

Verantwoorde veiligheid in de gerechtsgebouwen van de toekomst

's-Hertogenbosch, september 2008

dr. M.J.G. Jacobs

drs. J.H.A.M. Bergman

drs. H.C.G. Hulsen

Leden van de begeleidingscommissie

Dhr. J.M.J.M. van Deursen – voorzitter

Dhr. P.C.M. Bary, Centrale Raad van Beroep, Utrecht

Dhr. H. Dullemond, Raad voor de rechtspraak, Den Haag

Dhr. K.J. Engelsma, Parket Generaal, Den Haag

Dhr. M.A.M.A. Gerards, Raad voor de rechtspraak, Den Haag

Dhr. J.G. Pot, Raad voor de rechtspraak, Den Haag

Dhr. C. Tax, Raad voor de rechtspraak, Den Haag

Dhr. J.M. Vroomen, Raad voor de rechtspraak, Den Haag

© 2008 Avans Hogeschool

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Avans Hogeschool.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	iv
1 Samenvatting	v
2 Inleiding	11
3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	15
4 Beleidsachtergrond	19
5 Onderzoeksopzet	29
5.1 Focusgroepen	29
5.2 De scenario's	30
5.3 De thema's	34
5.4 De focusgroepbijeenkomsten.....	44
6 Onderzoeksresultaten	47
6.1 Inleiding.....	47
6.2 Buitenlandse verkenningen	47
6.3 Uitkomst van de focusgroepbijeenkomsten	57
6.4 Interviews	61
7 Discussie, conclusie en aanbevelingen	63
7.1 Discussie	63
7.2 Conclusie	65
7.3 Aanbevelingen	67
Bijlagen	69

Woord vooraf

“Prediction is very difficult, especially if it's about the future.” Deze inmiddels gevleugelde woorden van Niels Bohr zijn bij menige toekomstverkenning aan te treffen. Terwijl niemand de noodzaak tot het doen van toekomstverkenningen zal ontkennen, onderschrijven deze woorden op ludieke wijze de onmogelijkheid van het doen van ware voorspellingen.

In dit rapport, dat het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool in samenwerking met IVA Beleidsonderzoek en Advies samenstelde, wordt dan ook niet geprobeerd het gerechtsgebouw van de toekomst neer te zetten. Wel wordt inzicht gegeven in factoren die bij het vormgeven van toekomstige gerechtsgebouwen, als het gaat om sociale veiligheid, een rol zouden kunnen, en moeten, spelen.

Het onderzoek had nooit tot stand kunnen komen zonder de belangeloze en enthousiaste medewerking van zeer velen. In de eerste plaats noemen we de deelnemers aan de door ons georganiseerde focusgroepbijeenkomsten. Aan hen richten wij op deze plaats graag een welverdiend woord van dank. Ook aan de respondenten voor de interviews zijn wij dank verschuldigd.

Veel dank ook gaat uit naar de deskundige en bereidwillige medewerking van de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie. Met soms kritische, maar altijd constructieve bijdragen hebben zij een belangrijke rol gehad bij de totstandkoming van dit rapport.

Menno Jacobs
Jack Bergman
Henk Hulsen

1 Samenvatting

De Raad voor de rechtspraak heeft het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch opdracht gegeven onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor toekomstige huisvesting van de rechtspraak in relatie tot de sociale veiligheid.

Doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen van de argumentatie die door relevante partijen wordt gehanteerd ten aanzien van de huisvesting van de rechtspraak rond het jaar 2020, gelet op de gewenste mate van sociale veiligheid, een optimaal bedrijfsproces en in het licht van twee vooraf geformuleerde maatschappelijke scenario's. Dit beeld moet aanknopingspunten bieden voor (verdere discussie over) beleid en beleidsdoelstellingen op het gebied van de veiligheid en de organisatie van de huisvesting van de rechtspraak op de middellange termijn.

Ten behoeve van de beantwoording van acht onderzoeksvragen is een aantal onderzoekshandelingen verricht, te weten:

- Een verkenning en analyse van beleidsdocumenten;
- Twee focusgroepbijeenkomsten;
- Individuele interviews;
- Werkbezoeken aan twee buitenlandse gerechtsgebouwen.

De onderzoeksresultaten worden uiteengezet aan de hand van de onderzoeksvragen.

1. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen tien jaar voorgedaan op het gebied van veiligheid en huisvesting van de rechtspraak en de rechterlijke organisatie?

Er is sprake geweest van een gestage toename van de werklast van de rechterlijke organisatie waardoor ook de huisvestingsbehoefte navenant is toegenomen. De tijd lijkt rijp voor een drastische herziening van de gerechtelijke kaart. Het thema sociale veiligheid zou daarbinnen, zo blijkt uit de bestudeerde beleidsdocumenten, een prominente plaats moeten krijgen. De beveiliging van de gerechtsgebouwen is thans hoofdzakelijk gebaseerd op enkele korte-termijn beveiligingsmaatregelen die het gevolg zijn geweest van een aantal ernstige geweldsincidenten die zich in rechtszalen hebben voorgedaan.

2. Welke trends zijn daaruit af te leiden?

De verwachting is dat de werklast van het justitiële apparaat zal blijven toenemen de komende jaren. Ten aanzien van de beveiliging is een situatie ontstaan waarbij sprake is van een accumulatie van ad-hocbeveiligingsmaatregelen gebaseerd op incidenten, terwijl er van die incidenten geen systematische registratie voorhanden is. Het gevolg daarvan is dat men zich laat leiden door de ernstige incidenten zonder te weten wat er zich, in brede zin, nu feitelijk afspeelt.

3. Wat zijn de behoeften en wensen ten aanzien van de huisvesting en de mate van beveiliging?

Er bestaat behoefte aan een herziening van de gerechtelijke kaart. Daarbij spelen veel factoren een rol, maar de wens om de sociale veiligheid en de beveiliging anders te organiseren en in te richten is er zeker één van. Kernwaarden die bij de toekomstige huisvesting van belang zijn, zijn openheid, toegankelijkheid, transparantie, bereikbaarheid, gezag en vertrouwen. Kernthema's waarbij men bij de gerechtsgebouwen rekening dient te houden, zijn werklast (en in relatie daarmee de ontwikkelingen binnen de ICT), dreigingsperspectief (en in relatie daarmee het veiligheidsbewustzijn), risicoaanvaarding (en de manier waarop het beveiligingsbeleid is georganiseerd), schaalgrootte (in relatie tot de mate van specialisatie en concentratie van disciplines) en status en gezagspositie (en in relatie daarmee de letterlijke en figuurlijke afstand die de rechtspraak tot de burger wil innemen).

4. Zijn er in het buitenland interessante voorbeelden te vinden van manieren waarop het thema veiligheid in gerechtsgebouwen wordt benaderd?

In het onderhavige onderzoek zijn verslagen opgenomen van werkbezoeken aan de rechtbanken in Antwerpen en Bordeaux. Het blijkt dat er in de ons omringende landen op verschillende wijzen tegen het onderwerp van onderzoek kan worden aangekeken, en in dat opzicht werken studies van buitenlandse gerechtsgebouwen duidelijk horizonverbredend.

5. In hoeverre is men in staat een verantwoorde taxatie te maken van de risico's ten aanzien van de veiligheid die met deze wensen en/of trends verbonden kunnen zijn?

De behoefte aan een uitgesproken veiligheidsbeleid binnen de rechterlijke organisatie komt mede voort uit een besef dat de huidige lokaal georganiseerde beveiliging op vooralsnog onbekende plaatsen tekort kan schieten dan wel te streng kan zijn. Gedegen systematische kennis van incidenten, gekoppeld aan een periodiek uitgevoerde risicoanalyse, moet tezamen met een adequate risicotaxatie van elke zitting differentiatie van het beveiligingsniveau en een daarop afgestemde compartimentering van de ge-

rechtsgebouwen mogelijk maken. De huidige diffuse en gelaagde verantwoordelijkheidsstructuur voor de sociale veiligheid frustreert overigens op voorhand een consequente toepassing van één veiligheidsbeleid.

6. Welke consequenties zouden de toekomstverkenningen met behulp van de scenario's van Dienst Algemene Justitiële Strategie (DAJS) en de daaraan verbonden risicotaxatie kunnen hebben voor de sociale veiligheid in relatie tot de huisvesting?

De scenario's van de DAJS blijken maar zeer betrekkelijk nut te hebben voor het verkennen van de opties ten aanzien van de beveiliging van de gerechtsgebouwen van de toekomst. Het dreigingsperspectief is een grootheid die zich geheel los van de maatschappelijke omstandigheden blijkt te kunnen ontwikkelen en staat ook in relatie tot de toegepaste beveiligingsmaatregelen. Met de mate van beveiliging is het dreigingsperspectief tot op zekere hoogte te sturen. Het is van meer belang daarop eenduidig beleid te voeren, zich rekenschap gevend van de eerder bij onderzoeksvraag drie genoemde kernwaarden, dan om steeds weer te trachten zich aan te passen aan veranderende vermeende maatschappelijke dreigingsniveaus.

7. Welke gevolgen hebben deze consequenties voor degenen die de gebouwen van rechtspraak en Openbaar Ministerie gebruiken? Met andere woorden: welke offers zijn rechtspraak en rechterlijke organisatie bereid te brengen voor de gewenste en/of geschat benodigde mate van sociale veiligheid in een nieuwe huisvestingsstructuur?

Het uitgangspunt bij de in dit onderzoek uiteengezette verkenning is steeds het waarborgen van een optimaal bedrijfsproces en een adequate mate van sociale veiligheid geweest. In dat opzicht behoeven er dus geen 'offers' te worden gegeven. Door af te stappen van incidentgestuurd veiligheidsbeleid, kennis te hebben van de mate van benodigde beveiliging, af te zien van generieke beveiligingsmaatregelen en die door middel van flexibiliteit en differentiatie meer specifiek te maken, zal grosso modo minder beveiliging nodig zijn.

8. Welke beleidsrelevante stellingen zijn daaruit af te leiden die kunnen bijdragen aan een zinvolle discussie over de gerechtsgebouwen van de toekomst?

Uit het onderzoek zijn zeven aanbevelingen voortgekomen. Deze luiden:

1. Incidentgestuurd veiligheidsbeleid dient te worden vermeden. Daarvoor in de plaats zou een bepaald basisoniveau van sociale veiligheid, aangevuld met flexibel inzetbare aanvullende maatregelen waar nodig, moeten komen.
2. De inzet van basis- en aanvullende beveiligingsmaatregelen dient op adequate risico- c.q. dreigingstaxaties gebaseerd te zijn. Systematische incidentregistraties en - analyses zijn daarvoor onontbeerlijk.
3. Het dreigingsperspectief is tot op zekere hoogte maakbaar. Accumulatie van gevoelens van onveiligheid dient te worden voorkomen door een bepaalde basisveiligheid te garanderen en een zekere mate van risico te accepteren.
4. Het risicobewustzijn van de bezoekers van de gerechtsgebouwen kan (en moet) worden gestimuleerd door een duidelijk en herkenbaar beveiligingsbeleid. Dat betekent het waarborgen van een basisoniveau van beveiliging naast het duidelijk en opzettelijk vermijden van risico's. Dat kan worden bevorderd door compartimentering, door een goede informatievoorziening en bewegwijzering, door wachttijden te vermijden, door mogelijk conflicterende partijen niet met elkaar in contact te laten komen en door rustige, functionele ruimten in te richten.
5. Zittingszalen dienen te zijn ingericht voor verschillende typen zaken. Differentiatie dient daarbij niet zozeer op basis van type zitting (civiel-, straf- of bestuursrecht, eerste aanleg of tweede aanleg, enkelvoudige of meervoudige kamer, etc.) te geschieden, maar veeleer op basis van risicodreiging.
6. De diffuse en gelaagde eindverantwoordelijkheidsstructuur van de sociale veiligheid in gerechtsgebouwen frustreert de uitvoerbaarheid van visie of beleid op dat terrein op voorhand. Het verdient aanbeveling deze 'governance'-kwestie nader tegen het licht te houden en te bepalen wie op het bestuurlijk vacuüm kan en zou moeten inspringen.
7. Het thema sociale veiligheid lijkt niet erg te leven bij de rechterlijke organisatie. Argumenten die de veiligheid betreffen zullen om die reden binnen de huidige constellatie niet dwingend of leidend kunnen zijn bij een herinrichting van de rechterlijke kaart en van de gerechtsgebouwen zelf. Het verdient derhalve aanbeveling om een adequate, continu gewaarborgde basisbeveiliging als integraal onderdeel te incorporeren in een nieuw te ontwerpen constellatie, waarbij duidelijk stelling wordt genomen op de in dit rapport genoemde elkaar

deels overlappende kernwaarden, te weten gezagsuitstraling, vertrouwen, openheid, toegankelijkheid, transparantie en bereikbaarheid.

2 Inleiding

Het is woensdag 29 januari 2003 als tijdens een zitting in de rechtbank van Arnhem, de verdachte een vuurwapen tevoorschijn haalt en de officier van Justitie in gijzeling neemt. De man handelt in opdracht van een in hechtenis verblijvende medeverdachte in de zaak. Hij gebruikt een gaspistool dat door een handlanger over de gevangenis muur was gegooid en weet daarmee het dienstpistool van een parketwachter te bemachtigen. Met dat pistool houdt hij de officier onder schot. De gijzeling eindigt in een schietpartij als een arrestatieteam de rechtszaal binnenkomt. Daarbij komt de verdachte om het leven en raakt de officier zwaar gewond.

In De Telegraaf van de volgende dag staat te lezen: "Ik werk hier nu dertig jaar, maar zoiets heb ik hier nog nooit meegemaakt. Je weet wel dat je op een risicoplek werkt, maar dan nog houd je hier geen rekening mee", aldus een parketmedewerker. "Er vallen tijdens rechtzaken hoogstens een paar klappen." Advocaat Paul Roelofs bevond zich op dezelfde verdieping van het gerechtsgebouw als waar de gijzeling gaande was. "Het was op eens een enorm chaotische toestand in de grote hal", zegt hij. "Veel geschreeuw, plotselinge paniek. Ik zag hoe parketwachters razendsnel een kogelwerend vest aantrokken." Roelofs en advocaatcollega Tummers wijzen erop dat het Arnhemse gerechtsgebouw slechts ten dele beveiligd is. "In Den Haag is dat bijvoorbeeld heel anders bij de rechtbank. Daar loop je niet zomaar met een pistool naar binnen." De advocaten verwachten dat de gijzeling tot gevolg heeft dat het gerechtsgebouw in Arnhem in een bunker zal veranderen.

Op dezelfde dag als waarop het drama in Arnhem zich afspeelt, trekt een 45-jarige ontuchtpleger uit Nieuw-Buinen, nadat hij zijn vonnis van dertig maanden celstraf heeft aangehoord, een mes en snijdt zichzelf de keel door. De hevig bloedende man valt schokkend op de grond en wordt naar een ziekenhuis overgebracht. In de gevangenis van Leeuwarden wordt tegelijkertijd een lerares handenarbeid doodgestoken door een gedetineerde cursist met een van de beschikbare werktuigen.

Door de gebeurtenissen op deze dag, die later de bijnaam *zwarte woensdag* zou krijgen, hebben de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) een werkgroep ingericht die tot taak had met concrete en praktische aanbevelingen te komen als antwoord op de behoefte aan duidelijkheid over de beveiliging van de gerechtsgebouwen. De risicoanalyses voor de gehele rechterlijke organisatie dienden te worden herzien en het bestaande stelsel van beveiligingsvoorzieningen moest worden geëvalueerd. De werkgroep beveiliging Gerechtsgebouwen constateert dat de incidenten niet op zichzelf staan, maar lijken te passen "in een bredere trend van maatschappelijke verharding en daling van het respect voor de rechtspraak, met alle gevolgen van dien". Deze trend "komt tot uiting in een

toename van verbaal naar fysiek geweld en agressie". (p.19) De werkgroep formuleert 23 aanbevelingen die grotendeels betrekking hebben op beleid, de afbakening van verantwoordelijkheden, de organisatie van de beveiligingsfunctie en de borging van de maatregelen. Meer concreet beveelt de werkgroep aan: "een verscherpte controle van gehechten voordat zij ter zitting worden voorgeleid, verscherpte controle van bezoekers van gerechtsgebouwen, het terugdringen van het risico op ongeautoriseerd verblijf in het besloten werkgebied, het uitwerken van een minimumniveau van fysieke beveiliging voor dislocaties en ten slotte het in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komen tot eenduidig beleid en uniforme richtlijnen inzake de operationele taken van de parketpolitie, daar waar het gewapend toezicht ter zitting betreft." (p.19)



De maatschappelijke verontwaardiging was groot na de genoemde incidenten. De Nederlandse vereniging voor Rechtspraak zegt in haar jaarverslag van 2003 dat zij "de Minister van Justitie, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureursgeneraal [...]voortdurend [heeft] aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de leden van de rechterlijke macht en op een voortvarende implementatie van de aanbevelingen uit het in mei 2003 uitgekomen rapport van de werkgroep beveiliging gerechtsgebouwen (het plaatsen van detectiepoortjes in de gerechtsgebouwen, het aanscherpen van de routines rond het binnenbrengen van verdachten etc.)." (p. 4).

