



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Probleemoplossende rechtspraak in Nederland: de rechter dichterbij burgers met multiproblematiek?

Eggens, N.; Hartendorp, R.C.; Simon Thomas, M.; Boone, M.; Ansems, L.; Bedner, A.; ... ; Hartendorp, R.

Citation

Eggens, N., Hartendorp, R. C., & Simon Thomas, M. (2025). Probleemoplossende rechtspraak in Nederland: de rechter dichterbij burgers met multiproblematiek? In M. Boone, L. Ansems, A. Bedner, E. Filius, & R. Hartendorp (Eds.), *De conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken* (pp. 51-69). Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4259083>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4259083>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

PROBLEEMOPLOSSENDE RECHTSpraak IN NEDERLAND: DE RECHTER DICHTERBIJ BURGERS MET MULTIPROBLEMATIEK?

Nina Eggens, Rogier Hartendorp en Marc Simon Thomas

INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van probleemoplossende rechtspraak in Nederland, in het bijzonder wijkrechtspraak. Hierbij wordt rechtspraak zo ingezet dat het mede gericht is op het bieden van laagdrempelige oplossingen voor kwetsbare mensen met multiproblematiek. In hoofdstuk 2 is besproken dat probleemoplossende rechtspraak in theorie is ontwikkeld om aan de verwachtingen van burgers te kunnen beantwoorden. Verder laat hoofdstuk 3 zien dat burgers drie 'soorten' verwachtingen kunnen hebben, namelijk dat van een rechtvaardige procedure, inhoudelijke probleem- en conflictoplossing en de rechtszaal als forum voor maatschappelijk debat. Het is dan de vraag hoe rechtspraak aan de verwachtingen van burgers tegemoet kan komen.

In de Nederlandse rechtspraak gebeurt dit op twee manieren. De eerste is dat binnen bestaande procedures rechters interventies toepassen die zijn gericht op probleem- en conflictoplossing. Een mooi voorbeeld is het beproeven van een schikking tijdens de mondelinge behandeling in civiele zaken. De afgelopen decennia heeft deze praktijk zich sterk ontwikkeld, ook met behulp van inzichten uit conflictstudies, sociale psychologie en de mediationpraktijk. In de tweede plaats zijn de laatste jaren in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak aparte laagdrempelige procedures ontwikkeld die gericht zijn op probleem- en conflictoplossing. Voorbeelden zijn de regelrechter, een laagdrempelige op conflictoplossing gerichte procedure bij de kantonrechter voor civiele zaken, de schuldenfunctionaris die rechtzoekenden met problematische schulden naar de schuldhulpverlening begeleidt en een aparte werkwijze en zittingen voor huiselijk geweldzaken.

In dit hoofdstuk gaan we met name in op die tweede categorie van rechtspraak die door sommigen ook wel probleemoplossende rechtspraak wordt genoemd. In Nederland wordt probleemoplossende rechtspraak vooral ingezet in de vorm van wijkrechtspraak, naar het voorbeeld van het Amerikaanse *community court*. Wijkrechtspraak is rechtspraak die zich richt op kwetsbare burgers met multiproblematiek en waarvan de zitting gehouden wordt op een laagdrempelige locatie in de wijk

waar de betrokkene woont. Dit wordt in samenhang met hulpverlening uitgevoerd. Bij de bespreking van de consequenties van probleemoplossende rechtspraak zullen wij wijkrechtspraak centraal stellen. De kernvraag in dit hoofdstuk is hoe probleemoplossende rechtspraak als 'brug' tussen rechter en burgers kan fungeren, en wat dit voor implicaties met zich meebrengt voor rechters, de rechterlijke organisatie en het rechtssysteem. We zullen beginnen met een zaak bij de wijkrechtspraak.

Casus: gestolen dierenvoer

Tegenover de rechter zit een vrouw van middelbare leeftijd. Ze is overduidelijk behoorlijk zenuwachtig. Aan haar tafel zit links haar advocaat en rechts haar echtgenoot. Dat laatste is nogal ongebruikelijk, maar als onderdeel van wijkrechtspraak mocht dat voor deze ene keer van de rechter. In de zittingszaal zijn verder aanwezig: de griffier, de officier van justitie (OvJ), een medewerker van de Reclassering, een medewerker van het gemeentelijke Wijkteam en in het publiek zitten een aantal belangstellenden. De rechter, de griffier, de OvJ en de advocaat zijn in toga. De opstelling van de tafels en stoelen in de ruimte is die van een reguliere rechtszaal, waarbij zelfs een portret van de koning niet ontbreekt, maar heeft verder nog alle kenmerken van een klaslokaal. We bevinden ons in een speciale rechtszaal van de rechtbank Rotterdam, gevestigd in het wijkcentrum Hillevliet, een gebouw dat ooit dienst deed als technische school. We bevinden ons bij de Wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam.

Mevrouw zit tegenover de rechter omdat zij verdacht wordt van winkeldiefstal. Nadat de rechter iedereen welkom heeft geheten en persoonsgegevens heeft gecontroleerd, benadrukt zij dat het een wijkrechtspraakzitting betreft: 'Wij zijn gewoon een rechtbank, maar dan bij u in de buurt'. Vervolgens legt ze in eenvoudige bewoordingen uit wat er staat te gebeuren.

Meteen daarna krijgt de OvJ het woord om voor te lezen waar mevrouw van wordt verdacht: drie keer een winkeldiefstal van dierenvoer. Dan neemt de rechter weer het woord en vraagt aan de vrouw of het klopt wat de OvJ voorleest. Mevrouw bevestigt snikkend. Ze vertelt aansluitend dat ze in de schuldsanering zit, dat ze met haar man van € 40 per week rond moet komen, en dat ze thuis nog drie honden, twee katten en een papegaai heeft. Ze vertelt ook dat de eigenaar van de dierenvoedselbank waar zij altijd kwam onlangs is overleden, waardoor die dierenvoedselbank is gesloten. Ze vertelt dat ze op een van de dagen van de diefstal nog maar € 6 op haar rekening had staan, vandaar dat ze het dierenvoer onder in haar karretje had verstopt en niet had afgerekend. Ze werd vervolgens betrapt door een winkelmedewerker en er werd aangifte tegen haar gedaan.

De rechter laat weten dat dit allemaal overeenkomt met wat zij in haar dossier heeft staan. Daarna vraagt de rechter op vriendelijk toon: 'En hoe gaat het met u?'. Mevrouw begint weer te huilen. Ze vertelt dat zij en haar man met gezondheidsproblemen kampen. Dat ze in een oude, tochtige en vochtige woning woont, maar ingeschreven staat bij een woningbouwvereniging. Een goede vriendin, die haar af en toe nog wel eens wat toestopte, is een paar maanden geleden overleden. Nu krijgt ze hulp van het Wijkteam.

De rechter geeft vervolgens het woord aan de medewerker van het Wijkteam. Die legt uit dat de hulp eruit bestaat dat ze de aanmelding bij de woningbouwvereniging begeleidt, ondersteunt bij de aanvraag voor een scootmobiel voor de echtgenoot en contact onderhoudt met de bewindvoerder. Er is namelijk een vrij forse schuld van meer dan € 100.000, vandaar het karige weekbudget. Ze heeft inmiddels al voor elkaar gekregen dat het weekbudget is verhoogd. De medewerker van de Reclassering die ook nog het woord krijgt van de rechter stelt een ambulante behandeling, gekoppeld aan een meldplicht voor.

Nadat iedereen uitgebreid aan het woord is gekomen richt de rechter zich weer tot de OvJ, die overgaat tot de strafeis. Een geldboete vindt zij gezien de schulden en de bewindvoering niet passend. Evenmin denkt zij dat gezien de gezondheidsproblemen een werkstraf nut zal hebben. Dan blijft een gevangenisstraf over, maar ook dat past wat haar betreft niet echt bij deze zaak. Ze eist uiteindelijk een voorwaardelijke gevangenisstraf, met daarbij bijzondere voorwaarden die betrekking hebben op contact met het Wijkteam en de Reclassering, met een proeftijd van twee jaar. De advocaat die daarop mag reageren bevestigt dat de winkeldiefstal bewezen kan worden geacht. Hij vertelt vervolgens dat mevrouw van de spanning al nachten lang niet heeft kunnen slapen. En dat ze heel erg schrikt van het woord 'gevangenisstraf'. Dan heeft ze nog liever een werkstraf, zo pleit hij. De bijzondere voorwaarden, die als doel hebben om mevrouw weer op weg te helpen en om herhaling te voorkomen, worden verder niet ter discussie gesteld. De OvJ, die daarop nogmaals het woord krijgt, geeft aan de geëiste gevangenisstraf te herzien en stelt in plaats daarvan een voorwaardelijke taakstraf van 20 uur voor.

