enough to really understand that and use it in open court." Kortom, volgens deze maatschappelijk werker laat de rechter zich bespelen door de deelnemers aan het drug court. Of dit klopt is de vraag, maar feit is wel dat de rechter haar optreden laat beïnvloeden door de mate van sympathie. Zelf zegt ze hierover, met betrekking tot een van de deelnemers die duidelijk een streepje voor heeft op de rest:

"So he is someone I will take extra time with, I can see that in myself. Or I'll joke a little more with. (...) I don't consider it to be a problem. As long as I am treating everyone with respect and dignity and as long as I am working with everybody."

Maar haar sympathie voor deze persoon maakt dat zij wel érg begaan is met zijn lot en geeft bovendien aanleiding tot een nogal bevoogdende houding. Op het moment dat haar duidelijk is geworden dat de verdachte in kwestie dyslexie heeft, volgt naar haar eigen zeggen de volgende interactie:

"When I first met him, which was really about a year ago I'd say, he... I called him at the end of the calendar because I understood he couldn't read, and you know the only drug problem he has - although he has tested

positive for cocaine, that was probably for selling, because you know, it gets into your system when you hold it in your mouth - but his real drug addiction is to marijuana. He had huge levels of marijuana. And I called him, and said: "Look, my concern about you - and I put you at the end of the calendar because I don't want to talk about it, maybe you feel self conscious or embarrassed in front of any one else in this court room - but you can't read. And I really, if there is nothing else that happens for the time that you are in drug court, I want you to learn to read. Because I think you should be able to read bus signs, you should be able to read directions, you should be able to write your girlfriend or mother a post card, and I want to see that happen for you." And I could tell that he in his own tough way, he appreciated what I was saying to him."

Later realiseert ze zich ten eerste, dat het lang gaat duren alvorens hij redelijk kan lezen en ten tweede, dat het van belang is dat hij een vak leert. Van rechterlijke distantie en onpartijdigheid blijft dan weinig over:

"Okay, so then we got on this new track to send him to Barber College. (...) We took around a little collection and we got some money to send him to Barber College.²³⁹ Because he needed a way to make money, you know other than selling drugs. (...) He is someone who I have invested a whole lot of time in, he is someone who genuinely... you know, I can tell the way he talks to me. (...)He talks to me like (...) he forgets I am a judge, and he is always going "you feel me?", "you feel me?". (...) "I have problems with my Mom now, you feel me judge?" Yeah I feel you!"²⁴⁰

8.5 Conclusie

De beschreven dilemma's maken duidelijk dat een meer extern georiënteerde rechterlijke macht zich soms voor lastige keuzes geplaatst kan zien. Zo kan de dialoog met de samenleving resulteren in verlies van gezag van de rechterlijke macht en aantasting van de neutraliteit van de rechter. Een rechterlijke macht die zich inzet voor rechtshulp dient ervoor te waken de grens van hulp naar advies niet de overschrijden. Maar de zwaarste dilemma's doen zich voor ten aanzien van de problem-solving courts.

Problem-solving courts zijn het logische antwoord op het falend systeem van reguliere rechtspraak. Falend in de zin dat rechterlijke interventies niet leiden tot het beoogde resultaat, namelijk een afname van crimineel gedrag. Falend ook, omdat de raderen van het rechtssysteem dreigen vast te lopen als gevolg van het grote aantal zaken. Als de problem-solving courts waarmaken wat ze beloven, dan kunnen zij - deels - voorzien in een antwoord op deze problematiek. Maar er kleven aan deze aanpak ook risico's die niet zomaar genegeerd kunnen worden. De processuele rechten van de verdachte kunnen in het gedrang komen, omdat het risico bestaat dat zij ondergeschikt worden gemaakt aan therapeutische doeleinden. De advocaat heeft weliswaar als taak de belangen van zijn cliënt zo goed mogelijk te verdedigen, maar dit kan wringen met het belang dat hij heeft bij een goede samenwerking met de andere leden van het problem-solving team. Voorts kan de teamaanpak het voor de rechter lastig maken zijn onafhankelijkheid te bewaren. Als gevolg van de persoonlijke interactie met de verdachte kan het moeilijk

zijn om onpartijdig te blijven.

Nu gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat veel van de beschreven risico's zich ook voordoen binnen de reguliere rechtspraak. Maar bij problem-solving courts zijn deze risico's wel in veel sterkere mate aanwezig. Of de risico's zich daadwerkelijk manifesteren, hangt daarbij tot op grote hoogte af van de persoon van de rechter, de public defender en de officier van justitie en van de krachtsverhouding tussen hen.

²³⁹ De collecte waarover ze spreekt, is een collecte onder de teamleden: "Well, some of us contributed to it."

²⁴⁰ Interview Susan Breall, San Francisco Drug Court.



Slotbeschouwing: relevantie voor Nederland

Dit laatste hoofdstuk staat stil bij de relevantie van court and community collaboration voor de Nederlandse rechterlijke macht. Allereerst komt de vraag aan de orde in hoeverre er in Nederland aanleiding bestaat voor soortgelijke initiatieven. Daarom gaat paragraaf 9.1 in op de veronderstelde kloof tussen rechterlijke macht en samenleving in Nederland. Duidelijk zal worden dat hoewel meer kennis nodig is over de precieze aard van die kloof, er zeker reden is voor een meer extern georiënteerde opstelling van de Nederlandse rechterlijke macht. Geïnspireerd door de Californische ervaringen kunnen vier verschillende manieren worden onderscheiden om hieraan invulling te geven: de luisterende rechter, die probeert te begrijpen wat er in de samenleving leeft (paragraaf 9.2); de educatieve rechter, die de kennis over de rechtspraak onder de justitiabelen en de bevolking vergroot (paragraaf 9.3); de faciliterende rechter, die de toegang van de burger tot de rechtspraak vergemakkelijkt (paragraaf 9.4); en de probleemoplossende rechter, die in samenwerking met ketenpartners de onderliggende problematiek van crimineel gedrag adresseert (paragraaf 9.5). Het hoofdstuk sluit af met een aantal vraagstukken waarmee de Nederlandse rechterlijke macht zal worden geconfronteerd als de Nederlandse rechter zich meer onder de mensen begeeft.

9.1 Inspirerend voorbeeld

In het kader van court and community collaboration (ccc) zijn tal van activiteiten ontplooid. Wat zij gemeen hebben, is het streven om de maatschappelijke responsiviteit van de rechterlijke macht te vergroten. In de voorliggende hoofdstukken zijn deze activiteiten beschreven. De vraag dringt zich op wat wij hiervan in Nederland kunnen leren. Weliswaar zijn de Californische samenwerkingsinitiatieven deels te beschouwen als typisch Amerikaanse reacties op Amerikaanse toestanden, maar tegelijkertijd kunnen de initiatieven worden gezien als een poging van de rechterlijke macht om het hoofd te bieden aan problemen die ook herkenbaar zijn voor Nederland. De beschrijving van activiteiten in de voorliggende hoofdstukken kan dan ook dienen als inspiratiebron voor vertegenwoordigers van de Nederlandse rechterlijke macht en hen op ideeën brengen om te komen tot meer externe oriëntatie in ons land. Dit geldt niet alleen voor concrete activiteiten, maar ook voor het enthousiasme en de creativiteit waarmee nieuwe ideeën in

Californië worden opgepakt en uitgevoerd. In dit hoofdstuk zal ik de relevantie voor Nederland nog wat explicieter aan de orde stellen.

9.2 De Nederlandse kloof

De aanleiding tot court and community collaboration werd gevormd door het (gepercipieerde) gebrek aan vertrouwen van de Californische bevolking in de rechtspraak en het streven om de kloof tussen beide te verkleinen. Ook de Nederlandse rechterlijke macht is van mening dat meer externe oriëntatie gewenst is om te kunnen voldoen aan maatschappelijke kwaliteitseisen en de relatie met de samenleving te verbeteren. In zijn eerste jaarverslag tekende de Raad voor de rechtspraak op:

“De rechtspraak vervult een belangrijke rol in de samenleving, maar wordt door buitenstaanders vaak gezien als een gesloten bastion. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de groeiende belangstelling voor rechtspraak en de toenemende juridisering, vragen om meer openheid en toegankelijkheid.”²⁴¹

Inderdaad is het bestaande beeld dat uit de media naar voren komt niet rooskleurig. Als we Vrij Nederland mogen geloven, vormen rechters een gesloten gilde, werken ze in een ivoren toren en voelen ze de alom heersende angst voor criminaliteit en terrorisme niet aan. Kijkend naar het imago in de media kwalificeert het opinieblad de beroepsgroep als gesloten, arrogant en wereldvreemd.²⁴² Wetenschappers bevestigen het beeld van een rechtelijke macht die het contact met de samenleving kwijt is.²⁴³ Het recht zou zich in een ‘overtuigingscrisis’ bevinden²⁴⁴, meer en meer het domein worden van een kleine professionele elite en vervreemd raken van het dagelijks leven.²⁴⁵ Van de rechterlijke macht wordt dan ook in toenemende mate een meer responsieve houding verwacht. Huls verwoordt dit als volgt: “De formele terughoudendheid die thans nog dominant is, moet plaats maken voor actieve betrokkenheid en maatschappelijke verantwoording.”²⁴⁶

Ondanks dit algemeen geaccepteerde beeld van de kloof tussen de rechterlijke macht en de samenleving is empirisch onderzoek op dit terrein schaars.²⁴⁷ Mede hierom is het recente onderzoek van Elffers en De Keijser naar het beeld van strafrechters en publiek over de kloof tussen rechterlijke macht en samenleving van belang. Wat blijkt? Er bestaat volgens deze studie weliswaar een kloof - “rechters achten zichzelf responsiever dan het volk ze acht” - maar tegelijkertijd concluderen de onderzoekers:

“De Nederlandse bevolking vraagt geenszins in meerderheid om rechters die zich meer gelegen laten liggen aan wat de publieke opinie vindt. Men vindt – descriptief – weliswaar dat de rechters enigszins geïsoleerd staan van wat er speelt in de samenleving, maar men acht dat ook juist en inherent aan de taak van de rechter.”²⁴⁸

Hoewel dit niet de conclusie rechtvaardigt dat er geen behoefte is aan meer responsieve rechters – responsiviteit kan immers ook inhouden dat rechters beter uitleggen waarom zij tot een bepaald oordeel komen – maakt het onderzoek van Elffers de Keijser wél duidelijk dat we minder weten van de veronderstelde kloof dan we soms aannemen. Welke eisen stelt de maatschappij aan het functioneren van de rechterlijke macht en op welke punten behoeft de relatie tussen de rechterlijke macht en de samenleving verbetering? Wordt de kloof veroorzaakt door een gebrek aan kennis of is er sprake van normatieve verschillen in de opvattingen van de rechterlijke macht en de bevolking? Rechters zijn van mening dat het eerste het geval is: dat de kloof wordt veroorzaakt door een gebrek aan kennis bij de bevolking en dat er geen sprake is van “diepgaande verschillen van mening tussen rechter en samenleving over de beoordeling van criminaliteit en straffoemeting.”²⁴⁹ Maar het zou geen kwaad kunnen om deze veronderstelling aan een praktijktoets te onderwerpen.²⁵⁰ Om te beginnen zou de rechterlijke macht haar oor bij de samenleving te luister kunnen leggen.

²⁴¹ Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2002:21

²⁴² Vrij Nederland, 11 oktober 2003

²⁴³ Dergelijke kritiek geldt overigens niet alleen de rechterlijke macht. Meer algemeen geldt dat de laatste decennia de houding van de samenleving tegenover personen die met gezag en autoriteit bekleed zijn veel kritischer is geworden. Dit vraagt om publieke instituties die, veel meer dan voorheen, rekening houden met de wensen en behoeften van die samenleving. “Today’s environment demands institutions that are extremely flexible and adaptable. It demands institutions that are responsive to their customers, offering choices of nonstandardized services, that lead by persuasion and incentives rather than commands. (...) It demands institutions that empower citizens rather than simply serving them.” Osborne & Gaebler, 1992

²⁴⁴ Hertogh, 2002

²⁴⁵ Griffiths 1989, in Hertogh, 2002:38

²⁴⁶ Huls, 2004:74

²⁴⁷ Wel toont de Justitie Issue Monitor aan dat slechts 27 procent van de bevolking vindt dat de rechterlijke macht voldoende aansluit bij de samenleving en dat 54 procent vindt dat dit niet het geval is. Van der Doelen, 2003:143

²⁴⁸ De Keijser, Van de Bunt & Elffers, 2003:80

²⁴⁹ Elffers en De Keijser, 2004:80

²⁵⁰ Dit is onlangs ook bepleit door De Groot-Van Leeuwen in haar inaugurele rede. De Groot-Van Leeuwen, 2005

9.3 De luisterende rechter

De rechterlijke macht in Nederland is zeer terughoudend in het betrekken van de burger bij de rechtspraak. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Nederlandse systeem vrijwel geen lekeninbreng kent en dat Nederland één van de weinige landen is waar geen enkele vorm van juryrechtspraak bestaat. Hoewel dit volgens Malsch²⁵¹ een extra argument is om aandacht te besteden aan de feedback van niet-professionele procesdeelnemers en geïnteresseerde leken, gebeurt dit slechts op zeer beperkte schaal. Dit leidt bij Witteveen tot de conclusie:

“Het is bepaald opvallend dat organisaties van rechtzoekende burgers in geringe mate in de discussie en besluitvorming zijn betrokken. Burgers doen in ons land niet actief mee met de dialoog over de rechtspraak van de toekomst, omdat zij daartoe niet worden uitgenodigd en uitgedaagd. Het gevolg van de weinig interactieve aanpak op dit punt is dat er ook zo goed als niets bekend is over wat de verwachtingen, de behoeften, de tevredenheid en de klachten van burgers zijn.”²⁵²

Lekenparticipatie in de rechtspraak kan worden gezien als één van de meest vergaande vormen van ‘luisteren naar de samenleving’.²⁵³ Daarbij wordt als één van de voordelen gepresenteerd dat door de discussie met leken, professionele rechters veel beter begrijpen “welke elementen van het proces bij de burger vragen oproepen.”²⁵⁴ Maar het idee van lekenrechtspraak krijgt geen warm onthaal binnen de rechterlijke macht; rechters klagen al over het gebrek aan kennis van rechter-plaatsvervangers en het feit dat laatstgenoemden zo vaak bij de hand moeten worden genomen. Veel rechters vinden het dan ook “eenvoudigweg

ondenkbaar (...) dat niet-juristen in het systeem zouden kunnen functioneren.”²⁵⁵

Minder vergaande vormen van maatschappelijke consultatie zijn wel denkbaar. In dit verband leveren de ervaringen in Californië een aantal belangrijke lessen op. Ten eerste dat het van groot belang is om vooraf goed te bedenken waarover men de mening van de samenleving wil horen. In Californië dacht men hier veel te gemakkelijk over. Men had het idee dat als men de bevolking uit zou nodigen voor een discussie, als vanzelf een betekenisvol gesprek zou ontstaan. Dit is naïef; zonder een goede voorbereiding en een duidelijke agenda is de dialoog met de samenleving gedoemd te mislukken. Daarnaast moet de rechterlijke macht bereid zijn om ook daadwerkelijk iets met de resultaten te doen. Mensen om hun mening vragen en er vervolgens niets mee doen, draagt weinig bij aan het vertrouwen in de rechtspraak, integendeel. Bovendien wint de maatschappelijke consultatie aan kracht als alle relevante publieksgroepen zijn betrokken: het brede publiek, rechtzoekenden, grootgebruikers en professionals. Vooral het brede publiek is lastig te bereiken, zo weten we uit Californië. Maar tegelijkertijd werd de directe interactie met het publiek wel de meest waardevolle manier van maatschappelijke consultatie gevonden. Ten opzichte van Californië zou een meer zorgvuldige organisatie ten behoeve van het Nederlandse consultatieproces al voor veel verbetering kunnen zorgen. Aan publieksbijeenkomsten zou een lokaal onderzoek in de wijken vooraf kunnen gaan, waarbij een representatief deel van de bevolking naar hun mening over de rechtspraak wordt gevraagd. Een dergelijk voorstel doet De Groot-van Leeuwen ook in haar inaugurele rede.²⁵⁶ Deze consultatie zou gevolgd kunnen worden door publieksbijeenkomsten waarbij

degenen die aan het onderzoek hebben deelgenomen worden uitgenodigd om met de rechterlijke macht in gesprek te gaan.

9.4 De educatieve rechter

Evenals in Californië maakt de rechterlijke macht in Nederland zich zorgen om het kennisniveau van de burgers over rechtspraak. Daar is ook wel reden toe. Zo brengt Van Koppen in zijn inaugurele rede naar voren dat 7 procent van de Nederlanders denkt dat bij moord een jury beslist over de schuld van de verdachte.²⁵⁷ Teneinde de kennis onder de bevolking te vergroten, worden door de Nederlandse rechterlijke macht reeds de nodige initiatieven ondernomen. Zoals in Californië bezoeken rechters scholen en geven zij lezingen. Ook de open dag die de rechterlijke macht in december 2002 samen met het openbaar ministerie organiseerde, had tot doel de kennis over het justitiële systeem en de rechtspraak te vergroten.²⁵⁸

Maar het is de vraag of de rechterlijke macht op een ‘slimme’ manier te werk gaat. In Californië hebben we gezien dat sommige rechters twifelen aan het nut van open dagen, lezingen en schoolbezoeken omdat het bereik hiervan noodzakelijkerwijs klein is. Als reactie hierop zijn initiatieven ontwikkeld die gebruik maken van intermediairs zoals leraren in de ‘teach-the-teachers’-aanpak. Ook worden door de rechterlijke macht initiatieven genomen om

samen met scholen onderwijspakketten samen te stellen en educatieve cd-roms te ontwikkelen. Ook in Nederland zouden dergelijke ‘slimme’ activiteiten ontwikkeld kunnen worden om kennis op een zo efficiënt mogelijke wijze te verspreiden en het bereik te optimaliseren. Zo zou de rechterlijke macht er voor kunnen ijveren om ‘rechtspraak’ onderdeel te laten vormen van het curriculum over staatsinrichting en hieraan zelf (mede) invulling kunnen geven.