De impact van *zwarte woensdag* reikt verder. Op 6 januari 2006 doet de voorzieningenrechter in Den Haag uitspraak in een zaak waarbij een advocaat had geëist dat het gerechtsbestuur van de rechtbank Alkmaar op alle werkdagen permanente toegangscontrole zou toepassen op alle bezoekers die de hoofdingang van het gerechtsgebouw zouden betreden, door middel

van permanente werking van een (metaal)detectiepoort en bagagevisitatie. Een relatie met de gebeurtenissen op *zwarte woensdag* wordt expliciet gelegd. De voorzieningenrechter constateert dat het verantwoordelijk gerechtsbestuur erkent dat permanente toegangscontrole van gerechtsgebouwen in Nederland 'als een maatschappelijk gegeven moet worden beschouwd', maar mist de argumenten om te kunnen spreken van een zodanig acute risicodreiging dat onmiddellijk zou moeten worden overgegaan van de 'provisorische beveiligingsmaatregelen' naar de gevraagde permanente controle. De eis wordt derhalve afgewezen.

Bovenstaande gebeurtenissen schetsen de achtergrond waartegen het onderwerp 'veiligheid in de gerechtsgebouwen' thans moet worden gezien. We onderscheiden daarbij de organisatorische en bestuurlijke aspecten daarvan nadrukkelijk van de 'gebouwelijke' aspecten. Het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, heeft zich eerst en vooral gericht op de vormgeving, de inrichting en de locatie van de gerechtsgebouwen. De opbouw van het rapport is als volgt.

Allereerst bespreken we de probleem- en de doelstelling van het onderzoek en zetten we de onderzoeksvragen uiteen. Vervolgens schetsen we de beleidsachtergrond waartegen dit onderzoek zich aftekent om daarna een beschrijving te geven van de inhoudelijke en methodische opzet van het onderzoek. Na een hoofdstuk met (empirische) resultaten beschouwen we deze resultaten in het licht van de eerder geschetste beleidsontwikkelingen op het gebied van de sociale veiligheid in gerechtsgebouwen.

3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) heeft zich onder meer tot taak gesteld te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. Om dit doel te kunnen realiseren heeft de Raad vooral een coördinerende en beleidsadviserende rol, onder andere op het gebied van bedrijfsvoering. Hierbij gaat het om taken in de ruime zin van het woord, zoals personeelsbeleid, kennismanagement, huisvesting, gebruik van informatietechnologie, beveiliging en financieel beheer.

Op het gebied van veiligheid in relatie tot huisvesting wil de Raad nu beleidslijnen uitzetten voor de middellange termijn. Ontwikkelingen binnen de rechtspraak, de gerechten, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen dienen daartoe als leidraad. Om de beleidsruimte in verschillende contexten te kunnen verkennen, wil de Raad gebruikmaken van de toekomstscenario's die begin dit jaar door de Directie Algemene Justitiële Strategie (DAJS) van het Ministerie van Justitie zijn geschetst¹.

Begin 2007 publiceerde DAJS de resultaten van haar *strategische verkenning* van de toekomst tot het jaar 2015 (Ministerie van Justitie, 2007). De toekomstverkenning van DAJS is bedoeld voor *alle* beleidsterreinen waarop Justitie actief is. Dat wil zeggen dat het niet alleen gaat om het bestuursdepartement, maar ook om het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Nederlands Forensisch Instituut, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Raad voor de Kinderbescherming.

Er worden vier scenario's gepresenteerd die zijn gerangschikt rondom een assenstelsel van twee zogenoemde *kernonzekerheden*. Deze kernonzekerheden zijn de vraag naar sociale veiligheid en internationalisering. Bij de kernonzekerheid sociale veiligheid stelt men zich de vraag welke offers mensen bereid zijn te geven voor hun (gevoel van) veiligheid. De kernonzekerheid 'internationalisering' heeft betrekking op het draagvlak voor de Europese Unie en een verregaander internationale wet- en regelgeving.

In de nota *Huisvesting Rechtspraak 2020* worden in totaal vijftien ontwikkelingen genoemd die relevant worden geacht voor het huisvestingsbeleid van de Rechtspraak tot aan het jaar 2020. Deze ontwikkelingen kunnen een grote of minder grote impact hebben en kennen een zeer wisselende mate van waarschijnlijkheid op effectuering of voortzetting in de toekomst. Drie belangrijke (waarschijnlijke) ontwikkelingen zijn dat de werklast voor en daaraan gerelateerde ruimtebehoefte van de rechtspraak in de komende jaren blijven toenemen met naar schatting 1 à 2 procent per jaar, dat de trend lijkt dat het OM mogelijk buiten de gerechtshoeven

¹ Justitie over morgen. Scenario's en strategieën voor 2015. Den Haag: Ministerie van Justitie, 2007.

zal worden gehuisvest en dat kleine nevenvestigingen zullen verdwijnen. Uiteindelijk formuleert de projectgroep Nota Huisvesting (ook) vier zeer uiteenlopende scenario's die een beeld willen schetsen van welke kant het op de middellange termijn, tot 2020, allemaal op kan.

De huidige ontwikkelingen volgen op een betrekkelijk rustige periode van medio jaren negentig waarin de huisvesting van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie 'op orde' was. Van de overzichtelijkheid uit die periode is in het licht van de hier geschetste gebeurtenissen rondom *zwarte woensdag*, de scenario's van DAJS en de projectgroep Nota Huisvesting weinig meer over. En er is nóg een kracht in het spel, namelijk de wensen van de gerechten zelf. Onder welke huisvestingsvoorwaarden menen zij optimaal te kunnen functioneren? Welke specifieke knelpunten doen zich voor en hoeveel offers zijn zij bereid te brengen voor het waarborgen van een optimale (sociale) veiligheid²?

Doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen van de argumentatie die door relevante partijen wordt gehanteerd ten aanzien van de huisvesting van de rechtspraak rond het jaar 2020, gelet op de gewenste mate van veiligheid, een optimaal bedrijfsproces en in het licht van twee vooraf geformuleerde maatschappelijke scenario's. Dit beeld moet aanknopingspunten bieden voor (verdere discussie over) beleid en beleidsdoelstellingen op het gebied van de veiligheid en de organisatie van de huisvesting van de rechtspraak op de middellange termijn.

Er worden drie clusters van onderzoeksvragen beantwoord. In de eerste plaats wordt een inventarisatie gemaakt van de trends en de ontwikkelingen op het gebied van de (beveiliging van de) huisvesting van de rechtspraak sinds het huisvestingsprogramma "JR120", nu ongeveer tien jaar geleden. Er is in de afgelopen tien jaar veel veranderd. De organisatie van de rechtspraak is veranderd, er heeft zich een sterke groei van de capaciteitsvraag voorgedaan en de eisen die aan huisvesting en aan veiligheid worden gesteld zijn veranderd. Om een en ander meer reliëf te geven worden saillante voorbeelden uit het buitenland verzameld van huisvesting in relatie tot veiligheid.

² We onderscheiden sociale veiligheid van fysieke veiligheid. Sociale veiligheid heeft betrekking op de dreiging die uitgaat van mensen en menselijk verkeer in tegenstelling tot fysieke veiligheid waarbij het mogelijk onheil afkomstig is van het gebruik van zaken (ondeugdelijke bouwconstructies, fabricagefouten e.d.), of uit de natuur kan komen (natuurrampen). Vaak wordt objectieve sociale veiligheid onderscheiden van subjectieve sociale veiligheid. Het eerste verwijst naar daadwerkelijk toegebrachte schade of leed door anderen, het tweede verwijst naar het gevoel van (on)veiligheid, angst, zorgen, e.d. Zie ook Bruinsma, G.J.N. & W. Bernasco (2004). *De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: NSCR.

Een tweede cluster van onderzoeksvragen moet inzicht bieden in wat de geconstateerde trends en ontwikkelingen betekenen in het licht van twee toekomstscenario's, zoals die door DAJS zijn ontworpen. Duidelijk moet worden of men in staat is om in het licht van een aantal toekomstbeelden voor de komende tien tot vijftien jaar een verantwoorde risicotaxatie te maken ten aanzien van de veiligheid in en rondom de gebouwen van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie, al dan niet samen gehuisvest. Ook moet duidelijk worden welke gevolgen de toekomstverkenningen en de daaraan gekoppelde risicotaxatie kunnen hebben voor de veiligheid en de huisvesting van degenen die binnen het justitiële apparaat werkzaam zijn en de gerechtsgebouwen frequenteren.

Een derde cluster van onderzoeksvragen betreft een inventarisatie van het draagvlak voor de gevolgen die de toekomstverkenningen en de daaraan gekoppelde risicotaxatie zouden kunnen hebben voor de veiligheid en de huisvesting bij degenen die binnen het justitiële apparaat werkzaam zijn en dus gebruikmaken van de gerechtsgebouwen. Welke overwegingen spelen daarbij een rol? Wat betekent het voor de bereikbaarheid, de toegankelijkheid en het imago van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie c.q. haar gebouwen?

Het onderzoek beperkt zich tot sociale veiligheid binnen de gerechtsgebouwen in relatie tot het bedrijfsproces. Dat betekent dat niet wordt ingegaan op bijvoorbeeld informatiebeveiliging. Ook op specifieke procedurele en technische maatregelen op pandniveau (zoals vormen van toegangsbeveiliging en schilbeveiliging) zal niet worden ingegaan. Het onderzoek is erop gericht een nieuwe en frisse kijk te verschaffen op de beleidsontwikkeling aangaande het onderwerp van onderzoek. Het wil handvatten bieden voor verdere discussie en beleidskeuzen.

We formuleren de vraagstelling als volgt:

Cluster I

1. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen tien jaar voorgedaan op het gebied van veiligheid en huisvesting van de rechtspraak en de rechterlijke organisatie?
2. Welke trends zijn daaruit af te leiden?
3. Wat zijn de behoeften en wensen ten aanzien van de huisvesting en de mate van beveiliging?
4. Zijn er in het buitenland interessante voorbeelden te vinden van manieren waarop het thema veiligheid in gerechtsgebouwen wordt benaderd?

Cluster II

5. In hoeverre is men in staat een verantwoorde taxatie te maken van de risico's ten aanzien van de veiligheid die met deze wensen en/of trends verbonden kunnen zijn?
6. Welke consequenties zouden de toekomstverkenningen met behulp van de scenario's van DAJS en de daaraan verbonden risicotaxatie kunnen hebben voor de sociale veiligheid in relatie tot de huisvesting?

Cluster III

7. Welke gevolgen hebben deze consequenties voor degenen die de gebouwen van rechtspraak en Openbaar Ministerie gebruiken? Met andere woorden: welke offers zijn rechtspraak en rechterlijke organisatie bereid te brengen voor de gewenste en/of geschat benodigde mate van sociale veiligheid in een nieuwe huisvestingsstructuur?
8. Welke beleidsrelevante stellingen zijn daaruit af te leiden die kunnen bijdragen aan een zinvolle discussie over de gerechtsgebouwen van de toekomst?

4 Beleidsachtergrond

In de inleiding zijn de incidenten beschreven die hebben geleid tot veel beroering rondom de organisatie en het waarborgen van de sociale veiligheid in gerechtsgebouwen. Er is een discussie op gang gekomen waarbinnen bepaald moest worden hoe de rechterlijke organisatie zich moet opstellen ten aanzien van haar kernwaarden (zoals toegankelijkheid, bereikbaarheid, autoriteit) in relatie tot een bepaalde mate van gegarandeerde sociale veiligheid.

In het al eerder genoemde rapport van de werkgroep Beveiliging Gerechtsgebouwen omschrijft men de ontwikkelingen van het afgelopen decennium: “De oude gerechtsgebouwen kenmerkten zich door een volledige openheid en toegankelijkheid. De nieuwe en gerenoveerde gerechtsgebouwen, die vanaf het midden van de negentiger jaren in gebruik genomen zijn, kennen een interne compartimentering van werkgebieden en verschillende regimes voor de toegankelijkheid daartoe. Daarbij is gezocht naar een optimum tussen toegankelijkheid van de terechtzittingen en de beveiliging van bezoekers en werkenden binnen gerechtsgebouwen.” (p.20)

De discussie lijkt te worden beheerst door een (klein) aantal kernwaarden in relatie tot een (eveneens beperkt) aantal thema's. We zullen dat in het hiernavolgende trachten aan te tonen aan de hand van een aantal beleidsdocumenten.

Het rapport van de werkgroep Beveiliging Gerechtsgebouwen legde een belangrijke basis voor het huidige denken over (en toepassen van) de beveiliging in gerechtsgebouwen. Van daaruit beschouwen we kort de Functionele Eisen Gerechtsgebouwen (FEG) en het Raamwerk Beveiliging Rechterlijke Organisatie. Vervolgens kijken we naar een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de huisvesting van de rechtspraak. Daarbij moet vooral gedacht worden aan trends en ontwikkelingen met betrekking tot de werkdruk voor Justitie in relatie tot haar capaciteit en ontwikkelingen binnen de toegepaste informatie- en communicatietechnologie (ICT). We bespreken in dat licht het visionaire document ‘Huisvesting Rechtspraak 2020’.

Er bestaat een spanningsveld tussen het openbare en toegankelijke karakter van de rechtspraak en de zo evident gebleken noodzaak tot beveiligen. De balans daarin wordt gedragen door drie krachten, te weten de Functionele Eisen Gerechtsgebouwen (FEG), het Raamwerk Beveiliging Rechterlijke Organisatie en protocollen voor risicovolle zittingen. Daarnaast geven circulaire, leidraden en andere richtlijnen aanvullende informatie. Deze diversiteit aan sturingsdocumenten draagt niet bij aan een goede uitvoe-

ring en borging van de beveiligingsmaatregelen, zo wordt ook binnen de Raad vastgesteld aan de hand van de Beveiligingsmonitor 2007.

Rapport van de werkgroep Beveiliging Gerechtsgebouwen

In het rapport van de werkgroep wordt gemeld dat er veel lokale verschillen bestaan, dat nevenvestigingen vaak geen beleidskader of richtlijnen bezitten voor een minimaal niveau van fysieke beveiliging en dat organisatie en onderhoud van het beveiligingsbeleid in de hele justitiële kolom aan verbetering toe is.

De beveiliging wordt bemoeilijkt doordat de rechterlijke organisatie voor de kwaliteit van haar beveiliging deels afhankelijk is van de diensten van derden, met name in de aanvoer van gehechten en de begeleiding ervan binnen het gerechtsgebouw. Mede hierdoor kan geen garantie gegeven worden dat gehechten 'schoon' ter zitting worden voorgeleid. Ook de discussie over het al dan niet bewapenen van de parketpolitie (vallend onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt hierdoor bemoeilijkt. Sinds 2001 heeft een ontwikkeling plaatsgevonden waardoor de eenduidigheid van beleid en de enkelvoudige aansturing niet meer van kracht is. De hiermee gepaard gaande bestuurlijke ontvlechting heeft geleid tot verschillende organisatorische oplossingen op lokaal niveau. De situatie wordt gecompliceerd doordat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook nog eens wisselen op basis van het risiconiveau van een zitting. De werkgroep concludeert dat er behoefte is aan integrale aanbevelingen vanuit een landelijk model die lokaal vertaald kunnen worden, met een eindverantwoordelijke rol voor de gerechtsbesturen.

Sinds 1995 wordt periodiek een dreigings- en risicoanalyse opgesteld die als grondslag geldt voor het beveiligingsbeleid. Het gaat om een kwalitatieve analyse op basis van interne registraties van incidenten, ontwikkelingen in de omgeving van de rechterlijke organisatie en maatschappelijke ontwikkelingen. Het ontbreekt echter aan systematiek. De incidentmeldingen zijn onvolledig, bedoeld voor intern gebruik en derhalve onverifieerbaar. Er bestaat geen zicht op wat er misgaat, noch op wat er goed gaat, en of de getroffen veiligheidsmaatregelen adequaat waren, feitelijk overbodig waren dan wel tekortschoten voor de zittingen die plaats hadden. Het beeld lijkt te worden beheerst door de focus op de ernstige incidenten, die, al was het maar via plaatselijke of landelijke pers, de aandacht opeisen.

Deze bottom up methode versterkt (mogelijk onbedoeld) een incidentsturing die is gestart na de gebeurtenissen op *zwarte woensdag* en die *cumulatief* blijkt te werken.

We zien derhalve dat een kernwaarde van de rechterlijke organisatie, namelijk 'toegankelijk zijn', in het huidige tijdsgewricht wordt bedreigd door

een accumulatie van incidentgestuurde korte-termijn beveiligingsmaatregelen.

Functionele eisen gerechtsgebouwen

De Functionele Eisen Gerechtsgebouwen bevatten richtlijnen voor te bouwen overheids(gerechts)gebouwen. Er worden onder meer voorwaarden gesteld voor geografische ligging, uitstraling, bereikbaarheid en toegankelijkheid. We bespreken deze lemma's.