Mevrouw krijgt het laatste woord en stamelt: 'Ik doe alles wat moet'. De rechter zegt daarna dat zij het onderzoek sluit en meteen uitspraak doet. De uitspraak luidt dat wettig en overtuigend is bewezen dat de drie winkeldiefstallen zijn gepleegd, dat dit een strafbaar feit betreft, en dat mevrouw ook strafbaar is. Het vonnis volgt de eis van de OvJ: een voorwaardelijke taakstraf van 20 uur, met bijzondere voorwaarden en een proeftijd van twee jaar. Vrijwel meteen na de uitspraak geven de OvJ en de advocaat van mevrouw allebei aan dat ze afstand doen van de mogelijkheid tot hoger beroep. Daarmee is de zaak definitief beëindigd. Deze zitting heeft uiteindelijk bijna drie kwartier geduurd.

DE VERHOUDING TUSSEN REGULIERE RECHTSPRAAK EN PROBLEEMOPLOSSENDE RECHTSPRAAK

Probleemoplossende rechtspraak probeert een antwoord te vinden op de tekortkomingen van wat reguliere of traditionele rechtspraak wordt genoemd. Om te begrijpen wat probleemoplossende rechtspraak inhoudt, zullen we eerst ingaan op die reguliere rechtspraak. Hierbij willen wij wel een relativering maken. In dit hoofdstuk plaatsen we reguliere rechtspraak tegenover probleemoplossende rechtspraak. In de Nederlandse context zijn de verschillen tussen beide echter veelal gradueel en gaat het veel meer om accenten dan om een groot fundamenteel onderscheid.

In de traditionele benadering van rechtspraak staat het handelen van degene die een strafbaar feit gepleegd heeft centraal. Op basis van formeelrechtelijke regels wordt beoordeeld of dit strafbare gedrag wettelijk kan worden vastgesteld. Deze regels vormen de basis voor het handelen van politie, justitie en de rechter. Tegelijkertijd begrenzen deze regels de bevoegdheden van de politie en het Openbaar Ministerie en de rechter en zijn deze regels de bron van rechtsbescherming voor de verdachte. In Nederland hebben strafzaken een bepaalde volgorde en opbouw.¹ Wanneer iemand wordt verdacht van een strafbaar feit, zoals in de casus dierenvoer van een winkeldiefstal, doet de politie, vaak na een aangifte, onderzoek naar het gepleegde feit en de verdachte. Dit onderzoek is in de eerste plaats gericht op het verzamelen van bewijs. Wanneer de officier van justitie (OvJ) meent dat er genoeg bewijs is dat de verdachte het feit heeft gepleegd en de zaak voor de strafrechter moet worden gebracht, krijgt de verdachte een dagvaarding. Hierin staat voor welk strafbaar feit de OvJ de verdachte vervolgt en waar en wanneer de rechter de zaak zal behandelen.

Tijdens de zitting stelt de rechter eerst vast of alle regels en voorschriften tijdens het strafrechtelijk onderzoek zijn nageleefd. Wil de strafrechter tot een veroordeling komen, dan moeten daarnaast vier vragen positief beantwoord worden. De eerste vraag is of het wettig en overtuigend bewezen is dat de verdachte de feiten die hem ten laste gelegd zijn, heeft gepleegd. Dit doet de rechter aan de hand van bewijsmiddelen (zoals getuigenverhoren en camerabeelden) en zijn eigen overtuiging, zoals ook naar voren kwam in de eerder genoemde casus over het dierenvoer. Als hij² twijfels heeft of niet overtuigd is, spreekt hij de verdachte vrij. De tweede vraag is: is het feit strafbaar? Niet alle gedragingen zijn namelijk strafbaar; alleen als het delict opgenomen is in het Wetboek van Strafrecht of aanverwante wetgeving, kan iemand gestraft worden voor dat feit. In de casus over het dierenvoer kon deze vraag makkelijk beantwoord worden omdat de strafbaarheid van het handelen niet ter discussie stond; winkeldiefstal is immers een strafbaar feit. De derde vraag is: is de verdachte strafbaar? Het kan zijn dat een verdachte het feit inderdaad gepleegd heeft, maar het diegene toch niet te verwijten is, bijvoorbeeld als iemand lijdt aan

een ernstige geestelijke stoornis. Bij die verdachte ontbreekt schuld en hij is dan niet strafbaar. De mevrouw in de casus dierenvoer werd echter wel strafbaar gevonden. Tot slot, de vierde vraag, richt zich op welke straf en/of maatregel de verdachte opgelegd krijgt. Zo kan een rechter een boete, taakstraf, gevangenisstraf of een combinatie hiervan als straf opleggen. Verder kan hij een deel van deze straffen of de gehele straf voorwaardelijk opleggen, wat inhoudt dat de straf pas wordt uitgevoerd als de veroordeelde zich niet aan bepaalde voorwaarden houdt. De rechter kan dan bijvoorbeeld bepalen, zoals in de casus gestolen dierenvoer, dat de veroordeelde contact onderhoudt met het Wijkteam en de Reclassering. Als die voorwaarden niet worden nagekomen dan zal alsnog het voorwaardelijke deel van de straf ten uitvoer worden gelegd. Dat betekent dat wanneer de mevrouw in de casus dierenvoer zich niet houdt aan de bijzondere voorwaarden opgelegd door de rechter in de komende twee jaar, zij alsnog de taakstraf moet uitvoeren. Op deze manier wordt een voorwaardelijke straf ingezet als 'stok achter de deur' om de bijzondere voorwaarden na te leven.

In de meeste gevallen vindt strafbaar gedrag, zoals in de zaak over de diefstal van het dierenvoer, zijn oorzaak in sociaal-maatschappelijke of psychische problematiek van de verdachte. Zo kan de eerder besproken zaak van winkeldiefstal niet apart worden beschouwd van de grote financiële problemen van de verdachte. In de reguliere rechtspraak krijgt die onderliggende problematiek echter pas een rol bij de beantwoording van de laatste vraag, die ziet op een passende straf. Dus pas als beoordeeld wordt welke straf of maatregel moet worden opgelegd en of daaraan nog bepaalde voorwaarden moeten worden verbonden, zoals reclasseringstoezicht, het volgen van bepaalde behandelingen of het aanvaarden van financiële hulpverlening.

De kritiek op de reguliere rechtspraak is dat de procedure en de doelstellingen onvoldoende zijn toegesneden op de onderliggende sociaal-maatschappelijke of psychische problematiek van betrokkenen. Door de primaire gerichtheid op de bewijsvoering en de formele rechtsregels, is er in de optiek van de critici onvoldoende aandacht voor de problematiek van de verdachte. Veel verdachten hebben bovendien vaak met verschillende problemen te maken ('multiproblematiek') die op meerdere manieren moeten worden aangepakt. Verder geldt dat in een deel van de gevallen de strafrechtelijke interventies de problematiek van de betrokkene verergeren. Het is belangrijk op te merken dat deze kritiek veel meer van toepassing is op het Amerikaanse strafrecht, waar probleemoplossende rechtspraak is ontstaan, dan op de Nederlandse strafrechtpraktijk. De Verenigde Staten kennen een veel repressiever strafrechtklimaat, waarin vergelding en het opleggen van (lange) gevangenisstraffen centraal staan, terwijl speciale preventie, het voorkomen dat de individuele veroordeelde in herhaling valt, in Nederland altijd een belangrijk doel van de

strafrechtspraak geweest is. De fundamentele kritiek op de reguliere rechtspraak geldt echter tot op zekere hoogte wel degelijk ook voor de Nederlandse strafrechtspraak.

De opkomst van probleemoplossende rechtspraak hangt samen met de theoretische ideeën achter herstelrecht, *therapeutic jurisprudence* en responsief recht. Voor een uitleg over responsief recht verwijzen we terug naar de bespreking daarvan in hoofdstuk 2. Waar het strafrecht zich richt op de vraag wie gestraft moet worden, focust herstelrecht, of *restorative justice*, zich op de behoeften van alle betrokkenen.³ In plaats van zich te richten op de vraag of er voldoende bewijs is en welke straf de dader verdient, kijkt herstelrecht dus naar hoe het door een derde veroorzaakte leed kan worden hersteld. Een ander concept is dat van *therapeutic jurisprudence*,⁴ waarin de 'helende kracht van het recht' centraal staat. Hiermee wordt bedoeld dat wetgeving en juridische processen zowel positieve als negatieve effecten kunnen hebben op het welzijn van verdachten, andere betrokkenen zoals slachtoffers en de samenleving. Deze benadering streeft naar het oplossen van niet alleen juridische problemen, maar ook sociale kwesties door samen te werken met verschillende organisaties, waaronder juridische professionals en sociale en medische hulpverleners. In plaats van alleen een (afschrikwekkende) bestraffing, legt *therapeutic jurisprudence* de nadruk op preventie, rehabilitatie en herstel. Bijvoorbeeld, in plaats van een verslaafde enkel te straffen voor drugsbezit, zoals vaak gebeurt in reguliere strafzaken, kan de rechter hem ook deelname aan een afkickprogramma als voorwaarde opleggen en een taakstraf laten uitvoeren in de omgeving waarin hij het strafbare feit gepleegd heeft. Zo draagt *therapeutic jurisprudence* bij aan het verbeteren van het leven van individuen, hun sociale omgeving en het verminderen van criminaliteit in de samenleving.

