

Het onbedoeld neerschieten van een schooldirecteur bij een ‘shoot-out’ in Red Hook in 1992 was de directe aanleiding voor het opzetten van een lokaal initiatief gericht op het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk. De schietpartij, die het overlijden van de directeur tot gevolg had, bevestigde de destijdsse problematiek in de New Yorkse wijk Red Hook, waaronder veel geweld, hoge werkeloosheid, armoede, (g)eenoudergezinnen en (drugs)criminaliteit.¹ De huizen in Red Hook werden gekenmerkt door een gebrek aan renovatie en onderhoud. Eerder al waren bedrijven en daarmee ook bewoners er weggetrokken.² Shoot-outs tussen rivaliserende drugsdealers waren dusdanig gewoon in de wijk dat mensen weinig buiten kwamen, ook overdag. Ook was het vertrouwen in de (lokale) overheid er laag, zoals verwoord door Berman & Fox: ‘the sense of distrust and disconnection from city decision makers ran deep’.³

Het was ook de periode waarin oplossingsgerichte rechtspraak, meer in het bijzonder *problem-solving courts*, in de Verenigde Staten in bekendheid toenam. Zo opende een aantal maanden later verderop in de stad het eerste *community court* van de VS: ‘Midtown Community Court’. Deze lokale vorm van rechtspraak was erop gericht kleine, *quality-of-life offenses*, zoals graffiti en vandalisme, in een bepaalde buurt in samenwerking met de gemeenschap aan te pakken en zo de leefbaarheid en veiligheid van de wijk te verbeteren. Na het schietincident in Red Hook nam het Amerikaanse Center for Justice Innovation⁴ ondersteund door een betrokken rechter, officier van justitie en de gemeente New York, het initiatief te verkennen of ook de wijk Red Hook openstond voor een *community court*.⁵ Jaren van planning volgden, in nauwe samenhang met, en vanuit behoeften van, de buurt. In 2000 openden de deuren van het Red Hook Community Justice Center, waar toegesneden, oplossingsgerichte rechtspraak in combinatie met de inzet op sociale interventies en

1 Berman & Fox, *The Justice System Journal* 2005/26, nr. 1, p. 78-79. Zie ook: Gonzalez, *The New York Times*, 20 december 1992, p. 37.

2 Lee e.a. 2013, p. 23-25.

3 Berman & Fox, *The Justice System Journal* 2005/26, nr. 1, p. 79.

4 Voorheen: Center for Court Innovation.

5 Lee e.a. 2013, p. 24-25; Berman & Fox, *The Justice System Journal* 2005/26, nr. 1, p. 79.

samenwerking met de gemeenschap het hart vormde. Rechtspraak als één van de elementen in het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de wijk.

In Nederland gold het Red Hook Community Justice Center in 2022, bijna een kwart-eeuw later, als één van de inspiratiebronnen voor nationaal wijkenbeleid. Met de veranderende problematiek in wijken binnen Nederland (zie nader paragraaf 2.2) is in 2022 op nationaal niveau de aftrap gegeven voor een nieuw, meerjarig wijkenbeleid. Het doel ervan is de veiligheid en leefbaarheid in specifiek aangewezen wijken binnen enkele decennia te verbeteren. Versterking van de lokale justitiële functie, meer in het bijzonder wijkrechtspraak, vormt één van de onderdelen van deze domeinoverstijgende aanpak. In de voorbereidende stukken wordt het initiatief in Red Hook meermaals als voorbeeld aangehaald.⁶

Het is deze koppeling tussen wijkenbeleid en wijkrechtspraak die de focus vormt van deze publicatie. De publicatie strekt ertoe een schets te geven van de ontwikkeling van Nederlands wijkenbeleid, meer in het bijzonder hoe en waarom wijkrechtspraak er recentelijk één van de ingrediënten van is geworden. De publicatie loopt uit op gedachten en met name vraagpunten over het 'meten' van de effectiviteit van wijkrechtspraak in relatie tot de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Gedachten over wat daarvoor nodig is, hoe smal of breed gekeken dient te worden, of kwalitatieve en/of kwantitatieve methoden geschikt zouden kunnen zijn en overige verkennde gedachten komen aan bod.⁷

Concreet wordt in hoofdstuk 2 afgetrapt met wijkrechtspraak als element in nieuw wijkenbeleid. In hoofdstuk 3 komt een historische blik op wijkenbeleid aan bod. In hoofdstuk 4 wordt een tweetal factoren van wijkenbeleid besproken. Vervolgens zet hoofdstuk 5 de uitbreiding van wijkrechtspraak vanaf 2022 uiteen, waarbij de buurtrechter Venserpolder nader uitgelicht wordt. Ten slotte worden gedachten over het 'meten' van de effectiviteit van wijkrechtspraak in hoofdstuk 6 naar voren gebracht.