Gelet op de aard en de functie van het gerechtelijke bedrijf wordt ervan uitgegaan dat rechtspraak plaatsvindt in het stadsactiviteitengebied (dit betekent niet automatisch het historisch stadscentrum). Er wordt gewezen op het belang van uitbreidingsmogelijkheden op eigen terrein of direct aangrenzend terrein en/of de aankoopmogelijkheid van aangrenzende gebouwen om tegemoet te kunnen komen aan de substantiële uitbreidingsbehoefte in de toekomst.

De uitstraling van de gerechtsgebouwen dient aan de rechtspraak een maatschappelijke afleesbare status te geven. Dit stelt eisen aan de omgeving, het gebouw en de inrichting van de hoofdingang.

Gerechtsgebouwen zijn semi-openbaar (met name het specifieke zittingszalengebied). De rechtbanken en gerechtshoven vervullen een bovenregionale functie waarbij met name de justitiabelen niet vrij zijn om zelf plaats en vooral tijdstip van hun bezoek vast te stellen. Er is hier sprake van een verplichtend karakter. Dat stelt hoge eisen aan de bereikbaarheid van het gerechtsgebouw. Gezien de regionale functie van rechtbanken is een afstand tot openbare vervoerstations van 800 meter nog acceptabel en is een bereikbaarheid vanuit de regio met het openbaar vervoer met een redelijke frequentie noodzakelijk. Een vloeiend verloop van aan- en afvoer vanaf hoofdwegen moet gewaarborgd kunnen worden waarbij extra aandacht wordt gevraagd voor gehechtenvervoer. Er wordt aangedrongen op gescheiden vervoersstromen voor personeel, gehechten, bezoekers, leveranciers, enzovoort.

De huisvesting dient intern voldoende flexibel te zijn opdat de indeling van het gebouw op relatief eenvoudige wijze en tegen beperkte kosten kan worden aangepast aan de veranderende organisatiestructuren. Met het oog op de doelmatigheid, de ordelijke gang van zaken en het ongestoord functioneren van de rechterlijke organisatie dient een gerechtsgebouw zo te worden ingedeeld dat organisatorische eenheden met bijbehorende ruimten worden gegroepeerd binnen een aaneengesloten gebied. Men onderscheidt vier eenheden die variëren van semi-openbaar tot extra beveiligd. Om de stroom van bezoekers te kunnen beheersen, wordt ervan uitgegaan dat in principe wordt volstaan met één hoofdingang, die toegang geeft tot de centrale hal. In het kader van de beveiliging is ten behoeve

van publieke belangstelling bij de zittingen een afzonderlijke buitentoe- gang tot ten minste één van de publieke tribunes noodzakelijk. Voorts is een afzonderlijke dienstingang noodzakelijk.

Volgens een oude letter in de wet dienen kantongerechten voor een ieder binnen één dag te voet te bereiken te zijn en arrondissementsrechtbanken binnen één dag te paard. De functionele eisen die heden ten dagen aan de geografische ligging en spreiding worden gesteld, wijken daar in essentie niet veel van af. Belangrijk is te constateren dat de eisen die aan bereikbaarheid worden gesteld consequenties hebben voor de *schaalgrootte* van de justitiële gebouwen. Grote gebouwen of gebouwencomplexen zijn gemakkelijker en goedkoper te beveiligen dan een veelheid aan nevenvestigingen en 'dislocaties', maar brengt mogelijk wel de bereikbaarheid ervan in gevaar.

Raamwerk Beveiliging Rechterlijke Organisatie

In het Raamwerk Beveiliging Rechterlijke Organisatie is een risicoanalyse opgenomen die algemeen van toepassing is voor de Rechterlijke Organisatie. Voordat besloten wordt om beveiligingsmaatregelen te nemen of bestaande maatregelen te wijzigen, is het nodig dat er een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Een risicoanalyse is een risico-inschatting aan de hand van drie elementen, namelijk belangen, dreigingen en de weerstand die geboden kan worden. In het recent ontwikkelde landelijk protocol risicovolle zittingen 2008 worden richtlijnen geboden om een adequate risicotaxatie te maken van wat risicozittingen zijn en waar die gehouden zouden moeten worden. De eindverantwoordelijkheid is daarbij in handen van, afhankelijk van de omstandigheden, verschillende partijen.

Op dit moment is het zo dat de kamervoorzitter (bij meervoudige kamers is dat de dienstdoend voorzitter van de rechtbank, bij de enkelvoudige kamerzittingen is dat de dienstdoend politierechter) eindverantwoordelijk is voor 'de gang van zaken tijdens de zitting'. Daaronder valt dus ook de sociale veiligheid. Dreigt een zaak uit de hand te lopen dan kan de rechter op een alarmknop drukken waarna de eindverantwoordelijkheid in formele zin onmiddellijk overgaat naar het bestuur van het gerecht, casu quo de directeur bedrijfsvoering. In de praktijk betekent dit dat een veiligheidsfunctionaris zich ontfenmt over de veiligheid, handelend uit naam van de directeur bedrijfsvoering aan wie de eindverantwoordelijkheid door het bestuur is gedelegeerd. Wordt er tijdens de zitting een strafbaar feit gepleegd, of bestaat er een vermoeden van het plegen van een strafbaar feit, dan is de hoofdofficier van Justitie verantwoordelijk voor de veiligheid, die de parketpolitie machtigt of orders geeft. In aanvulling op de verantwoordelijkheid van de kamervoorzitter voor de orde in de zaal en het verloop van het proces, is de hoofdofficier verantwoordelijk voor de beveiliging en veiligheid van verdachten en (mogelijk bedreigde) andere betrokkenen.

De diffuse en gelaagde verantwoordelijkheidsstructuur laat veel ruimte voor interpretatie van de in het protocol vastgelegde richtlijnen. Bovendien wordt, noodzakelijkerwijs overigens, expliciet ruimte gelaten voor ‘verschillende afspraken’ op ‘verschillende locaties’. De verantwoordelijkheidsverdeling kan, behalve dat zij al tamelijk gecompliceerd van aard is, kennelijk ook nog wisselen. Dat ondermijnt de slagkracht van het protocol op voorhand³.

Risicoanalyse en -taxatie zijn (uiteraard) cruciale elementen in het denken over beveiligingsvraagstukken. Zij dwingen ook om een standpunt in te nemen op de mate van *risicoaanvaarding* die, gelet op het *dreigingsperspectief* dat van een samenleving op enig moment uitgaat, verantwoord mag heten. Zoals Boutellier in 2002 al aantoonde, is het een illusie om te denken dat de veiligheidsbehoefte van de (post)moderne mens ooit geheel bevredigd zal kunnen worden.⁴ Er zal altijd een zekere mate van onveiligheid zijn, waar de *ervaren* onveiligheid, als die niet of minder reëel zou zijn, altijd nog gevoed kan worden door angst voor onveiligheid. Getroffen veiligheidsmaatregelen leiden onherroepelijk tot de gedachte dat die veiligheidsmaatregelen alleen maar getroffen zijn *omdat het kennelijk onveilig is*. Daardoor voelt men zich onveilig en vraagt men zich af of de getroffen veiligheidsmaatregelen wel voldoende zullen zijn, etcetera. We hebben de paradox in werking gezien in de inleiding van dit rapport bij de advocaat die bij de voorzieningenrechter extra beveiligingsmaatregelen wilde afdwingen bij de rechtbank in Alkmaar.

Een juiste en realistische inschatting van het *dreigingsperspectief* door middel van risicotaxatie en -analyse is onontbeerlijk om een juiste mate van *risicoaanvaarding*, tot uitdrukking komend in de getroffen veiligheidsmaatregelen, te kunnen bepalen.

Huisvesting Rechtspraak 2020

In het document *Huisvesting rechtspraak 2020* wordt terug- en vooruitgeblikt op de huisvesting van de rechtspraak. De afgelopen vijftien jaar heeft het huisvestingsprogramma “JR120” een goed resultaat laten zien in de huisvesting van de rechtspraak. Toch is de groei nu alweer hoger dan geraamd. De opstellers van het rapport stellen verder dat de eisen die aan huisvesting worden gesteld sterk veranderd zijn. Zij noemen als toekomstige ontwikkelingen die in hun ogen ‘tamelijk zeker’ zijn:

³ De veelvormigheid dan wel het gebrek aan informatie en de soms grote lokale verschillen tussen de verscheidene rechtbanken verhinderen eenduidige toepassing van één protocol. Het hier genoemde gebrek aan slagkracht is derhalve, binnen de huidige situatie, onontkoombaar te noemen.

⁴ Boutellier, H. De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Den Haag: Boom, 2002.

- dat de gerechtsgebouwen in het centrum van de stad gelokaliseerd zullen blijven;
- dat het openbaar ministerie op termijn buiten de gerechtsgebouwen en de paleizen van Justitie zal worden gehuisvest;
- dat kleine nevenvestigingen en dislocaties (tot circa 40 à 50 voltijds-aanstellingen, thans zo'n 18% van de gehele rechterlijke organisatie) zullen worden teruggedrongen en verdwijnen;
- dat de zittingsfunctie en de kantoorfunctie van gerechtsgebouwen ondanks voortgaande ICT-ontwikkelingen *niet* worden losgekoppeld;
- dat de werklast en daaraan gerelateerde ruimtebehoefte in de komende jaren blijven toenemen met 1 tot 2% per jaar.

Deze en andere 'tamelijk onzekere' ontwikkelingen zijn samengevat in vier toekomstscenario's:

Scenario 1: De groei gaat door

Verdergaande specialisatie zal plaatsvinden (bijvoorbeeld speciale strafrechtgerechtsgebouwen). Grootscheepse verbouwingen en nieuwbouw zullen niet vermeden kunnen worden.

Scenario 2: Een stabiele situatie

Geen groei van het kantoren- en openbare gedeelte. Het OM wordt niet meer in het gerechtsgebouw gehuisvest, maar separaat. Dislocaties en nevenvestigingsplaatsen worden opgeheven, waardoor er een grotere vraag naar huisvesting in de grote steden ontstaat.

Scenario 3: De krimp zet in

De formatie krimpt en daarmee ook de huisvestingsbehoefte. Oorzaken kunnen zijn: toename efficiëntie door ICT-ontwikkelingen en schaalvergroting, lagere instroom als gevolg van succesvol regeringsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals demografische ontwikkelingen, mediation, economische groei).

Scenario 4: 'Woest en ledig'

Er komt een grootscheepse herverkaveling van de rechtspraak leidend tot ideaaltypische gerechtsgebouwen met een genormeerde personeelsbezetting van circa 500 fte. Volumebeheersing en kwaliteitsbewaking krijgen in dit scenario nadruk. Zaken komen binnen via een centraal verdeelpunt om optimale bedrijfsvoering te bereiken.

Het rapport beschrijft verder een aantal 'ontwikkelingen met een geringe impact', die 'tamelijk zeker' zijn. Een van deze ontwikkelingen die voor het onderhavige onderzoek van belang is, is de verwachte 'aanscherping van de beveiligingseisen'. De auteurs van het rapport stellen dat er een nog scherpere scheiding tussen publiek- en kantoorgedeelte zal komen als gevolg van een hoger beveiligingsniveau. 'De toegang en het publieke deel van de gerechtsgebouwen zullen niet meer gekenmerkt worden door toegankelijkheid en door transparantie, maar veel meer toegesneden zijn op beheersing van risicosituaties.'

Het vierde scenario wijkt duidelijk af van de overige drie. Het is een scenario waarbinnen alle mogelijke toekomstige ontwikkelingen opgevangen kunnen worden. Het is ook het meest ingrijpende en meest kostbare scenario. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van dit scenario is dat 'de projectgroep niet wil uitsluiten dat tussen nu en 2020 een herverkaveling plaatsvindt van de organisatie van de rechtspraak'. (p.22)

De projectgroep heeft ook beelden beschreven op het punt van locatie, uiterlijk en indeling van het gebouw. Daarbij komt men tot vernieuwende en aansprekende inrichtingen, toepassingen en een eenduidige uitstraling voor de rechtspraak. Men stelt voor om te bouwen en te vernieuwen naar de behoeften van nu en in de toekomst. De projectgroep doet bovenal een oproep aan de Raad om op korte termijn te komen met een inventarisatie van wensen, behoeften, ontwikkelingen en eisen voor de huisvesting. De projectgroep noemt de situatie 'knellender dan gedacht' en acht een centrale visie noodzakelijk.

Conclusie

We zien twee voor ons onderzoek belangrijke ontwikkelingen zich voltrekken. Op het gebied van beveiliging zien we de accumulatie van korte-termijn beveiligingsreflexen op basis van incidenten die zich voordoen en zich in sterke mate hebben voorgedaan in reactie op de gebeurtenissen op *zwarte woensdag*. Op het gebied van de huisvesting zien we ook een grote beroering. De oorzaken daarvan zijn minder eenduidig maar aan de noodzaak van een herziening van de 'gerechtelijke kaart' lijkt niet te worden getwijfeld. Zeer recent, op 28 januari 2008, is een transcriptie openbaar gemaakt van een debat dat plaats had op 4 december 2007 naar aanleiding van een algemeen overleg van Kamerleden met de minister van Justitie over de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke macht⁵. Daarin staat onder meer te lezen dat er momenteel gewerkt wordt aan het hertekenen van de gerechtelijke kaart. De minister stelt vast dat er 'een duidelijke behoefte' bestaat aan specialisatie en ook dat er sprake is van 'een brede consensus dat het aantal van negentien rechtbanken moet worden verminderd'. Hij zegt toe te zullen proberen, gelet op de urgentie van een en ander, de nieuwe gerechtelijke kaart niet binnen de eerder geplande drie jaar, maar nog in het jaar 2008 gereed te hebben.

De beleidsnota's laten zien dat er ten minste vijf thema's zijn te benoemen die speciale relevantie moeten worden toegekend bij de discussie die wordt gevoerd over verantwoorde veiligheid in de rechtsgebouwen van de toekomst. Deze thema's zijn:

- A. werklust
- B. dreigingsperspectief
- C. risicoaanvaarding
- D. schaalgrootte
- E. status en gezagspositie

De thema's 'werklust' en 'status en gezagspositie' staan niet in directe relatie tot het eigenlijke onderwerp van studie, namelijk 'sociale veiligheid'. De thema's hebben alleen *indirect* met het onderwerp sociale veiligheid te maken doordat zij van invloed zijn op de eisen die aan de mogelijk te ontwerpen gebouwen zouden moeten worden gesteld. De thema's 'werklust' en 'status en gezagspositie' zijn in dat licht niet alleen kaderstellend, maar ook voorwaardenscheppend. Uiteindelijk gaat het erom de thema's niet elk afzonderlijk, maar in onderling verband te bezien, bij het denken over een hernieuwde indeling van de huisvesting van de rechterlijke organisatie.

⁵ Handelingen 2007-2008, nr. 31, Tweede Kamer, pag. 2425-2427

Het onderhavige onderzoek zal zich richten op de vraag hoe beveiligingsaspecten daarin kunnen en zouden moeten meespelen. We doen dit aan de hand van enkele toekomstscenario's die in het volgende hoofdstuk, dat gaat over de opzet van het onderzoek, zullen worden beschreven. Na een hoofdstuk waarin de resultaten van het onderzoek zullen worden gepresenteerd, zullen de in dit hoofdstuk geschetste beleidslijnen geplaatst worden in het perspectief van de onderzoeksresultaten.

5 Onderzoeksopzet

Ter beantwoording van de in hoofdstuk twee genoemde onderzoeksvragen wordt hoofdzakelijk geleund op twee focusgroepbijeenkomsten die hebben plaatsgevonden op 27 februari en 11 maart 2008. Daarnaast is er een verkenning uitgevoerd naar de inrichting en vormgeving van gerechtsgebouwen in het buitenland en zijn er individuele gesprekken gevoerd.

In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoeksopzet. Aan de orde komen achtereenvolgens de focusgroepen en de daarin besproken scenario's en thema's. De thema's zijn afgeleid van de beleidsdocumentenstudie, waarvan in het vorige hoofdstuk verslag is gedaan, en zullen hier nader worden uitgewerkt en toegelicht. Om de focusgroepbijeenkomsten meer dynamiek te geven, maar vooral om het derde cluster van onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn zogenoemde moderators aan de thema's toegevoegd. Zij komen in §5.3 aan bod.

De uitwerking van de onderzoeksopzet is uitvoerig te noemen. Gepoogd is het domein van onderzoek zo volledig mogelijk te beschrijven, zodat er tijdens de focusgroepbijeenkomsten zo min mogelijk zaken over het hoofd zouden worden gezien, en de daarin gestelde prioriteiten een contextuele betekenis zouden kunnen krijgen. Kennisneming van het in dit hoofdstuk beschrevene wordt uiteraard aanbevolen, maar is geen vereiste voor een goed en volledig begrip van de resultaten, zoals beschreven in §6.3 en verder.