De noties die aan responsief recht, herstelrecht, *therapeutic jurisprudence* ten grondslag liggen komen samen in het concept probleemoplossende rechtspraak. Deze vorm van rechtspraak is eind jaren tachtig van de vorige eeuw in de Verenigde Staten tot ontwikkeling gekomen. In die periode zijn de eerste zogenoemde *problem-solving courts* opgericht,⁵ oftewel probleemoplossende rechtbanken. Hoewel veel van deze rechtbanken nog steeds in de Verenigde Staten zijn gevestigd, zijn ze inmiddels door andere – veelal Angelsaksische – landen overgenomen, waaronder Canada, Australia, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland.⁶ Deze alternatieve opvatting over hoe het recht zou moeten werken, is dat rechtbanken zich niet zouden moeten beperken tot een strafrechtelijke afdoening van zaken.⁷ Het doel is om echt een verschil te maken in het leven van zowel daders als eventuele slachtoffers en hun leefomgeving. Deze benadering probeert zaken op te lossen waarin sociale, psychische en juridische problemen samenkomen. Van belang is hierbij de erkenning dat het juridisch beslechten of beoordelen van een zaak iets anders is dan het probleem van de verdachte oplossen. Iemand kan weliswaar een straf krijgen, bijvoorbeeld

voor winkeldiefstal, maar het onderliggende probleem, bijvoorbeeld een verslaving of financiële problematiek, is daarmee niet opgelost. Hierbij wordt aangenomen dat er een reële kans bestaat dat wanneer de onderliggende problematiek niet wordt aangepakt, deze persoon weer met het strafrecht in aanraking zal komen. Door beter in te spelen op de problematiek en behoeften van plegers, proberen probleemoplossende rechtbanken effectiever en daarmee efficiënter te werken.⁸ De gedachte is dat het aantal te behandelen zaken zal afnemen, waardoor de overige zaken sneller behandeld kunnen worden en kosten kunnen worden bespaard. Naast de eerder benoemde ideologische doelen, heeft probleemoplossende rechtspraak dus ook een praktische insteek door te focussen op snelheid, efficiëntie en effectiviteit van de te behandelen zaken, om zo ook de druk op het rechtssysteem te verlagen.

De ontwikkeling van probleemoplossende rechtspraak is ook terug te vinden in de Nederlandse rechtspraak. Initiatieven met wijkrechtspraak vinden we in Eindhoven (sinds 2019), Rotterdam (2020), Amsterdam (2021), Den Haag (2023) en Tilburg (2023). Wijkrechtspraak behandelt rechtszaken van bewoners in de wijk die relatief eenvoudig zijn, maar die desalniettemin vaak veel impact op hun leven en dat van hun woonomgeving hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken op het gebied van schulden, schoolverzuim of kleine strafbare feiten. De procedure bij de wijkrechtspraak is naast een juridische beoordeling tegelijkertijd gericht op het aanpakken van de problemen. Het doel is hierbij om de onderliggende problematiek te begrijpen en, samen met de betrokkene(n), tot een oplossing te komen. Een ander voorbeeld van een veranderde werkwijze van de rechtspraak is de nieuwe werkwijze huiselijk geweld van de rechtbank Rotterdam. Hierbij worden, in samenwerking met onder andere de politie, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming, gerechtelijke procedures rondom een gezin dat met huiselijk geweld te maken heeft gecombineerd en behandeld door dezelfde (straf)rechter.⁹ Waar dat nodig is, kunnen ook zaken van dezelfde personen in verschillende rechtsgebieden worden samengevoegd. Hierbij staat wederom de oplossing van de onderliggende problemen centraal, en niet zozeer de straf. Deze twee voorbeelden illustreren hoe de Nederlandse rechterlijke macht de rechtspraak maatschappelijker en effectiever probeert te maken. Hoewel nog op kleine schaal lijken deze wijkrechtspraakprojecten en de nieuwe werkwijze huiselijk geweld het voorbeeld van de *problem-solving courts* te volgen.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat *problem-solving justice*, waarvan de *problem-solving courts* een onderdeel zijn, van origine dus een Amerikaanse insteek heeft, en dat het in Nederland niet een-op-een overgenomen kan worden.¹⁰ De juridische context verschilt tenslotte van land tot land. Zoals eerder opgemerkt kent Nederland een minder repressief en op vergelding gericht strafrechtssysteem dan de Verenigde Staten. Verder is hulpverlening, ook die in een strafrechtelijke context wordt aangeboden, beter toegankelijk en op ruimere schaal beschikbaar.

VIJF BASISKENMERKEN VAN PROBLEEMOPLOSSENDE RECHTSPRAAK

Probleemoplossende rechtspraak heeft de volgende basiskenmerken.¹¹ Hoewel met een focus op de Verenigde Staten, geven deze kenmerken ook de kern van probleemoplossende rechtspraak in Nederland.

- Ten eerste wordt binnen probleemoplossende rechtspraak ‘succes’ op een andere manier gedefinieerd dan in de reguliere rechtspraak (*redefining goals*). Hierbij gaan rechters niet enkel uit van de gerechtelijke procedure en de uiteindelijke uitspraak, maar zij proberen ook aandacht te hebben voor de langetermijneffecten van hun uitspraken. Er wordt bijvoorbeeld meer gekeken naar het voorkomen van recidive, het verminderen van het plaatsen van kinderen in jeugdzorg, mensen met verslavingsproblematiek helpen, en veiligere buurten. Het gaat dus vooral om de beoogde maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak.
- Het tweede principe ziet op de ‘macht’ van rechters om naleving van rechterlijke bevelen te bevorderen (*making the most of judicial authority*). Bij veel Amerikaanse probleemoplossende rechtbanken is het gebruikelijk dat de rechter zélf een vinger aan de pols houdt en toetst hoe uitvoering wordt gegeven aan de opgelegde maatregelen. Dit is echt anders dan zoals dat normaal gesproken (in Nederland) zou verlopen, waar dit toezicht aan de reclassering wordt overgelaten. Een manier hiervoor is de verdachte bijvoorbeeld regelmatig terug te laten komen bij de rechter om te kijken hoe het staat met zijn – door de rechter opgelegde – behandeling. De gedachte hierbij is dat de rechter meer gezag heeft bij de verdachten dan hulpverleners, en dat dit een positief effect zal hebben op de naleving van rechterlijke bevelen.
- Ten derde probeert probleemoplossende rechtspraak verder te kijken dan het ene geval (*putting problems in context*) en meer stil te staan bij de symptomen van grotere, sociale problemen die mogelijk ten grondslag liggen aan een individueel delict. Bij huiselijk geweld zijn rechters bijvoorbeeld meer bekend met de dynamiek van het geweld, of in het geval van drugsproblematiek wordt van rechters verwacht dat zij beschikken over basiskennis van behandelingen voor verslavingsproblematiek.
- Het vierde kenmerk is dat probleemoplossende rechtspraak zich richt op een multidisciplinaire samenwerking met gemeentelijke instanties en hulpverleningsorganisaties om zo de hiervoor besproken doelen te behalen (*forming creative partnerships*).
- Het vijfde principe stelt dat de betrokken personen in de rechtspleging (de rechter, de OvJ en/of de advocaten) een andere rol krijgen toebedeeld (*rethinking traditional roles*). Bij advocaten gaat het er niet (alleen) om of zij een zaak ‘winnen’ of ‘verliezen’, maar of zij verbetering teweeg kunnen brengen bij hun cliënt, bijvoorbeeld door deze persoon bij de behandeling van een verslaving te ondersteunen. Maar ook de rol van de rechter ziet er anders uit. Zo heeft hij een coördinerende rol vanwege de interdisciplinaire samenwerking met en tussen hulpverlenende

instanties. Ook moet hij, omdat hij meer stilstaat bij wat een verdachte nodig heeft, meer aandacht hebben voor die hulpverlening.