Een van de meest voor de hand liggende intermediairs is de journalistiek. Immers, het publiek is voor informatie over het functioneren van de rechterlijke macht in grote mate afhankelijk van de berichtgeving door de media. In Californië vindt de rechterlijke macht dat men de mogelijkheden van samenwerking met de media te veel onbenut laat, vooral als gevolg van over en weer bestaand wantrouwen en onbegrip. De Nederlandse rechterlijke macht zou hiervan kunnen leren door juist wel actief de samenwerking met de media te zoeken. Daarbij zal het vaak nodig zijn het kennisniveau van journalisten te vergroten. Uit onderzoek van Malsch blijkt dat bijna de helft van de journalisten de rechterlijke taal ter zitting niet begrijpt en ongeveer driekwart van hen de vonnissen moeilijk te begrijpen vindt.²⁵⁹ Willen rechterlijke beslissingen goed over het voetlicht komen, dan is evenwel een eerste vereiste dat de journalistiek juist en begrijpelijk verslag doet.²⁶⁰ Het goed equiperen van journalisten is daarmee ook in het belang van de rechterlijke macht.

²⁵¹ Malsch, 2002:137

²⁵² Witteveen, NJB, 2002/16

²⁵³ De discussie hierover is onlangs aangezwengeld door de VVD. Zie: Projectgroep veiligheid en criminaliteitsbestrijding, Samenwerkingsverband van VVD-partijcommissies voor politie, justitie en binnenlandse zaken, 2004

²⁵⁴ Projectgroep veiligheid en criminaliteitsbestrijding, Samenwerkingsverband van VVD-partijcommissies voor politie, justitie en binnenlandse zaken, 2004:26

²⁵⁵ Van de Bunt, De Keijser & Elffers, 2004:29

²⁵⁶ De Groot-Van Leeuwen, 2005

²⁵⁷ Van Koppen, 2003

²⁵⁸ Tijdens de open dag zijn zittingen nagespeeld door rechters, officieren van justitie, griffiers en advocaten. In sommige rechtbanken werden ook bezoekers uitgenodigd om deel te nemen aan het rollenspel.

²⁵⁹ Malsch, 2004:65

²⁶⁰ Dat een goede samenwerking tussen de rechterlijke macht en de media zeker tot de mogelijkheden behoort, bewijst het gezamenlijk initiatief van het Dagblad van het Noorden en de rechtbanken van Assen en Groningen. Sinds 2003 bezoekt een door het Dagblad geselecteerde lezersjury strafzittingen in deze twee rechtbanken. Uit een evaluatie blijkt dat bij 70 procent van de juryleden door deelname aan het project, het beeld van het rechtssysteem is veranderd. Wat nog niet is onderzocht, maar impliciet wel wordt verondersteld, is dat niet alleen de juryleden maar ook de krantenlezers genuanceerder tegen strafzaken aan gaan kijken. Zie <http://www.dvhn.nl>

9.5 De faciliterende rechter

In Nederland ontstaat steeds meer consensus over het uitgangspunt justitiabelen meer keuzevrijheid te geven en zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor de wijze waarop de procesgang verloopt.²⁶¹ Dit blijkt uit het feit dat alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation, meer en meer als een volwaardig alternatief voor rechtspraak worden gezien. En ook het verhogen van de competentiegrens van de kantonrechter in 1999 impliceert dat een meer rechtzoekenden de mogelijkheid krijgen om zonder verplichte procesvertegenwoordiger, hun zaak voor de rechter te brengen.²⁶²

Van rechtzoekenden kan echter lang niet altijd worden verwacht dat zij zelf de weg vinden. In Californië probeert de rechterlijke macht de rechtzoekende te helpen via Self-Help Centers en hulp door Family Law Facilitators. Nederland kent een lange traditie van rechtshulp en het systeem heeft zelfs een tijd gegolden als “the best legal aid system in the world”.²⁶³ Ook thans wordt de kwaliteit van de rechtshulp hoog ingeschat.²⁶⁴ Zo stelt Huls vorig jaar in Rechtshulp:

“Er is voldoende aanbod op de ‘grote’ rechtsgebieden van de gefinancierde rechtbijstand, te weten strafrecht en personen- en familierecht. Het bereik van de bestaande wettelijke voorziening heeft in vergelijking met andere landen een ruime dekking.”²⁶⁵

Wat betreft de aard van de hulp is het voor de Nederlandse rechterlijke macht dan ook weinig interessant om te kijken naar wat er in Californië gebeurt. Maar wat betreft de wijze van aanbidding ligt dit anders.

De Californische rechterlijke macht heeft enorm geïnvesteerd in informatieverstrekking en interactie via het internet. Het betreft een laagdrempelige wijze van hulp, die bovendien tegen lage kosten gerealiseerd kan worden. Het bereik is groot, hoewel er rekening mee gehouden dient te worden dat niet iedereen toegang heeft tot internet. Ook blijkt uit onderzoek naar de ervaringen van de self-represented litigants in Californië dat zij het meest gebaat zijn met directe hulp door een stafmedewerker; de waardering voor persoonlijke hulp laat die voor hulp door middel van geschreven materiaal ver achter zich. Facilitering van de rechtzoekenden door middel van internet is dan ook vooral geschikt als eerste bron van informatie. Een ander voor Nederland interessant aspect van de Californische vormgeving van rechtshulp is de nadrukkelijke aandacht die wordt besteed aan etnische minderheden en anderstaligen. Voorts is opmerkelijk dat rechtshulp binnen de rechtbank wordt aangeboden. De rechtbank wordt daarmee niet alleen een plaats waar conflicten worden beslecht, maar ook een instantie waar men naar toegaat voor informatie en voorlichting. Dit maakt het bezoek aan een rechtbank laagdrempeliger. Mede daarom is het experiment in Rotterdam interessant, waar binnen de muren van de rechtbank een ‘verwijscounter’ van het Juridisch Loket zal worden ondergebracht. De bedoeling is dat de hulpzoekenden die de rechtbank bezoeken, direct de dienstverlening van het Loket aangeboden krijgen. Ook kan ter plekke worden doorverwezen naar een mediator, een advocaat of andere instantie. Hierdoor kan op snelle en adequate wijze de vervolg(rechts)bijstand worden ingeroepen.²⁶⁶

9.6 De probleemoplossende rechter

Van de besproken initiatieven in het kader van court and community collaboration, zijn de problem-solving courts verreweg het meest vernieuwend. Als we kijken naar de aanleiding voor deze alternatieve vorm van rechtspraak, zijn er duidelijke parallellen met de Nederlandse situatie. Ook in Nederland is er meer en meer sprake van een terugtrekkende overheid die geen geld over heeft voor ‘softe’ benaderingen. En ook in Nederland gaat dit gepaard met een politiek klimaat waarin de ‘harde aanpak’ populair is. Tegelijkertijd zijn de rechters teleurgesteld over hun inzet. Zij zien steeds dezelfde veelplegers terug in hun rechtszaal.²⁶⁷ Dit plaatst de rechter in een spanningsveld. Hij is bij uitstek degene die geroepen is rekening te houden met ‘de persoon van de verdachte’ en diens toekomst als volwaardig lid van de gemeenschap. Maar als zijn repertoire beperkt is tot vonnissen zonder gevolg, ontstaat een klimaat waarin hij op zoek zal gaan naar nieuwe wegen. En problem-solving courts, die dwang met behandeling combineren, zouden daarbij een alternatief kunnen zijn.

De vraag is of de problem-solving courts in het Nederlandse rechtssysteem passen. Op het eerste gezicht lijkt dit niet het geval te zijn. Met name de mogelijk negatieve consequenties voor de processuele rechten van de verdachte en de mogelijke aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zullen in ons land zwaarder wegen dan bij de meer pragmatisch ingestelde Californische rechterlijke macht. In het onderstaande volgen twee voorbeelden waaruit echter blijkt dat ook in ons rechtssysteem de problem-solvingaanpak niet geheel vreemd is.

De familierechter

In de bundel ‘Het domein van de rechter’ gaat Van den Broeke in op de bemiddelende rol die de Raad voor de Kinderbescherming in het familie- en jeugdrecht in het verleden dikwijls op zich nam. De Raad voor de Kinderbescherming is hiermee gestopt, omdat de minister van Justitie hiervoor niet langer financiële middelen ter beschikking stelt. Het gevolg is dat de rechter zelf tot bemiddeling overgaat, “hoewel dat niet primair tot het rechterlijk takenpakket behoort.”²⁶⁸ Hij zou zich hiertoe welhaast gedwongen zien, aangezien een rechterlijke uitspraak die niet de instemming van beide partijen heeft, het risico met zich meebrengt dat het conflict op de spits wordt gedreven of de rechterlijke beslissing niet wordt nagekomen.

“De rechter ziet zich daarom genoodzaakt om met partijen in gesprek te treden. Door een bepaalde vertrouwensband met hen op te bouwen kan hij zich een beter beeld vormen van de achtergronden en de situatie van de ouders, met als doel het vinden van een zeker gemeenschappelijk draagvlak. De kans op naleving van zijn uitspraak wordt daarmee vergroot, en de belangen van het kind komen niet op de tocht te staan. De rechterlijke taakuitoefening in het familie- en jeugdrecht raakt daarom aan hulpverlening, en gaat verder dan geschillenbeslechting.”²⁶⁹

Het is opmerkelijk dat bij de beschrijving van de rol van de rechter in dit citaat een aantal karakteristieke kenmerken van rechterlijk optreden in problem-solving courts wordt benoemd: de rechter die in gesprek gaat met partijen, de rechter die een vertrouwensband met de justitiabele opbouwt, en bovenal dat de taakin-vulling van de rechter dicht in de buurt komt van hulpverlening.²⁷⁰

²⁶¹ Van der Doelen, 2003:18

²⁶² In 1999 is de competentiegrens van de kantonrechter verhoogd van vijf- naar tienduizend gulden.

²⁶³ Deze kwalificering is afkomstig van Clinton Bamberger, uit Rechtshulp 1989, nr. 10

²⁶⁴ Zie Van Velthoven & Ter Voert, 2004, met name pagina 191

²⁶⁵ Huls, 2004a

²⁶⁶ Jaarplan Raad voor Rechtsbijstand, 2004

²⁶⁷ Recent onderzoek van het WODC toont aan dat vier jaar na ontslag uit de penitentiaire inrichting ongeveer 66 procent opnieuw wordt vervolgd wegens het plegen van enig misdrijf. Wartna e.a., 2005:4

²⁶⁸ M. Van den Broeke, 2004:11

²⁶⁹ Ibid., p.12

²⁷⁰ Van den Broeke concludeert op basis hiervan, dat “[h]et beter zou zijn als de rechter een beroep zou kunnen doen op andere instanties die in deze gevallen een bemiddelende c.q. hulpverlenende rol zouden kunnen spelen.” (Van den Broeke, 2004:12) De vraag is of zij hierin gelijk heeft. Onder de praktijkbeoefenaren van de problem-solving courts in Californië leeft juist de overtuiging dat het rechterlijk gezag een cruciale rol speelt in het bevorderen van normconform gedrag.

De maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD)

De ISD-maatregel is per 1 oktober 2004 van kracht geworden. De strafrechter krijgt met de ISD-maatregel de mogelijkheid om stelselmatige plegers van misdrijven voor langere tijd, maximaal twee jaar, te laten opsluiten. Naast bescherming van de samenleving is de maatregel erop gericht de oorzaken van crimineel gedrag te behandelen. Het ministerie van Justitie verwoordt dit als volgt:

“Om te voorkomen dat de daders na een korte vrijheidsstraf weer snel op straat staan, is een andere aanpak nodig: een persoonsgerichte aanpak in plaats van een zaaksgerichte aanpak. Dit betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de afzonderlijke delicten, maar dat het totale criminele verleden van de verdachte in beeld wordt gebracht. Met een persoonsgericht dossier krijgt de rechter een beter beeld van de stelselmatige dader. De nieuwe maatregel tot plaatsing in een ISD biedt de rechter de mogelijkheid om zeer actieve veelplegers langer (tot maximaal twee jaar) van hun vrijheid te beroven. Kenmerk van een maatregel is dat deze in het teken staat van beveiliging en behandeling en niet, zoals bij een straf, op leedtoevoeging. Doel van de ISD-maatregel is de beveiliging van de maatschappij aan de ene kant en de mogelijkheid van gedragsbeïnvloeding van de betrokkenen teneinde het risico van recidive te verkleinen aan de andere kant.”²⁷¹

Persoonsgerichte aanpak, behandeling, gedragsbeïnvloeding teneinde recidive te verminderen: stuk voor stuk kenmerken van de aanpak in problem-solving courts. Het profiel van de verslaafde veelpleger, een relatief groot deel van de doelgroep, is vrijwel identiek aan dat van de deelnemers aan de Californische drug courts:

“De verslaafde veelpleger (harddrugs, alcohol en/of gokken) is doorgaans een inbreker, die zich uitsluitend met vermogenscriminaliteit bezighoudt. Per delict maakt hij relatief veel schade, terwijl de buit relatief gering is. Hij pleegt veel strafbare feiten, waaronder winkeldiefstallen, en wordt ook relatief vaak aangehouden. Hij is bijna altijd werkloos en leeft vaak zonder vaste woon- of verblijfplaats. Ook is het percentage allochtonen relatief hoog. Veel drugsgebruikende veelplegers hebben ook psychische problemen. Daders uit deze groep zijn op jonge leeftijd begonnen met drugsgebruik en het plegen van delicten.”²⁷²

Een andere overeenkomst met problem-solving courts is de nadruk die wordt gelegd op goede ketensamenwerking en op betrokkenheid van hulpverleners.

“Goede afspraken tussen justitieorganisaties en koepelorganisaties van zorgvoorzieningen en lokale overheden over de wederzijdse verantwoordelijkheden en over taakafbakening zijn onontbeerlijk. Binnen de strafrechtketen heeft het Openbaar Ministerie daarbij de regisserende rol. (...) Om te voorkomen dat iemand weer delicten pleegt, moet aandacht worden besteed aan huisvesting, zorg, arbeid en inkomen. De aansluiting tussen justitiële en maatschappelijke voorzieningen is van essentieel belang en moet daarvoor optimaal zijn.”²⁷³

Kortom, de ISD-maatregel vertoont zeer grote overeenkomsten met een problem-solvingaanpak. Een formeel verschil is dat de keuze voor ISD niet vrijwillig is, dat wil zeggen: de rechter bepaalt of de maatregel wordt opgelegd, ongeacht of de verdachte het hiermee eens is of niet (de hulpverlening die onderdeel uitmaakt van de ISD vindt overigens wel plaats op vrijwillige basis). Maar hét grote

verschil met problem-solving courts is dat bij de ISD-maatregel de coördinerende en controlerende rol van de rechter ontbreekt.

Deze twee voorbeelden – de bemiddelende rol van de familierechter en de ISD-maatregel voor (verslaafde) veelplegers – maken duidelijk dat het concept van problem-solving niet zomaar als een onbruikbaar concept voor de Nederlandse rechtspraak van de hand kan worden gewezen. Sterker nog, men past wellicht al meer problem-solving-technieken toe dan men zich realiseert.

Wederom houden de Californische ervaringen belangrijke lessen in - indien de Nederlandse rechterlijke macht zou besluiten verdere stappen op de weg van coöperatieve rechtspraak te zetten. Een eerste les is dat deze vorm van rechtspraak onder sommige rechters veel weerstand op zal roepen. Evenals in Californië zullen er rechters zijn die vinden dat samenwerking met ketenpartners de rechterlijke onafhankelijkheid aantast. Ook de mogelijk negatieve consequenties voor de processuele rechten van de verdachte zullen in Nederland zwaarder wegen. In plaats van mogelijke bezwaren weg te wuiven (zoals in de Verenigde Staten gebeurt) of coöperatieve rechtspraak geheel van de hand te wijzen, zou het interessant zijn te onderzoeken of het mogelijk is de kansen die problem-solving courts bieden te realiseren en de risico's tegelijkertijd te beheersen.

Een andere belangrijke les is dat experimenten met problem-solving courts gepaard dienen te gaan met gedegen onderzoek naar de effecten van deze vorm van rechtspraak. In Californië (en in de Verenigde Staten in het algemeen) is dit slechts mondjesmaat gedaan, waardoor na ruim tien jaar van experimenten met problem-solving courts, nog steeds geen helder beeld bestaat over de effectiviteit ervan.

9.7 Tot slot

De bedoeling van dit rapport is om de discussie in Nederland over een meer extern georiënteerde rechterlijke macht te stimuleren en te voorzien in praktische voorbeelden over hoe hieraan vorm gegeven kan worden. Natuurlijk passen niet alle initiatieven naadloos in de Nederlandse context, maar gezien de in dit hoofdstuk beschreven parallellen tussen de Nederlandse en de Californische situatie kan geconstateerd worden dat er zeker aanknopingspunten zijn. Ook in Nederland is er sprake van een kloof tussen de rechterlijke macht en de samenleving, ook hier is onvoldoende bekend wat nu precies de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het rechtssysteem zijn. Er is, zo wordt in dit hoofdstuk betoogd, ook in ons land voldoende aanleiding om te kijken op welke wijze de rechter responsiever kan worden.

Daarbij is het zeker niet zo dat de Nederlandse rechterlijke macht vanuit het niets moet starten. De afgelopen jaren zijn reeds (voorzichtig) stappen op deze weg gezet. Zo maakte het thema 'externe oriëntatie' onderdeel uit van het 'Project Versterking Rechterlijke Organisatie'.²⁷⁴ Maar als de Nederlandse rechterlijke macht verder wil gaan op de ingeslagen weg, dan dient zich wel een aantal fundamentele vraagstukken aan.

De eerste vraag, die ook al eerder in dit hoofdstuk is benoemd, heeft betrekking op de aard van de kloof tussen de rechterlijke macht en de samenleving. De kloof wordt door velen verondersteld, is ook met empirisch onderzoek aangetoond, maar wordt tot op heden niet geproblematiseerd. Is, zoals rechters veronderstellen, een gebrek aan kennis onder de bevolking verantwoordelijk voor de afstand tussen rechterlijke macht

²⁷¹ zie: http://www.justitie.nl/publicaties/brochures_en_factsheets/factsheets/Plaatsing_inrichting_stelselmatige_daders_ISD.asp

²⁷² Factsheet ISD, Ministerie van Justitie.