5.1 Focusgroepen

Een focusgroep is een kleine groep van stakeholders (4-12 personen), die, begeleid door een ervaren gespreksleider, een gestructureerde discussie voert over een bepaald onderwerp. De methode is ontworpen om informatie te verkrijgen over de voorkeuren en waarden van (uiteenlopende) mensen met betrekking tot dit onderwerp en om te achterhalen welke argumenten men daarbij hanteert. Tijdens een focusgroepbijeenkomst wordt de discussie van een interactieve groep in een tolerante, geruimtelijke omgeving geobserveerd.

Focusgroepen zijn bij uitstek geschikt voor een eerste verkenning van een concept en het genereren van creatieve ideeën. Ze zijn niet bedoeld voor het verkrijgen van feitelijke informatie of voor het formuleren van antwoorden op algemene vragen. Zij zijn ook niet bedoeld om een consensus op te bouwen of om beslissingen te nemen. Focusgroepen zijn bijzonder nuttig wanneer de impliciete redenering achter de standpunten van de deelnemers van belang is.

Focusgroepen kennen een aantal voordelen. De methode is flexibel. Ze biedt de deelnemers de kans ook elkaar te bevragen en uitvoerig stil te staan bij de antwoorden. Focusgroepen, in tegenstelling tot individuele interviews, stellen de deelnemende individuen in staat om hun opvattingen te ontwikkelen en naar voren te brengen in een 'natuurlijke' sociale context, die volgens sommigen nauwer aansluit bij de manier waarop mensen in alledaagse omstandigheden hun meningen vormen. Bovendien legt de discussie duidelijk de achterliggende redeneringen en gedachten bloot waarop mensen hun hardop verkondigde meningen baseren. Als nadeel van de methode dient te worden gemeld dat de uiteenlopende stemmen van de deelnemers maar ook de flexibiliteit in de structuur van het proces zelf tot gevolg kunnen hebben dat de onderzoekers het proces van een focusgroep maar in beperkte mate kunnen sturen. Soms staat de zeggingskracht van de groep de individuele verwoording in de weg en zullen de resultaten veeleer het 'groepsdenken' weerspiegelen⁶.

Opdracht voor de focusgroepbijeenkomsten

De opdracht voor de eerste focusgroepbijeenkomst was om aan de hand van twee toekomstscenario's de argumenten te verkennen die ertoe doen in de discussie over de sociale veiligheid in relatie tot het bedrijfsproces in de gerechtsgebouwen van de toekomst. Gedurende de tweede focusgroepbijeenkomst is deze exercitie in versnelde vorm herhaald, om over te kunnen gaan op fijnafstemming van de discussie met behulp van zogenoemde moderatoren. Uitgangspunt daarbij was of tegemoet zou kunnen worden gekomen aan minder gewenste effecten van tijdens de eerste gespreksronde geconstateerde gevolgen van de beide scenario's voor de gerechtsgebouwen van de toekomst. De tweede focusgroepbijeenkomst diende zodoende ook zicht te geven op het derde cluster van onderzoeksvragen, namelijk hoe het gesteld zou zijn met het draagvlak voor de aangedragen oplossingen.

5.2 De scenario's

De al eerder genoemde Dienst Algemene Justitiële Strategie van het ministerie van Justitie stelde in 2006 een document samen getiteld *Justitie over morgen* waarin aan de hand van vier toekomstscenario's gestructureerd kan worden nagedacht over uiteenlopende toekomst tot aan het jaar 2015. Het document wil nadrukkelijk los van trendmatige ontwikkelingen vooruitblikken aan de hand van wat (relevante) 'kernonzekerheden' worden genoemd.

⁶ Zie ook <http://www.viwwa.be/files/MethFocusgroep.pdf>

Deze kernonzekerheden zijn:

1. De vraag naar sociale veiligheid: neemt de bereidheid van burgers om zich offers te getroosten om te voorkomen dat anderen hen schade of leed toebrengen, toe of af?
2. Internationalisering: neemt het draagvlak voor Europa toe of af?

Op basis van deze kernonzekerheden zijn vier scenario's opgesteld:

1. Forza Europa
2. The European Way
3. Samen.nl
4. Bang Nederland

In het onderhavige onderzoek richten we ons op de scenario's *Samen.nl* en *Bang Nederland*. Beide scenario's leggen de nadruk op *sociale veiligheid*, het internationale perspectief staat hierbij op de achtergrond. We bespreken kort alle vier de scenario's.

In het scenario 'Forza Europa' staat Europa in 2015 in het teken van het streven naar sociale veiligheid. Angst voor terrorisme dwingt tot een Europese aanpak. De wens om tegenwicht te bieden aan de snelle opkomst van Azië, stimuleert de europeanisering. De verharding van de samenleving komt tot uiting in de ontwikkeling van claimcultuur en juridisering. Ook ontwikkelt zich een repressief klimaat en wint de gedachte terrein dat veiligheid boven privacy gaat. Er is een tendens naar een meer instrumentele benadering van het strafrecht. Binnen Europa bestaat een angst voor een grote toestroom van vluchtelingen uit Afrika.

Het scenario 'The European Way' gaat uit van een brede steun voor de EU onder de bevolking in 2015. De bevolking wil onder andere een sterke EU om tegenwicht te kunnen bieden aan de opkomst van Azië. Daarbij spelen normatieve overwegingen, een afkeer van slechte arbeidsomstandigheden, nadrukkelijk een rol. Ook speelt dat de gunstige economische ontwikkeling mede op het conto van de EU wordt geschreven. Dankzij de gunstige economische situatie, bestaan er weinig spanningen in de samenleving. Segregatie en onveiligheidsgevoelens zijn substantieel gedaald. De vraag naar sociale veiligheid is niet hoog; mensen hechten veel waarde aan verdediging van de waarden van de rechtsstaat. Er bestaat steun voor een selectief maar niet bijzonder restrictief vreemdelingenbeleid.

In 'Samen.nl' spelen in 2015 nationaal georiënteerde partijen een hoofdrol in de politiek. Dat is niet alleen zo in Nederland, maar ook in andere Europese landen. De ontwikkeling van de EU komt praktisch tot stilstand. Er heerst een zekere nationale trots in Nederland. 'Ons Nederlandse model' is zo gek nog niet. Door veelvuldig en open overleg worden belangenconflicten overbrugd. Er ontstaat geen claimcultuur. Burgers hebben vertrouwen in de overheid. De verhoudingen binnen de samenleving zijn harmonieus. Nederland is veiliger en minder repressief geworden. Gedeelde normen en waarden werken samenbindend. Mede dankzij de goede verhouding tussen burgers en de overheid zijn er weinig incidenten. Op regionaal niveau werken overheden, instellingen en bedrijven samen, waardoor problemen adequaat kunnen worden aangepakt.

Het scenario 'Bang Nederland' ten slotte gaat uit van een angstig en in zichzelf gekeerd Nederland in 2015. Het gebrek aan steun voor de EU bleek al bij het referendum over de "Europese grondwet" en die steun is alleen maar verder afgenomen. Dezelfde ontwikkeling heeft zich in andere landen voorgedaan. De economie zit gedurende een reeks van jaren in een dal. Vooral inwoners van de oude wijken van grote steden worden door werkloosheid getroffen. Er is sprake van een concentratie van kansarmoede. Segregatie neemt toe. Spanningen tussen bevolkingsgroepen lopen op. Mensen proberen risico's op elkaar af te wentelen, wat tot uiting komt in juridisering en de ontwikkeling van claimcultuur. Europese landen wedijveren om de meest restrictieve toelating van vreemdelingen.

Deze scenario's kunnen worden gelieerd aan vergelijkbare scenarioverkenningen die meer gericht zijn op het onderwerp van onderzoek. We noemen de al eerder vermelde studie *Huisvesting Rechtspraak 2020*, opgesteld door de Raad voor de rechtspraak in samenwerking met de Rijksgebouwendienst, en *De toekomst als inspiratiebron* van de Rijksgebouwendienst. We bespreken hier kort nog de scenarioverkenning van de Rijksgebouwendienst.

In *De toekomst als inspiratiebron* worden vier scenario's beschreven:

1. Artsen zonder grenzen
2. Aparte groepen
3. Gastvrij Nederland (enigszins vergelijkbaar met samen.nl)
4. Fort Oranje (enigszins vergelijkbaar met Bang Nederland)

De scenario's 'Gastvrij Nederland' en 'Fort Oranje' zijn vergelijkbaar met de scenario's 'Samen.nl', respectievelijk 'Bang Nederland'. Hieronder wordt kort toegelicht waarin de scenario's overeenkomen.

Het scenario 'Gastvrij Nederland' kent een nationale oriëntatie zoals ook beschreven in 'Samen.nl'. Het Nederlands cultureel erfgoed wordt levend gehouden door het een bestemming te geven in de dagelijkse praktijk. In de samenleving leeft een groeiende interesse voor eigentijdse cultuuruitingen en voor Nederlands en Europees cultuur erfgoed. De samenleving verwacht van de overheid dat publieke rijkdom en private rijkdom in balans blijven. Burgers zien de overheid als waarborg voor een samenleving waarin individuele veerkracht wordt gewaardeerd: geven om te kunnen ontvangen. Op internationaal niveau zet Nederland zich in voor de versterking van de internationale rechtsorde. Dit gebeurt vooral vanuit het eigen nationale belang: rechtvaardigheid als voorwaarde voor veiligheid. Europa ontwikkelt zich vooral door de interpretatie van bestaande regels en richtlijnen (door het Europese Hof van Justitie) en minder door uitvaardiging van nieuwe richtlijnen.

Het einde van beleidsconcurrentie leidt tot grote efficiencyverbeteringen en waar mogelijk tot inschakelingen van en samenwerking met private organisaties. Ministeries zijn vrij om met eenieder zaken te doen. De overheid is een voorbeeld als het gaat om bestuurlijke daadkracht, ook voor het bedrijfsleven. Daarnaast wordt verwacht dat zij individualisering niet laat ontaarden in onverschilligheid. Om die reden draagt de overheid integriteit uit in alle uitingsvormen.

Het scenario 'Fort Oranje' kenmerkt zich door een in zichzelf gekeerd Nederland en met een economie die in het slop zit, net als het scenario 'Bang Nederland'.

Vanwege de geslotenheid voor verschillen blijft de economische groei achter. De productiviteit groeit slechts mondjesmaat, aangezien de internationale handel beperkt is. Er kunnen weinig schaalvoordelen worden gerealiseerd met behulp van ICT. De lage economische groei (1% per jaar) en de uitbreiding van het takenpakket van de overheid om de samenleving veilig en op orde te houden laten de belastingdruk groeien. Tussen jong (arm) en oud (rijk) bestaan spanningen, aangewakkerd door de groot-schalige herverdeling van inkomen die wordt aangestuurd door de over-

heid. Er treedt een 'fortificatie' op van de samenleving. Het buitenland is ver weg. De tolerantie voor vreemde culturen is laag vanwege onvoorspelbaar gedrag. Culturele en economische integratie is verplicht. Dienstbaarheid en zelfvoorziening zijn belangrijke kernmerken van de Nederlandse samenleving. Liever minder welvaart en meer bureaucratie dan een open economie en het risico van een aanslag op eigen bodem. Veiligheid is het hoogste goed, de nationale staat is soeverein. Op Europees niveau ligt de hoogste prioriteit van Nederland bij het veiligstellen van grondstoffen en afzetmarkten. Overheidsgebouwen worden omgetoverd tot onneembare vestingen ook voor mensen die er werken. Publieke ruimte wordt geassocieerd met onveiligheid.

5.3 De thema's

Aan het eind van hoofdstuk drie werden vijf thema's genoemd die in grote lijnen de discussie omvatten die over sociale veiligheid in relatie tot de (her)inrichting van de gerechtelijke kaart en de justitiële gebouwen zelf wordt gevoerd. De thema's luiden:

1. Werklast
2. Dreigingsperspectief
3. Risicoaanvaarding
4. Schaalgrootte
5. Status en gezagspositie⁷

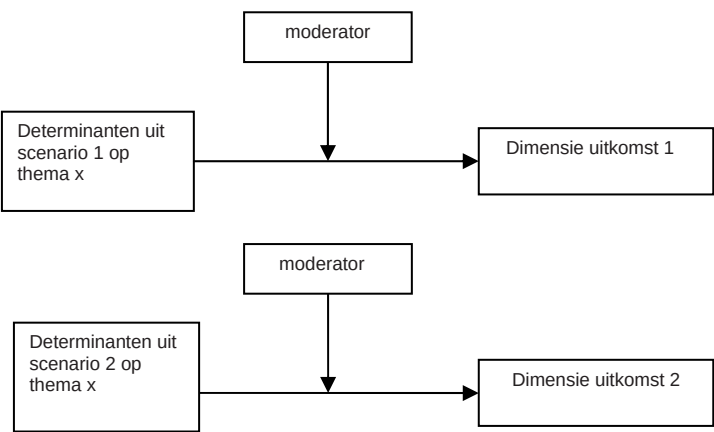
Aan de thema's wordt betekenis en inhoud gegeven door in de genoemde toekomstscenario's van de DAJS *determinanten* te zoeken die betrekking hebben op de thema's. Aan elk thema wordt een zogenoemde *moderator* verbonden. De moderator is een variabele die de betekenisgeving vanuit de determinanten in de scenario's op de thema's kan modereren. Anders gezegd, een moderator kan de consequenties van de scenario's voor het onderhavige thema beïnvloeden.

Dreigingsperspectief bijvoorbeeld wordt sterk bepaald door de omschrijvingen in de beide scenario's van de DAJS. In 'Bang Nederland' is sprake van een sterk dreigingsperspectief, terwijl dat in het scenario 'Samen.nl' helemaal niet zo sterk het geval is. De sterke dreiging die van het scenario 'Bang Nederland' uitgaat kan worden gemodereerd door een sterk veiligheidsbewustzijn. Door alert te zijn op het dreigingsperspectief kan de

⁷ Het thema 'status en gezagspositie' werd tijdens de focusgroepbijeenkomsten 'attitude' of ook wel 'houding van de rechtspraak jegens de samenleving' genoemd. In de rapportage kiezen we voor een exactere benaming van dit thema.

daadwerkelijke dreiging worden gemitigeerd. Andersom geldt dat van een gering dreigingsperspectief in combinatie met een gering veiligheidsbewustzijn toch een relatief grote dreiging kan uitgaan.

Figuur 4.1 geeft een conceptueel model weer van hoe scenario's, thema's en moderatoren op elkaar ingrijpen.



Figuur 4.1 - Conceptueel model scenario's, thema's en moderatoren

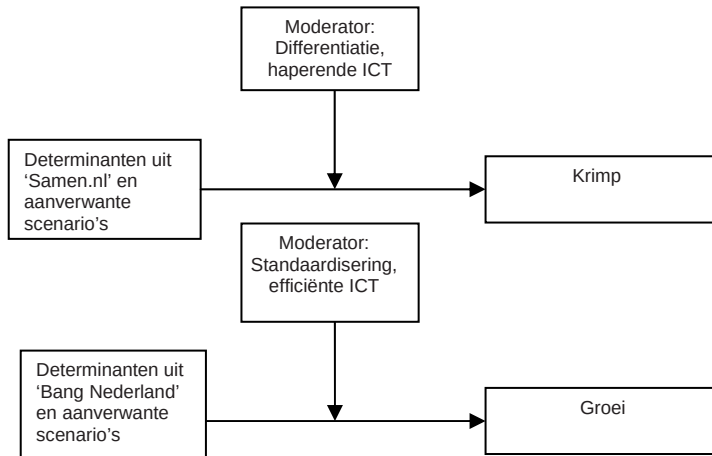
Als moderatoren bij de genoemde thema's gelden de in tabel 4.1 genoemde variabelen.

Tabel 5.1 De thema's en hun moderatoren

Thema	Moderator
Werklast	Standaardisering of differentiatie op basis van ontwikkelingen binnen de ICT
Dreigingsperspectief	Veiligheidsbewustzijn
Risicoaanvaarding	Centraal versus lokaal georganiseerde verantwoordelijkheid
Schaalgrootte	(De)concentratie van disciplines
Status en gezagspositie	Afstand rechtspraak tot de burger/samenleving

We lopen de thema's één voor één na en noemen de determinanten uit de scenario's en de gevolgen daarvan voor de invulling van het thema, alsmede de betrokken moderatoren. De thema's zijn in een bepaalde volgorde gezet. Dat is gedaan omdat ook de thema's zelf invloed uitoefenen op elkaar. Zo heeft het thema 'werklast' invloed op het thema 'schaalgrootte' en heeft bijvoorbeeld ook het thema 'schaalgrootte' weer invloed op het thema 'risicoaanvaarding'.

Thema: werklust



De werklust wordt in de eerste plaats bepaald door de hoeveelheid dossiers (zaken) die de rechterlijke organisatie te verwerken krijgt. Deze hoeveelheid dossiers wordt op zijn beurt bepaald door aspecten in de maatschappij zoals de ontwikkeling van de criminaliteit, het ontstaan en de eventuele groei van een claimcultuur, demografische ontwikkelingen, waaronder een grotere of geringere immigratiestroom met bijbehorende asielaanvragen, etcetera.