Hoewel de vijf basiskennmerken de uitgangspunten vormen van probleemoplossende rechtspraak, is het niet zo dat er één soort *problem-solving court* bestaat, maar er zijn verschillende typen te onderscheiden.¹² Deze vormen van rechtbanken zijn met name terug te zien in de Verenigde Staten. Eén vorm daarvan is de Amerikaanse *community court*, dat model heeft gestaan voor wijkrechtspraak in Nederland. *Community courts* bevinden zich in de wijk, proberen verdachten meer te verbinden met de wijk om de kans op herhaling te verkleinen, en op deze manier zowel de verdachte als de wijk vooruit te helpen.¹³ Een andere soort zijn de *drug courts*, bedoeld voor personen die verslaafd zijn aan verdovende middelen en die strafbare feiten hebben gepleegd die rechtstreeks verband houden met hun verslaving, zoals winkeldiefstal. Om recidive te voorkomen, richten deze rechtbanken zich op de onderliggende oorzaken van dergelijke misdrijven, waaronder de drugsverslaving maar ook het ontbreken van stabiele werkgelegenheid, huisvesting en familieproblemen.¹⁴ Verder bestaan in de Verenigde Staten ook *domestic violence courts* die gespecialiseerd zijn in huiselijk geweldzaken. Hierbij worden de zaken van dezelfde verdachte door een vaste rechter behandeld (rechters wisselen elkaar dus niet af), wordt de verdachte gemonitord op het naleven van de opgelegde regels door de rechtbank (waaronder het niet plegen van geweld) en bestaat er meer aandacht voor het ondersteunen van de slachtoffers.¹⁵ Verder zijn er de afgelopen jaren in de Verenigde Staten nog andere, gespecialiseerde probleemoplossende rechtbanken geïntroduceerd. Het gaat bijvoorbeeld om *mental health courts*, die zich richten op personen met psychische problemen, die oververtegenwoordigd zijn in het strafrechtelijk systeem.¹⁶ Deze rechtbanken helpen en volgen verdachten om de naleving van de behandeling te ondersteunen en te bevorderen, waarbij geestelijke gezondheidszorg verplicht is.¹⁷ Tot slot bestaan er ook nog andere typen probleemoplossende rechtbanken, alhoewel deze minder vaak voorkomen. Dit zijn bijvoorbeeld *veteran courts*, *gun courts*, *prostitution courts* en *gambling courts*.¹⁸ In Nederland hebben deze initiatieven voornamelijk geen navolging gekregen.

Dat verschillende vormen van probleemoplossende rechtspraak bestaan, betekent tegelijkertijd dat op verschillende manieren recht wordt gesproken. Zo doen sommige probleemoplossende rechtbanken alleen uitspraak in lichtere zaken,¹⁹ terwijl andere probleemoplossende rechtbanken juist alleen de complexere zaken behandelen. Sommige probleemoplossende rechtbanken verschillen qua locatie en inrichting weinig of niet van reguliere rechtbanken, terwijl andere probleemoplossende rechtbanken er volledig anders uitzien of in andere typen gebouwen zitten, zoals in een buurthuis. Naast deze praktische aspecten kunnen probleemoplossende rechtbanken van dezelfde vorm ook ieder net een andere focus of werkwijze hanteren. Zo zijn sommige *domestic violence courts* duidelijk gericht op de plegers van het geweld,

terwijl andere *domestic violence courts* juist een sterke slachtofferbenadering hantieren.²⁰ Tot slot behandelen sommige probleemoplossende rechtbanken relatief lichte zaken (*misdemeanours*, deels vergelijkbaar met Nederlandse overtredingen en lichtere misdrijven), terwijl andere rechtbanken zich juist richten op de relatief zwaardere zaken (*felonies*, in de Nederlandse context deels vergelijkbaar met (zwaardere) misdrijven).

CONSEQUENTIES VOOR DE RECHTER, DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE EN HET RECHTSSYSTEEM

De vraag rijst welke gevolgen een probleemoplossende aanpak heeft voor de Nederlandse praktijk. De vijf hiervoor genoemde basiskenmerken (herdefiniëren van doen, toezicht op naleving door de rechter, een bredere blik op onderliggende problematiek, grotere samenwerking met ketenpartners en herdefiniëren van traditionele rollen togadragers), vragen immers wel wat verandering. Wij zullen deze vraag op het niveau van de rechter, de rechterlijke organisatie en het rechtssysteem als geheel beantwoorden.

Rechter

Probleemoplossende rechtspraak vraagt om een andere opstelling van de rechter. Het dominante beeld van de rechter – afstandelijk, correct maar soms wel wat formeel – vraagt binnen de context van de probleemoplossende rechtspraak om een herziening. De probleemoplossende rechter staat in nauwer contact met de verdachte en andere betrokkenen, heeft meer tijd tijdens de zitting om naar de verdachte te luisteren, gebruikt voor de verdachte begrijpelijke taal en is tegelijkertijd ook sturender. Dat laatste is hij zowel in de richting van de verdachte als in de richting van de hulpverlening. De rechter wordt in dit verband ook wel als een ‘teamleider’ beschouwd, als de link tussen de wereld van het recht en de wereld van de behandeling.²¹ Deze opstelling en betrokkenheid staan tegenover het beeld van de rechter als neutrale scheidsrechter en dat beeld van de rechter moet dan ook op een andere wijze worden ingevuld.²² Dat andere beeld komt niet alleen tot uitdrukking in de houding van de rechter en hoe hij met betrokkenen omgaat, maar bijvoorbeeld ook doordat de zitting gehouden wordt in een wijkcentrum waarin een zittingszaal is ingericht die een informelere uitstraling heeft.

In de Nederlandse context gaat het overigens niet om fundamenteel onderscheid, maar vooral om accentverschillen. Dit komt deels door de Nederlandse rechtscultuur, die bekend staat om een praktische en informele manier van doen tijdens de zitting. Daarnaast worden in de Nederlandse wijkrechtspraak niet alle belangrijke elementen van *problem-solving justice* volledig overgenomen. Zo blijft bijvoorbeeld het toezicht op de naleving van de als bijzondere voorwaarden opgelegde maatregelen,

zoals het volgen van een behandeling, de verantwoordelijkheid van de reclassering. De rechter komt pas weer in beeld als de reclassering, via de officier van justitie, een zaak opnieuw inbrengt omdat de opgelegde voorwaarden zijn geschonden. De omvang van de taak van de rechter blijft binnen de wijkrechtspraak dus min of meer hetzelfde. Het verschil moet dan ook vooral gezocht worden in de houding van de rechter.

Voor probleemoplossende rechtspraak volstaat het, in de tweede plaats, niet dat een rechter alleen kennis van het recht heeft. Hij zal ook expertise moeten ontwikkelen op het gebied van de psychosociale problematiek waarmee verdachten te maken hebben en verschillende vormen van hulpverlening. In de probleemoplossende rechtspraak zullen rechters hierin verder moeten worden opgeleid. Daarbij is van belang voor ogen te houden dat de rechter niet zelf een (substituut-)hulpverlener wordt.²³ Ook in de probleemoplossende rechtspraak is een integrale advisering over de benodigde behandelingen en andere interventies en het bieden van die hulpverlening de verantwoordelijkheid van de hulpverlening. Maar de kennis van de hulpverlening, bijvoorbeeld van verslavingszorg of schuldhulpverlening, is van belang omdat hulpverlening een centraal onderdeel is van de op te leggen maatregelen. Zonder deze expertise kan een rechter geen goede beslissingen nemen over op te leggen behandelingen of andere interventies. En die kennis betreft niet alleen de behandelingen die beschikbaar zijn, maar ook welke hulpverleners deze kunnen aanbieden en hoe betrokkenen het beste gemotiveerd worden kunnen worden. Hiervoor is vereist dat binnen de probleemoplossende rechtspraak rechters, evengoed als de betrokken hulpverleners, de mensen in de wijk en het lokale hulpaanbod goed kennen. Een langdurige betrokkenheid van rechters en hulpverleners op de betreffende locatie lijkt hiervoor een randvoorwaarde te zijn.

Bij dit alles staat voorop dat probleemoplossende *rechtspraak* in de eerste plaats rechtspraak is. Net als 'reguliere' rechtspraak, zal probleemoplossende rechtspraak dan ook aan de vereisten van goede rechtspleging moeten voldoen. Deze vereisten zijn tot uitdrukking gebracht in artikel 6 lid 1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin is bepaald dat een rechtszaak in het openbaar behandeld wordt en een uitspraak binnen een redelijke termijn wordt gedaan door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. In deze context zijn de onafhankelijkheid en onpartijdigheid de belangrijkste waarden. Over het algemeen geldt dat in probleemoplossende rechtspraak, door een gezamenlijker aanpak, de rollen en verantwoordelijkheden minder duidelijk kunnen zijn. Waar in een reguliere procedure de onafhankelijkheid en onpartijdigheid blijkt uit de procedure en werkwijze, bevat probleemoplossende rechtspraak minder duidelijke afbakeningen. Dat is ook het onderscheidende element van probleemoplossende rechtspraak. Deze minder duidelijke grenzen vereisen van de rechter meer bewustzijn van de regels en bevoegdheden van hemzelf

en de andere betrokkenen.²⁴ De rechter zal dus actiever zijn eigen onafhankelijkheid dienen in te vullen en te bewaken.