Dat ook in Nederland de relatie tussen wijkenbeleid en wijkrechtspraak wordt gezien, kan worden geïllustreerd door de bijdrage van Femke Halsema, burgemeester van

6 Peeters & Boutellier 2020, waarnaar ook wordt verwezen in Noordanus e.a. 2021, p. 26. Zie ook Doornbos & Hanoeman 2021; Jongebreur & Onstenk 2022; Grootelaar, Verberk & Schelfhout 2023 (evaluatie rapporten wijkrechtspraak).

7 De auteur dankt Hans Boutellier, Suzan Verberk en het projectteam Buurtrechter Venserpolder voor hun waardevolle commentaar op één van de eerdere versies van deze publicatie. Voorts geldt dat deze publicatie simpelweg niet tot stand was gekomen zonder de betrokken begeleiding van Arno Akkermans.

Amsterdam, die in de Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid opriep Nederlandse wijken te versterken:

‘Wat (...) ook heel belangrijk is, is de aanwezigheid van de rechtsstaat, óp straat. (...) Ik ben een enorm voorstander van wijkrechtspraak. Ik zou u heel graag willen uitnodigen om te komen kijken bij de buurtrechtbank in Amsterdam Zuidoost, want die heeft een enorm effect. Eén illustratie (...): daar zit een rechter en die kent haar pappenheimers; die weet welke jongens [er] weer staan, wat hun achtergrond is. Maar er zit óók het buurtteam, dat aan de gemeente verbonden is. (...) En als je schuldhulpverlening, sociale ondersteuning en strafrecht tegelijkertijd op een wijkniveau inzet, dan sla je echt drie vliegen in één klap (...). Dus help ons onze wijken te versterken, doe dat via het “Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid” en als je investeert in de strafrechtketen, doe dat met name op wijkniveau.”⁸

8 Halsema tijdens de discussie d.d. 13 juni 2024 in de Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, geraadpleegd via debatdirect.tweedekamer.nl/2024-06-13/justitie-veiligheid/troelstraal/explosies-10-00/video (minuut 40:24 e.v.).

2.1

INLEIDING

Hiervoor kwam het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) al kort aan de orde. Dit programma, dat als Bijlage III integraal in deze publicatie is opgenomen, betreft de huidige nationale aanpak ter verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in twintig kwetsbare wijken⁹ verspreid door heel Nederland. Onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties is het programma bij brief van 4 juli 2022 mede namens vier andere ministeries¹⁰ aangeboden aan de Tweede Kamer.¹¹ Het programma wordt ook wel aangeduid als de derde generatie nationaal wijkenbeleid.¹²

Met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid wordt wijkrechtspraak onderdeel van nationaal wijkenbeleid. Binnen het thema ‘veiligheid’ zet het NPLV in op *‘de preventie van jeugdcriminaliteit en [het] vergroten [van] de weerbaarheid van jongeren’*.¹³ Veiligheid wordt neergezet als een wezenlijke factor in de integrale aanpak van wijken. Het programma richt zich op een verstevigde inzet van onder meer politie, OM en (dus) ook de rechtspraak.

9 Deze wijken zullen in deze publicatie, in lijn met paragraaf 2.1 van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, worden aangeduid met de term ‘kwetsbare wijken’, ook bij gebrek aan voorkeur voor de andere aanduidingen die in (eerdere) beleidsstukken naar voren zijn gebracht, waaronder: ‘probleemwijken’, ‘achterstandswijken’, ‘krachtwijken’ en ‘stedelijke focusgebieden’. Niettemin kleven ook aan de term ‘kwetsbare wijken’ bezwaren en wordt overigens verder in het NPLV de meer ambtelijke term ‘stedelijke focusgebieden’ gebezigd.

10 Naast het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar volkshuisvesting en ruimtelijke ordening onder viel, ging het om de volgende vier ministeries: (i) het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, (ii) het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (iii) het ministerie van Justitie en Veiligheid en (iv) het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

11 *Kamerstukken II 2021/22*, 30995, nr. 100 (aanbiedingsbrief d.d. 4 juli 2022).

12 Zie hierna hfdst. 3 over de eerste twee generaties wijkenbeleid.

13 NPLV (juli 2022), p. 44.