²⁷³ Factsheet ISD, Ministerie van Justitie

²⁷⁴ Zie het Eindrapport 'Oogsten om te zaaien', PVRO, 2002

en samenleving? Of liggen hieraan meer fundamentele inhoudelijke meningsverschillen ten grondslag. Het antwoord op deze vragen, maakt nogal uit voor de te nemen maatregelen.

Vervolgens is de vraag relevant waar de grenzen liggen van responsieve rechtspraak. Algemeen wordt aangenomen dat het een goede zaak is als de rechtspraak zich heel bewust rekenschap geeft van de relatie met de samenleving waarbinnen zij opereert, de dialoog aangaat met de maatschappij en haar handelen nadrukkelijk beschouwt vanuit de optiek van haar gebruikers. Maar hoe ver dient de rechterlijke macht hierin te gaan? Wanneer worden de grenzen van rechterlijke onafhankelijkheid bereikt? Wanneer staat het 'luisteren' naar de samenleving de rol van de rechterlijke macht als richtinggevende instantie voor maatschappelijk handelen in de weg?

Ook is de vraag aan de orde in hoeverre een meer extern georiënteerde rechterlijke macht verenigbaar is met het streven naar bedrijfsmatigheid. Steeds meer wordt van de rechterlijke macht verlangd dat zij doelmatig functioneert, dat de kosten zo gering en de doorlooptijden zo kort mogelijk zijn. Dit kan botsen met een benadering waarbij de invulling van responsiviteit meer inbreng van de

rechtzoekende of een uitvoerige persoonlijke toelichting op het vonnis vergt. Dit hangt samen met het feit dat in veel gevallen een responsievere rechtspraak eerder een uitbreiding van het rechterlijk takenpakket zal impliceren dan een inperking. Dat laat zich lastig verenigen met een trend waarbij van de rechter wordt verwacht dat hij zich beperkt tot zijn kerntaken.

Tot slot kan de vraag worden gesteld of een soortgelijke aanpak zoals die door problem-solving courts wordt gehanteerd, wenselijk is binnen de Nederlandse rechterlijke macht. Hoe ver kan of wil de Nederlandse rechter gaan in het betrekken van therapeutische overwegingen in rechtspraak? Is er in de Nederlandse context plaats voor een benadering die dwang en behandeling combineert? Hoe ver willen we in Nederland gaan om criminelen te beschouwen als patiënten in plaats van delinquenten? En welk type overtreders is geschikt voor een probleemoplossingsgerichte aanpak?

Een antwoord op deze vraagstukken is niet eenvoudig en kan alleen gegeven worden na grondige discussie binnen de rechtspraak. Maar een rechtspraak die serieus is in haar streven naar meer externe oriëntatie, kan deze vragen niet uit de weg gaan.

Deel II:
Problem-solving courts in actie



Donald P. McCullum Youth Court

Het Donald P. McCullum Youth Court (MYC) bestaat ruim tien jaar en is daarmee één van de eerste youth courts in de Verenigde Staten. Het initiatief tot dit youth court is genomen door een officier van justitie in Alameda county. Deze district attorney constateerde dat in veel gevallen jeugdige overtreeders al verschillende delicten hadden begaan, alvorens zij voor het eerst door justitie ter verantwoording werden geroepen. Volgens hem was dit een slechte zaak, en wel om twee verschillende redenen. Ten eerste, omdat hiervan de impliciete boodschap uitging dat de overtredingen waaraan de jongeren zich schuldig maakten geen serieuze aangelegenheid zouden zijn. Ten tweede, omdat de jongeren vaak al waren afgegleden in het criminele circuit alvorens een serieuze reactie volgde vanuit het strafrechtstelsel. Tezamen met enkele collega officieren van justitie en in samenspraak met de rechtbank van Alameda heeft hij het MYC ontwikkeld. Met dit programma wordt beoogd te voorzien in een snelle en passende reactie op overtredingen door 'first offenders'.¹ De eerste zitting vond plaats in maart 1994. Het budget van het MYC bedraagt (voor het fiscale jaar 2003-2004) \$ 362.635. Op jaarbasis worden er ongeveer 350 jeugdige overtreeders berecht. Het McCullum Youth Court bedient Alameda county waartoe ook de stad Oakland behoort; een stad die in de Verenigde Staten bekend staat vanwege zijn hoge criminaliteit.

1 De filosofie

Het MYC biedt jeugdige overtreeders een alternatief voor het reguliere jeugdstrafrecht. Daartoe maakt het MYC gebruik van het 'restorative justice model' (zie tabel 6.1). Dit betekent allereerst dat de overtreder in kwestie verantwoordelijkheid dient te nemen voor zijn gedrag en daarbij wordt geacht rekenschap af te leggen aan het slachtoffer en aan de gemeenschap. In de tweede plaats probeert het MYC het gedrag van de jeugdige overtreeders te wijzigen door hun zelfvertrouwen en zelfrespect te vergroten, hun communicatievaardigheden te verbeteren en door hen te leren positieve keuzes te maken. Daarnaast heeft het MYC, evenals alle andere youth courts, nog een derde doelstelling: jongeren, overtreeders zowel als niet-overtreders, op een positieve manier kennis te laten maken met het rechtssysteem. De jongeren worden hiertoe als vrijwilligers ingeschakeld tijdens de youth court-zittingen: als jurylid, als officier van justitie, als advocaat van de verdachte, als klerk of als 'bailiff' (ordebewaker in dienst van het Sheriff's Department). Behalve voor de rol van jurylid, komen de overtreeders pas voor deze posities in aanmerking als zij alle componenten van hun straf succesvol hebben afgerond.

Het restauratieve element van youth courts wordt weerspiegeld in de sanctie, die uit een aantal verplichte en een aantal optionele elementen bestaat. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1 Sanctiecomponenten McCullum Youth Court

Verplichte sanctiecomponenten	
Young Men's Advocacy Group	Vier bijeenkomsten van twee uur, waarin de mannelijke overtreeders vaardigheden leren met betrekking tot conflictoplossing, besluitvorming, 'anger management' en waarin wordt geprobeerd hun 'sense of community' te vergroten
óf: Young Women's Advocacy Group	Vier bijeenkomsten van twee uur, waarin vrouwelijke overtreeders praktische vaardigheden worden bijgebracht met betrekking tot het oplossen van problemen, 'anger management' en waarin wordt beoogd hun zelfvertrouwen te vergroten
Jury duty (min. 1 en max. 3)	Op een positieve manier deelnemen aan het rechtssysteem
Taakstraf (min. 5 en max. 60 uur)	Verrichten van onbetaald werk om aan de gemeenschap toegebrachte schade te vergoeden en om een positieve relatie met volwassenen en andere jongeren op te bouwen
Optionele sanctiecomponenten	
Excusbrief	Brief aan de slachtoffers van de overtreding, waarin de overtreder spijt betuigt voor zijn of haar gedrag
Essay	Korte verhandeling, gerelateerd aan het delict, waarin de overtreder wordt geacht te reflecteren op de overtreding, met als doel te leren van gemaakte fouten en positieve doelen voor de toekomst te formuleren
Restitutie	Betaling aan het slachtoffer, teneinde de financiële schade als gevolg van de overtreding ongedaan te maken
Workshops ² : theft awareness class (3 uur) drug and alcohol counseling (6 uur) anger management class (4,5 uur)	Reflectie op de reden van diefstal en inzicht in de schade van diefstal (theft awareness); scholing over effecten van alcohol & drugs en ondersteuning bij afzien van gebruik (drug & alcohol counseling); onderwijs in technieken om negatieve gevoelens op niet-agressieve wijze te uiten (anger management)

Bron: Overzicht van 'sentencing options' als onderdeel van de leerstof voor 'youth attorneys' in training

¹ Onder 'first offenders' worden verstaan: jongeren waartegen door de politie voor de eerste maal proces-verbaal is opgemaakt.

² De workshops worden geleid door derden: professionele hulpverleners.

2 De organisatie

De naam youth court suggereert dat het om een rechtbank, gaat. Dat is waar, maar aan de rechtbankzitting gaat een heel traject vooraf, en volgt een heel uitgebreid traject nadien. De organisatie die daarvoor verantwoordelijk is, draagt óók de naam MYC. Deze organisatie verzorgt de intake van jongeren, voorafgaand aan de zitting, en begeleidt hen nadat zij zijn berecht. Tevens leidt het MYC ten behoeve van de youth-courtzittingen vrijwilligers op tot advocaat en officier van justitie.

De dagelijkse leiding van het MYC is in handen van een directeur, die wordt bijgestaan door een staf van vier medewerkers. Drie van hen zijn case manager, wat betekent dat zij de verantwoording hebben voor een zaak van het begin tot het einde. De vierde stafmedewerker is verantwoordelijk voor de opleiding en begeleiding van vrijwilligers (de 'youth attorneys'). De stafmedewerkers worden bijgestaan door ongeveer tien stagiaires. Daarnaast worden verschillende professionals ingehuurd om de 'young men's group' en de 'young women's group' te leiden; groepsessies die behoren tot de verplichte strafcomponenten (zie tabel 1). Een 18-koppige 'board of directors' ziet toe op het functioneren van het MYC en wordt daartoe bijgestaan door een 'advisory board', bestaande uit de 'Chief of Police' en een 'community network coordinator' van de reclassering. In de 'board of directors' zijn rechters, het openbaar ministerie, de reclassering, de politie, de balie en scholen vertegenwoordigd. De organisatie van het MYC is niet gevestigd in de rechtbank maar heeft zelfstandige huisvesting in het centrum van Oakland. De zittingen van het youth court vinden wel plaats in de rechtbank.

3 De deelnemers

Het MYC kent twee typen deelnemers. De eerste groep bestaat uit overtreders van wie de zaak in het youth court dient. De overtreders bevinden zich in de leeftijdscategorie van 10 tot en met 17 jaar. De meeste deelnemers zijn 15 jaar of ouder (82%). De tweede groep deelnemers bestaat uit vrijwilligers. Zij vervullen tijdens de zittingen van het MYC de rol van jurylid, advocaat van de verdachte, officier van justitie, bailiff of klerk. Deze vrijwilligers worden gerekruteerd uit de lokale highschool-studenten en uit degenen die succesvol hun sanctie hebben af rond.

Wat betreft etnische achtergrond gaat het om een gemengde samenstelling, met een oververtegenwoordiging van het zwarte bevolkingsdeel.³

Tabel 2 Etniciteit deelnemers (2003/2004)⁴

Zwart (African-American)	54%
Latino	7%
Aziatisch	12%
Blank	21%
Multiraciaal	4%
Anders	2%

Bron: Oakland Fund for Children and Youth (OFCY) Final Evaluation Report

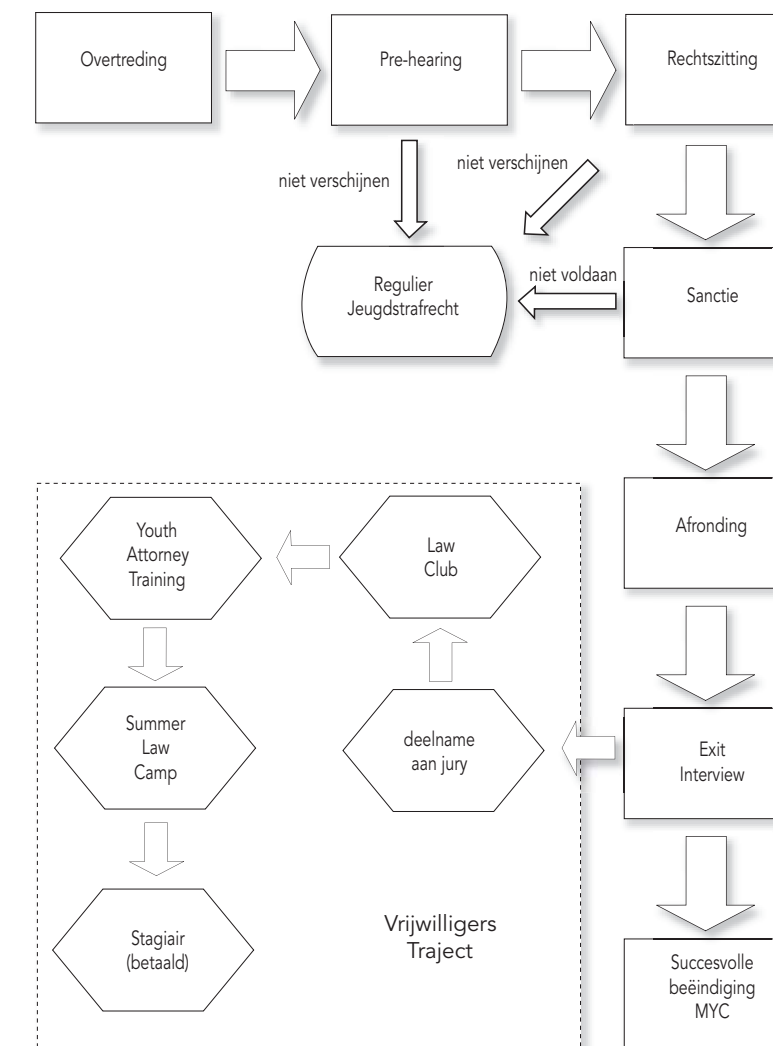
³ Ter vergelijking: In Oakland is in 2000 iets minder dan 40% 'black or African American' volgens de censusgegevens van deze gemeente. Zie: <http://oaklandca.usl.myareaguide.com/census.html>

⁴ Het gaat hierbij zowel om overtreders als om niet-overtreders.

4 Het proces

Het volgende schema geeft een overzicht van de verschillende componenten van het MYC-proces. Dit proces is in het kader van het onderhavige onderzoek intensief bestudeerd. Zo zijn twee cases op de voet gevolgd, werden verschillende rechtbankzittingen bijgewoond en is, onder andere door middel van (participerende) observatie, informatie verzameld over de belangrijkste sanctiecomponenten.

Figuur 1 Stroomschema proces MYC



In het navolgende wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste elementen van het proces. Daarbij wordt één van de cases die van het begin tot het einde is gevolgd gebruikt als illustratie:

De zaak van Peter: delictsituatie.

De veertienjarige Peter is opgepakt voor winkeldiefstal. Tezamen met een aantal vrienden is hij in een supermarkt in de buurt van zijn school betrapt op poging tot diefstal van alcoholische drank ter waarde van \$ 142. Peters vrienden komen niet in aanmerking voor youth court; zij zijn al voor eerdere vergrijpen gearresteerd.

Verwijzing naar MYC

De politie maakt gebruik van een ‘risk assessment form’ om te bepalen of een verdachte in aanmerking komt voor deelname aan het youth court. Om de politiefunctionarissen in het veld te informeren over de werkwijze van het programma, verzorgt de staf van het MYC met enige regelmaat presentaties voor de politie van Alameda county. Voorts is er wekelijks contact tussen een stafmedewerker van het MYC en de betreffende politieorganisaties .

De medewerkers van het MYC kwalificeren het contact met de politie als goed en wordt met betrekking tot de kleinere regio’s (zoals Berkeley, Piedmont en Alameda) zelfs omschreven als “excellent”. De enige problemen die zich voordoen, hebben betrekking op de politie in Oakland. In deze stad heeft de politie, meer dan in de andere regio’s in Alameda county, te maken met een hoge werkdruk. Mede hierdoor verwijst de politie van Oakland niet alle zaken door naar het youth court die hiervoor (in principe) in aanmerking zouden komen. Een medewerker van het MYC:

“Often times Oakland Police counsel and release (reprimand in the field and don’t formally charge the youth) cases that they could actually arrest and refer to MYC. This seems to be due to time constraints and more severe crimes occupying their time.”⁵

Pre-hearing

De eerste echte kennismaking van de verdachte met het youth court vindt plaats tijdens de pre-hearing. Daarvoor is de verdachte reeds telefonisch benaderd door één van de stafmedewerkers. Tijdens de pre-hearing wordt de verdachte op de hoogte gesteld van de achtergrond van het youth court. Verder zet de case manager voor de verdachte de mogelijkheden en de werkwijze van het MYC uiteen, zodat de verdachte aan het einde van de bijeenkomst een goed geïnformeerde beslissing kan nemen over deelname. De pre-hearing vindt niet plaats in een rechtbank maar in het gebouw waar het MYC is gevestigd.

De zaak van Peter: de prehearing. Voor Peter vindt de pre-hearing plaats op een zaterdagmiddag om 14.00 uur. Een stille en afwachende Peter wordt vergezeld door zijn vader. Om te beginnen benadrukt case manager Sarah dat het youth court niet primair gericht is op bestrafing maar werkt volgens het principe van ‘restorative justice’.

Door een overtreding te begaan, heeft Peter het vertrouwen geschaad van niet alleen zijn ouders, maar ook dat van de gemeenschap. “As an offender, you have to restore that trust. And in doing so, you will get support from the people who care for you and want to invest in you.” Daarmee doelt ze allereerst op Peters vader, maar ook op de medewerkers van het youth court. De voorwaarde voor deze steun is dat Peter verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden; deelname aan het MYC voorziet in deze mogelijkheid.

Vervolgens beschrijft Sarah de gang van zaken tijdens een zitting van de rechtbank. Ze legt uit dat de straf wordt bepaald door een jury van leeftijdgenoten, die evenals de officier van justitie en zijn advocaat (ook leeftijdgenoten) vragen aan hem zullen stellen. Op basis van deze rechtszitting zal de jury uitspraak doen over de strafmaat. De uitspraak van de jury is bindend en bestaat uit verplichte en optionele - door de jury nader in te vullen - sanctiecomponenten (zie tabel 1).

Nadat Sarah de sanctiecomponenten uiteen heeft gezet, is het Peters beurt om in zijn eigen woorden te vertellen waarom hij is opgepakt. Nauwelijks hoorbaar, en met zijn blik gericht op de tafel voor hem, mompelt hij wat over “stealing stuff”. Als Sarah aandringt op een uitgebreider verslag, volgt in horten en stoten zijn verhaal. Peter vertelt dat hij tijdens schooltijd met wat vrienden rondhing en dat ze op een gegeven moment besloten om een supermarkt binnen te lopen. Ze hadden niet op voorhand de intentie om dingen te stelen. Eenmaal in de supermarkt vulden ze hun winkelmandje en probeerden hiermee zonder te betalen naar buiten te lopen. Beveiligingsmedewerkers van de supermarkt hielden hen tegen en schakelden de politie in, die hen arresteerde. Vervolgens verwees de politie Peters zaak door naar het youth court. Wanneer Sarah vraagt wat Peter precies heeft gestolen, licht zijn gezicht voor het eerst tijdens het gesprek op. Met een glimlach op zijn gezicht en duidelijk zijn vader trotserend, somt hij de verschillende merken alcohol op die hij en zijn vrienden getracht hadden te stelen.