Ten slotte geldt dat een rechter binnen de probleemoplossende rechtspraak zijn legitimiteit aan andere bronnen ontleent. Traditioneel staan bij rechtspraak de juridische en ethische dimensies van legitimiteit voorop.²⁵ Binnen de traditionele rechtspraak staat de vraag centraal of een beslissing juridisch juist en rechtvaardig is. Probleemoplossende rechtspraak ontleent haar legitimiteit in belangrijke mate aan andere aspecten, zoals haar eigen toegankelijkheid en de effectiviteit van de toegepaste interventies en als bijzondere voorwaarde opgelegde hulpverlening. De onderliggende claim is immers dat probleemoplossende rechtspraak uiteindelijk betere maatschappelijke resultaten oplevert dan de reguliere rechtspraak, zoals minder multiproblematiek en minder recidive. En daarbij gaat het om positieve effecten voor zowel de rechtstreeks betrokkenen – zoals de verdachte en eventuele slachtoffers – als om de maatschappij als geheel. Voor deze legitimiteit is de rechtspraak wel afhankelijk van de wijze hoe derden, zoals hulpverleners, gemeentelijke instanties en de reclassering, uitvoering geven aan de door de rechter opgelegde voorwaarden.

Rechterlijke organisatie

Probleemoplossende rechtspraak heeft ook consequenties voor de inrichting van de rechterlijke organisatie. Het laagdrempelige karakter en de persoonsgerichte aanpak van probleemoplossende rechtspraak komen alleen uit goed uit de verf als deze op een beperkte schaal georganiseerd wordt. Deze kleinschaligheid is belangrijk om betrokkenen, vooral kwetsbare verdachten en rechtzoekenden, de mogelijkheid te bieden om toegang te krijgen tot de rechtspraak. Daar komt bij dat probleemoplossende rechtspraak bij voorkeur plaatsvindt op een niet al te grote fysieke afstand van de betrokkenen, bijvoorbeeld in een wijkcentrum in de eigen buurt. Maar ook voor de organisatie van het eigen werk kan probleemoplossende rechtspraak niet op een al te grote schaal worden toegepast, omdat de rechter inzicht moet hebben in de wijk en bekend moet zijn met de hulpverleners die in de wijk actief zijn. Het hulpverleningsaanbod verschilt van gemeente tot gemeente en soms zelfs van wijk tot wijk. Om goed inzicht te verwerven in dit aanbod, zouden rechters en andere betrokken professionals zich voor langere tijd aan een wijkrechtspraaklocatie moeten verbinden om een goede samenwerking tot stand te kunnen brengen en deze te kunnen voortzetten.

In veel gevallen vraagt probleemoplossende rechtspraak ook meer tijd per zaak om een verdachte of betrokkene te kunnen horen en om goed voorgelicht te worden door de op de zitting aanwezige hulpverlening. In de huidige wijkrechtspraakprojecten wordt voor zittingen meer tijd uitgetrokken dan voor zittingen in reguliere zaken. En in sommige zaken worden meerdere zittingen gehouden om de voortgang

van een zaak te volgen of om in de context van de procedure hulpverlening in gang zetten.²⁶ Dat betekent dat per rechter minder zaken gedaan kunnen worden dan binnen de reguliere rechtspraak. Dit heeft budgettaire consequenties en maakt dat, in de regel, de kosten per zaak hoger zijn. Het verwachte effect dat probleemoplossende rechtspraak op termijn leidt tot minder zaken omdat de recidivecijfers lager zijn, wordt pas op langere termijn zichtbaar als het effect echt te zien is. Gezien de beperkte schaal waarop probleemoplossende rechtspraak georganiseerd wordt en de tijd en energie die nodig is om het op te zetten, zal deze vorm van rechtspraak de komende jaren geleidelijk aan en voor slechts een relatief beperkt aantal zaken beschikbaar komen. Dit alles leidt er dan ook toe dat de verwachtingen ten aanzien van het aantal via probleemoplossende aanpak af te handelen zaken niet al te hoog moet zijn. Dit wordt bevestigd door de ervaringen in de Verenigde Staten. Daar is het aantal zaken dat door een probleemoplossende rechtspraak wordt opgelost, nog steeds relatief beperkt.²⁷

Rechtssysteem

Op het systeemniveau heeft de keuze voor wijkrechtspraak meerdere consequenties. Ten eerste, de keuze om voor een specifieke wijk of een specifiek maatschappelijk issue probleemoplossende rechtspraak te introduceren is een vorm van prioritering. Het betreffende maatschappelijke probleem krijgt namelijk gerichte en extra aandacht van de rechtspraak en de daaraan verbonden vormen van hulpverlening. Dit roept wel de vraag op wie beslist over de keuze voor de onderwerpen en gebieden waarop probleemoplossende rechtspraak zich richt. Is dit alleen de rechtspraak? Of hebben anderen, zoals de wetgever, hier ook iets over te zeggen? En op basis van welke criteria moet dan vervolgens tot een keuze gekomen worden? Dit is vooral belangrijk omdat niet iedereen die keuze op dezelfde manier waardeert. Zo kan het aanwijzen van een wijk voor wijkrechtspraak ook als stigmatiserend voor de betreffende wijk worden ervaren. Bovendien wordt met probleemoplossende rechtspraak een relatief zwaar middel ingezet, waar anders het strafrecht en de rechtspraak voor een dergelijk vergrijp mogelijk niet in beeld zouden komen en dat kan voor sommige betrokkenen ook negatieve effecten hebben.²⁸

Ten tweede, hoewel probleemoplossende rechtspraak primair gericht is op het opstarten van hulpverlening, blijft het uiteindelijk een vorm van rechtspraak en daarmee toepassing van overheidsmacht. Dit vraagt om goede rechtsbescherming. De betrokkenheid van de advocatuur bij probleemoplossende rechtspraak, zeker waar dit het strafrecht betreft, is dan ook essentieel. Voor advocaten roept probleemoplossende rechtspraak misschien wel grotere vragen over de rolinvulling op dan voor rechters en andere betrokken professionals. Ketensamenwerking is namelijk niet per se een verantwoordelijkheid voor een advocaat en er zit spanning tussen de primaire rol van een advocaat van partijdige belangenbehartiger en de aanvullende

rol als onderdeel van een samenwerking met andere professionals. In het overzicht van de vijf, op Amerikaanse literatuur gebaseerde, basiskennmerken werd er ook al op gewezen dat de rol van een advocaat bij probleemoplossende rechtspraak anders is dan het 'winnen of verliezen' van een zaak voor een cliënt en meer richting hulpverlening verschuift. Er kan dan een spanningsveld ontstaan tussen de rol van advocaat als partijdige belangenbehartiger en die van zijn rol van lid van het team van professionals dat bij probleemoplossende rechtspraak betrokken is.²⁹ Ketenpartnersamenwerking is geen vanzelfsprekende verantwoordelijkheid van een advocaat, terwijl dat voor een succesvolle uitvoering van probleemoplossende rechtspraak in veel gevallen wel van een advocaat wordt verwacht. Een specifiek probleem, of beter gezegd: dilemma, dat zich in dit geval kan voordoen, is dat het bewijs voor het ten laste gelegde feit niet erg sterk is, terwijl de verdachte wel veel belang kan hebben bij de hulpverlening in het kader van de probleemoplossende rechtspraak. Hoe pragmatisch mag het recht in zo'n geval worden toegepast? En kan van een advocaat zijn medewerking hieraan worden gevraagd? In ieder geval zou er voor deze complexe positie van de advocatuur blijvende aandacht dienen te zijn binnen de context van de probleemoplossende rechtspraak.

AANDACHTSPUNTEN BIJ PROBLEEMOPLOSSENDE RECHTSPRAAK

Uiteraard kunnen bij deze alternatieve vorm van rechtspraak vragen over de uitvoerbaarheid en de legitimiteit ervan worden opgeroepen. In deze paragraaf problematiseren wij de hiervoor genoemde consequenties en identificeren we de belangrijkste mogelijke obstakels voor probleemoplossende rechtspraak in Nederland. Achtereenvolgend worden de volgende zes aandachtspunten behandeld: een andere houding die van een rechter wordt verwacht, wijkrechtspraak als ketensamenwerking, vragen die spelen rondom alternatieve locaties van wijkrechtspraak, vragen die spelen rondom mogelijke rechtsongelijkheid, vragen rondom proportionaliteit en het lastig kunnen meten van (langetermijn)effecten.

In de vorige paragraaf werd als eerste benoemd dat van een probleemoplossende rechter een *andere houding* wordt verwacht. Dat betekent zowel een pragmatische, informele en empathische benadering van de verdachte, alsook een sturender rol als teamleider richting de betrokken hulpverlenende instanties. Zo'n herziening van de opstelling van een rechter betekent dat een rechter over specifieke vaardigheden dient te beschikken. De vraag die beantwoord moet worden is of probleemoplossende rechters daadwerkelijk over dergelijke competenties beschikken. Heeft de rechter voldoende kennis en ervaring in huis over bijvoorbeeld verslavingshulp of schuldhelpverlening?³⁰ De evaluaties van experimenten met wijkrechtspraak in Eindhoven,³¹ Rotterdam³² en Amsterdam³³ geven echter geen aanleiding om te denken dat de andere houding die van de rechter wordt verwacht problematisch is. De rechters die aan deze pilots hebben meegedaan waren over het algemeen goed in

staat om op een informelere en empathischere wijze met verdachten en rechtzoekenden te communiceren. En ook om de over de verdachten afgegeven adviezen op waarde te schatten en hieraan goede opvolging te geven. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat aan de pilots vaak ervaren rechters meedoen die affiniteit hebben met de gekozen werkwijze en de problematiek van de betrokkenen. Het is de vraag of dat ook geldt voor de minder ervaren en/of betrokken collega-rechters, zodat de (bij)scholing bij een verdere uitbreiding van wijkrechtspraak wel om bijzondere aandacht vraagt. Het succes en de waardering van wijkrechtspraak vallen immers voor een heel groot deel samen met het handelen van de rechter.