Krimp van de werklust kan ontstaan als gevolg van de determinanten uit het scenario 'Samen.nl'. Als determinanten worden genoemd:

- Toenemend collectivisme, groter saamhorigheidsgevoel en meer sociale controle waardoor er minder beroep wordt gedaan op (met name de civiele) rechtspraak;
- Economische stagnatie, afnemende werkgelegenheid, maar leidend tot 'collectieve arrangementen', saamhorigheid en sociale controle waardoor de criminaliteit afneemt;
- Herwaardering van de rechtstaat met meer aandacht voor verdachten en beklaagden, waardoor er meer wordt geïnvesteerd in kwaliteit dan in kwantiteit.

Deze determinanten leiden, door middel van een in het scenario beschreven 'dynamiek', tot een krimp van de werklust voor het justitiële apparaat. De moderator op deze dimensie is de wijze waarop ontwikkelingen binnen de ICT bijdragen aan de (ervaren) werklust. Als de ICT niet aan de verwachtingen zal kunnen voldoen, of zelfs een contraproductief effect zal

hebben, dan zal de werklust minder afnemen dan op basis van het scenario 'Samen.nl' te verwachten zou zijn geweest.

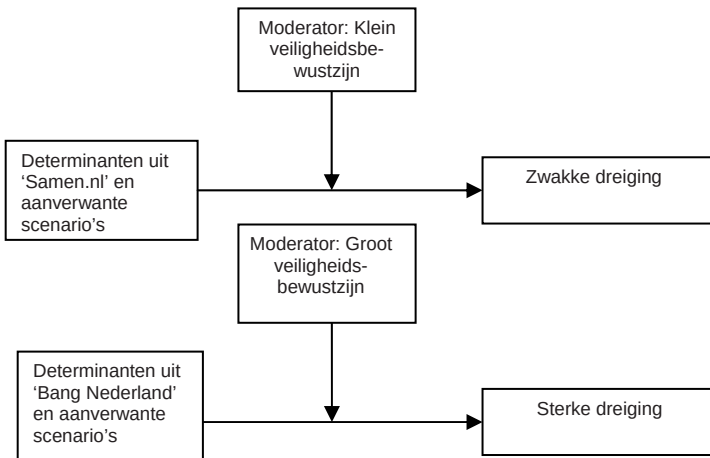
Het scenario 'Bang Nederland' noemt de volgende sociale en maatschappelijke ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan groei van de werklust:

- De economie zit al jaren in een dal, vooral inwoners van de oude wijken van grote steden worden door werkloosheid getroffen, waardoor de criminaliteit toeneemt;
- Er is sprake van een concentratie van kansarmoede, segregatie neemt toe waardoor spanningen tussen bevolkingsgroepen oplopen wat criminaliteitsbevorderende effecten heeft;
- Door toenemende individualisering eisen mensen meer en meer het recht op om eventueel geleden schade vergoed te zien;
- Mensen proberen risico's op elkaar af te wentelen, wat tot uiting komt in juridisering en de ontwikkeling van een claimcultuur;
- Er geldt een restrictief vreemdelingenbeleid, xenofobie noch illegaliteit worden langer getolereerd wat leidt tot een hogere werklust voor de IND en de vreemdelingenkamer.

Volgens het rapport *Huisvesting rechtspraak 2020* zal er sprake zijn van een groei van de werklust en daarmee huisvestingsbehoefte met 1 á 2% per jaar, onder de veronderstelling dat de zittingsfunctie en de kantoorbehoefte bij elkaar op één locatie blijven en de ICT- effecten vooral kwalitatief van aard zullen blijven. Bij een jaarlijkse groei van de werklust met 2% is dat in 2020 ten opzichte van 2006 een groei van 35%.

De moderator op dit thema bestaat uit de mate van standaardisering die gerealiseerd wordt en – daarmee samenhangend - de ontwikkelingen binnen de ICT. Het rapport *Huisvesting rechtspraak 2020* is over de rol van ICT overigens ambivalent. Er gaat veel belofte van de ICT-voorzieningen uit, maar van enig resultaat op de werkdruk is tot op heden weinig gebleken. Het wachten is op technologische doorbraken die daadwerkelijk tot lastenverlichting zullen leiden.

Thema: Dreigingsperspectief



Het dreigingsperspectief is een thema dat in beide scenario's uit *Justitie over morgen* een cruciale rol speelt. Het scenario 'Samen.nl' gaat uit van een gering dreigingsperspectief. Belangrijkste determinant daarvoor is de afname van de vraag naar sociale veiligheid waar het scenario vanuit gaat. In 'Bang Nederland' vinden we het tegenovergestelde.

Determinanten uit 'Samen.nl' voor het dreigingsperspectief zijn:

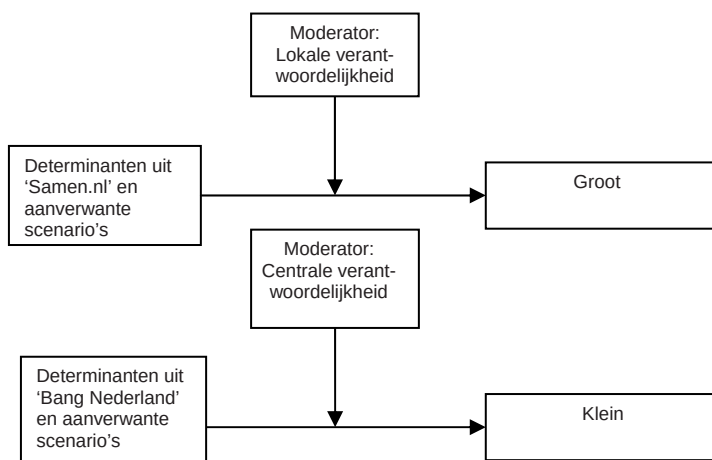
- Nederlanders willen een samenleving die rust op solidariteit en collectiviteit. Wederzijds vertrouwen is het uitgangspunt en het dreigingsperspectief neemt daardoor af;
- Door de sterke nationale oriëntatie in combinatie met een sterk saamhorigheidsgevoel neemt de angst voor aanslagen en terrorisme af, de vraag naar de sociale veiligheid neemt af en daarmee ook het dreigingsperspectief;
- De afname van de criminaliteit, de herwaardering van de rechtstaat en een toegenomen sociale controle doen het dreigingsperspectief afnemen.

De determinanten uit het scenario Bang Nederland voor het thema dreigingsperspectief zijn:

- Er heerste een xenofobe cultuur, men voelt zich snel bedreigd, er heerst angst voor aanslagen en terrorisme waardoor er een grotere vraag naar sociale veiligheid ontstaat en het dreigingsperspectief groot is;
- Een 'beheersbaarheidsillusie' die het gevolg is van de toegenomen beveiligingsmaatregelen terwijl er desondanks uiteraard toch incidenten plaatshebben, doet het gevoel van dreiging bij de burger eerder toenemen dan afnemen;
- Toenemende spanningen tussen bevolkingsgroepen vormen een bedreiging voor de samenleving als geheel.

Als moderator wordt het veiligheidsbewustzijn genoemd. Er mag (bijvoorbeeld) sprake zijn van een gering dreigingsperspectief, als het veiligheidsbewustzijn ook klein is, is er nog geen sprake van een veilige situatie. Andersom geldt dat een groot veiligheidsbewustzijn de risico's van een daadwerkelijke aantasting van de sociale veiligheid beheersbaar maakt.

Thema: Risicoaanvaarding



In het scenario 'Samen.nl' is er sprake van een verhoudingsgewijs grote risicoaanvaarding: burgers hebben vertrouwen in de overheid en de verhoudingen binnen de samenleving zijn harmonieus. Nederland is veiliger en minder repressief geworden, gedeelde normen en waarden werken samenbindend. Mede dankzij de goede verhouding tussen burgers en de overheid zijn er weinig incidenten. Op regionaal niveau werken overheden,

instellingen en bedrijven samen, waardoor problemen adequaat kunnen worden aangepakt. Daardoor zijn de onveiligheidsgevoelens substantieel gedaald. Determinanten uit het scenario 'Samen.nl' voor het thema 'risico-aanvaarding' zijn:

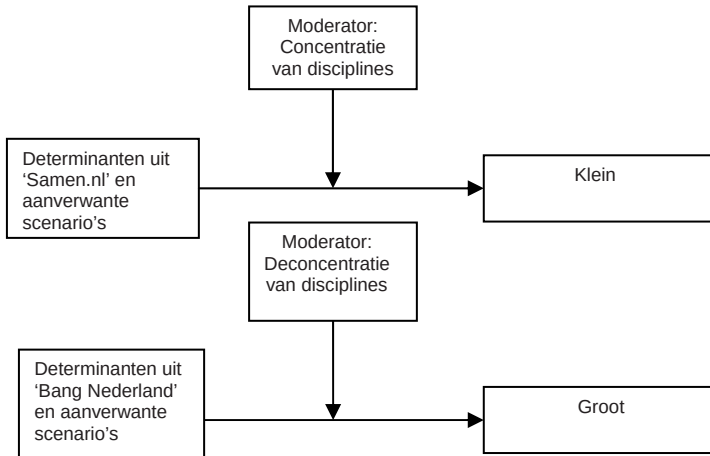
- Collectieve arrangementen, niet alleen van de overheid, waardoor burgers verantwoordelijkheid nemen en accepteren dat risico's niet tegen elke prijs vermeden kunnen worden, leidend tot een afname van de vraag naar sociale veiligheid, een geringer dreigingsperspectief en een grotere risicoaanvaarding;
- Een toename van de sociale controle op wijkniveau en een vergrote leefbaarheid in wijken, onder andere resulterend in een 'justitie in de buurt', doen de risicoaanvaarding toenemen;
- De afgenomen criminaliteit heeft het vertrouwen van de burger versterkt en de risicoaanvaarding doen toenemen.

In het scenario 'Bang Nederland' gaat veiligheid boven privacy en verwacht men van de overheid sterk ingrijpen. De volgende determinanten voor het thema risicoaanvaarding worden genoemd:

- Vanwege het grote dreigingsperspectief, als gevolg van determinanten die bij het thema dreigingsperspectief zijn genoemd en de daardoor toegenomen vraag naar sociale veiligheid neemt het gevoel van angst toe en is men minder geneigd risico's te aanvaarden;
- Een gevoelsmatig onbereikbaar want centraal gelokaliseerd justitieel apparaat werkt onveiligheidsgevoelens in de hand en doet de risicoaanvaarding afnemen;
- Confrontatie met toegenomen criminaliteit leidt tot letsel en/of geleden schade en doet risicoaanvaarding afnemen.

De moderator is een 'lokaal georganiseerde verantwoordelijkheid' versus een 'centraal georganiseerde verantwoordelijkheid' voor de sociale veiligheid. Een lokaal georganiseerde verantwoordelijkheid wordt gezien als een bedreiging voor de mate waarin de burger bereid is risico's te aanvaarden. Het is immers niet de 'machtige overheid' die waakt over de sociale veiligheid, maar de minder machtige lokale besturen. Het belang is kleiner – het is immers lokaal – en dus zullen er ook minder middelen zijn om in te grijpen als de sociale veiligheid in het geding is. Omgekeerd geldt dat een geringe risicoaanvaarding kan worden gemodereerd door een centraal georganiseerde verantwoordelijkheid. Bij een kleine risicoaanvaarding wordt al gauw naar de overheid gewezen als degene die de problemen maar moet oplossen. Als die overheid dat inderdaad doet, of daar middelen voor inzet, ligt het in de rede dat de mening postvat 'dat de overheid doet wat er aan te doen is', waardoor de risicoaanvaarding door de burger toeneemt.

Thema: Schaalgrootte



In het scenario 'Samen.nl' zijn de volgende determinanten van het thema 'schaalgrootte' te vinden:

- Afname van de werklust doet de behoefte aan grootschalige gebouwen afnemen;
- Afname van het dreigingsperspectief maakt kleinere justitiegebouwen met een wisselend beveiligingsniveau mogelijk;
- De wijk met zijn wijkvoorzieningen staat in dit scenario centraal wat uitnodigt tot een justitieel apparaat dat herkenbaar en dichtbij is gelokaliseerd. Dit vraagt om veel en kleine gerechtsgebouwen.

Binnen het scenario 'Bang Nederland' zijn grote, solide gerechtsgebouwen te verwachten. De determinanten zijn:

- Toename van de werklust (een gevolg van bij het thema werklust genoemde determinanten) die in grotere gebouwen efficiënter kan worden opgevangen;
- Toename van het dreigingsperspectief, waardoor er een striktere beveiliging moet worden gehanteerd die in een groot gebouw tegen lage kosten te realiseren is;
- De samenleving is niet wijk- maar nationaal georiënteerd hetgeen vraagt om centraal gelokaliseerde 'overheidsgebouwen'.

De moderator wordt gevormd door de mate van concentratie van disciplines. De wens om generalistische gebouwen te gebruiken staat op gespannen voet met een geringe schaalgrootte. Evenzo geldt dat gespecialiseerde gebouwen (deconcentratie van disciplines) zich slecht verhouden tot grootschaligheid. Krimp of groei van de rechtspraak staat zodoende niet in *directe* relatie tot grote of kleine gerechtshoeven. Door specialisatie zal de schaalgrootte⁸ van het gebouw afnemen omdat er een splitsing plaatsvindt tussen verschillende vormen van rechtspraak. De eventuele afzonderlijke huisvesting van het Openbaar Ministerie neemt in die discussie een belangrijke plaats in.

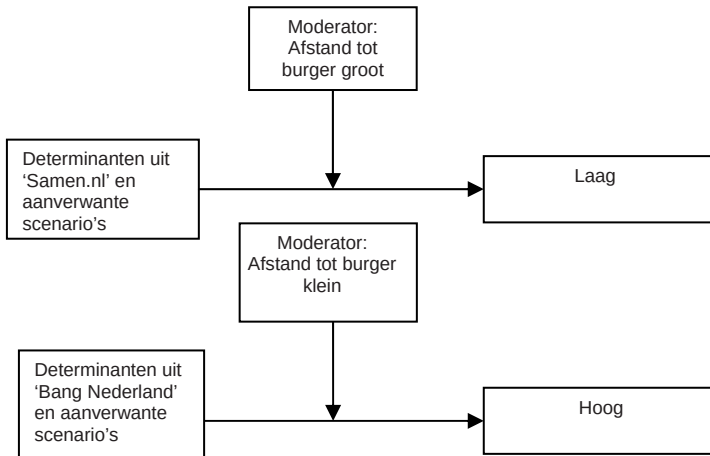
In het rapport *Huisvesting rechtspraak 2020* wordt de relatie tussen huisvesting, schaalgrootte en de mate van specialisatie in scenario's uitgewerkt. In het scenario 'De groei gaat door' neemt de werklust toe en adviseren de opstellers van het rapport een verdergaande specialisatie en concentratie omdat gerechten op organisatorisch niveau gaan samenwerken. Daardoor worden bepaalde zaken, zoals bestuurszaken en vreemdelingenzaken ondergebracht in een beperkt aantal gerechtshoeven. Daarnaast ontstaan gerechtshoeven die voor een bepaald soort zaken zijn ingericht, bijvoorbeeld de vorming van gerechtshoeven waar alleen strafzaken worden behandeld. Dat biedt de mogelijkheid om de logistieke druk in combinatie met de beveiliging beter te realiseren.

In het scenario 'Woest en ledig' wordt zelfs gesproken van één centraal verdeelpunt voor de hele rechtspraak. Andere criteria die een rol van betekenis kunnen spelen bij de bepaling van de juiste schaalgrootte zijn:

1. Aansluiten bij de bevolkingsconcentraties;
2. Aansluiten bij verzorgingspatroon van andere publieksvoorzieningen;
3. Een spreiding die aansluit bij de fysieke bereikbaarheid van de vestigingsplaats.

⁸ De gewenste en mogelijke beveiligingsmaatregelen hebben gevolgen voor de schaalgrootte omdat het beveiligen van veel – relatief kleine – gerechtshoeven ingewikkelder en kostbaarder is dan de beveiliging van grote gebouwen die al dan niet gespecialiseerd zijn in verschillende soorten zaken.

Thema: Status en gezagspositie



In het scenario 'Bang Nederland' staan de verschillende bevolkingsgroepen tegenover elkaar. Er is sprake van een sterk individualistisch ingestelde maatschappij. Er is een grote vraag naar sociale veiligheid, er is veel criminaliteit en er is sprake van een claimcultuur. Bij de eerder besproken thema's werd duidelijk welke gevolgen dat had. Het thema 'status en gezagspositie' vormt het sluitstuk van de hier besproken thema's. De status en de ingenomen gezagspositie bepalen hoe Justitie zich wil opstellen in de samenleving. Neemt zij een lage status en een open houding aan of kiest zij juist voor een hoge status en een meer gesloten houding? Het thema wordt gemodereerd door de afstand die Justitie tot de samenleving en haar burgers wil innemen. Wil zij in discussie treden met de burger? Communiqueert zij in duidelijke termen met de bevolking al dan niet via de media, of juist niet?