Sarah constateert dat Peters beschrijving van de overtreding in overeenstemming is met het politierapport. Ze leest vervolgens hardop het politierapport voor en vraagt of Peter zich hierin kan vinden. Dit blijkt het geval te zijn. Ook op de vraag of hij al eerder dingen heeft gestolen, antwoordt Peter bevestigend. Het ging daarbij om soortgelijke zaken en soortgelijke bedragen.

Alvorens Peter de vraag wordt gesteld of hij wil deelnemen aan youth court, maakt Sarah duidelijk dat hij hiermee bepaalde rechten opgeeft, zoals het recht op juridische bijstand door een (professionele) advocaat. Ze geeft echter ook aan dat, als hij kiest voor het traditionele systeem, hij zal worden berecht in een ‘juvenile court’. In dat geval zal de rechter hem waarschijnlijk voorwaardelijk (‘on probation’) vrijlaten en wellicht zal hij worden verplicht om wekelijks te rapporteren aan zijn ‘probation officer’. Ook krijgt hij in dat geval een strafblad. Na Sarahs uitleg besluit Peter deel te nemen aan het youth court. Zijn vader steunt hem hier volledig in: “one hundred procent”. Tot besluit van de pre-hearing ondertekent Peter het volgende ‘consent form’:

“The Donald P. McCullum Youth Court is a diversion program that has been explained to me. I agree not to contest the charges in the police report in order to qualify for MYC. I understand I have the right to seek legal counsel instead of attending the Youth Court. I understand that if I choose to participate in the Youth Court program but fail to appear at the time [date of the hearing] and space specified below [the courthouse where the hearing takes place], my case will be referred to the criminal justice system for prosecution against me. I understand that a jury of peers may impose a sentence upon me, and that if I fail to complete the sentence within a specified time, my case will be referred to the criminal justice system for prosecution against me. I further understand that this diversion option may be withdrawn if review of police records reveals that I am a member of or associate with a youth gang, or have been involved in criminal activity unknown to the arresting officer at the time. I would like to participate in the MYC diversion program.”

⁵ Bron: Correspondentie met één van de case managers van het MYC.

De sfeer tijdens de pre-hearing, die ongeveer een uur duurt, is zeer constructief. De case manager ziet het duidelijk niet als haar taak om Peter terecht te wijzen. In plaats van Peters gedrag te veroordelen, geeft ze aan dat ze er vooral is om hem te helpen zijn toekomst in goede banen te leiden.

Nagenoeg iedereen die de mogelijkheid aangeboden krijgt om deel te nemen aan het youth court, maakt hiervan ook daadwerkelijk gebruik. Wanneer er sprake is van een uitzondering, gaat het volgens de (vorige) directeur van het MYC om kinderen van wie de ouders werkzaam zijn in de advocatuur: zij weten dat 'first offenders' er in het traditionele systeem vaak met een waarschuwing afkomen – dit in tegenstelling tot het beeld dat door de case managers aan de jonge overtreeders wordt meegegeven.⁶

De zitting

Elke eerste en derde woensdag van de maand houdt het youth court zitting in het Wiley W. Manual Court house in Oakland, één van de vijftien rechtbanken van het Alameda superior court. Doorgaans vinden parallelle zittingen in drie rechtszalen plaats, die 's avonds om 18.00 uur beginnen. In elke rechtszaal worden drie tot vier zaken behandeld. De zitting wordt voorgezeten door een volwassen rechter. De rol van deze persoon, die in het dagelijks leven advocaat of rechter is, kan het beste worden omschreven als procesbewaker. Aan het voorzitterschap van het youth court is voor de rechters geen vergoeding verbonden. Elke rechter krijgt voor de zittingen een eigen klerk en bailiff toegewezen. Beide functies worden vervuld door vrijwilligers van het MYC. Tijdens de zittingen zijn ook de case managers aanwezig.

Voorafgaand aan de zitting vindt de instructie van de juryleden plaats door de stafmedewerkers van het MYC. Tegelijkertijd krijgen de advocaten de mogelijkheid om met hun cliënt de zaak te bespreken. De aanwezige ouders worden in een aparte rechtszaal kort voorgelicht over de zitting van die avond, eveneens door stafmedewerkers van het MYC.

Tijdens de zitting presenteren de officier van justitie en de advocaat (beide jeugdige vrijwilligers verbonden aan het MYC) hun zaak aan de jury die tot taak heeft een passende straf voor het gepleegde delict vast te stellen.

De zaak van Peter: onderhoud met de advocaat. Voorafgaand aan de zitting maakt Peter kennis met zijn advocaat, Mary. In het verleden heeft Mary zelf in Peters schoenen gestaan; ze is in het programma ingestroomd als overtreder. Zonder tijd te verliezen aan een formele introductie, opent ze het gesprek met de mededeling dat het youth court Peter de mogelijkheid biedt om zijn kant van het verhaal te vertellen. Om eventuele misverstanden uit de weg te ruimen, benadrukt ze dat hij niet bang hoeft te zijn voor gevangenisstraf, "community service is the worst you can get here". En als een echte professional voegt ze hier aan toe: "Let's hope you get a sympathetic jury." Haar verdediging zal draaien rondom het feit dat Peter schuld bewust is. "You are remorseful, aren't you?", zo vraagt ze op een toon die geen tegenspraak duldt.

In de week voorafgaand aan de zitting heeft Mary Peters zaak voorbereid op basis van het politierapport en Peters schriftelijke schuldbestemming. Haar ontmoeting met Peter gebruikt ze om nog wat extra informatie te vergaren. Zo wil ze weten of Peter restitutie heeft moeten betalen aan de supermarkt. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook wil Mary weten of Peter de diefstal heeft begaan als gevolg van 'peer pressure'. Peter beantwoordt

deze vraag bevestigend: "Yes, that was part of it". Hij voegt hier aan toe dat hij eigenlijk helemaal niet bij de winkeldiefstal betrokken had willen worden. Voorts wil Mary weten of Peter ook door zijn ouders is gestraft. Peter geeft aan dat hij van zijn vader huisarrest heeft gekregen en dat er spullen (zoals computer en televisie) van zijn kamer zijn gehaald.

Uiterlijk is Peter vrij onbewogen. Hij beantwoordt de vragen van zijn advocaat, maar voegt hier uit eigen beweging geen informatie aan toe. Hij maakt dan ook de indruk absoluut niet nerveus te zijn voor de aanstaande rechtszitting. Dit weerhoudt Mary er niet van hem te adviseren om tijdens zijn verklaring in de rechtszaal geen aandacht te besteden aan het aanwezige publiek: "Some people freeze up there". Tot besluit bespreekt Mary de mogelijke sanctiecomponenten. Ze legt uit dat Peter verplicht zal worden om de 'Young Men's Group' te volgen en geeft aan dat hij eveneens een taakstraf opgelegd zal krijgen. In youth court doen zowel de advocaat als de officier van justitie een voorstel aan de jury voor de op te leggen sanctie. Mary zal vragen om 15 uur taakstraf en twee jury duties. Ze geeft Peter geen argumenten hoe ze tot dit voorstel is gekomen, en Peter vraagt niet om uitleg. En even abrupt als het onderhoud tussen Peter en zijn advocaat is begonnen, wordt het ook weer beëindigd.

De voorbespreking biedt de advocaat de gelegenheid om extra informatie te verzamelen over de zaak. Echter, lang niet altijd geeft de verdachte aanvullende informatie, en daar komt bij dat alleen de geroutineerde advocaten erin slagen om de op het laatste moment ingewonnen informatie onderdeel te laten zijn van hun pleidooi. In de praktijk heeft de voorbespreking dan ook vooral de functie van een kennismaking tussen advocaat en verdachte. Hoewel dit voor Peter niet nodig bleek, is het gesprek ook bedoeld om de verdachte op zijn of haar gemak te stellen. Het onderhoud neemt ongeveer een kwartier in beslag.

De zaak van Peter: de behandeling. Nadat de bailiff de zitting heeft geopend, introduceert de rechter zichzelf en de klerk. Vervolgens geeft hij een kort overzicht van de filosofie achter het MYC en bedrukt de voordelen voor de overtreeders:

"By participating in this process, the defendants will not have to face some of the more serious consequences of the traditional justice system, including probation, fines, search conditions allowing peace officers to search their person and their homes without permission, and a juvenile criminal record."

Als de zaak van Peter aan de orde is, vraagt de rechter allereerst de officier van justitie en de advocaat om zichzelf voor te stellen. Vervolgens start hij het proces van 'voire dire'. Voire dire is het selectieproces van de juryleden met als doel tenminste vier juryleden te selecteren die eerlijk en onpartijdig ten opzichte van beide partijen. De rechter stelt de volgende vragen: "Do you personally know the prosecutor, the defense attorney or the defendant?"; "Has a crime like this ever happened to you or a member of your family or a close friend?"; "Have you or a family member or a close friend ever been accused of a similar crime?"; "Have you ever served on a jury before?"; "Are you aware of the facts of this particular case?"; "Do you have feelings for or against the police that might affect your ability to be impartial in this case?" Eén van de acht juryleden kent advocaat Mary en deze persoon wordt door de rechter gevraagd de rechtszaal te verlaten. Dan is het de beurt aan de officier van justitie en de advocaat om hun 'opening statement' te maken. De officier van justitie benadrukt dat Peter, terwijl hij de supermarkt binnenging, de intentie had om te stelen. Peters advocaat benadrukt dat dit niet het geval is en stelt in haar opening statement dat Peter met de winkeldiefstal de grootste vergissing van zijn leven heeft begaan.

⁶ Inderdaad zouden de jonge overtreeders in de meeste gevallen er vanaf komen met een waarschuwing door de politie. Bewust presenteert MYC evenwel het youth court als alternatief voor het reguliere strafrechtssysteem om deelname te bevorderen (zie de beschouwing aan het einde van dit hoofdstuk).

⁷ Alleen wanneer een jurylid de officier van justitie, de advocaat van de verdachte of de verdachte zelf kent, betekent dit automatisch dat deze persoon wordt geëxcludeerd. In de overige gevallen zal de rechter met vervolgvragen proberen vast te stellen of het desbetreffende jurylid in de voorliggende zaak tot een objectief oordeel kan komen.

Ze benadrukt dat Peter spijt heeft van zijn daden; “he is a pretty good kid in a bad situation”.

Vervolgens verzoekt de rechter Peter om plaats te nemen in de getuigenbank. Nadat de klerk de eed heeft afgenomen, vertelt Peter hoe hij samen met twee vrienden een supermarkt binnenliep en met een voornamelijk met drank gevuld mandje, zonder te betalen, de supermarkt uit probeerde te lopen. Hij probeert de jury ervan te overtuigen dat hij helemaal niet van plan was om zaken te stelen: “I did not want to go, but they [his two friends] insisted. That’s all there is to say.”

Voorts worden de juryleden in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen. Ze moeten minimaal één en mogen maximaal twee vragen stellen. De vragen zijn kort en de antwoorden zo mogelijk nog korter. Voorbeelden van de vragen van de jury aan Peter zijn:

- “Do you drink a lot?” -- “No”;
- “How old are you?”-- “14”;
- “Are you aware of the side effects of alcohol?” --“Yes”;
- “Do you consider yourself to be easily persuaded?”-- “Mwahh”.

Ook de officier van justitie en de advocaat krijgen de gelegenheid om vragen te stellen. Zo vraagt de officier van justitie naar de reactie van Peters ouders, wil hij weten of Peter geld bij zich had en of hij wel eens eerder winkeldiefstal heeft gepleegd. Peter antwoordt dat hij een paar dollar bij zich had en – in tegenstelling tot wat hij tijdens de pre-hearing naar voren bracht –zich niet eerder aan diefstal heeft schuldig gemaakt.

Als het de beurt is aan Peters advocaat, vraagt ze hem wat hij vindt van diefstal. Peter zegt dit een foute zaak te vinden. Ook vraagt ze of hij wel eens eerder serieus in de problemen is geweest; dit is volgens Peter niet het geval. Tot besluit vraagt Mary of hij zich extreem onder druk gezet voelde en of hij spijt heeft. Zoals valt te verwachten, beantwoordt Peter beide vragen bevestigend. Gedurende zijn verklaring toont Peter zich vrij onbewogen en, in tegenstelling tot sommige andere verdachten, toont hij zich niet erg schuldbevestigend.

De rechtszitting wordt besloten met de ‘closing arguments’ van de officier van justitie en de advocaat van de verdachte. De officier geeft de jury mee dat het Peters eigen beslissing was om te stelen. Hij stelt dat de advocaat van Peter zal zeggen dat hij een goed iemand is, “but how do we know that he is not going to do it again?”. Hij adviseert de jury de volgende straf: 15 uur taakstaf, één juryduty, deelname aan de young men’s group en een excuusbrief aan de supermarkt.

Mary benadrukt in haar ‘closing arguments’ dat Peter spijt heeft van de diefstal. Ze adviseert de jury dezelfde strafmaat als de officier van justitie, maar maakt de fout om twee jury duties te adviseren in plaats van één, zoals de officier heeft gevraagd.

De vragen die door de jury worden gesteld, zijn erg kort, niet alleen in Peters zaak maar ook in die van anderen. Ze leiden doorgaans niet tot nieuwe inzichten. Een van de verklaringen voor het feit dat de vragen kort en weinig inventief zijn, is de geringe betrokkenheid van de jury: velen van hen zijn enkel en alleen aanwezig omdat jury duty een straf is die aan hen is opgelegd. Lang niet allemaal zien zij deelname aan de jury als een positieve ervaring.

De vragen van de advocaat en van de officier van justitie zijn doorgaans van betere kwaliteit. Zij hebben dan ook al enige tijd het dossier van de politie in bezit en zijn bovendien speciaal voor hun taak getraind. Dit betekent niet dat zij geen fouten maken. Denk aan het feit dat de advocaat van Peter de jury voorstelde om hem twee jury duties te laten vervullen in plaats van één, zoals door de officier van justitie was voorgesteld. Het blijkt voor de jonge ‘attorneys’ lastig om ter plekke te improviseren en af te wijken van de reeds thuis voorbereide tekst.

De zaak van Peter: strafbepaling door de jury. Nadat beide partijen hun zaak hebben gepresenteerd, is het tijd voor de jury om de strafmaat te bepalen. De rechter geeft de leden van de jury de volgende boodschap mee:

“Ladies and Gentlemen of the jury: you have heard the presentation of the attorneys, their sentencing recommendations, the defendant’s statement and the defendant’s answers to your questions. It is not your duty to decide guilt or innocence. Your duty is to consider what you have heard in court today and decide what sentence is appropriate, given the defendant’s conduct. The purpose of the sentence is to repair the damage caused to the victim and the community by the crime and to ensure that the defendant commits no further crimes. (...) In reaching your decision, you must consider all the facts, including whether the defendant’s behavior was intentional or careless. Intentional behavior is worse than careless behavior. Each of you should decide the sentence for yourself. You should not decide any question simply because a majority of jurors favors such a decision.”

De bailiff begeleidt de leden van de jury naar de raadkamer, waar het jury-overleg plaatsvindt. Daarbij is ook een staf lid van MYC aanwezig. Nadat een voorzitter is gekozen, beantwoordt de jury allereerst drie vragen die tot doel hebben de aard en impact van het delict helder voor ogen te krijgen: Welke overtreding is er begaan?; Wie was het slachtoffer?; Op welke manier heeft de gemeenschap schade ondervonden van de overtreding? Vooral deze laatste vraag is interessant. Het antwoord van de jury hierop luidt dat Peter door de winkeldiefstal een slecht rolmodel is voor de jeugd van zijn leeftijd. Ook wordt naar voren gebracht dat diefstal de prijs van goederen verhoogt.

Vervolgens gaat de jury over tot het vaststellen van de strafmaat en besluit naast de verplichte en niet variabele component van deelname aan de ‘Young Men’s Advocacy Group’ het volgende:

- Jury duty. Unaniem vindt de jury dat twee jury duties een gepaste straf is voor Peter.
- Taakstraf. De jury is het er snel over eens dat het aantal uren taakstraf tussen de 20 en 25 uur dient te liggen. Na een lange discussie over 22 of 23 uur wordt besloten tot 22 uur taakstaf.
- Restitutie. Sommige juryleden vinden dat Peter een boete aan de supermarkt moet betalen omdat, zoals één van hen oppert, “the security guard had to take time to chase him.” Een ander vindt dat geen argument, want dat is juist waarvoor beveiligingsbeambten zijn aangesteld: winkeldieven tegenhouden. Men besluit Peter geen boete te laten betalen.
- Excuusbrief en essay. Iedereen is het erover eens dat Peter een brief moet schrijven aan de supermarkt waarin hij zijn excuses aanbiedt. Ook wordt de mogelijkheid van een essay gesuggereerd met als mogelijke onderwerpen ‘using your conscience in the right way’ en ‘what’s right and what’s wrong?’. Degenen die vinden dat een essay schrijven niet gerelateerd is aan de overtreding, hebben de overhand en de jury besluit het bij één excuusbrief te laten.
- Workshops. De jury is van mening dat Peter baat heeft bij een ‘theft awareness class’ en een ‘alcohol awareness class’.

Tot slot formuleert de jury een boodschap die de rechter aan Peter zal meegeven: “Don’t be a follower, be a leader!” Nadat de jury in de rechtszaal is teruggekeerd, leest de klerk op verzoek van rechter het vonnis voor.

Het overleg van de jury verloopt redelijk geordend. Dit is in niet geringe mate te danken aan de aanwezigheid van een stafmedewerker van het MYC. Zij grijpt in wanneer het overleg dreigt vast te lopen en stelt vragen die tot doel hebben de leden van de jury te laten nadenken over hun argumenten. Opvallend is dat de jury zich weinig tot niets gelegen laat liggen aan de

door de officier van justitie en de advocaat voorgestelde straf. In Peters zaak werd hieraan in het geheel niet gerefereerd en dit is eerder regel dan uitzondering.