De integrale benadering van zaken waarin sprake is van multiproblematiek – de kern van wijkrechtspraak – vraagt van zowel de rechter als de andere spelers in de *ketensamenwerking* een duidelijke afbakening van de grenzen van de eigen bevoegdheden. Tegelijkertijd is interdisciplinaire samenwerking juist cruciaal om in eerste instantie tot een ‘maatwerkvonnis’ te komen en om vervolgens opvolging te geven aan uitvoering van de door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden. Hoe dit in de praktijk vorm krijgt, is ook een empirische vraag. In de verschillende evaluaties van experimenten met wijkrechtspraak in Nederland is dit ook nadrukkelijk meegenomen en de ervaringen door de betrokken professionals worden over het algemeen als positief omschreven. Wel blijkt dat de samenwerking op zowel projectniveau als op organisatieniveau vooral leunt op het *commitment* van individuele bestuurders, rechters en hulpverleners. Maar voor continuïteit is bijvoorbeeld het vastleggen van afspraken tussen ketenpartners wenselijk.³⁴ Het vraagt in ieder geval om blijvende samenwerkingen tussen de rechtspraak en organisaties uit het sociaal en justitieel domein, en vereist dat er bij de vormgeving van probleemoplossende rechtspraak bijzondere aandacht is voor het waarborgen van afspraken met deze instanties. Ook zal aandacht gegeven moeten worden aan wat in de Amerikaanse literatuur wel ‘*mission creep*’ wordt genoemd: het gevaar van een geleidelijke uitbreiding van het project dat voorbijgaat aan de oorspronkelijke reikwijdte, focus of doelen.³⁵ Daarnaast dienen de procedures zo te worden vormgegeven dat de rechter ook stelselmatig feedback krijgt over de mate van succes van de door hem opgelegde maatregelen. Dat is nu nog niet bij alle wijkrechtspraaklocaties het geval. Tevens zou er tussen de rechtspraak en de organisaties die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen mechanismen moeten bestaan om, over en weer, problematiek rondom de uitvoering van door de rechter opgelegde maatregelen aan de orde te kunnen stellen.

Daar waar het de rechtspraak als organisatie betreft, wordt gewezen op de uitdagingen die de kleinschalige, toegankelijke en nabije rechtspraak, alsmede een grotere spreiding van *rechtspraaklocaties* met zich meebrengen. In de Nederlandse praktijk wordt gebruikgemaakt van buurthuizen en -centra, waar ook andere maatschappelijke, gemeentelijke en hulpverleningsorganisaties gehuisvest zijn. Hiermee maakt de rechtspraak zich afhankelijk van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van

deze locaties. Dit roept verschillende empirische vragen op. Wat doet de aanwezigheid van andere organisaties met het gezag en de onafhankelijkheid van de rechtspraak? Kan een zittingsruimte zo worden ingericht dat de symboliek van de waarden van de rechtspraak tot uitdrukking komt? Kan in een buurthuis waarin ook een gemeentelijke instantie gevestigd is, ook een (bestuurs)zaak tegen diezelfde gemeente behandeld worden? En is een buurtcentrum waarvan ook religieuze of politieke organisaties gebruikmaken, geschikt als een locatie waar zittingen gehouden worden? Deze vragen kunnen niet in algemene zin beantwoord worden, maar zijn wel van praktisch belang voor de verdere invoering van probleemoplossende rechtspraak in concrete gevallen.

Een volgend aandachtspunt is dat *rechtsongelijkheid* op de loer ligt. Bij de consequenties voor de rechterlijke organisatie werd gewezen op de extra tijd per zaak die zaken krijgen die onder wijkrechtspraak vallen. Verdachten en rechtzoekenden in vergelijkbare zaken die binnen de reguliere rechtspraak worden behandeld, krijgen deze extra tijd en aandacht niet. Ook bestaat er spanning tussen het bieden van maatwerk in het ene geval en de belangen van anderen in vergelijkbare gevallen die niet onder wijkrechtspraak vallen.³⁶ Voor het rechtssysteem werd vervolgens gewezen op de onvermijdelijke prioritering die probleemoplossende rechtspraak met zich meebrengt. De huidige wijkrechtspraaklocaties zijn gevestigd in grote steden en dan in het bijzonder in wijken met veel sociaaleconomische problematiek. In de opstartfase lijkt het nog acceptabel om ongelijkheid tussen arrondissementen te hebben, maar de vraag rijst natuurlijk wel of en hoe probleemoplossende rechtspraak in de toekomst vorm krijgt buiten deze wijken. Komt er in iedere wijk in Nederland wijkrechtspraak? Dat heeft verstrekken budgettaire gevolgen indien de kleinschaligheid van probleemoplossende rechtspraak gehandhaafd blijft. Maar als het aantal locaties waar wijkrechtspraak wordt aangeboden beperkt is, leidt dat dan niet tot rechtsongelijkheid? En als ervoor gekozen wordt om probleemoplossende rechtspraak landelijk aan te bieden, hoe krijgt probleemoplossende rechtspraak dan vorm en inhoud buiten de grote steden? Dit vraagt om een verdere conceptuele uitwerking.

Hierboven werd ook nog het fenomeen benoemd dat een relatief zwaar instrument wordt ingezet voor een relatief licht vergriep. In het verlengde hiervan kunnen vragen worden gesteld over het *proportionaliteitsbeginsel*.³⁷ In het strafrecht betekent dit dat de opgelegde sanctie of straf in verhouding moet staan tot het strafbare gedrag. Bij wijkrechtspraak in Nederland buigt de rechter zich doorgaans over lichtere strafbare feiten. Weliswaar met een onderliggende multiproblematiek, maar de vraag kan worden gesteld of een opgelegd pakket van bijzondere voorwaarden, ook als deze op termijn in het belang van de verdachte kunnen zijn, in verhouding staat tot het strafbare feit. Binnen wijkrechtspraak zal bij de proportionaliteitsafweging een groter gewicht moeten worden toegekend aan de problematiek van de betrokkene

en in mindere mate aan het strafbare feit. Er wordt dus in de wijkrechtspraak anders dan gebruikelijk aangekeken tegen het proportionaliteitsbeginsel. De invulling van dit beginsel is dan ook een onderwerp waar nauwe monitoring op plaats zal moeten (blijven) vinden.

Ten slotte: een van de basiskenmerken van probleemoplossende rechtspraak is een andere manier van definiëren van succes. Het draait immers om *langetermijneffecten*. In de evaluatie van de Wijkrechtbank in Eindhoven staat dat de doelstellingen ‘bijdragen aan vermindering overlast in de buurt’ en ‘versterken band rechtspraak en gemeenschap’ lastig te meten doelen zijn, zeker op relatief korte termijn.³⁸ Er bestaan echter twijfels over de effectiviteit van probleemoplossende rechtspraak in de Angelsaksische landen, waar deze vorm van rechtspraak al een aantal decennia aangeboden wordt. Onderzoek naar de effecten van probleemoplossende rechtspraak laten onduidelijke en tegenstrijdige resultaten zien. Verder laat een Amerikaanse evaluatie uit 2015 zien dat er genoeg bewijs lijkt te zijn dat *mental health courts* werken, terwijl *drug courts* voor jongeren weinig of zelfs averechts werken. Daarnaast meten evaluaties van bijvoorbeeld *domestic violence courts* verschillende uitkomsten (bijvoorbeeld recidive, de tevredenheid van slachtoffers of het aantal behandelde zaken), waardoor het lastig is om een *overall* beeld te krijgen over de efficiëntie van deze rechtbanken.³⁹ Met andere woorden: er is geen duidelijk, eenduidig beeld over of probleemoplossende rechtspraak ‘werkt’ of niet. Tegelijkertijd zijn realistische verwachtingen ook van groot belang. Van probleemoplossende rechtspraak kan nou eenmaal ook weer niet álles worden verwacht. De mogelijkheden, het geld en de beschikbare tijd zijn niet eindeloos.