Determinanten uit het scenario 'Samen.nl' voor het thema 'status en gezagspositie' zijn:

- Het geringe dreigingsperspectief en de grote risicoaanvaarding van de burger maken een open houding van Justitie (en van de overheid als geheel) mogelijk. Er is ruimte voor discussie en men treedt open en eerlijk naar buiten.
- De lokaal gesitueerde gerechtsgebouwen komen niet bedreigend over. Zij stralen niet zozeer gezag uit, maar moeten de plaats zijn om in open dialoog geschillen te beslechten;
- De solidariteitsgedachte, het collectivisme, het saamhorigheidsgevoel en het alomt zegevierende 'poldermodel' nodigen uit tot bemiddeling en

mediation bij conflicten en dientengevolge ook tot een open attitude richting de samenleving.

Determinanten voor dit thema uit het scenario 'Bang Nederland' zijn:

- Het overwegend angstige klimaat, het hoge dreigingsperspectief en de geringe risicoaanvaarding nodigen uit tot een streng en kordaat opererend justitieel apparaat, waarbij geen 'open attitude' past. De rechtspraak blijft zoveel mogelijk een 'black box'.
- De grote werklust, de nationale (niet-wijkgerichte) oriëntatie en het grote dreigingsperspectief maken grote, centraal gelokaliseerde gebouwen noodzakelijk. Deze gebouwen symboliseren de naar binnen gekeerde en gesloten houding van de rechtspraak.
- De individualistische samenleving met haar toegenomen juridisering en claimcultuur staat bemiddeling, mediation en saamhorigheid in de weg. De rechtspraak krijgt een sterk institutioneel karakter en men verwacht dat ook vanuit Justitie solitair en met gezag wordt opgetreden.

Als moderator geldt de afstand die de rechtspraak wil, kan of moet innemen in relatie tot de burger. Plaatst de rechtspraak zich nadrukkelijk boven de partijen, dan tast dat een eventuele open attitude aan. Dat kan noodzakelijk zijn, als de houding al te 'open' wordt, waardoor Justitie haar geloofwaardigheid dreigt te verliezen. Het zich boven de partijen plaatsen impliceert een weinig zelfkritische houding.

Tegelijkertijd kan een centraal gelokaliseerde rechtspraak, die gezag en autoriteit wil uitstralen en een gesloten houding heeft zich toch meer openstellen door zich tussen de partijen te plaatsen, zich te richten op bemiddeling en wel open te staan voor kritiek van buiten of vanuit de eigen gelederen.

5.4 De focusgroepbijeenkomsten

Op basis van de genoemde thema's en het scenario 'Bang Nederland' hebben de gerechtsgebouwen van de toekomst te maken met een groei van de werklust, een sterk dreigingsperspectief, grootschaligheid, een geringe risicoaanvaarding en een hoge status en sterke gezagspositie.

Binnen 'Samen.nl' geldt het tegenovergestelde. Er is sprake van een krimp van de werklust, een gering dreigingsperspectief, kleinschaligheid, een grote risicoaanvaarding en een lage status en geen sterke gezagspositie.

Tijdens de focusgroepbijeenkomsten wordt nagegaan wat voor gevolgen de invulling van de thema's op basis van de twee elkaar tegengestelde scenario's hebben voor:

Primair:

- a. Het bedrijfsproces, gedefinieerd door de kwaliteit van de werkomgeving, de werksfeer en de mate van efficiëntie van werken;
- b. De sociale veiligheid, gedefinieerd door de mogelijkheid van adequate risicotaxatie, de mogelijkheid van adequate generieke beveiliging, de mogelijkheid van adequate specifieke beveiliging, waaronder het gescheiden houden van risicozittingen.

Secundair:

- c. Geografische ligging en spreiding
- d. Bereikbaarheid
- e. Esthetiek, uitstraling
- f. Functionaliteit, toegankelijkheid

Er wordt verder bekeken in hoeverre de moderatoren kunnen compenseren voor eventueel als negatief beoordeelde gevolgen van de scenario's voor het programma van eisen. Op die manier kan het draagvlak voor de gevonden uitkomsten mogelijk worden verhoogd.

Het opstellen van de programma's van eisen moet worden gezien als een spel om een creatief proces in gang te zetten en zicht te krijgen op argumenten waarom bepaalde gevolgen als wenselijk of niet wenselijk worden gezien.

6 Onderzoeksresultaten

6.1 Inleiding

De twee focusgroepbijeenkomsten vormen de kern van het empirische gedeelte van het onderzoek. Er zijn echter ook andere onderzoekshandelingen verricht die bijdragen aan de doelstelling van het onderzoek: zicht krijgen op de argumentatie die een rol speelt bij het denken over de gerechtsgebouwen van de toekomst in relatie tot de sociale veiligheid. We gaan in op een aantal individuele interviews en op een verkenning van twee rechtbanken in het buitenland om de resultaten van de focusgroepbijeenkomsten in een kader te kunnen plaatsen en deze resultaten dus niet alleen op zichzelf te laten staan, maar de blik ook nadrukkelijk verder te richten.

6.2 Buitenlandse verkenningen

Er zijn twee buitenlandse rechtbanken bezocht, één in Antwerpen en één in Bordeaux. Bij de rechtbank in Antwerpen zien we een ontwerp dat aansluit bij een duidelijke ideologie van de Belgische rechtspraak, namelijk om transparant, open en toegankelijk te zijn. In het gerechtsgebouw in Bordeaux, dat door dezelfde architect, Richard Rogers, is ontworpen bekijken we in meer detail wat deze ideologische grondhouding kan betekenen voor het programma van eisen, meer precies, de aspecten van een gebouw die in §4.4 zijn genoemd en waar de focusgroep geacht werd zich op te richten.

De rechtbank in Antwerpen



Op 20 december brengen de onderzoekers een bezoek aan het gerechtgebouw in Antwerpen. We worden ontvangen door mevrouw Van de Velden, manager Toezicht en Beheer, en het gesprek begint over de manier waarop in Antwerpen tegen beveiliging wordt gekeken. Het is er veel 'opener' dan in Nederland.

Het veiligheidsbeleid wordt bepaald door de minister van Justitie, waarbij wordt gestreefd naar een juiste balans tussen het openbare karakter van de gebouwen en de beveiligingsmaatregelen. De reden daarvan is dat



Justitie niet 'paniekerig' wil reageren. Deze manier van werken straalt vertrouwen en rust uit. Openheid en transparantie vormen centrale uitgangspunten in de filosofie en architectuur van het gebouw. Daarom is er midden in de ontvangsthal, die het verlengde vormt van het publieksplein voor het gebouw, de Boli-

varplaats, geen portiersloge met beveiliging, maar een onthaalbalie geplaatst. Bij deze onthaalbalie zitten medewerkers klaar om de bezoekers informatie te geven. Bij het ontwerp van het gebouw is de rechtzoekende mens centraal gesteld.

Normaal kom je binnen vanaf het buitenplein op de 2^e etage, vanwaar de trappen leiden naar de rechtszalen op de derde etage. Gelijkvloers en op de eerste en tweede verdieping bevinden zich de functionele kantoren, waar de medewerkers werken. Het gebouw is zo ontworpen "dat er een enorm contact 'met buiten' is om te benadrukken dat we ten dienste staan van de rechtzoekenden". De architect wilde het gebouw de functie terug-



geven van de ontmoetingsplaats die deze plek eeuwenlang gehad heeft, het was de 'toegangspoort naar het zuiden'. In de ontvangsthal ervaart men sterk de continuïteit met de Bolivarplaats. Om dit gevoel niet te verstoren, staan er geen tafels en stoelen, zoals in het oude gerechtsgebouw.

Op de vraag of een dergelijke openheid veilig is wordt geantwoord dat er in de

afgelopen twee jaar geen noemenswaardige incidenten zijn geweest. Ook de burgemeester is bezig om de stad vriendelijker te maken en de openheid van het nieuwe gerechtsgebouw draagt hiertoe bij. Ten behoeve van de veiligheid zijn er elf beveiligingsmedewerkers 'Toezicht en beheer'. Hun inzet op het terrein is complementair aan de technische maatregelen (toegangscontrole en camerabewaking).

Al in de jaren tachtig was er behoefte aan een nieuw gerechtsgebouw en in eerste instantie wilde men het oude gebouw renoveren. Maar de verschillende diensten waren in allerlei ge-



bouwen in het centrum gehuisvest en alles samenvoegen in de binnenstad leek geen optie. Toen deze plaats in beeld kwam heeft de Stad Antwerpen er samen met de Regie der Gebouwen, voor gezorgd dat de bestemming gewijzigd werd. De Bolivarplaats heeft, samen met het gebouw, de functie van ontmoetingsplaats ingenomen, wat een grote impact op de buurt heeft gehad.

Aanvankelijk was het de bedoeling om er een publiek toegankelijk park aan te leggen, maar later is daarvan afgezien. Men heeft er nu een hek omheen gezet en er is alleen een stuk terras toegankelijk vanuit het personeelsrestaurant. De normen zijn het laatste decennium, ook in België, onder andere als gevolg van de zaak Dutroux, alsmede zijn ontsnapping uit handen van Justitie, aangescherpt. Het toegangscontrolesysteem en de inbraakdetectie in het gerechtsgebouw werken met zones en daaraan gekoppelde toegangsniveaus en tijdschema's. In het weekend kunnen jeugdrechter(s) en onderzoeksrechter(s) aanwezig zijn en daarvoor wordt een aantal zones geopend.



In het gerechtgebouw zijn de volgende diensten gehuisvest:

1. De Rechtbank van 1^e aanleg
2. Het Parket van de Procureur des Konings
3. De Politierechtbank
4. Zeven Vredegerechten
5. De Arbeidsrechtbank
6. Het Arbeidsauditoraat
7. De Rechtbank van Koophandel.

Het arbeidshof, het Hof van Beroep en het Hof van Assisen worden op termijn in het oude gebouw gehuisvest. De balie heeft ook een vleugel in het gebouw, het OM is in België traditioneel altijd in het gerechtsgebouw gevestigd.

Het hele gebouw is transparant als om de functie van het recht in de samenleving te symboliseren. Ook in de rechtszalen is veel licht, de rechters zien altijd de buitenlucht en dat geldt ook voor de justitiabelen en het publiek. Een uitzondering is de toegang van de gedetineerden vanuit het cellencomplex onder het gebouw. De gedetineerden worden via volledig afgescheiden gangen zonder daglicht naar de zalen geleid. Het circuit van de gedetineerden vormt een derde circulatie circuit, naast de personeels- en publieksassen, die elk onderling van elkaar gescheiden zijn.

De voorzitter van de Rechtbank van 1^e aanleg is beheerder van het gebouw en wordt in die rol bijgestaan door een volledig team van medewerkers 'beheer'. De voorzitter en zijn team overleggen geregeld (2 à 3 maal per jaar) omtrent het dagelijks bestuur met de vertegenwoordigers van alle korpsen. In de toekomst zal binnen dit kader een volwaardige steundienst 'beheer' worden opgericht, ter ondersteuning van de voorzitter. In het Antwerpse gerechtsgebouw werkt men al volgens deze filosofie. Door



de nauwe samenwerking en wisselwerking met de FOD Justitie is inderdaad dit model spontaan ontstaan, als het ware 'avant la lettre', niet altijd met de juiste omkadering, maar met des te meer enthousiasme. Het beveiligingsmodel is inmiddels uitgewerkt en werkt goed. In België zijn de gerechtsgebouwen minder





autonoom dan in Nederland. De logistieke aspecten worden in hoofdzaak geregeld via de centrale diensten op de FOD Justitie.

Sinds de verkoop van het gebouw aan een particuliere vastgoedgroep is naast de rol van de Regie der Gebouwen en Justitie nog een derde partij betrokken bij het beheer. De nieuwe eigenaar is waakzaam en is derhalve nauw betrokken bij de organisatie van het onderhoud van het gebouw.



De rechtbank in Bordeaux

Het gerechtsgebouw in Antwerpen is ontworpen door de architect Richard Rogers. Deze architect heeft een tiental jaren eerder ook een gerechtsgebouw ontworpen in Bordeaux, een 'Tribunal de Grande Instance', een gerechtsgebouw voor civiele zaken groter dan 10.000 euro en voor strafzaken. In het kader van de internationale oriëntatie binnen het onderzoek is een bezoek gebracht aan de heer Berson van het Tribunal de Grande Instance.

Bij binnenkomst moeten bezoekers door een detectiepoortje lopen en worden tassen gecontroleerd op aanwezigheid van artikelen die als wapen

gebruikt kunnen worden. De beveiliging aan de ingang wordt uitgevoerd door hoofdzakelijk gepensioneerde gevangenisbewakers. In de centrale hal, 'La salle des pas perdus', is een receptie ingericht waar de bezoekers zich moeten melden. Bekenden van de portiers, advocaten en rechters kunnen de doorgang naast de detectiepoort gebruiken, hun tassen worden niet gecontroleerd.

De wanden van de centrale hal zijn geheel van glas gemaakt. Een ander opvallend punt uit de constructie vormen de betonnen palen waar de zalen op rusten. Deze palen zijn overal in de hal geplaatst en van een buitengewoon mooie kwaliteit beton. Mensen die de rechtszaken bijwonen stoten echter regelmatig hun hoofd aan deze palen, mogelijk ook door emoties die door de rechtszaken kunnen loskomen waardoor mensen minder goed opletten waar ze lopen.



Het gerechtsbestuur bestaat uit een president en een 'Procureur de la République'. De president is voor het leven benoemd in tegenstelling tot de procureur. Het OM is, net als in België, altijd gehuisvest in het gerechtsgebouw.



In de centrale hal kunnen de partijen en de bezoekers via trappen naar hoger gelegen gangen lopen die toegang geven tot de 'salles de réunion', de rechtszalen. Op deze gangen, die ruim een meter breed zijn, wachten alle mensen die naar binnen geroepen worden totdat de rechtszaak begint. Daarvoor zijn de gangen eigenlijk ongeschikt, vaak staan er teveel mensen waardoor deze bewegen. De rechters betreden de rechtszalen altijd vanuit het 'administratieve gedeelte' dat achter de centrale hal met de rechtszalen gepositieerd is. De grootste problemen bestaan bij de rechtszaken met jeugdigen. Recentelijk zou er nog

een zitting zijn geweest waarbij een 14-jarige jongen met een tafel begon te gooien.



De rechtszalen hebben een beperkte capaciteit waardoor er soms niet voldoende verdachten in de zaal kunnen plaatsnemen. In dat geval wijkt men uit naar het 'Cours d'appel' dat op loopafstand van het Tribunal de Grande Instance ligt. De 'gewone' risicozaken worden in principe afgewikkeld in dit gerechtsgebouw vanwege het hoge niveau van beveiligingsmaatregelen, maar ook als er grotere problemen te verwachten zijn, wijkt men uit naar het Cours d'appel.



In het aparte kantoorgedeelte kunnen de (onderzoeks)rechters aan de dossiers werken en overleg voeren. Dit gedeelte van het gebouw is alleen te betreden met een speciale badge. Alle medewerkers hebben zo'n badge waarmee ze ook via de personeelsingang aan de achterzijde het gebouw kunnen betreden.

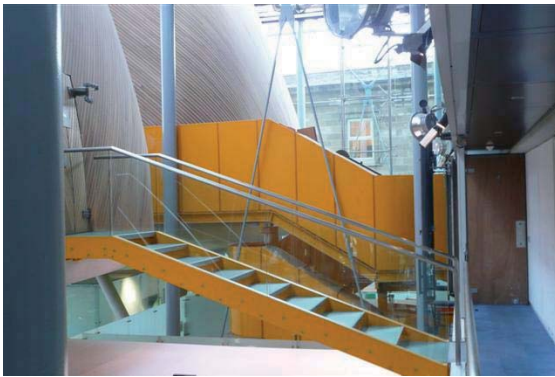
Advocaten kunnen alleen in de kantoorruimtes komen onder begeleiding van een personeelslid van het gerechtsgebouw. Een tijdlang is overwogen om ook aan advocaten een badge te verstrekken, maar daar heeft men van afgezien. Er zouden ruim duizend badges uitgereikt moeten worden en uit ervaring weet men dat er daarvan ieder jaar zo'n tweehonderd verloren zouden worden.

In geval van een calamiteit (brand, ontruiming van het gebouw) worden deuren aan de buitenzijde van de kantoorruimtes automatisch geopend. Het oefenen van de ontruimingsprocedure gebeurt in de praktijk omdat er zo'n tweemaal per jaar een bommelding is. In dat geval moet iedereen het gebouw verlaten en wordt het hele gebouw, kamer voor kamer, door de politie doorzocht met speurhonden.

De beveiliging van het gebouw is in handen van een particulier bedrijf dat via een openbare aanbesteding een driejarig contract krijgt. Voor deze beveiligers is naast de personeelsingang een bewakingsruimte met monitoren ingericht waar zestig camera's aan gekoppeld zijn. De beelden worden vijf dagen bewaard op servers die in dezelfde ruimte opgesteld zijn. In deze ruimte bevindt zich tevens een signaleringssysteem waarmee het beveiligingspersoneel kan vaststellen waar een incident plaatsvindt. Ingeval van een incident geven de beveiligers aan de politie door waar het in-

cident plaatsvindt omdat zij niet over een systeem met locatiebepaling beschikken.