De zaak van Peter: nabespreking met de case manager. Na afloop neemt Peters case manager Sarah de verschillende strafcomponenten met Peter door. Peter vindt dat hij een eerlijke straf heeft gekregen. Wanneer Peter niet in de buurt is, geeft zijn vader te kennen dat de jury veel strenger is geweest dan hij op voorhand had gedacht. Hij heeft hier geen problemen mee, integendeel: "I love it!" Sarah bespreekt vervolgens de logistieke zaken met betrekking tot de uitvoering van de taakstraf en vraagt naar Peters voorkeur. Peter geeft aan zijn taakstaf in het dierenasiel te willen vervullen. Sarah vindt dit een prima idee en refereert tot besluit aan de boodschap van de jury om een leider te zijn, geen volger.

Het overleg direct na afloop van de zitting wordt door de case managers aangegrepen om afspraken te maken over de uitvoering van de sanctiecomponenten. Dit is een strategisch moment, omdat dan ook de ouder (of een andere volwassen begeleider) aanwezig is. Bovendien stelt het de jongere in staat om direct eventuele vragen over het verloop van het proces of de strafmaat te stellen.

Uitvoering van de sanctiecomponenten

Centraal in de uitvoering van de sanctiecomponenten staan het Young Men's Advocacy Program voor mannelijke en het Young Women's Advocacy Program voor vrouwelijke overtreeders. Beide programma's bestaan uit vier sessies van twee uur en hebben soortgelijke doelstellingen. Het doel van de 'young men's group' is "to teach skills of conflict resolution, decision-making and anger management, and increase awareness of victim and community rights and responsibilities". De 'young women's group' is gericht op "practical approaches to problem-solving, anger management skills, self-esteem development, and the prevention of risky behaviors". Hieronder volgt een korte impressie.

Young men's group

De bijeenkomsten van de 'young men's group' vinden plaats op zaterdagmiddag van 13.00 tot 15.00 uur. In het kader van het onderzoek werd één sessie bijgewoond. Bij aanvang van de bijeenkomst staan drie zakken met cheeseburgers klaar voor de tien deelnemers. De leiding van de bijeenkomst is in handen van Archie, een ex-crimineel die 24 jaar in de 'maximum security'-gevangenis van San Quentin heeft doorgebracht wegens diefstal, kidnapping en verbondenheid aan een drugskartel. De belangrijkste boodschap van Archie is dat hij zijn criminele carrière begonnen is met kleine overtredingen die geleidelijk uitmondde in serieuze criminaliteit. Hij realiseerde zich pas waar hij mee bezig was, toen het al te laat was.

"It may now look cool to steal or smoke weed, but somewhere down the line you will realize your criminal activities are not cool anymore."

De boodschap die hij die middag keer op keer uitdraagt, is dat veel deelnemers aan het MYC niet denken ooit in de gevangenis terecht te zullen komen, maar dat dit minder onwaarschijnlijk is dan zij vermoeden. Hij gebruikt hiervoor de metafoor van 'crime street':

"Crime street is a dead-end street. For a while it may seem as if you are doing okay, but inevitably, this street leads to failure, prison and possibly death."

Archie structureert de bijeenkomst door verschillende aspecten van het leven in de gevangenis te beschrijven. Hij gaat met name in op het gebrek aan privacy en het gebrek aan vrijheid van handelen. Hij vertelt over het geweld tussen gevangenen onderling, over de strijd tussen 'gangs', en over de straffen van de bewakers, zoals eenzame opsluiting.

Tussen de verhalen over het gevangenisleven door heeft hij duidelijk nog een aantal andere boodschappen. Zo moedigt hij de jongens aan doelen te stellen voor hun toekomst. Ook gaat hij in op de schade die diefstal teweegbrengt. Hij laat de jongeren zich voorstellen hoe het zou voelen als er in hun eigen auto zou worden ingebroken of als hun eigen mobiele telefoon zouden worden gestolen. Hij maakt ze bewust dat elke overtreding slachtoffers kent: "There is no such a thing as a victimless crime." Een andere rode draad in zijn verhaal is dat het justitiële systeem een systeem is waar je als eenling nooit tegen opgewassen bent.

"You can never win from the police: they have their cars, their prisons, their guns. (...) You can never win from the people of the United States of America. Remember, in a trial it is the people of the US of A versus you."

Door overtredingen te begaan, wordt bovendien 'het systeem' alleen maar in de hand gewerkt, zo stelt Archie:

"Every time you commit a crime, you are helping building a prison. You are stacking up the blocks."

Young Women's Group

De bijeenkomsten van de 'young women's group' vinden plaats op zaterdagochtend van 10.00 tot 12.00 uur. In het kader van het onderzoek werden drie sessies bijgewoond, waaraan vier meisjes deelnamen.⁸ Evenals bij de 'young men's group' wordt er door het MYC gezorgd voor eten en drinken. Belangrijkste verschil met de 'young men's group' is dat van vrouwelijke deelnemers een veel actievere opstelling wordt verlangd.⁹ Niet alleen dienen zij tijdens de sessies deel te nemen aan discussies, ook krijgen ze na afloop huiswerkopdrachten. Wordt niet aan deze opdrachten voldaan, dan moeten ze worden ingehaald, en in het uiterste geval moeten alle vier de sessies van de 'young women's group' worden overgedaan.¹⁰ Alle deelnemers krijgen een map met daarin achtergrondinformatie over hetgeen tijdens de bijeenkomsten wordt besproken. Tijdens de sessies staan drie thema's centraal:

⁸ Dit aantal is ongebruikelijk laag en heeft te maken met feit dat deze sessies plaatsvonden gedurende de zomervakantie.

⁹ De staf van het MYC heeft het idee dat voor meisjes veel sterker dan voor jongens geldt dat het spreken over en delen van persoonlijke problematiek, ertoe bijdraagt dat zij op het rechte pad blijven.

¹⁰ Een van de deelnemers, die stelsmatig haar huiswerk niet deed, werd verplicht tot nog vier sessies 'young women's group'. Helaas ontspoorde zij volledig voor het zover was: zij is opgenomen in een psychiatrische kliniek.

- Waarden: De deelnemers worden aangemoedigd na te denken over de waarden die leidend zijn in hun leven. Als huiswerk moeten de deelnemers dan ook elke week drie nieuwe waarden omschrijven die voor hen heel belangrijk zijn. In groepsverband wordt uitgebreid gesproken over waarden als 'respect', 'knowledge', 'excellence' en 'restraint'. Voorts wordt in de verschillende sessies bij herhaling gewaarschuwd dat omgang met de verkeerde vrienden er gemakkelijk toe leidt dat persoonlijke waarden worden gecompromitteerd. De map met schriftelijke informatie stelt hierover:

"The simple but true fact of life is that you become like those with whom you closely associate – for the good and the bad. (...) Not everyone has a right to speak into your live. (...) Don't follow anyone who's not going anywhere."

- Stress: In de groep wordt besproken wat stress is en vooral hoe symptomen van stress zijn te herkennen. Vervolgens wordt stil gestaan bij het effect van stress op het dagelijks handelen. De meeste aandacht wordt besteed aan mechanismen om stress op een positieve manier te lijf te gaan.
- Doelen formuleren: Het belangrijkste thema van de 'young women's group' is het formuleren van persoonlijke doelen. Wat wil je bereiken, wanneer wil je dit bereikt hebben, hoe kom je daar en wie kan je daarbij helpen? Voorbeelden van de geformuleerde doelen zijn: "to be a better person", "slow down and enjoy life as a teenager", "paying attention in school" "making new friends" en "help my family out with money."

Verschil in aanpak

Kern van de young women's en de young men's group is dat de jongeren worden gedwongen om na te denken over hun gedrag en hun toekomst. Daarbij worden twee duidelijk verschillende strategieën gehanteerd. De young men's group is primair gericht op de consequenties van crimineel gedrag. De boodschap luidt dat, als de jongens doorgaan op het ingeslagen pad, de kans groot is dat zij afglijden in het criminele circuit en een deel van hun leven achter de tralies slijten. Angst voor deze situatie moet de jongens wakker schudden en hen ertoe bewegen hun gedrag te wijzigen. De young women's group is vooral gericht op het creëren van een positief zelfbeeld en toekomstbeeld. Opvallend is dat tijdens de bijeenkomsten niet wordt gesproken over de reden waarom men bij youth court terecht is gekomen; er wordt noch gepraat over de aard van de overtreding, noch over de motieven hiervoor.

5 Het vrijwilligerstraject

Naast het 'straftraject' kent het MYC ook een 'vrijwilligerstraject' (zie figuur 1). De vrijwilligers zijn studenten van de lokale 'high schools' en jongeren die succesvol het straftraject hebben afgelegd. Zij beginnen altijd als lid van de jury, om op die manier een goed beeld te krijgen van het functioneren van het youth court. De meeste jongeren zien deelname aan de jury evenwel als springplank naar de meer uitdagende functie van 'youth attorney'. Om advocaat of officier

van justitie te worden, dienen de jongeren zich hiertoe aan te sluiten bij een 'law club' en moeten zij de 'youth attorney training' doorlopen.

De bijeenkomsten van de law clubs, waaraan alle attorneys worden geacht deel te nemen, vinden om de twee weken plaats en zijn een combinatie van vaardigheidstraining en intervisie. Onder begeleiding van één van de medewerkers van het MYC, die daartoe wordt bijgestaan door een aantal stagiaires, wordt besproken tegen welke problemen de attorneys aanlopen en welke oplossingen daarvoor denkbaar zijn. Tevens worden tijdens de bijeenkomsten van de law clubs nieuwe zaken verdeeld over de deelnemers. Naast de leerdoelstelling is het sociale aspect van bijeenkomsten van groot belang. Er zijn drie verschillende law clubs. Bij elke bijeenkomst zijn tussen tien en vijftien personen aanwezig.

De medewerker die de bijeenkomsten van de law clubs leidt, geeft ook de training aan de youth attorneys in spe. Met de training zijn vier bijeenkomsten van vier uur (op zaterdag) gemoeid. Veel jongeren willen youth attorney worden omdat zij later een baan als advocaat of als rechter ambiëren. Ook is relatief vaak aan de orde dat een familielid (doorgaans een broer) zich in de gevangenis bevindt en wil men daarom meer over het strafrechtssysteem leren. Tijdens de training – met name tijdens de eerste bijeenkomst – wordt de jongeren uitgelegd hoe het systeem functioneert en hoe het youth court zich tot dit systeem verhoudt. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het feit dat het youth court een restauratieve in plaats van een punitieve insteek heeft. De meeste aandacht gaat tijdens de training uit naar vaardigheden die nodig zijn om in het youth court goed de taak van advocaat of officier van justitie te vervullen. Daartoe wordt veel gebruik gemaakt van rollenspelen.

6 Evaluatie

Het MYC ontvangt een belangrijk deel van zijn budget van het gemeentelijke 'Oakland Fund for Children and Youth' (OFCY). In het fiscale jaar 2003-2004 ging het om 28 procent van het budget.¹¹ Het OFCY, dat in dit jaar in totaal \$ 7,7 miljoen aan subsidies besteedde, evalueert elk jaar zijn projecten. Het algemene oordeel van het OFCY over het MYC is erg positief:

"The Donald P. McCullum Youth Court is a model youth court. The program continues to demonstrate that their services keep their participants from re-offending. They continue to show promise in their ability to install a sense of civic and community responsibility in their youth customers. The program's use of restorative justice principals is successful with youth participants understanding their responsibility to make right the wrong they did to the victim and community. Visiting the youth court demonstrates their ability to work with youth to operate all the aspects of the court."¹²

Het OFCY heeft aangetoond dat in de periode 1998-2001 slechts 15 procent van de deelnemers aan het MYC voor hun achttiende opnieuw met Justitie in aanraking is gekomen. Voorts toont het onderzoek aan dat vrijwel alle deelnemers aan youth court (93 procent) en hun ouders (94 procent) tevreden zijn over het programma. In een zelfrapportage geven de jongeren aan ten aanzien van alle doelen van het youth court vooruitgang te hebben geboekt (zie tabel 3).

¹¹ De rest van het budget is verkregen door middel van fondsenwerving bij overheidsorganisaties, non-profit organisaties en privé-persoon.

¹² OFCY Final Evaluation Report, FY 2003-2004, p. 142

Tabel 3 Resultaten evaluatie MYC

Targeted youth development assets	procent
My success at school (job/training) is better.	65%
My understanding of who I am and what I can do is better.	71%
My ability to communicate is better.	47%
My ability to learn new things is better.	65%
My ability to connect with adults is better.	65%
My ability to work with others is better.	65%
My ability to stay safe is better.	88%
Targeted program skill, knowledge, attitudes and behaviors	
My ability to stay out of trouble is better.	71%
My understanding there are consequences for my actions is better.	77%
My ability to make good choices is better.	77%
My ability to be a leader is better.	71%
My ability to think for myself is better.	82%
My sense of responsibility is better.	82%
My interactions with my family are better.	71%
I know more positive adults with whom I can talk about a problem.	82%
I have developed more positive relations with my peers.	77%
I am involved in more positive, empowering after-school or community activities.	77%

Bron: OFCY FY 2003-2004 Final Evaluation report

Niet alleen de overtreeders, ook de 'youth attorneys' zijn bij het onderzoek van het OFCY betrokken. Daarbij worden, in de meest recente evaluatie, de volgende resultaten gerapporteerd: 94 procent van de youth attorneys geeft aan dat zij beter in staat zijn met anderen samen te werken, 87 procent rapporteert een toegenomen zelfvertrouwen, eveneens 87 procent geeft aan dat zijn of haar communicatievaardigheden zijn verbeterd. Voorts vindt 94 procent dat zijn of haar begrip van het rechtssysteem is vergroot en volgens 90 procent van de youth attorneys zijn hun vaardigheden om in het openbaar te spreken verbeterd. Van de gevraagde items scoort 'my ability to stay safe is better' met 54 procent het laagst. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat dit geen belangrijke doelstelling voor het youth-attorneyprogramma is.

Exit-gesprek met Peter

In het onderstaande keren we terug naar de zaak van Peter. Na afloop van het programma heb ik hem geïnterviewd om zijn ervaringen met het MYC te bespreken. Hoewel het slechts de mening van één persoon betreft, kunnen uit zijn relaas een aantal belangrijke aandachtspunten worden afgeleid.

De zaak van Peter: de evaluatie. Peters algemene indruk van het MYC is erg positief. De belangrijkste reden daarvoor is dat hij door deelname aan het MYC geen strafblad heeft opgebouwd. De keuze tussen het MYC en

het reguliere jeugdstrafrecht was voor hem dan ook niet moeilijk: "For me it was no question, is was youth court for sure". Peter is tevreden over de wijze waarop hij is bijgestaan door zijn advocaat Mary. Hij verwachtte geen hoogdravend pleidooi: "I did something stupid, the case was clear, so what could she say?" Hij was niet nerveus om zijn verklaring af te leggen. De leden van de jury waren leeftijdgenoten, "so I felt I could speak like I normally would – that made it easier". Peter geeft aan niet erg onder de indruk te zijn van de uitspraak van de jury. Hij denkt echter niet dat een uitspraak van een echte rechter meer indruk op hem zou hebben gemaakt, integendeel. Het feit dat de straf door een jury van 'peers' werd bepaald "made a little more impression" dan wanneer de straf door een rechter zou zijn opgelegd. De straf die de jury hem heeft opgelegd, vindt Peter "completely fair". Hij merkt echter op dat dit niet geldt voor andere straffen die diezelfde avond werden opgelegd. Zo vindt hij het niet eerlijk dat iemand die in een auto had ingebroken om een autoradio te stelen, een lagere straf heeft gekregen dan hij. Tegelijkertijd kan hij zich ook niet vinden in het feit dat iemand die betrapt werd met een paar flesjes bier, een hogere straf kreeg dan hijzelf. De jury, volgens Peter, "just sentences what they feel like".

Van de verschillende strafcomponenten is Peter het meest te spreken over de young men's group. Sommige jongens kwamen in het begin van de eerste sessie heel stoer binnen, maar dan was daar de groepsleider, die veel ernstiger delicten had gepleegd. "He knew what he was doing, and he still got caught." De belangrijkste boodschap van de young men's group is dan ook volgens Peter: "If you are committing crimes, you are not special." Een andere belangrijke boodschap is, dat je uiteindelijk niet weggkomt met overtredingen: "No matter how good your are, you are still going to get caught." Peter is redelijk te spreken over zijn werk in het dierenasiel. Hij heeft zijn taakstraf in drie opeenvolgende dagen uitgevoerd. Het werk bestond voornamelijk uit het schoonmaken van hondenhokken: "the work the people at the shelter didn't want to do." Peter heeft daar weinig problemen mee; hij was allang blij dat hij zeggenschap had in de aard van de taakstraf "and that they didn't make me do something like collecting garbage." Over 'drug and alcohol counseling' is Peter minder positief, met name omdat hij vindt dat hij geen drug- of alcoholprobleem heeft. Hij drinkt op gezette tijden en rookt af en toe een jointje maar ziet hier het probleem niet van in. Peter is van mening dat de gevaren van drugs en alcohol tijdens de workshops worden overdreven. Bovendien, zo voegt hij hieraan toe, waren drugs- en alcoholproblemen niet wat hem met justitie in aanraking heeft gebracht. Positief aan 'drug and alcohol counseling' vindt Peter de aandacht die wordt besteed aan de 'life skill component': "They learned you how to set goals, think for yourself". Ook over deelname aan de jury is Peter niet positief. "I just didn't like being there, especially not when there were stupid people on your duty." Het is misschien interessant voor hen die een carrière als advocaat overwegen, maar voor hem persoonlijk had de deelname aan de jury geen toegevoegde waarde. In een brief aan de supermarkt heeft Peter zijn excuses aangeboden. Hij heeft hierin aangegeven dat hij zich realiseert met de winkeldiefstal de supermarkt schade te hebben toegebracht evenal als de samenleving in het algemeen. "Basically, I said what they wanted to hear." Niet dat hij het oneens is met wat hij heeft geschreven, maar Peter heeft de brief opgesteld op een wijze waarvan hij denkt dat die door het MYC op prijs wordt gesteld. Volgens hem is de bedoeling van de excuusbrief niet zozeer gelegen in het aanbieden van verontschuldgingen als wel in "thinking through what you have done".