CONCLUSIE

We begonnen dit hoofdstuk met de casus over gestolen dierenvoer. Zoals de verdachte in deze zaak zijn er talloze. Mensen die door een opeenstapeling van problemen vastlopen in hun leven en daardoor in contact komen met het strafrecht. Mensen die hiervoor misschien wel gestraft moeten worden, maar waarbij ook duidelijk is dat deze straf de problemen waarmee zij te kampen hebben niet zal verhelpen. Integendeel: vaak verergert deze straf hun problematiek. Het idee dat een strafzaak ook een positief keerpunt in hun leven kan zijn en het streven om het (straf)recht zo in te zetten dat betrokkene er ook profijt van kan hebben, is niet nieuw. Dit behoort van oudsher tot de doelen van het Nederlandse strafrecht. Veel rechters proberen dan ook binnen reguliere procedures hun behandeling op de zitting en bij de te nemen beslissing zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij wat passend is voor de verdachte. ‘Wat is ervoor nodig om te voorkomen dat u nog een keer met justitie in aanraking komt?’, is een vraag die veel strafrechters stellen. In die zin is probleemoplossing ook gewoon wat van de (straf)rechter wordt verwacht en zijn de verschillen tussen reguliere rechtspraak en probleemoplossende rechtspraak gaandeweg.

Bij de probleemoplossende rechtspraak wordt dat aspect nog meer benadrukt en tot uitdrukking gebracht in de vormgeving en inrichting van de procedure, en in de opstelling van de rechter en de betrokkenheid van de hulpverlening. Hierbij is er extra aandacht voor de kwetsbare positie waarin veel van deze betrokkenen zich bevinden. In welke mate en op welke wijze probleemoplossende rechtspraak, en dan in het bijzonder wijkrechtspraak, in Nederland ook die bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problematiek zal verder (evaluatie)onderzoek moeten laten zien. Dat neemt niet weg dat wij, ter afsluiting van dit hoofdstuk, op basis van de hiervoor besproken kenmerken en aandachtspunten een aantal spanningsvelden rondom probleemoplossende rechtspraak voorzien waarbinnen de wijkrechtspraak een positie zal moeten bepalen.

In de eerste plaats kenmerkt probleemoplossende rechtspraak zich door kleinschaligheid. Dit wezenskenmerk roept tegelijkertijd een paradox op. Enerzijds zijn kleinschalige voorzieningen nodig om de toegang van kwetsbare burgers tot de rechtspraak te vergroten. Anderzijds kan probleemoplossende rechtspraak door de inherente kleinschaligheid ervan slechts op beperkte schaal worden aangeboden. Die vergrote toegang is dan ook begrensd en maakt dat aan de schaalbaarheid van probleemoplossende rechtspraak grenzen zitten. Deze paradox is niet goed oplosbaar en vereist vooral dat zorgvuldig bepaald wordt in welke wijken en/of voor welke typen problematiek probleemoplossende rechtspraak wordt ingezet.

In de tweede plaats wordt in de context van probleemoplossende rechtspraak betere afstemming tussen hulpverleners onderling en tussen hulpverleners en de rechter gezocht. Ook daar doet zich een spanningsveld voor. De rechter ontleent immers zijn gezag in belangrijke mate aan zijn onafhankelijkheid, ook ten aanzien van hulpverleners. Dat geldt ook voor de advocatuur, zoals hiervoor besproken. Rechters en advocaten moeten dus hun weg zien te vinden tussen een productieve samenwerking met de hulpverlening enerzijds en een onpartijdige (rechter) dan wel een partijdige (advocaat) onafhankelijkheid anderzijds. Dit zal een voortdurende reflectie vragen.

In de derde plaats ontleent probleemoplossende rechtspraak haar legitimiteit in belangrijke mate aan haar bijdrage aan het oplossen van problematiek van betrokkenen. Uit eerdere evaluatieonderzoeken is echter gebleken dat deze effecten niet altijd goed vast te stellen zijn. Of dat ook voor de Nederlandse wijkrechtspraak geldt, zal nog moeten volgen uit een lopend evaluatieonderzoek. De omstandigheid dat niet altijd alle effecten van probleemoplossende rechtspraak goed meetbaar en kwantificeerbaar zijn, zou wat ons betreft echter niet de enige maatstaf moeten zijn waaraan probleemoplossende rechtspraak wordt getoetst. Met probleemoplossende rechtspraak laat de rechtspraak immers aan de betrokkenen en de samenleving zien dat zij een bijdrage wil leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen van

kwetsbare burgers. En de betekenis die van dat signaal uitgaat, kan niet onderschat worden, evenmin als de verbinding die de wijkrechtspraak met de samenleving aangaat.

- 25 J. Uitermark, 'De lange maar geslaagde weg van mediation in strafzaken', *Rechtstreeks* 2022, afl. 2.
- 26 Simon Thomas 2020.
- 27 J. Jonas-van Dijk e.a., 'Victim-offender mediation and reduced reoffending: gauging the self-selection bias', *Crime & Delinquency* 2020, nr. 6-7, p. 949-972.
- 28 Urgenda.nl.
- 29 'SSR meestervertellers podcast met Ybo Buruma', te raadplegen via [ssr.nl](https://www.ssr.nl).
- 30 'Martin Sommer: denken in risico's is een machtig wapen', [ew.nl](https://www.ew.nl) 25 februari 2024.
- 31 R. van Gestel & M. Loth, 'Het beleid van de rechter in public interest zaken', *Rechtstreeks* 2022, afl. 1, p. 29.
- 32 Over deze dynamiek van framing en counterframing, zie S. Koning, '(Re)defining conflicts: Democratic legitimacy in socially sensitive court cases', *Utrecht Law Review* 19, nr. 2, p. 46-62.
- 33 K. van der Pas, 'Conceptualizing strategic litigation', *Oñati Socio-Legal Series* 2021, nr. 6.
- 34 'Commissie strategisch procederen', te raadplegen via [vluchtelingenwerk.nl](https://www.vluchtelingenwerk.nl).
- 35 K van der Pas, *The 'strategy' in strategic litigation. The why and how of strategic litigation by civil society organizations in the field of asylum law in Europe* (diss.), Europa Law Publishing 2024.
- 36 Zie art. 2 Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU); ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:505.
- 37 HvJ EU 21 september 2023, C-151/22, ECLI:EU:C:2023:688 (*S.A./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*); Vluchtelingenwerk, 'Strategisch Procederen: strijdend tot de hoogste rechters', te raadplegen via [vluchtelingenwerk.nl](https://www.vluchtelingenwerk.nl).
- 38 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.
- 39 Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285; Rb. Den Haag 10 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4773.
- 40 Rb. Den Haag 23 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14035.
- 41 Zie respectievelijk Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001 (*Wilders I*); HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1038 (*Wilders II*); 'Aangifte Ficq tegen Chemours-top om pfas namens ruim 2000 mensen', *Het Financieel Dagblad* 14 augustus 2023; J. Mol & J. Polman, 'Topadvocaat Ficq: "De ceo van Tata Steel moet de gevangenis in"', *Het Financieel Dagblad* 9 juni 2023.
- 42 Aldus art. 12 Wetboek van Strafvordering.
- 43 Over deze ontwikkeling van de beklagprocedure, zie S. Koning, 'De ventiefunctie van de artikel 12 Sv-procedure: van georganiseerd wantrouwen naar gezamenlijk politiek project?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2022, nr. 2, p. 84-105.
- 44 Zie respectievelijk Hof Amsterdam 21 januari 2009, *NJ* 2009/191, m.nt. Buruma; Hof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347.
- 45 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334.
- 46 S. Koning, 'Democratische verwachtingen in maatschappelijk gevoelige klachtprocedures tegen niet-vervolg', *Recht der Werkelijkheid* 2024, afl. 2.
- 47 'De paus heeft volkomen gelijk', *de Volkskrant*, 7 oktober 2006.
- 48 Hof Amsterdam 21 januari 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BH0496.
- 49 'Wilders: waarheid moet gezegd', *De Telegraaf* 8 februari 2011.
- 50 'Deze vervolging past niet bij een beschaafd land', *De Pers* 22 september 2010.
- 51 'Rob Riemen, schaamt u zich voor zoveel onzin', *de Volkskrant* 13 november 2010.
- 52 Zie voor een overzicht van studies hiernaar: E. Johnson, 'Justice, access to', in: J. Wright (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier 2015, p. 919-927.
- 53 Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:735.

NOTEN HOOFDSTUK 4

- 1 In dit hoofdstuk geven we de procedure voor strafzaken tegen volwassenen weer. Het is goed om te weten dat strafzaken voor minderjarigen op onderdelen een ander verloop hebben en dat daarin andere accenten worden gelegd. Zo wordt er bij minderjarigen meer geprobeerd om recidive te voorkomen. Bij volwassenen gaat het meer om vergelding, dus het bestraffen van gedrag.
- 2 Als we in dit hoofdstuk schrijven over rechters, officieren van justitie, advocaten, verdachten, enzovoort, gebruiken we hier hij/hem voor de leesbaarheid. We zijn ons ervan bewust dat er verdachten en professionals van verschillende geslachten zijn.