Incidenten worden vastgelegd in een schrift dat zich in de ruimte van de beveiligers bevindt. Het systeem is niet geautomatiseerd wat als voordeel heeft dat het altijd werkt en dat, bij wisseling van beveiligingsbedrijf, het systeem niet verandert. Een afschrift van de registratie wordt doorgestuurd naar de politie die de incidenten analyseert. Uiteindelijk worden de incidenten gerapporteerd aan het ministerie van Justitie waarna er met het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt onderhandeld over het aantal politieagenten dat in het gebouw aanwezig moet zijn. In die discussie wordt altijd de overweging meegenomen of de politie op straat of in de gebouwen aanwezig moet zijn.



Alle zaken die met veiligheid te maken hebben worden in het 2 à 3-jarlijkse overleg binnen het bestuur besproken en geplaatst naast informatie die op basis van incidentrapportages geaggregeerd is. Deze informatie wordt voorbereid door de 'services administratifs'

die departementoverstijgend werken. Het gerechtsbestuur kan speciale budgetten aanvragen voor gerichte activiteiten op basis van de veiligheidsrapporten.

De politie is permanent aanwezig in het gebouw en heeft een post onder de ruimte van de beveiligers. Zij zorgt voor de orde in de rechtszalen en de bewaking van de gehechten. Daarvoor hebben ze hun normale uitrusting, waaronder een pistool, dat ook in de rechtszaal gedragen wordt.



De gehechten worden via een aparte sluis de rechtszaal binnengeleid en nemen dan plaats aan de rechterzijde van de rechters, achter de advocaten. In de rechtszaal worden zij middels een glazen wand van de overige aanwezigen gescheiden. Deze glazen wand was in eerste instantie manshoog maar is op

verzoek van de advocatuur verlaagd zodat de advocaten overleg kunnen voeren tijdens de zitting en documenten aan hen kunnen overhandigen.

Gehechte verdachten zijn in beginsel alleen overdag aanwezig maar de rechtszaken kunnen tot laat in de avond doorgaan. Als het proces meerdere dagen duurt worden de gehechten iedere dag teruggebracht naar het huis van bewaring. Om het risico van ontsnappingen te verkleinen en om transporten van gehechten te vermijden wordt tegenwoordig geëxperimenteerd met 'visio-conferencing'. Daarbij kunnen de verdachten gehoord worden vanuit de gevangenis door middel van een verbinding waarbij beelden van de gesprekspartners op een videoscherm verschijnen. Men verwacht dat door nieuwe technologieën dit systeem uitgebreid gaat worden, al moet er dan nog wel een belangrijk probleem opgelost worden ten aanzien van betekenissen.



De rechtszaal die in het weekend beschikbaar is heeft ingangen aan de buitenzijde zodat de centrale hal niet geopend hoeft te worden wanneer die zaal gebruikt wordt.

Na de bezichtiging van de administratieve ruimtes brengen we nog een bezoek aan de toren die tegen het gerechtsgebouw aan staat en daarmee verbonden is. Deze toren is oorspronkelijk een gevangenis maar wordt nu gebruikt als ontvangstruimte. Vanaf het dak van deze toren heb je een prachtig uitzicht over het gerechtsgebouw, over de 'l'école de la magistrature' en over Bordeaux.



Conclusie

Het is niet mogelijk één conclusie aan deze *illustraties* van gerechtsgebouwen, die lijken te zijn ontleend aan de toekomst, te verbinden. Wat opvalt is dat aan alle genoemde aspecten uit §5.4, aspecten die betrekking hebben op het 'programma van eisen' zoals dat voor elk gebouw wordt opgesteld, duidelijk aandacht is besteed. Ten aanzien van de voor het onderhavige onderzoek primaire eisen (bedrijfsproces en sociale veiligheid) zien we de keuze voor een duidelijke *compartimentering* van openbare en niet-openbare ruimten. Ook in de Nederlandse situatie is er sprake van compartimentering van openbare en niet-openbare ruimten. Ten aanzien van de sociale veiligheid zien we een flexibele vorm van beveiligen die gericht is op specifieke situaties naast een generieke vorm van beveiligen, vertegenwoordigd door ingangscontrole en camerabewaking. De ingangscontrole bij het gerechtsgebouw in Antwerpen is daarbij beperkt tot de ingang tot de afzonderlijke rechtszalen in bijzondere gevallen. Deze vormen van beveiliging hebben we ook gezien tijdens onze bezoeken aan de Nederlandse gerechtsgebouwen. Aan de secundaire eisen (te weten geografische ligging, bereikbaarheid, esthetiek en functionaliteit) is bijzonder veel aandacht besteed. Het lijkt dat zowel in Antwerpen als in Bordeaux een geslaagde poging is ondernomen om een verantwoorde positie in te nemen in het spanningsveld tussen openheid en transparantie en de mate van beveiligen.

6.3 Uitkomst van de focusgroepbijeenkomsten

Het werken met scenario's geeft zicht op waarmee rekening moet worden gehouden bij de bouw van gerechtsgebouwen gelet op een voldoende gegarandeerde mate van sociale veiligheid en een optimaal bedrijfsproces. De scenario's geven ook inzicht in omstandigheden die daarbij wenselijk zijn, of juist onwenselijk zijn. De eerder genoemde thema's, die alle tijdens de focusgroepbijeenkomsten aan de orde zijn geweest, worden hier in dat licht beschreven. De zogenoemde *moderatoren* krijgen in die beschrijving ook hun plaats.

6.3.1 Thema's

Tijdens het werken met de focusgroepen is duidelijk geworden hoe het *mechanisme* waar we het hier over hebben, werkt. Als we spreken over sociale veiligheid dan hebben we het ook over dreiging. Het dreigingsperspectief wordt in onze spelsituatie bepaald door de twee scenario's. In het scenario 'Samen.nl' is de dreiging verhoudingsgewijs gering, in het scenario 'Bang Nederland' is deze relatief hoog. Om de dreiging goed in te schatten, of beter gezegd, om goed te kunnen bepalen welke maatregelen nodig zijn om een bepaalde mate van sociale veiligheid te kunnen garanderen, is een risico-analyse nodig. Aan de ingeschatte dreiging kan zo doende weerstand worden geboden, waardoor een bepaalde mate van sociale veiligheid kan worden gegarandeerd. Wat die 'bepaalde mate' is, is een cruciaal gegeven in dit mechanisme, waarover de meningen sterk uiteen kunnen lopen. De weerstand die wordt geboden aan de dreiging (meer precies: de beveiligingsmaatregelen die op enig moment van kracht zijn) kan eisen stellen aan het gebouw waarin de rechtspraak plaatsvindt. Daarnaast kan het zijn weerslag hebben op het bedrijfsproces. Hoe het gerechtsgebouw er uiteindelijk uit moet komen te zien, en waar het moet komen te liggen, etcetera, is de resultante van deze factoren, tezamen met een keur aan andere eisen en wensen die aan een gebouw kunnen worden gesteld.

Dreigingsperspectief - veiligheidsbewustzijn

Het scenario 'Bang Nederland' wordt tijdens beide focusgroepbijeenkomsten als reëel gezien. Het sluit dermate sterk aan bij de huidige realiteit dat sommigen het zelfs waarschijnlijk achten dat 'Bang Nederland' in de toekomst meer vaste voet aan de grond zal krijgen. De focusgroep constateert dat het scenario 'Samen.nl' sterk lijkt op de situatie van de jaren tachtig, begin jaren negentig. Een samenleving zoals in 'Samen.nl' wordt geschetst, is wenselijk te noemen, al is de voet van gelijkheid die daarin gepredikt wordt een valkuil gebleken, omdat hierdoor de gezagspositie van Justitie (en van de overheid als geheel) is ondermijnd. Het dreigingsperspectief is derhalve dat uit het scenario 'Bang Nederland'. Om te voor-

komen dat het dreigingsperspectief zichzelf gaat versterken is een sterk veiligheidsbewustzijn gewenst, zowel bij de overheid als bij de burger.

Centraal gegeven hierbij is de status, de gezagspositie en bovenal het vertrouwen dat Justitie weet uit te stralen. Een overheid moet haar burgers durven vertrouwen. Dat kan betekenen dat niet iedereen voor elk type zitting door een metaaldetector behoeft te worden geleid. In de focusgroep wordt opgemerkt dat Justitie te sterk leunt op incidentgestuurde 'overdreven' veiligheidsmaatregelen. Het zou een illusie zijn om te denken dat het binnen de gerechtsgebouwen altijd helemaal veilig kan zijn, of moet zijn. Daarbij blijken eenmaal opgeschroefde veiligheidsmaatregelen vaak moeilijk terug te draaien. Voorkomen moet worden dat het dreigingsperspectief gebaseerd wordt op angst. Men dient het vertrouwen in de burger niet te verliezen.

Risico-aanvaarding – verantwoordelijkheid

Vertrouwen hebben betekent niet dat een grote mate van risico-aanvaarding wenselijk is. Een ieder dient zich goed bewust te zijn van de risico's. Ook daarom is een adequate risico-analyse, alsmede een goede risico-taxatie van mogelijke risicozittingen onontbeerlijk. De risico-aanvaarding van zowel overheid als burger mag niet te groot zijn. Dat leidt tot een vorm van passiviteit die averechts werkt. Door middel van het stimuleren van een risicobewustzijn, zonder dit te laten omslaan in het kweken van angstgevoelens, kan de sociale controle, en het elkaar laten aanspreken op onaanvaardbaar gedrag, toenemen. Een centraal georganiseerde verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid kan bijdragen aan een voor ieder herkenbare en consequent toegepaste visie op de mate van risico-aanvaarding die redelijk mag worden geacht.

Schaalgrootte – concentratie / specialisatie

Kleinschalige gebouwen worden door de focusgroep als niet-wenselijk gezien. Het bedrijfsproces is gebaat bij grootschaligheid. De vraag of het Openbaar Ministerie dan ook wel of niet uitgeplaatst kan of moet worden, lijkt hiervan overigens los te staan. Voor uitplaatsing pleit het voorkómen van een verkeerde beeldvorming als zou de scheiding tussen staande en zittende magistratuur (door bijvoorbeeld het 'keuvelen op de gang') niet gewaarborgd zijn. Daartegen pleit een goed verlopend bedrijfsproces, waarbij er goed en gemakkelijk gecommuniceerd moet kunnen worden en dossiers gemakkelijk vind- en overdraagbaar moeten zijn. Aan het OM wordt bovendien een groter veiligheidsbewustzijn toegedicht, waarmee de rechtspraak zijn voordeel kan doen. Grootschalige gebouwen zijn beter en vooral goedkoper te beveiligen dan een veelheid aan kleine gebouwen.

Grootschaligheid staat op gespannen voet met de mate van specialisatie en de concentratie van disciplines. De verschillende sectoren binnen de

rechtspraak kennen verschillende benodigde beveiligingsniveaus. Zou men, op basis van dat gegeven, de verschillende sectoren onderbrengen in evenzovele aparte gebouwen, dan leidt dat, met name in de kleinere arrondissementen tot kleinschaligheid, ten minste zo lang als de huidige scheiding der arrondissementen (en dus hun aantal) gehandhaafd blijft.

Werklast - ICT

Uiteraard staat de schaalgrootte van de gerechtsgebouwen in directe relatie tot de werklast voor Justitie. Een toenemende werklast wordt, in elk geval binnen de huidige beschikbare capaciteit, als zeer onwenselijk gezien. Aan een toenemende werklast lijkt anders dan met 'meer geld en meer mensen' niet veel te doen. Over de mogelijkheden van ICT zijn de meeste gehoorde argumenten uit de focusgroep sceptisch van aard. Investerings in ICT leiden op de korte termijn hopelijk hooguit tot kwaliteitsverbetering, niet tot kwantiteitsreductie, al wordt die laatste mogelijkheid, zeker op de lange termijn, niet geheel uitgesloten.

Status en gezagspositie – afstand tot de burger

De houding van Justitie jegens de samenleving dient bij voorkeur open en toegankelijk te zijn. De meeste burgers bezoeken hooguit slechts enkele malen in hun leven een gerechtsgebouw, waarbij voor hen over het algemeen hoogst belangrijke zaken worden beslecht. Dat vereist een solide uitstraling, statuur en mogelijk ook historiciteit ('hier wordt al zeven eeuwen rechtgesproken'). Tegelijkertijd dient het gebouw vertrouwenwekkend te zijn, onder meer door een goede toegankelijkheid. Bereikbaarheid is voor de burger van minder belang, juist omdat hij er maar zo weinig komt. Dat ligt uiteraard anders voor de dienst vervoer en ondersteuning van het ministerie van Justitie die onder andere verantwoordelijk is voor het vervoer van gehechten, waarvoor bereikbaarheid er in hoge mate toe doet. Bereikbaarheid speelt bij kantonrechtspraak een grotere rol. Soms kunnen regionale kwesties meespelen bij zaken die bij de kantonrechter moeten worden beslecht. Een al te grote afstand (letterlijk en figuurlijk) van Justitie tot de burger moet daarbij worden vermeden. De rechtspraak dient zich vooral open en toegankelijk op te stellen. Dat betekent *niet*, dat hij zich 'tussen de partijen' moet opstellen. Het gaat om de bejegening en de benadering van de justitiabelen én hun raadslieden uiteraard. Aan openheid en toegankelijkheid wordt door de focusgroep ook menselijkheid gekoppeld.

6.3.2 Consequenties van de besproken thematiek voor de gerechtsgebouwen

Het kernbegrip ten aanzien van de sociale veiligheid in de gerechtsgebouwen van de toekomst is *differentiatie*. Dat wil zeggen geen generieke maatregelen die overal op iedereen van toepassing zijn, maar, naast een bepaalde basis van gegarandeerde veiligheid zoveel mogelijk maatwerk op basis van reële risico-inschattingen. De overwegend grootschalige gebouwen moeten ruimte bieden aan verschillende beveiligingsniveaus. Daarbij dient de mate van beveiliging bij voorkeur flexibel te zijn.

Dat betekent dat risicozittingen apart van de overige zittingen in speciale ruimtes gehouden moeten kunnen worden en dat de bezoekersstromen van de partijen gescheiden moeten kunnen verlopen. Te denken valt aan een driedeling: 1. hoog-risicozaken zoals afpersing, georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld de Hells Angels en Willem Holleeder; 2. risico-zaken 'civiel met emotie', bijvoorbeeld vaders die zonder raadsman bij een omgangsregelingszitting verschijnen en 3. de rest.

De tweede en derde categorie zaken kunnen in één en hetzelfde gebouw gehouden worden waarbij de beveiliging bij voorkeur flexibel zou moeten zijn. Laat de parketpolitie alleen daar optreden waar dat nodig is en maak haar gemakkelijk en snel oproepbaar. Plaats alleen een scanstraat als dat nodig is. Houdt wel het kantoorgedeelte strikt gescheiden van het openbare gedeelte.

Een gebouw kan meewerken om geweldsescalaties te voorkomen. Zoals betoogd is het risicobewustzijn van de burger daarbij van belang. Advocaten hebben daarin een verantwoordelijke taak door hun cliënten te informeren over de risico's. Richt daarvoor geschikte ruimten in. De wacht- en andere kamers moeten warmte uitstralen en functioneel zijn. Men dient door gedragskundige kennis de ruimten zo te ontwerpen dat zij de-escalerend werken, zodat irritaties bij de toch al vaak geprikkelde of getergde justitiabelen worden vermeden. Dit wordt in de gezondheidszorg binnen wacht ruimten van ziekenhuizen al toegepast. Transparante zittingszalen bijvoorbeeld helpen irritatie door lange wachttijden te voorkomen doordat de wachtende ziet dat er wel gewerkt wordt. Dit wordt verder bevorderd door toepassing van informatieschermen waardoor justitiabelen en bezoekers helderheid krijgen over zittingen.

Cruciaal in het geheel is risicotaxatie, risicoanalyse en organisatie van de eindverantwoordelijkheid. Aangezien de kamervoorzitter eindverantwoordelijk is voor de gang van zaken tijdens de zitting, moet hij/zij dus ook vooraf een inschatting maken van de benodigde veiligheidsmaatregelen tijdens de zitting. De officier van Justitie of bijvoorbeeld een advocaat kunnen daarbij overigens behulpzaam zijn.

Risicoanalyse staat nog in de kinderschoenen. Eerder hebben we het landelijk protocol risicovolle zittingen besproken, waarin de gecompliceerde en gelaagde verantwoordelijkheidsstructuur waar het de veiligheid betreft een goedbedoelde en heldere handreiking op voorhand in de uitvoering frustreert. Tegelijk is het risicobewustzijn onder bestuurders onvoldoende. Het maken van een risicokaart kan een eerste stap in de goede richting zijn. Er is op veiligheidsgebied wat dit betreft geen beleid, geen visie.