Het gesprek wordt besloten met Peters plannen voor de toekomst. Niet lang voorafgaand aan het gesprek was hij van zijn school in Berkeley gestuurd. Mede door de inzet van zijn case manager Sarah is hij toegelaten op een high school in Oakland. Peter stelt de hulp van zijn case manager zeer op prijs: "She did not have to do that, she just wanted to help." Peter is ervan overtuigd dat hij niet opnieuw in de problemen zal raken. Dit lijkt echter te optimistisch: de laatste berichten zijn dat Peter regelmatig verzuimt om naar zijn nieuwe school te gaan en ook wordt Peters naam nogal eens genoemd door nieuwe deelnemers aan het MYC.

7 Beschouwing

Het youth court is een alternatieve en innovatieve aanpak van jeugdcriminaliteit, waarbij jonge overtreeders worden berecht door een jury van leeftijdgenoten. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat het een succesvolle aanpak is. Niet alleen slagen youth courts erin recidive onder 'first offenders' te verminderen, de deelnemers geven bovendien aan dat hun 'life skills' zijn verbeterd. Zo rapporteren de deelnemers aan het McCullum Youth Court dat zij door het youth court beter zelfstandig kunnen denken en een groter verantwoordelijkheidsgevoel hebben gekregen. Maar bovenal geven zij aan dat hun vermogen "to stay safe" is verbeterd.

Dat youth courts succesvol zijn, neemt niet weg dat het programma tekortkomingen heeft en op bepaalde punten zeker voor verbetering vatbaar is. Tot besluit van dit hoofdstuk sta ik stil bij een aantal punten waaraan zeker aandacht besteed moet worden indien wordt overwogen het concept van youth courts naar de Nederlandse situatie te vertalen.

Doorverwijzing door de politie

Voor een goed functioneren is het youth court afhankelijk van de zaken die door de politie worden aangebracht. Wanneer de werkdruk groot is, zal de politie eerder geneigd zijn om zaken ter plekke af te handelen. De overtreder wordt dan niet gearresteerd maar gaat vrijuit nadat hij of zij stevig door de politie is toegesproken. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven, doet dit probleem zich met de betrekking de politie van Oakland ook in de praktijk voor. Vanuit het standpunt van de politie valt dit te begrijpen. Er wordt echter wel getornd aan een van de belangrijkste uitgangspunten van het youth court, namelijk dat op het moment dat jongeren met de politie in aanraking komen, direct een serieuze reactie volgt vanuit het strafrechtssysteem. Dit probleem zal wellicht nooit volledig opgelost kunnen worden; de politie heeft nu eenmaal een beperkte capaciteit en discretionaire bevoegdheden. Wel geeft het aan hoe belangrijk goede afspraken tussen het youth court en de politie zijn.

Kwaliteit van de youth attorneys

De kwaliteit van de youth attorneys, advocaten en officieren van justitie, is wisselend. Deels ligt de verklaring bij de individuele capaciteiten van de attorneys, deels bij een verschil in ervaring. Bij observatie van de youth court zittingen is het verschil in optreden tussen de geroutineerde en de beginnende advocaat evident. De consequentie hiervan is dat sommige overtreeders een betere verdediging krijgen dan anderen. Zo ook wisselt de kwaliteit van de aanklager. Hoewel dit niet is onderzocht, lijkt het aannemelijk dat de kwaliteit van het optreden van de advocaat en aanklager, van invloed is op de strafmaat. Teneinde een zekere minimumkwaliteit van de 'youth attorneys' te garanderen, zou een (praktijk)test ontwikkeld kunnen worden om te beoordelen of de jongere in kwestie over voldoende vaardigheden beschikt om een zaak tot een goed einde te brengen. Nu is de enige eis die aan de jongeren wordt gesteld dat zij een cursus van zestien uur volgen. Ook kan een mentorsysteem worden overwogen, waarbij meer ervaren advocaten en aanklagers fungeren als mentor.

Het functioneren van de jury

Rechtspraak door 'peers' is hét kenmerk van youth courts. Maar zoals het onderzoek naar het MYC leert, is het niet eenvoudig deze juryrechtspraak op een effectieve manier vorm te geven. Zo zijn de vragen die juryleden stellen erg kort en niet confronterend. Dit kan deels worden verklaard uit het feit dat een deel van de juryleden ongemotiveerd is; veel van hen zitten er alleen maar omdat het gaat om de uitvoering van een aan hen opgelegde straf. Een ander manco is dat de jury bij de bepaling van de strafmaat weinig tot geen rekening houdt met het voorstel van de advocaat en de officier van justitie. Mede hierdoor zijn de straffen van de jury tamelijk arbitrair. De oplossing voor dit probleem lijkt vooral te liggen in een betere begeleiding en instructie van de jury.

Mensen en middelen

Een programma als het youth court staat of valt met de kwaliteit van de medewerkers, met name die van de case managers die verantwoordelijk zijn voor de interactie met de deelnemers. Zij moeten zich kunnen verplaatsen in de leefwereld van jongeren, een zeker gezag uitstralen, maar bovenal geloven in de mogelijkheden van jongeren. Ook het leiderschap van de organisatie is van groot belang. Gedurende het onderzoek naar het MYC vond er een directeurswisseling plaats. De leiderschapsstijl van de nieuwe directeur sluit niet aan bij de werkwijze van het personeel. Dit leidt tot botsingen en een aantal medewerkers is inmiddels op zoek naar een andere baan. Aangezien er slechts vier vaste medewerkers zijn, komt hiermee de continuïteit van de organisatie in het geding.

Samenwerking met partners in het regulier jeugdstrafrecht

Jongeren nemen deel aan het youth court in de veronderstelling anders terecht te moeten staan voor de kinderrechter. Deze veronderstelling is echter lang niet altijd juist. Wat de jongeren niet weten, is dat er meestal niets met hun zaak zou gebeuren als zij hun medewerking aan het youth court zouden weigeren. Een soortgelijke situatie doet zich voor bij hen die halverwege het programma afhaken; het gaat om ongeveer tien procent van de deelnemers. Hun zaak wordt terugverwezen naar de politie. Maar die doet hier in de meeste gevallen niets mee. Een medewerker van het MYC:

"This is a pretty big flaw in the whole thing. In theory, cases that we remand or [in which the youth] do not participate should go to the DA's office. That is how the system should work when it's not overloaded with felonies. However, the reality is that a first time offense misdemeanor is not serious enough to warrant a full trial and the accompanying costs. If anything, it would be handled informally by an intake officer in the 'Truancy and Diversion Unit' within Alameda County Probation. So, at best, the youth might get a reprimand from an officer there and have to do some community service. I would say it's highly unlikely that a remanded case would make it to the DA. (...) We basically make an idle threat to the youth. We explain that their case will be sent to Probation for prosecution. (...) That's true, it's just that nothing may happen after that."

De les die hieruit getrokken kan worden, is dat het van cruciaal belang is om goede afspraken te maken met ketenpartners. De politie en het openbaar ministerie moeten alle zaken die door het youth court naar hen worden terugverwezen, serieus en met voorrang aanpakken. Immers, als onder jongeren bekend wordt dat er geen consequenties verbonden zijn aan het niet deelnemen aan het youth court, verliest het programma zijn geloofwaardigheid.



Het San Francisco Drug Court

Het San Francisco Drug Court (SFDC) opende zijn deuren in maart 1995 en is een samenwerkingsverband van tal van organisaties: het San Francisco Superior Court, het openbaar ministerie, het 'Office of the Public Defender', de reclassering, het 'Department of Public Health' en de 'Mayor's Council on Criminal Justice'. Al deze organisaties dragen bij aan het budget van het SFDC dat in totaal \$ 3.8 miljoen bedraagt. De oprichting van het SFDC is een reactie op het overweldigende probleem van drugsgerelateerde, niet-gewelddadige delicten en de druk die dergelijke delicten het strafrechtssysteem leggen.

1 De filosofie

Het San Francisco Drug Court (SFDC) kiest heel nadrukkelijk voor 'therapie' als middel om drugverslaafden van hun verslaving af te helpen en hoopt op deze wijze een belangrijke oorzaak van criminaliteit in de stad aan te pakken. In de missie van het SFDC wordt dit als volgt verwoord:

"The mission of the San Francisco Drug Court is to assist all Drug Court Participants in their recovery process, acknowledging that recovery is a courageous choice that will benefit the participants, their family members, and the community as a whole. We are committed to treating all participants with dignity and respect as they gain insight into their circumstances and internalize the values that will keep them drug and crime free and render our communities safer."¹³

2 De organisatie

Als een overtreder geschikt wordt bevonden voor deelname aan het drug courtprogramma, volgt onder begeleiding van een maatschappelijk werker (de case manager) een intensief behandelingstraject. De verdachte moet vervolgens met enige regelmaat tijdens een zitting van het SFDC verantwoording afleggen over zijn vorderingen (of het uitblijven daarvan). Voorafgaand aan de rechtszitting, vindt over elke zaak die voor die dag op de rol staat overleg plaats, tussen de rechter en de andere leden van het drug court team (de officier van justitie, de public defender, de probation officer en case managers). In het navolgende wordt kort ieders verantwoordelijkheid uiteen gezet.

San Francisco Superior Court

De rechter

De rechter vormt de spil van het drug court. Hoewel ieder lid van het drug court team inspraak heeft in het sanctioneren dan wel belonen van de deelnemers, heeft de rechter het laatste woord. De rechter:

"There is no hierarchy or caste system. And you are really supposed to listen to (...) every opinion of everyone of your treatment team. It is the same, your role is the same [as in traditional court], in the sense that when there is disagreement you have the ultimate say in what you think should happen. But it is different because there is a lot more give and take, and discussion and deferral at times to the recommendations of people who do the treatment work who have an expertise that a judge doesn't have on addiction issues."

Tijdens de zitting is er sprake van interactie tussen de verdachte en de rechter. De rechter stelt de deelnemers vragen, moedigt ze aan, herinnert ze aan hun verplichting om drugsvrij te blijven, complimenteert ze met gemaakte vorderingen of deelt sancties uit als vooruitgang achterwege blijft. De rechter is eindverantwoordelijk voor de beslissing over beëindiging van het programma; of het nu gaat om succesvolle afronding of vroegtijdige beëindiging van het programma.

De projectcoördinator

De projectcoördinator is verantwoordelijk voor de organisatie van het SFDC, waaronder het werven van fondsen en het budgetmanagement. Voorts ziet deze persoon erop toe dat het SFDC functioneert in overeenstemming met de opgestelde beleidslijnen.

De analist

De analist zorgt voor de dataverzameling en -bewerking en vervaardigt halfjaarlijkse voortgangsrapportages.

Het openbaar ministerie

De aan het SFDC toegewezen 'assistant district attorney' fungeert als de poortwachter van het drug court. De officier van justitie:

"The role of the district attorney (...) is (...) to make sure that people who don't belong in drug court, don't end up in drug court. And that is for the obvious reason. There are a lot of defendants who are not drug addicts, but they may have a defense lawyer who thinks they do have a drug problem. And the accused thinks: 'Well, I'll let them think I have a drug problem because then I can go to drug court, and go through this stuff, then if I succeed the case is dismissed, expunged from my record, and it never happened... This seems like a really good idea.' (...) There are a lot of people like that, that want to use the drug court process to circumvent the proper application of the law to the crimes they committed."

Wanneer deelnemers zich tijdens het programma schuldig maken aan nieuwe feiten, adviseert de officier van justitie het team over de wenselijkheid om het programma al dan niet te continueren. Als hij vindt dat participatie niet langer gepast is, dient de officier van justitie een verzoek in bij de rechter om deelname van de desbetreffende participant te beëindigen.

De public defender

Er is één 'deputy public defender' aan het SFDC toegewezen. Deze persoon treedt op als advocaat van alle deelnemers aan het drug court. Naast toezicht op de processuele rechten van de deelnemers, behoort volgens de public defender ook het toezicht op de behandeling en gezondheid van zijn cliënten tot zijn takenpakket. De public defender:

¹³ Zie: http://www.ci.sf.ca.us/site/courts_page.asp?id=28802#2

"I need to make sure that the client gets a fair opportunity at treatment. (...) I am there to scrutinize the work of agencies that are providing the clients with treatment, to see if they are providing the client with adequate treatment. And that if there has been a clinical decision made about the client to do a certain kind of program, and the client has failed that program – if it is because it was a wrong choice to even send the client to that program, I need to raise that issue so the client is not held responsible. If the clinicians haven't done their job, I need to point that out. I need to make sure the client is getting appropriate treatment."

Tezamen met de officier van justitie is de public defender voorts verantwoordelijk voor het screenen van potentiële deelnemers aan het drug court.

De reclassering

'Probation officers' treden op als procesbewakers van het SFDC. Na de voorlopige beoordeling over geschiktheid van deelname aan het SFDC door de officier van justitie en de public defender, volgt een tweede screening door een probation officer, die daartoe het criminele verleden van de betreffende persoon analyseert. De probation officers werken nauw samen met de maatschappelijk werkers van het Drug Court Treatment Center en houden in die hoedanigheid toezicht op de vooruitgang die door de drug court deelnemers wordt geboekt.

Drug Court Treatment Center (DCTC)

De maatschappelijk werkers verbonden aan het DCTC, ofwel de case managers, zien toe op de vorderingen van de deelnemers aan het drug court en rapporteren hierover aan het drug court team. Case managers zijn aanvullend verantwoordelijk voor het bepalen van de juiste therapie en het vinden van de instantie die deze therapie kan verzorgen. Ook verwijzen zij hun cliënten naar andere dienstverlenende instanties, indien hieraan behoefte bestaat. De case managers hebben zeer geregeld, enkele malen per week, contact met hun cliënten.

3 De deelnemers

Om een indruk te krijgen van de deelnemers aan het SFDC, volgt hieronder een overzicht van kenmerken van hen die in de maanden van juli tot en met december 2003 ingestroomd zijn. Tabel 4 geeft een beeld van de etnische achtergrond van de deelnemers.

Tabel 4 Etniciteit deelnemers (tweede helft 2003)

Zwart (African-American)	46%
Latino	26%
Aziatisch	5%
Blank	21%
Native-American	1%

Bron: Superior Court San Francisco

Ruim driekwart van de deelnemers (77 procent) is man. De gemiddelde leeftijd is 34 jaar en zestig procent van de deelnemers is jonger dan 35. Het aandeel deelnemers jonger dan 35, is in de periode 2000–2002 drastisch toegenomen. Dit kan worden verklaard uit een wijziging van de deelnamecriteria: sinds 2000 kunnen ook zij die drugs verkopen in aanmerking komen voor deelname aan het drug court. Deze 'sellers' bevinden zich met name in de jongste leeftijdscategorie.

Wat betreft druggebruik tekent zich het volgende beeld af. Onder hen die in de tweede helft van 2003 zijn ingestroomd, zijn cocaïne (35 procent), marihuana (22 procent) en heroïne (17 procent) de 'primary drugs of choice'. Onder de jongste categorie deelnemers (18-24 jaar) is marihuana (50 procent) de meest voorkomende drug. De 'secondary drug of choice' is in de meeste gevallen alcohol (22 procent), gevolgd door cocaïne (18 procent) en marihuana (17 procent). Van de deelnemers geeft 24 procent aan geen 'secondary drug of choice' te hebben. De gemiddelde leeftijd waarop de deelnemers verslaafd zijn geraakt is 20 jaar. 51 procent heeft in verband met verslavingsproblematiek eerder een behandeling ondergaan.

Andere interessante gegevens over hen die in de tweede helft van 2003 zijn ingestroomd, zijn:

- 34 procent is dakloos;
- 57 procent heeft geen bron van inkomsten (slechts 18 procent heeft een baan);
- 45 procent bevindt zich bij aanvang van het programma in de gevangenis;
- 55 procent heeft een high schooldiploma of een equivalent hiervan;
- 5 procent is positief getest op HIV, 7 procent op Hepatitis C en 6 procent op zowel Hepatitis A als B;
- 39 procent heeft geen Californisch identificatiebewijs.

4 Het proces

Toelating

Er zijn twee categorieën van toelatingseisen: juridische criteria en therapeutische criteria. Zoals gezegd zijn de officier van justitie, de public defender en de reclasseringsambtenaar verantwoordelijk voor toetsing aan de juridische criteria. Deze zijn uiteengezet in een 'Memorandum of Understanding' dat is ondertekend door alle betrokken organisaties.

Hieronder worden in tabel 5 kort de belangrijkste juridische toelatingscriteria toegelicht. Daarbij geldt dat alleen degenen die zich schuldig hebben gemaakt aan niet-gewelddadige delicten voor deelname aan het SFDC in aanmerking komen. Vervolgens geeft tabel 6 een overzicht van de instroom naar aard van de delicten. De periode van juli tot en met december 2003 wordt daarbij vergeleken met het hele jaar 2000.

Tabel 5 Toelatingscriteria voor het SFDC

Criterium	Aanvullende voorwaarden
1. Drugsbezit ¹⁴	- verdachte heeft een serieus drugsprobleem
2. Drugsbezit met de kennelijke intentie tot verkoop ¹⁵	- verdachte is in de afgelopen 8 jaar niet eerder veroordeeld voor drugsbezit met de intentie tot verkoop - verdachte heeft een serieus drugsprobleem
3. Verkoop van drugs	- verdachte is in de afgelopen acht jaar niet eerder veroordeeld voor drugsbezit met de intentie tot verkoop - verdachte heeft een serieus drugsprobleem - deelname vereist een 'deferred entry of judgment' wat betekent dat wanneer het SFDC-traject niet succesvol wordt afgerond, de ex-deelnemer automatisch schuldig wordt bevonden aan de verkoop van drugs
4. Andere overtredingen en misdrijven (zoals bijvoorbeeld (auto)inbraak, fraude met cheques, diefstal etc.)	- verdachte heeft een serieus drugsprobleem
5. Een voorwaardelijke veroordeling voor een misdrijf	- het 'probation department' vindt de verdachte geschikt

Tabel 6 Instroom naar aard van de delicten

	januari – december 2000 (n = 55)	juli – december 2003 (n = 327)
drugsbezit	51%	10%
drugsbezit met de intentie tot verkoop	11%	9%
verkoop drugs	13%	50%
diefstal	15%	19%
diefstal en bezit van drugs	10%	5%
diefstal en verkoop van drugs	-	5%
anders	2%	2%

¹⁴ Hiertoe worden ook medicijnen zoals bijvoorbeeld morfine gerekend.