- 3 H. Zehr, *The little book of restorative justice. A bestselling book by one of the founders of the movement*, New York: Good Books 2015.
- 4 D.B. Wexler & B.J. Winick, *Law in a therapeutic key. Developments in therapeutic jurisprudence*, Durham: Carolina Academic Press 1966.
- 5 J.L. Nolan, *Legal accents, legal borrowing. The international problem-solving court movement*, Princeton: Princeton University Press 2009.
- 6 M.K. Miller, L.M. Block & A. DeVault, 'Problem-solving courts in the United States and around the world: History, evaluation, and recommendations', in: M.K. Miller & B.H. Bornstein (red.), *Advances in psychology and law*, Cham: Springer International Publishing 2020, p. 301-371.
- 7 G. Berman & J. Feinblatt, *Good courts. The case for problem-solving justice*, New York: The New Press 2005.
- 8 Berman & Feinblatt 2005; Y. Dandurand, 'Criminal justice reform and the system's efficiency', *Criminal Law Forum* 2014, nr. 3-4, p. 383-440.
- 9 Rechtspraak, *Pilot Huiselijk Geweld leidt tot nieuwe werkwijze*, www.rechtspraak.nl 1 juli 2021.
- 10 N. Doornbos, 'Community courts as legal transplants: A socio-legal case study from the Netherlands', *International Journal of Law in Context* 2023, nr. 4, p. 437-455.
- 11 Berman & Feinblatt 2005.
- 12 Berman & Feinblatt 2005.
- 13 J. Jordens & E. Richardson, 'Collaborative problem solving in a community court setting', *Journal of Judicial Administration* 2014, nr. 4, p. 253-268.
- 14 N. Nayfeld, 'Drug courts and the "responsibility without blame" approach', *Journal of Applied Philosophy* 2023, nr. 3, p. 488-504.
- 15 A.B. Cissner, M. Labriola & M. Rempel, 'Domestic violence courts: A multisite test of whether and how they change offender outcomes', *Violence Against Women* 2015, nr. 9, p. 1102-1122.
- 16 P.A. Griffin & D. Dematteo, 'Mental health courts: Cautious optimism', in: P.C. Higgins & M.B. Mackinam (red.), *Problem-solving courts. Justice for the twenty-first century?*, Westport: Praeger 2009, p. 91-114.
- 17 D.E. McNiel & R.L. Binder, 'Effectiveness of a mental health court in reducing criminal recidivism and violence', *American Journal of Psychiatry* 2007, nr. 9, p. 1295-1403.
- 18 T. Kaplan, M.K. Miller & E.F. Wood, 'Looking backward, looking forward: How the evolution of speciality courts can inform the courts of tomorrow', *Court Review* 2018, nr. 1, p. 14-24.
- 19 Berman & Feinblatt 2005, p. 32.
- 20 N. Eggen, J. van Doorn, M. Bruning, & M. Kunst, 'Problem-solving in domestic violence courts: A scoping review of modalities and children's involvement', 2024 [under review].
- 21 V.E. Flango & T.M. Clarke, *Reimagining courts. A design for the twenty-first century* 2015, Philadelphia: Temple University Press 2017, p. 114.
- 22 Flango & Clarke 2017, p. 116.
- 23 J.B.M. Vranken & M. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019, afl. 13, p. 858-866.
- 24 R.C. Hartendorp, *Naar me(er) rechtspraak? (oratie Leiden)*, Universiteit Leiden 2020, p. 10.
- 25 A.M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 25-28.
- 26 N. Doornbos & R. Hanoeman, 'Probleemoplossende wijkrechtspraak: implicaties voor de sociale advocatuur', *AA* 2021, p. 1065-1073 (Doornbos & Hanoeman 2021a).
- 27 Flango & Clarke 2017, p. 110.
- 28 M.B. Hoffman, 'Drug court scandal', *North Carolina Law Review* 2000, nr. 5, p. 1437-1534.
- 29 Doornbos & Hanoeman 2021a, p. 1065-1073.
- 30 B.J. Winick, 'Problem solving courts: Therapeutic jurisprudence in practice', in: R.L. Wiener & E.M. Brank (red.), *Problem solving courts: Social science and legal perspectives*, New York: Springer 2013, p. 212.
- 31 N. Doornbos & R. Hanoeman, *De persoon achter het dossier: Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven* (Research Memoranda 2021-3), Raad voor de rechtspraak 2021 (Doornbos & Hanoeman 2021b).
- 32 W. Jongebreur & A. Onstenk, *Eindevaluatie Wijkrechtspraak op Zuid*, 2022.
- 33 H. Grootelaar, S. Verberk & D. Schelfhout, *Evaluatie Buurtrechter Venserpolder*, 2023.

- 34 Doornbos & Hanoeman 2021b, p. 177.
- 35 Berman & Feinblatt 2005.
- 36 Doornbos & Hanoeman 2021b, p. 151-154.
- 37 Doornbos & Hanoeman 2021b, p. 148-150.
- 38 Doornbos & Hanoeman 2021b, p. 177-179.
- 39 Eggens, Van Doorn, Bruning & Kunst 2024.

NOTEN HOOFDSTUK 5

- 1 'In principe', meestal staat de mogelijkheid open om in hoger beroep te gaan.
- 2 M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, 'Komen juridische problemen harder aan bij burgers in kwetsbare omstandigheden?', *RdW* 2022, afl. 3, p. 10-35; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth. Putting People at the Centre*, Paris: OECD Publishing 2019.
- 3 Meer informatie hierover staat op de website van de Raad voor Rechtspraak, www.rechtspraak.nl, onder 'Innovatie'.
- 4 M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en Rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017. Zie ook M. Barendrecht & J. Chabot, *Het papieren paleis. De noodzaak van menselijker recht*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2020. Zie over de mentale belasting van rechtzoekenden: Ter Voert & Hoekstra 2022.
- 5 M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019* (WODC-cahier 2020-18), Den Haag: WODC 2020.
- 6 De casus van Jari is een fictieve zaak die is gebaseerd op een uitgebreid jurisprudentieonderzoek en de kenmerken van zaken die uit dat onderzoek naar voren kwamen.
- 7 Zie bijvoorbeeld de volgende nieuwsartikelen van de NOS: 'Drievoudige moordenaar Thijs H. volledig ontoerekeningsvatbaar', nos.nl, 13 september 2019 en 'Tristan wilde God straffen', nos.nl, 12 juli 2011.
- 8 De casus van Nicole is gebaseerd op rechtzoekenden die door één van de auteurs (Anne Janssen) zijn geïnterviewd in het kader van haar promotieonderzoek naar zelfprocederende rechtzoekenden in civiele procedures.
- 9 Centraal Bureau voor Statistiek, 'Materiële welvaart in Nederland', cbs.nl.
- 10 Centraal Bureau voor Statistiek, 'Schuldenproblematiek in beeld', cbs.nl.
- 11 K.G.F. van der Kraats, 'De rol van kantonrolozitting; meer (van maken) dan een administratieve bijeenkomst', *TCR* 2020, afl. 3, p. 79; *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 3, p. 30.
- 12 M. Keizer, *Lezen is niet begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen* (Eindrapport), Stichting Lezen en Schrijven, 17 januari 2019, lezenisnietbegrijpen.nl.
- 13 Keizer 2019, p. 14.
- 14 De rechtspraak, 'Advocaat wel of niet verplicht', rechtspraak.nl.
- 15 De casussen van Maya en Marleen zijn gebaseerd op gelijknamige casussen die door de Jeugdombudsman Den Haag zijn beschreven in *Toegang tot het recht? Jaarverslag Jeugdombudsman: Den Haag en Leidschendam-Voorburg 2021*, jeugdombudsman.denhaag.nl en door de Kinderombudsman in het rapport *Nog steeds geen kleedgeld*, kinderombudsman.nl, 22 december 2021.
- 16 *Toegang tot het recht? Jaarverslag Jeugdombudsman: Den Haag en Leidschendam-Voorburg 2021*.
- 17 *Nog steeds geen kleedgeld*, p. 3.
- 18 VN-Comité voor de Rechten van het Kind (27 november 2003), *General Comment n° 5 'General Measures of implementation'*, CRC/GC/2003/5, par. 2.
- 19 VN-Comité voor de Rechten van het Kind (15 november 2002), *General Comment n° 2 'The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child'*, RC/GC/2002/2, par. 15, 16, en 17.
- 20 VN-Comité voor de Rechten van het Kind (15 november 2002), *General Comment n° 2*, par. 13, 15, 16, en 17.
- 21 De Kinderombudsman volgt uit de aanpassing van de Wet Nationale ombudsman (WNo) met de Wet Kinderombudsman (*Stb.* 2010, 716). Daarbij werd een specifieke substituut-ombudsman gecreëerd, namelijk de Kinderombudsman. De Wet Kinderombudsman is in 2017 geëvalueerd: M.R. Bruning e.a., *Evaluatie Wet Kinderombudsman*, Den Haag: ZonMW 2017.