¹⁵ De maximum hoeveelheden om in aanmerking te komen voor drug court zijn: 2 gram cocaïne, heroïne, of methamphetamine; 20 'hits' LSD; 240 gram marihuana; 5 ecstasy-pillen; 30 pillen codeïne of valium. Voor farmaceutische drugs (bijvoorbeeld morfine) geldt een maximum hoeveelheid van 30 pillen.

Als de officier van justitie en de public defender het erover eens zijn dat een persoon in principe in aanmerking komt voor deelname aan het drug court, bereidt het 'probation department' een advies voor. De belangrijkste controle die de reclassering daarbij uitvoert is of de potentiële deelnemer in het verleden is veroordeeld voor een gewelddadig delict; dit betekent automatisch dat de desbetreffende persoon van deelname is uitgesloten. De volgende stap is een beoordeling door een medewerker van het Drug Court Treatment Center of de persoon in kwestie inderdaad een serieus drugsprobleem heeft. Als aan alle voorwaarden is voldaan, ondertekenen de deelnemer aan het SFDC en de rechter het volgende contract.

CONTRACT TO ENTER DRUG COURT	
Court Number _____	Date: _____
Defendant: By entering Drug Court, I understand and agree to the following:	
1. I acknowledge that I have a serious substance abuse problem and recognize that I need help to treat this problem.	
2. I will enter and remain in one or more drug treatment programs as required by the Court and the Treatment Center.	
3. I will attend self-help meetings, obtain a sponsor or mentor, submit to periodic alcohol and drug testing, attend my court appearances and comply with all other rules of Drug Court as required by the Court and the Treatment Center.	
4. I will lead a law-abiding life including but not limited to refraining from any activity concerning the sale of illegal narcotics and complying with all court orders.	
5. I understand that failure to comply with the rules of the Court and my treatment program may result in sanctions by the Court, which may include incarceration, a change in my treatment plan and termination from Drug Court.	
6. I understand that, if I am terminated from Drug Court, I will return to criminal court to face criminal charges and/or serve my pre-determined sentence.	
<i>San Francisco Drug Court Participant</i>	
Judge: By accepting you into Drug Court and based on your understanding and agreement set forth above, the San Francisco Drug Court agrees to the following:	
1. The San Francisco Drug Court will assist you to overcome your addiction.	
2. A case manager will assess your treatment needs, refer you to an appropriate treatment program and meet with you regularly to discuss your recovery.	
3. The San Francisco Drug Court will hold you accountable for your actions. Sanctions, including jail time, will be imposed for failure to comply with Drug Court's rules. Achievements in recovery will be rewarded and acknowledged.	
4. Your case manager will also assist you with any special needs (e.g. housing, vocational, mental health and literacy) you may have.	
5. Upon your successful completion Drug Court, your criminal charges will be dismissed and/or your probation will be reinstated or successfully terminated.	
<i>Judge, San Francisco Drug Court</i>	

Therapie

Alle deelnemers nemen de eerste twee tot drie weken deel aan 'Intensive Outpatient Treatment', degenen die zich in de gevangenis bevinden uitgezonderd.¹⁶ Op basis van hun gedrag en op basis van de uitkomst van de 'Addiction Severity Index' wordt beoordeeld of een intra- of extramuraal programma wordt aangeboden. Tijdens de eerste paar weken wordt voorts beoordeeld of de nieuwe deelnemer behoefte heeft aan andere hulp (noodhuisvesting, doorverwijzing naar detoxificatie-centra, hulp bij psychiatrische problemen, et cetera). De feitelijke therapie vindt niet plaats in het Drug Court Treatment Center, maar in externe behandelingscentra. Daarbij is sprake van verschillende behandelingsmodaliteiten, variërend van extramurale dagbehandeling tot intensieve intramurale behandeling. Deze laatstgenoemde en zwaarste vorm van behandeling is vaak aan de orde voor de 'dual' of 'triple diagnosed'. Dit zijn deelnemers die niet alleen kampen met verslavingsproblematiek, maar daarnaast psychische en fysieke problemen hebben. Voorts zijn er speciale programma's voor degenen die het Engels niet of onvoldoende beheersen; in de meeste gevallen betreft het Spaanstaligen. De deelnemers moeten tenminste drie maal per week een urinetest ondergaan, waarmee zij worden gecontroleerd op drugsgebruik.

Rechtspraak

Voorafgaand aan de rechtszitting bespreekt het drug court team de zaken die voor die dag op de rol staan. Als de deelnemer voor de eerste keer voor de rechter verschijnt, wordt de zaak besproken aan de hand van een 'initial screening sheet'. Dit formulier wordt ingevuld door de case manager. Het verschaft inzicht in het drugsgebruik door de deelnemer. Hiertoe wordt de 'addiction severity index' berekend op basis van de aard en de frequentie van het drugsgebruik. Eveneens geeft het formulier inzicht in andere omstandigheden van de deelnemer zoals de huisvestings situatie, medische gegevens en tevens wordt in het formulier aandacht besteed aan eventuele psychische problemen. Als de deelnemer al vaker voor de rechter is verschenen, vindt bespreking van zijn of haar voortgang plaats aan de hand van 'client progress reports' die eveneens zijn opgesteld door de case manager. Deze voortgangsrapportages bieden een overzicht van de behandeling, geven de uitslagen van uitgevoerde testen op drugsgebruik en voorzien in een tussentijdse evaluatie van de case manager. Twee voorbeelden uit een dergelijke rapportage:

"Client appears to be back on track regarding her treatment plan. She regularly attends Drug Court Treatment Center intensive outpatient groups and 12-Step meeting in the community. Her urine analysis tests have been negative of all illicit substances. She meets weekly with her case manager and client is beginning to develop a positive support system. (...) She is beginning to seek employment and has expressed a desire to attend a vocational school. Recommendation: Case manager requests that client be calendared to court three weeks after today's hearing for a progress report."

¹⁶ Voor degenen die zich in de gevangenis bevinden, wordt aldaar een behandelingsprogramma opgesteld.

"Client has been with Drug court [for more than a year]. She has had one outpatient tx. [treatment] episode (unsuccessful) and one residential tx. episode (unsuccessful after 6 months, failed at the outpatient stage). If client wants to remain in drug court her level of care will be raised to residential tx. and she must remain in custody until placed."

Op basis van de voortgangsrapportage beslist het drug court team over sancties of beloningen. Daarbij wordt heel nadrukkelijk voor het uitgangspunt gekozen dat niet verwacht kan worden dat deelnemers direct succesvol zullen zijn: 'relapse is part of the recovery process'. De ratio achter sancties is volgens het SFDC dan ook vooral het gedrag van de deelnemer te veranderen en niet zozeer om deelnemers te bestraffen. Voorts geven de beleidsrichtlijnen aan dat, teneinde effectief te zijn, de rechterlijke reactie (sanctie) onmiddellijk en consistent dient te zijn.

"The key principles for imposing sanctions and incentives are the following:

- Sanctions need not be painful, humiliating, or injurious
- Responses should be of appropriate intensity
- Responses should be delivered for each target behavior immediately
- Undesirable behavior must be reliably detected.
- Responses must be predictable and controllable
- The method of delivery of a response is as important as the response itself."

"Incentives should be given in Court for the following milestones:

- Completion of the intensive outpatient treatment
- 3 months of clean urine tests
- Dramatic improvement of a client who had been doing poorly
- Completion of a primary or secondary program."

Voorbeelden van straffen zijn: een berisping door de rechter tijdens de zitting (ten overstaan van andere drug court deelnemers); het schrijven van een opstel; de verplichting om meer zittingen of 'self-help meetings' bij te wonen; frequentere testen op drugsgebruik; intensievere behandeling; taakstraffen; gevangenis; en - als ultimum remedium - beëindiging van deelname aan het programma. Voorbeelden van beloningen zijn: complimenten van de rechter tijdens de zitting; een T-shirt van het SFDC; vroege behandeling tijdens de zitting (zodat de deelnemer eerder weg kan); minder frequente drugtests; minder zittingen hoeven bij te wonen; filmkaartjes; en vermindering van kosten van deelname aan het programma.

Om de sancties zo eerlijk en consistent mogelijk te maken, heeft het drug court team richtlijnen opgesteld van 'level I infractions' (zoals het missen van behandelsessies) tot 'level IV infractions' (het gebruik van geweld of drugs of het meenemen van wapens naar het Drug Court Treatment Center). Bij de geringere overtredingen zal de deelnemer worden gevraagd een essay te schrijven of vaak (bijvoorbeeld gedurende zeven achtereenvolgende dagen) aanwezig te zijn bij een zitting van het drug court. Bij de zwaarste, 'level IV infractions' wordt het programma voor de desbetreffende persoon per direct beëindigd.

Als een deelnemer niet voldoet aan zijn verplichting om naar de zitting te komen, vaardigt de rechter een arrestatiebevel uit. Hetzelfde geldt als een deelnemer niet bij de geplande behandelsessies en het Drug Court Treatment Center verschijnt. De arrestatiebevelen worden overgedragen aan de 'San Francisco Sheriff's Department's Warrant Service Unit'. Twee medewerkers van de Sheriff werken fulltime aan het opsporen van degenen tegen wie een arrestatiebevel is uitgevaardigd. Wanneer een arrestatiebevel meer dan dertig dagen openstaat, wordt deelname aan het drug court automatisch beëindigd.

Beëindiging

Ongeveer een kwart van de deelnemers aan het SFDC haalt de eindstreep van het programma: de diploma-uitreiking. De periode tussen instroom en diploma-uitreiking is, in de tweede helft van 2003, gemiddeld 295 dagen (mediaan is 262). Voor succesvolle beëindiging van het programma, moesten de deelnemers in het verleden tenminste één jaar aan het programma hebben deelgenomen. Deze eis is in de loop van de tijd de facto verlaagd naar een half jaar (hoewel in beleidsrichtlijnen van juli 2004 nog steeds wordt gesproken van één jaar). Andere eisen voor beëindiging van het programma zijn: deelnemers moeten minimaal vier maanden drugsvrij zijn; zij moeten beschikken over werk, een uitkering of naar school gaan; ze moeten beschikken over huisvesting en over personen in hun omgeving op wie zij kunnen terugvallen. Het verdient de voorkeur dat het hele team het eens is over beëindiging van het programma, hoewel de rechter zoals gezegd het laatste woord heeft.

De diploma-uitreiking vindt viermaal per jaar plaats. Het is een feestelijke bijeenkomst, waarvoor zo mogelijk een belangrijke gast wordt uitgenodigd om de ceremonie extra cachet te geven. Een van de uitreikingen vond plaats op 21 juni 2004. Eregast bij deze gelegenheid was de burgemeester van San Francisco, Gavin Newsom. Een korte impressie.

Het is kwart voor twee 's middags, een kwartier voor aanvang van de diploma-uitreiking aan 79 drug court deelnemers. De 'graduates', vergezeld door vrienden en familie, wachten in een lange rij op hun beurt voor de 'security check'. De uitreiking vindt plaats in 'department 22'. Hoewel dit de grootste rechtszaal is waarover de rechtbank van San Francisco beschikt, is er niet genoeg plaats voor alle belangstellenden. Tijdens de bijeenkomst blijven de deuren van de rechtszaal dan ook geopend, zodat ook degenen die zich buiten de rechtszaal bevinden nog een glimp van het gebeuren kunnen opvangen. De 'graduates' zijn uiteraard wel verzekerd van een zitplaats; voor hen zijn de eerste vijf rijen van de rechtszaal gereserveerd. Terwijl iedereen een plaatsje probeert te bemachtigen, geeft de burgemeester nog snel een laatste interview voor de lokale televisie. Om kwart over twee roept de baillif de aanwezigen tot de orde: "All rise, the honorable judge Susan Breall presiding."

In haar openingswoord benadrukt de rechter de successen die de deelnemers hebben geboekt. Bij aanvang van het programma waren 18 van de aanwezige deelnemers dakloos, nu hebben 17 van hen permanente huisvesting gevonden. Van de 'graduates' heeft inmiddels 60 procent een vaste baan. Breall benadrukt dat het leidende drug courtprincipe behandeling is, en niet bestraffing. Als belangrijke succesfactor benoemt ze de samenwerking met andere organisaties: "This is not just a court program, it is a community based program". De rechter besluit haar inleiding met enkele citaten uit de essays die de deelnemers aan het einde van het programma hebben geschreven.

Vervolgens is het woord aan de burgemeester. Newsom noemt het SFDC een opmerkelijk samenwerkingsverband dat kan bogen op goede resultaten. Drug courts zijn volgens hem een innovatieve reactie op het mislukte overheidsbeleid om drugsgebruik te bestrijden. "Federal policies have been an abject failure", aldus Newsom en hij herhaalt, "an abject failure". Nadat hij enkele successen, zoals afname van recidive, heeft gememoreerd, richt hij het woord tot de aanwezige deelnemers: "You are an example. (...) From this achievement you can build momentum. (...) Whatever the mind of man can conceive and believe, it can achieve." Hij besluit met: "I am proud to be here, proud to be your mayor." Voor zijn lovende woorden wordt de burgemeester beloond met een T-shirt van het SFDC.

Laatste programma-onderdeel voorafgaand aan de diploma-uitreiking is de prijsuitreiking van de 'distinguished community treatment provider award.' Deze prijs gaat naar de therapeutische instelling die zich volgens de deelnemers aan het drug courtprogramma in positieve zin van de rest heeft onderscheiden.

Na deze formaliteiten is dan eindelijk het moment daar waarvoor men in zulke groten getale is verschenen: de diploma-uitreiking. De diploma's worden uitgereikt door de District Attorney, Kamala Harris, en de Public Defender, Jeff Adachi.¹⁷ Beiden spreken de deelnemers kort toe. Harris gaat in op de prestatie die de deelnemers hebben geleverd, "you beat the odds" en krijgt de lachers op haar hand met de opmerking dat de 'graduates' haar werklast hebben verlaagd. Volgens Adachi zijn alle geslaagden helden: "You are heroes to your families, to the city, to the mayor. You are an example for the rest of us."

Tijdens de uitreiking worden de 'graduates' één voor één naar voren geroepen. Van de District Attorney of de Public Defender krijgen zij, onder applaus van de aanwezigen, een ingelijst diploma en een gele roos. Sommigen van de geslaagden maken gebruik van de mogelijkheid om enkele woorden te richten tot het publiek; de meesten van hen bedanken God, de rechter, het drug court, of hun collega-deelnemers aan het SFDC. Enkelen lezen een gedicht voor of zingen een lied.

Na de diploma-uitreiking volgt een minstens zo belangrijk punt op de agenda: onder luid gejoel kondigt de District Attorney aan dat de geslaagden worden ontslagen van rechtsvervolging voor de delicten als gevolg waarvan ze in drug courtprogramma terecht zijn gekomen. De 'deputy probation officer' doet een soortgelijke mededeling voor hen die via een voorwaardelijke straf het programma zijn ingestroomd: ook hun straf komt te vervallen. De rechter besluit de bijeenkomst rond vier uur en nodigt iedereen uit voor de receptie, uiteraard zonder alcohol.

5 Evaluatie

Hoewel de rechtbank een analist heeft aangesteld die verantwoordelijk is voor de voortgangsrapportages, is er relatief weinig bekend over de effectiviteit van het programma. Interessant is evenwel een 're-arrest study' uit 2003 waarbij 55 deelnemers zijn gevolgd die in 2000 het programma succesvol hebben afgerond (n=55).

¹⁷ Het gaat hierbij niet om de district attorney en de public defender die betrokken zijn bij de dagelijkse gang van zaken in het drug court, maar om degenen die leiding geven aan beide organisaties. Daarmee laten beide organisatie zien veel belang toe te kennen aan het drug court.

Van deze groep zijn de volgende recidivecijfers bekend:

- 7,3 procent is binnen één jaar opnieuw gearresteerd en aangeklaagd voor een misdrijf;
- 7,3 procent is binnen één jaar opnieuw gearresteerd voor een overtreding;
- 25,5 procent is binnen twee jaar opnieuw gearresteerd en aangeklaagd voor een misdrijf;
- 12,7 procent is binnen twee jaar opnieuw gearresteerd voor een overtreding.

Uit gegevens van de Sheriff's Department van San Francisco blijkt dat de gecombineerde 're-arrest rate' van 14,6 procent in het eerste jaar beduidend lager dan de 60 procent van de controlegroep¹⁸ (n=400). Uit de evaluatiegegevens blijkt bovendien dat het programma er in slaagt om ook op langere termijn de recidive te doen afnemen: vergeleken met de twee jaar voorafgaand aan deelname is het aantal arrestaties in de twee jaar na afronding van het programma met 81 procent afgenomen.¹⁹

Na afronding van het programma worden de deelnemers verplicht een evaluatieformulier in te vullen en een kort essay te schrijven waarin ze terugblikken op hun ervaringen met het drug court. De meeste deelnemers geven aan dat hun case manager of een andere hulpverlener het meest heeft bijgedragen aan hun succes. Een aantal van hen (relatief gezien een klein deel) noemt ook de rechter. Uit de korte essays wordt duidelijk dat het proces van afkicken niet eenvoudig is geweest, maar dat de meesten hoopvol zijn voor de toekomst. Een aantal citaten:

"I felt very angry in the beginning. I know now I was not ready then to look at my responsibility concerning my arrest. I have more respect now concerning the law and the people who work in and around it. I learned most of it while sitting in department 18 those long Thursday afternoons. I saw myself in many people and situations."

"I don't think there is enough space to tell you all about the old me versus the new me."

"I like myself today, learned new ways to meet life on life's terms."

"I am now an active father and proud parent."

"Since I have been in drug court I am responsible for my actions, I am dependable for my children and capable of taking care of myself."

"Drug court was kind of a blessing to me because I had relapsed and was spiraling downward in a negative direction. I needed help and was kind of lost. But when I got arrested it stopped the direction I was headed and put me in a new process. For that I am grateful."

De meeste 'graduates' onderkennen dat het niet eenvoudig zal zijn om niet terug te vallen in oude gewoonten. In het evaluatieformulier worden ze gevraagd om te verwoorden hoe ze in de toekomst 'clean and sober' zullen blijven. Bezig blijven en therapie worden het vaakst naar voren gebracht: "staying busy", "keep my mind occupied", "working hard", "joining the Navy", "continue AA/NA meetings", "continue to see sponsor". Daarnaast worden "praying" en "staying in touch with the right people" vaak genoemd.

6 Beschouwing

Het SFDC is een drug court dat gekenmerkt wordt door een grote betrokkenheid van de leden van het drug court team. Met name de gedrevenheid van de rechter en de public defender vallen op. Hoewel dit in het algemeen te waarderen valt, brengt dit ook risico's met zich mee. De public defender loopt het gevaar zich teveel om de therapeutische vooruitgang van de verdachte te bekommeren, waardoor zijn aandacht voor de juridische belangen van de verdachte naar de achtergrond dreigt te verschuiven. De rechter loopt het risico haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid te compromitteren. (Voor een uitgebreidere analyse verwijst ik naar hoofdstuk 8.4 van dit onderzoeksrapport).

Kijkend naar de werkwijze van het SFDC valt voorts op dat de afgelopen jaren is getornd aan de eisen van het programma. Aanvankelijk stond het SFDC alleen open voor problematische gebruikers van drugs. Later zijn ook drugsdealers tot het programma toegelaten, dit overigens tegen de wil van de politie van San Francisco. De vaak jonge en marihuana gebruikende dealers lopen een groot risico om af te glijden, zowel in het criminele circuit als in hun drugsgebruik. Door direct te interveniëren (middels toelating tot het SFDC) wordt dit voorkomen, zo luidt daarbij de gedachte.

Het verruimen van de criteria voor deelname komt ook in andere drug courts voor en wordt ook wel 'net widening' genoemd. Gezien het gebrek aan alternatieve programma's – voor bijvoorbeeld jonge drugsdealers – is een dergelijke aanpak begrijpelijk. Er kunnen evenwel vraagtekens worden geplaatst bij deze keuze omdat men het risico loopt de oorspronkelijke doelgroep van drug courts te passeren. Het primaire doel van het SFDC is om niet-gewelddadige criminelen met "serious underlying substance abuse disorders" te behandelen. Men kan zich afvragen of de marihuana gebruikende dealers waar het hier om gaat, dergelijke 'disorders' hebben. In elk geval komen er met deze werkwijze minder plaatsen beschikbaar voor de zwaardere drugsverslaafden.

¹⁸ Deze gegevens zijn ontleend aan correspondentie met de analist van het SFDC.

¹⁹ Het gemiddelde aantal arrestaties per deelnemer bedroeg in de twee jaar voorafgaand van deelname aan het programma 4,4. In de twee jaar na afronding ligt dit gemiddelde op 0,8 arrestaties per persoon.

Bijlage 1**Gesprekspartners**

Naam en (toenmalige) functie

Diane Bolotte

Manager Innovative and Effective Practices Unit, Administrative Office of the Courts

Hon. Gordon S. Boranco

Chair Court and Community Planning Team, Alameda Superior Court

Dik Behm

Adult Probation Officer, San Francisco Drug Court

Steve Binder

Public Defender, San Diego Homeless Court

James Brighton

Bureau Chief Planning and Research, Superior Court of Alameda

Susan Breall

Judge, Drug Court San Francisco

Paula Bruce

Director (until August 2004), Donald P. McCullum Youth Court

Francine Byrne

Researcher Research and Planning Unit, Administrative Office of the Courts

Elsa Carre

Volunteer Legal Aid Unlawful Detainer Clinic & Kiosk, San Diego Superior Court

Hon. Richard G. Cline

Judge, San Diego Superior Court

Jan Dame

Drug Court Coordinator/ Special Projects Manager, San Diego Superior Court

Joan Dawson

Head Deputy, San Diego Office of City Attorney Office

Hon. David L. DeVore

Presiding Judge, Alpine Superior Court

Hon. John S. Einhorn

Presiding Judge, San Diego Superior Court

Hon. Linda McFadden

Chair Court and Community Planning Team, Stanislaus Superior Court

Malcolm Feeley

Professor at the Center for the Study of Law and Society, UC Berkeley

Hon. Richard Fruin

Judge, Los Angeles Superior Court

Larry Gobelman

Court Executive Officer, Siskiyou Superior Court

Mike Glisson

Court Executive Office, Nevada Superior Court

Susan Hanks

Bureau Chief of the Families & Children Services Bureau, Alameda Superior Court

Frances Harrison

Office of the Family Law Facilitator, San Diego Superior Court

Roderick Herbert

Case Manager Oakland, Donald P. McCullum Youth Court

Marilyn James

Chief Evaluation and Planning Officer, San Diego Superior Court

Lisa Lightman

Analyst Collaborative Justice Unit, Administrative Office of the Court

Pat Lopez

Assistant Director of Public Services, San Diego County Public Law Library

William J. Lowel

Deputy court executive officer, San Mateo Superior Court

Roselyn Mangohig

Attorney at the Wiley W. Manual Self-Help Center, Alameda Superior Court

Danita Mathis-Johnson

Case Manager, San Francisco Drug Court Treatment Center

Greg Mendez

District Attorney, San Francisco Drug Court

Armando Miranda

Public Defender, San Francisco Drug Court

Charles Ramey

Executive officer, Solano Superior Court

Susan Hanks

Bureau Chief of the Families & Children Services Bureau, Alameda Superior court

Robert Kagan

Professor at the Center for the Study of Law and Society, UC Berkeley

Sarah McCarthy

Case Manager Berkeley, Donald P. McCullum Youth Court

Jennifer Pasinosky

Analyst, San Francisco Drug Court

Carl Poirot

Executive Director, San Diego Volunteer Lawyer Program

Rocio Rodriguez

Case Manager, San Francisco Drug Court Treatment Center

Erik Sakamoto

Manager Youth Attorney Internship Program, Donald P. McCullum Youth Court

Jill M. Selvaggio

Management Analyst, San Mateo Superior Court

Linda Soles

Deputy Executive Officer, Stanislaus Superior Court

Sheree Swetin

Executive Director, San Diego County Bar Association

Martin Shapiro

Professor at the Center for the Study of Law and Society, UC Berkeley

Jack Urquhart

Administrative Coordinator, Judicial Council of California, Administrative Office of the Courts

Ann Wassam

Executive Director, Alameda County Bar Association

Julia Weber

Supervising Manager, Center for the Children and Families in the Courts

John Zeis

Administrative Analyst, Shasta Superior Court

Bijlage 2

Literatuur

Abadinsky, H.

Law and justice: An introduction to the American legal system, Upper Saddle River, Pearson Education, 2003

Administrative Office of the Courts & Center for Court Innovation

Opportunities and barriers to the practice of collaborative justice in conventional courts, 2004

Albrecht, R.A., J.M. Greacen, B.R. Hough & R. Zorza

Judicial techniques for cases involving self-represented litigants, in: *The Judge's Journal*, Fall 1999, American Bar Association, Vol. 38, no. 4

American Bar Association

Perceptions of the U.S. Justice System, 1999

Asimow, M.

Justice with an attitude: Judge Judy and daytime television bench, in: *The Judge's Journal*, Winter 2003, American Bar Association, Vol. 42, no. 1

Baar, C. & F. Solomon

The role of the courts – Two faces of justice, in: G.M. Giller, E.K. Scott Jr. (Eds.), *The Improvement of the Administration of Justice*, ABA, 2001

Belenko, S.B.

Research on drug courts: A critical review, 2001 update, National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, 2001

Benesh, S.C. & S.E. Howell,

Confidence in the courts: a comparison of users and non-users, in: *Behavioral Sciences and the Law*, Volume 19, 2001

Berman, G. & J. Feinblatt

Problem-solving courts, a brief primer, Center for Court Innovation, 2001

Berman, G.

"What is a traditional judge anyway?": Problem-solving in state courts, in: *Judicature*, Volume 84, 2000

Braithwaite, J. & H. Strang (eds.)

Restorative justice and civil society, Cambridge, U.K./ New York, Cambridge University Press, 2001

Broeke, M. Van den

Het domein van de rechter; een eerste verkenning, in: N.J.H. Huls & M.A. Loth (red.), SI-EUR-reeks, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004

Californian Commission on Access to Justice

The path to equal justice, A five year status report on access to Justice in California, 2002

Casey, P.M. & D.B. Rottman,

Problem solving courts. Models and Trends, National Center for State Courts, 2003

Center for Children and the Courts

What's happening in court? An activity handbook for children who are going to court in California, 1999

Center for Court Innovation

Judges and problem-solving courts, 2002

Chayes, A.

Courts and social policy, in: *Harvard Law Review*, Volume 1989, 1976

City and County of San Francisco Department of Public Health Community Behavioral Health Services

San Francisco adult drug court policies and procedures, 2004

Cline, R.,

On My Honor. A courtroom simulation for middle school students

Commission on the Future of Californian Courts

Justice in the balance, 2020: report of the Commission on the Future of the California Courts, 1993

Damaska, M.

Structures of authority and comparative criminal procedure, in: *Yale Law Journal*, Volume 84, 1975

Davis, W.N.

Special problems for specialty courts, in: *American Bar Association Journal*, Volume 89, 2003

Doelder, H. de

Onze rechter: bovenmenselijk of gewoon mens? in: 2004

Drug Court Partnership

Drug Court Partnership Act of 1998, Chapter 1007, Statutes of 1998, Final Report, 2002

ECORYS-NEI

Bench marking in an international perspective. An international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system, ECORYS Research nr. 3, 2004

Fruin, R. & R. Skyers

Team Teaching Civics Class, in: R. Fruin, *Judicial outreach on a shoestring: A working manual*, American Bar Association, 1999

George, R.

Technology, partnerships and volunteers, Welcome at the National Conference on Communitybased access to Justice, February 19, 2004

Groot-Van Leeuwen, L. de

Rechtters tussen straat en staat, Wolf Legal Publishing, Nijmegen 2005

Griffiths, J.

Bestaat de rechtsstaat? In: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1989

Harris, F., D. Chase & Th. Surh

California's Family Law Facilitator Program: A new paradigm for the courts, in: *Journal of the Center for Families, Children & the Courts*, Volume 2, 2000

Hertogh, M.

De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur, Uitgeverij Lemma, Utrecht 2002

Hoffman, M.B.

The drug court scandal, in: *North Carolina Law Review*, Volume 78, 2000

Hora, P.F., W.G. Schma, & J.T. Rosenthal

Therapeutic jurisprudence and the drug treatment court movement: Revolutionizing the criminal justice's system's response to drug abuse and crime in America, in: *Notre Dam Law Review* 74, 1999:439-538

Hough, B.

Description of California courts' program for self represented litigants, 2003

Hull, P.

Court volunteer project, in: *Judges' Journal*, Fall 2001, Vol. 40, no. 4

Huls, N.

Rechter, ken u rechtspolitieke positie! Een rechtssociologisch pleidooi voor een herkenbare rol van de rechter, Lemma, Utrecht, 2004

Huls, N.

Over rechtshulpgolven en andere dingen die voorbijgaan...

Een voorstudie t.b.v. de RMO, in: *Rechtshulp*, 2004a

Human Rights Watch

Ill-equipped: U.S. prison and offenders with mental illness, New York, 2003

Judicial Council of California

Dialogue, Courts reaching out to their communities: A handbook for creating and enhancing court and community collaboration, 1999

Judicial Council of California

Leading justice into the future, 2000

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts *Collaborative Justice*

Courts Advisory Committee progress report, 2003

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts – Access and Fairness Advisory Committee

May I help you? Legal advice vs. legal information. A resource guide for court clerks, 2003

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts - Center for Families, Children and the Courts

Integrating services for self-represented litigants into the court system: A report and analysis of action plans throughout California, 2003a

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts - Center for Families, Children and the Courts

Family Law Information Centers. An evaluation of three pilot programs, 2003b

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts, *Model Self-Help Centers*

Pilot Program, Status Report as of Fall 2003, 2003c

Judicial Council of California

- Administrative Office of the Courts *Model Self-Help Pilot*

Program. A Report to the Legislature, 2005

Kagan, Robert A.

Adversarial legalism: The American way of law, Harvard University Press, 2001

Keijser, J.W. de, & H. Elffers

Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving, 2004

Keijser, J.W. de, H.G. van de Bunt & H. Elffers

Strafrechters over de maatschappelijke druk, responsiviteit en de kloof tussen rechter en samenleving, in: J.W. de Keijser & H. Elffers (red.), 2004

Kelly, J, L.H. Weber & H. Hood

The role of the Michigan open justice commission in improving public trust and confidence, in: *Michigan Bar Journal*, Volume 79, 2000

Koppen, P.J.

Verankering van rechtspraak. Over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter, inaugurele rede, 2003

Leben, S.

Public trust and confidence in the courts: A national conference and beyond, in: *Court Review, the Journal of the American Judges Association*, Volume 36, Issue 3, 1999

Loth M.A. & N.J.H. Huls

Het domein van de rechter; een onderzoeksagenda, in: N.J.H. Huls & M.A. Loth (red.), SI-EUR-reeks, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004

Malsch, M. (red.)

De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers, in: *Themanummer Recht der Werkelijkheid, Tijdschrift voor de Sociaal-wetenschappelijke Bestudering van het Recht*, Elsevier Juridisch, Den Haag 2002

Malsch, M.

Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving, in: *Rechters en de media: een knelkoppeling*, *Rechtstreeks*, 2004, nr. 2

McBeth, V.

First impressions, in: R. Fruin, *Judicial outreach on a shoestring: A working manual*, American Bar Association, 1999

Reclaiming the courts' historic role: judges as leaders in their communities, in: *Judges' Journal*, vol. 38, no. 4, Fall 1999

McBeth, V. & S.M. Stump

Reclaiming the courts' historic role: judges as leaders in their communities, in: *Judges' Journal*, vol. 38, no. 4, Fall 1999

McCoy, C.

The politics of problem-solving: An overview of the origins and development of therapeutic courts, in:

National Center for Sate Courts

Examining the work of the state courts, 2003

National Center for State Courts

Access to Justice: Meeting the needs of self-represented litigants, 2002

Nolan, J.L. jr.

Redefining criminal courts: problem-solving and the meaning of justice, in: *American Criminal Law Review*, Volume 40, 2004

Nolan, J.L. jr.

Reinventing justice: The American drug court movement, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2001

NPC Research

California drug courts: A methodology for determining costs and avoided cost, 2002

Olson, S.M. & A.W. Dzur

Revisiting informal justice: restorative justice and democratic professionalism, Law and Society Review, Volume 38, number 1, 2004

Osborne D. & T. Gaebler

Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading Massachusetts, Addison-Wesley, 1992

Panel Discussion,

Public opinion of the courts: How it has been formed and how we may reshape it & potential strategies for improving public trust and confidence in the courts in: Court Review, the Journal of the American Judges Association, Volume 36, Issue 3, 1999

Pitts, A., N. Lawrence & S. Shenkman

Rebuilding public trust and confidence in the legal system through education, in: Federal Lawyer, Volume 47, 2000

Prisma

Open voor publiek. Klantwaarderingsonderzoek in zes rechtbanken, Prisma Organisatieontwikkeling RO, 2002

PVRO

Oogsten om te zaaien, Eindrapport Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, 2002

Raad voor de Rechtspraak

Agenda voor de rechtspraak 2002-2005. Continuïteit en vernieuwing, 2002

Rottman, D.B.

Public perceptions of the state courts: a primer, paper presented at the Third National Symposium on Court Management, Atlanta, August 2000

Rottman, D.B., H. Efke, R. Hansen & S. Stump

A leadership guide to statewide court and community collaboration, National Center for State Courts, 2002

Rottman, D.B. & A.J. Tomkins

Public trust and confidence in the courts: what public opinion surveys mean to judges, in: Court Review, the Journal of the American Judges Association, Volume 36, Issue 3, 1999

San Joaquin Superior Court

The pulse of the community. Public Report 2000

Selznick, Ph.

The moral commonwealth, 1992

Shapiro, M.

Courts, comparative and political analysis, Chicago/London, The University of Chicago Press, 1981

Sociaal Cultureel Planbureau

Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor, 2004

Superior Court San Francisco

San Francisco Drug Court, Semiannual report, July 1, 2003 – December 31, 2003

Talty, F.T.

Public perceptions of Massachusetts courts: An examination of support and its affect on use of courts, Dissertation, 2002

Tyler, T.R.

Why people obey the law, Yale University Press, New Haven & London, 1990

Tyler T.R. & Y.J. Huo

Trust in the Law. Encouraging public cooperation with the police and the courts, Volume V is the Russell Sage Foundation Series on Trust, Russell Sage Foundation, New York, 2002

Velthoven, B.J.C. van & M.J. ter Voert

Geschiedbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC, 2004

Warren, R.K.

Public trust and procedural justice, in: Court Review, 2000

Warren, R.K.

Customer service in the courts: Responding to the cry for justice, in: The Court Manager, Summer 1996

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar & A.A.M. Essers

Door na de gevangenis. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden, WODC, 2005

Witteveen, W.J.

Modernisering van de rechterlijke macht: vijf risico's, in: NJB, 2002/16

Auteursinformatie

Drs. Suzan Verberk is freelance onderzoeker op het terrein van rechtspleging en rechtshandhaving. Tevens is zij als promovenda verbonden aan het Centrum voor Recht en Samenleving van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar zij werkt aan een proefschrift over responsieve rechtspraak.

In dit rapport doet zij verslag van haar onderzoek naar het 'Court and Community Collaboration Program' van de Californische rechterlijke macht. Deze studie is in de periode van september 2003 tot en met december 2004 en uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. In Californië was zij als 'visiting scholar' verbonden aan het 'Center for the Study of Law and Society' van 'University California, Berkeley'. Voorafgaand aan haar verblijf in de Verenigde Staten was zij werkzaam als senior-onderzoeker/ projectleider bij B&A.
E-mail: s.verberk@frg.eur.nl