Conclusie

Met het voorgaande begint zich een vrij duidelijk beeld, en een mogelijk zelfs te duidelijk beeld, af te tekenen van de gerechtsgebouwen van de toekomst. De termen 'wenselijk' en 'niet-wenselijk' in de voorgaande beschrijvingen van de gegeven argumenten bij de gekozen thematiek doen normerend aan, maar mógen dat in beginsel bij een verkennend onderzoek daarnaar *niet* zijn. Het gaat immers om de argumentatie, niet om consensus, of een uitkomst, of een concreet programma van eisen. Nu is een argumentatie niet te voeren zonder het innemen van een standpunt, want waar zet die argumentatie zich anders tegen af, waar richt zij zich op en welke waarde moet aan de gegeven argumenten worden toegekend als zij vrijblijvend worden geformuleerd? Een kenmerk van argumenteren is dat er na verloop van tijd een focus optreedt. De argumenten gaan convergeren naar een totaalbeeld, waarbinnen tegengeluiden zwakker worden omdat zij niet in staat zijn het bouwwerk van argumenten omver te werpen.

Het bouwwerk zoals zich dat na de hier uitgevoerde verkenning aandient, vertegenwoordigt een rechtspraak die zowel gezag als vertrouwen uitstraalt. De beveiliging is flexibel ingericht hetgeen differentiatie in beveiliging mogelijk maakt. De differentiatie in beveiliging scheidt risicovolle zittingen van gewone zittingen, waardoor openheid en toegankelijkheid, waarden die passen bij het uitstralen van vertrouwen en een beheersbaar dreigingsperspectief, van de gebouwen gewaarborgd blijft.

6.4 Interviews

Ter voorbereiding van en als aanvulling op de focusgroepbijeenkomsten zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal betrokken partijen, te weten een rechtbank, een kantongerecht en een parket. Er is een gesproken met een president van een rechtbank, een kantonrechter, een directeur bedrijfsvoering, een beveiligingsambtenaar en daarnaast ook met een onderzoeksjournalist.

Uit de gesprekken komen de verschillende belangen en verantwoordelijkheden duidelijk naar voren. De verschillende sectoren binnen de recht-

bank alsook het openbaar ministerie hebben verschillende (maatschappelijke) functies en kennen derhalve ook verschillende niveaus van benodigde beveiliging. Kantonrechtspraak kent een relatief laag niveau van (basis)beveiliging. De kantonrechtspraak wil dichtbij de mensen staan. Toegankelijkheid en bereikbaarheid zijn belangrijke waarden. Rechtbanken koesteren in zekere zin dezelfde waarden, maar hebben te maken met een groter dreigingsniveau. Een methode die goed werkt, is een basisniveau van sociale veiligheid garanderen door middel van het plaatsen van een scanstraat, een flexibele, waar nodig inzetbare beveiliging binnenshuis paraat te hebben en hoog-risicozittingen in speciale zittingszalen te laten plaatsvinden. Het Openbaar Ministerie kent geheel andere veiligheidsrisico's dan de rechtspraak. Uiteraard moeten officieren van Justitie hun weg in en uit de zittingszalen veilig kunnen vinden, maar dat is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de rechtbank. Het Openbaar Ministerie zelf, als kantoor- en werkruimte dient vooral goed afgescheiden te zijn van het publieke gedeelte van de rechtbank (als het OM tenminste samen met de rechtbank in één en hetzelfde gebouw gehuisvest is).

Er lijkt een spanningsveld te bestaan over de mate waarin rechtbanken en parketten nu zelf verantwoordelijk moeten worden gehouden voor de sociale veiligheid (en dus ook de mate van beveiliging) versus de mate waarin dat door (bijvoorbeeld) de Raad voor de rechtspraak respectievelijk het Parket-Generaal zou moeten worden gedaan. Daar waar staande en zittende magistratuur in één pand gevestigd zijn, en veiligheidsvraagstukken dus aan beide partijen raken, kan dit tot onduidelijkheden leiden over wie nu waarvoor verantwoordelijk is, of moet worden gehouden. Eén van de kwesties waarbij dit probleem zich voordoet is bijvoorbeeld bij de discussie over de vraag of advocaten toegang tot het gerechtsgebouw (en mogelijk ook het kantorengedeelte) zouden moeten kunnen krijgen door middel van een ingangs- of toegangspas, waarbij zij niet gescand behoeven te worden. De meningen daarover zijn nog altijd verdeeld.

7 Discussie, conclusie en aanbevelingen

7.1 Discussie

Eerdere (scenario)studies laten zien dat groei of krimp van de werklust voor Justitie in overwegende mate bepalend is voor de toekomstige omvang en inrichting van de huisvestingsvoorraad. Als de groei zoals die nu plaatsheeft met 1 à 2% per jaar doorzet dan heeft dat onvermijdelijk gevolgen voor de capaciteits-, de personeels- en dus ook de huisvestingsbehoefte van alle bij de rechtspraak betrokken partijen. De vraag met betrekking tot de sociale veiligheid is hoe men de veranderingen, die hoe dan ook bij de huisvesting van de rechterlijke organisatie zullen gaan optreden, kan benutten om de sociale veiligheid met zo spaarzaam en efficiënt mogelijke middelen in voldoende mate te garanderen.

De onderzoeksresultaten laten ironischerwijze zien dat het werken met scenario's bij het verkennen van de toekomst *als het gaat om veiligheidsvraagstukken*, in elk geval bij de rechtbanken en parketten, niet veel zin heeft. Scenario's kunnen nuttig zijn bij het structureren van een discussie, maar hebben nauwelijks realiteitswaarde bij de bepaling van het dreigingsperspectief. Het dreigingsperspectief is een grootheid die zich immers geheel los van de maatschappelijke omstandigheden blijkt te kunnen ontwikkelen. De ervaren dreiging kan door een of meerdere ernstige incidenten plotseling sterk toenemen, waardoor een zichzelf versterkend effect kan optreden. Het dreigingsperspectief raakt zodoende gebaseerd op angst en die staat per definitie los van de realiteit.

Scenario's hebben uiteraard wel nut bij het bepalen van de toekomstige omvang van het justitiële apparaat. Al lang wordt er gebruikgemaakt van geavanceerde schattingstechnieken om bijvoorbeeld de toekomstige behoefte aan sanctie- en celcapaciteit in te schatten (zie bijvoorbeeld Moolenaar e.a., 2003⁹). Een dergelijke capaciteitsraming valt echter buiten het bereik van het onderhavige onderzoek. Het lijkt derhalve zinnig om ons bij een beleidsmatige beschouwing van de onderzoeksresultaten verre te houden van voorspellingen over groei of krimp en ons volledig te richten op wat er idealiter op het terrein van de sociale veiligheid en de beveiliging van de gerechtsgebouwen zou kunnen (of onzes inziens zou moeten) gebeuren.

We sluiten ons daarmee impliciet aan bij het 'woest en ledig'-scenario dat de projectgroep Nota Huisvesting in 2006 publiceerde. Dit scenario voorziet in een uitgebreide 'herverkaveling' van de organisatie van de recht-

⁹ Moolenaar, D.E.G. & G.L.A.M. Huijbregts. Sanctiecapaciteit 2007: een beleidsneutrale prognose. Den Haag: Boom.

spraak. Schaalgrootte, concentratie en specialisatie zijn de kernbegrippen van dit denkraam en in mindere mate de groei of krimp van de capaciteitsbehoefte. Het is daarbinnen dat overwegingen ten aanzien van de sociale veiligheid optimale ruimte kunnen krijgen.

Eerder is het *mechanisme* beschreven dat ten grondslag ligt aan de mate van te garanderen sociale veiligheid binnen de gerechtsgebouwen. Dit mechanisme gaat uit van een zo accuraat mogelijk ingeschatte dreiging, waaraan adequaat weerstand kan worden geboden opdat het eigenlijke werk en de veiligheid van degenen die dat werk uitvoeren of daarbij betrokken zijn niet in gevaar komen. Kernwaarde daarbij blijkt *differentiatie* te zijn. Er dient te worden gedifferentieerd op het veiligheidsrisico dat een bepaalde zaak met zich meebrengt. Als aan dat veiligheidsrisico met de alom toegepaste basisbeveiligingsmaatregelen onvoldoende weerstand kan worden geboden, dient extra beveiliging te worden ingezet of uitgeweken te worden naar een ruimte of een gebouw dat een hoger basisbeveiligingsniveau kent. Differentiatie vraagt derhalve om flexibiliteit van de beveiliging en compartimentering van het gebouw of gebouwencomplex. Voert men differentiatie in extenso door dan is de mate van benodigde beveiliging uiteindelijk bepalend voor de locatie waar de zitting gehouden wordt en niet het type zaak (straf-, civiel- of bestuursrechtelijk).

Een flexibele beveiliging gaat uit van een adequate risicoanalyse en risicotaxatie waardoor een zekere mate van basisbeveiliging altijd gewaarborgd is en er voor risicozittingen aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Voor zaken met een (zeer) hoog risicoprofiel moet kunnen worden uitgeweken naar speciale zittingsruimten, desnoods in zogenoemde 'bunkers' waar bij wijze van spreken ook een van buitenaf afgevuurde raket niet doorheen kan dringen. Dat vraagt om consequent doorgevoerde compartimentering van de gerechtsgebouwen. Deze compartimentering kan verder worden doorgevoerd door gescheiden bezoekersstromen en aparte in- en uitgangen te realiseren voor de verschillende bij de zitting betrokken partijen.

7.2 Conclusie

Het is op zijn minst verrassend te noemen hoe verschillend er met risico's en risicodreiging binnen een rechterlijke organisatie blijkt te kunnen worden omgegaan. Aan de ene kant treffen we een situatie zoals die onder andere door de rechtbank van Antwerpen wordt gesymboliseerd. Vertrouwen, rust, continuïteit, openheid, toegankelijkheid en transparantie zijn de uitgangspunten waar het hierbij om gaat. Aan de andere kant kunnen we kennelijk een situatie aantreffen die wordt gedomineerd door angst en het verlangen naar absolute veiligheid. Er is sprake van een dilemma. De centrale vraag die bij elke discussie die hierover wordt gevoerd een rol speelt, is welk standpunt er op dit dilemma moet worden ingenomen en vooral: door wie.

Het lijkt zinnig, en nodig, om allereerst eens zicht te krijgen op wat er feitelijk aan de hand is. Daarvoor zijn systematische incidentregistraties en -analyses noodzakelijk. Alleen daarmee kunnen steekhoudende argumenten worden verkregen om een verantwoord standpunt in te nemen op het hier geschetste dilemma. Het wordt eerst dan ook mogelijk om los te komen van lokaal georganiseerde en in stand gehouden beveiligingsconstructies en een kader te ontwerpen voor een landelijk beleid op dat vlak.

Er dient daarbij een aantal kernwaarden, die door nagenoeg alle partijen die in dit onderzoek aan het woord zijn geweest als onmisbaar voor een geloofwaardig justitieel apparaat worden gezien, in het oog te worden gehouden. Deze zijn openheid, toegankelijkheid, transparantie en bereikbaarheid. Daarboven dient Justitie vooral gezag en vertrouwen uit te stralen.

Dat betekent dat naar een optimum moet worden gezocht tussen vermeende risicodreiging, risicoaanvaarding en beheersbaarheid. Dat impliceert een stellingname ten aanzien van de mate van risicoaanvaarding en de daarbij behorende beveiligingsniveaus, gegeven een bepaalde al dan niet acute en op basis van een adequate risicotaxatie te bepalen risicodreiging. De mate van risicoaanvaarding dient unaniem en consequent te worden uitgedragen opdat een ieder zich bewust is van het eventuele risico. Dat risicobewustzijn kan worden geprikkeld door de inrichting van het gerechtsgebouw, waarbij een scanstraat uiteraard een belangrijke rol speelt, maar ook gescheiden functionele (wacht)ruimten, gescheiden bezoekers- en personeelsstromen en een doordachte logistiek waardoor potentiële conflicthaarden worden vermeden. Deze maatregelen zijn alleen zinnig in verhoudingsgewijs grote justitiële gebouwen, zoals we die nu kennen als de 'paleizen van Justitie', met een zekere mate van risicodreiging.

Elders in het rapport werd een oude letter uit de wet geciteerd, namelijk dat kantongerechten in één dag te voet en arrondissementsrechtbanken in één dag te paard te bereiken moeten zijn. Deze voorstelling van zaken is niet meer van deze tijd uiteraard, maar de gedachte erachter is allerm minst achterhaald. Nog altijd speelt 'de afstand tot de burger', al dan niet letterlijk, voor justitie een grote rol. Het verdient in dat licht overweging om naast de genoemde paleizen van Justitie ook vestigingen in te richten voor laagdrempelige rechtspraak zonder speciale risicodreiging, zoals de kantonrechtspraak, 'rijdende-rechter'-achtige civiele zaken en eenvoudige politierechterzaken. De rechtspraak wordt zodoende gesplitst in twee lagen. Een aantal paleizen van Justitie (dat behoeven er, gelet op de huidige toepasselijkheid van de genoemde 'oude letter', geen negentien meer te zijn) en een groter aantal, meer informeel ingerichte, 'huizen van Justitie'. Er kunnen, naast de al genoemde vormen van rechtspraak, ook HALT-aftoeningen, vormen van mediation en casusoverleggen (zoals die nu binnen veiligheidshuisconstructies zijn ondergebracht) plaatshebben. Het is zelfs denkbaar sommige risico-arme zittingen vanuit de paleizen van Justitie via een beeld- en geluidsverbinding in de huizen van Justitie te localiseren, als er om wat voor reden dan ook speciaal bevoegde of ervaren rechters nodig zouden zijn. Het lijkt dat bij een dubbele gelaagdheid een imago van een vertrouwenwekkend justitieel apparaat dat zowel gezag als status uitstraalt en dat toch ook een open en toegankelijk karakter heeft bij uitstek vorm kan krijgen.

7.3 Aanbevelingen

1. Incidentgestuurd veiligheidsbeleid dient te worden vermeden. Daarvoor in de plaats zou een bepaald basisniveau van sociale veiligheid, aangevuld met flexibel inzetbare aanvullende maatregelen waar nodig, moeten komen.
2. De inzet van basis- en aanvullende beveiligingsmaatregelen dient op adequate risico- c.q. dreigingstaxaties gebaseerd te zijn. Systematische incidentregistraties en - analyses zijn daarvoor onontbeerlijk.
3. Het dreigingsperspectief is tot op zekere hoogte maakbaar. Accumulatie van gevoelens van onveiligheid dient te worden voorkomen door een bepaalde basisveiligheid te garanderen en een zekere mate van risico te accepteren.
4. Het risicobewustzijn van de bezoekers van de gerechtsgebouwen kan (en moet) worden gestimuleerd door een duidelijk en herkenbaar beveiligingsbeleid. Dat betekent het waarborgen van een basisniveau van beveiliging naast het duidelijk en opzettelijk vermijden van risico's. Dat kan worden bevorderd door compartimentering, door een goede informatievoorziening en bewegwijzering, door wachttijden te vermijden, door mogelijk conflicterende partijen niet met elkaar in contact te laten komen en door rustige, functionele ruimten in te richten.
5. Zittingszalen dienen te zijn ingericht voor verschillende typen zaken. Differentiatie dient daarbij niet zozeer op basis van type zitting (civiel-, straf- of bestuursrecht, eerste aanleg of tweede aanleg, enkelvoudige of meervoudige kamer, etc.) te geschieden, maar veeleer op basis van risicodreiging.
6. De diffuse en gelaagde eindverantwoordelijkheidsstructuur van de sociale veiligheid in gerechtsgebouwen frustreert de uitvoerbaarheid van visie of beleid op dat terrein op voorhand. Het verdient aanbeveling deze 'governance'-kwestie nader tegen het licht te houden en te bepalen wie op het bestuurlijk vacuüm kan en zou moeten inspringen.
7. Het thema sociale veiligheid lijkt niet erg te leven bij de rechterlijke organisatie. Argumenten die de veiligheid betreffen zullen om die reden binnen de huidige constellatie niet dwingend of leidend kunnen zijn bij een herinrichting van de rechterlijke kaart en van de gerechtsgebouwen zelf. Het verdient derhalve aanbeveling om een adequate, continu gewaarborgde basisbeveiliging als integraal onderdeel te incorporeren in een nieuw te ontwerpen constellatie, waarbij duidelijk stelling wordt genomen op de in dit rapport genoemde elkaar deels

overlappende kernwaarden, te weten gezagsuitstraling, vertrouwen, openheid, toegankelijkheid, transparantie en bereikbaarheid.

Bijlage 1 - Deelnemerslijst

De deelnemers aan de eerste focusgroepbijeenkomst zijn:

- President van de rechtbank: dhr. D. van Dijk (Gerechtshof Arnhem)
- Rechter: mw. E. Steendijk (Rechtbank Zwolle)
mw. T. Dompeling (Rechtbank Utrecht)
- Hoofdofficier van Justitie: dhr. B. Steensma
(arrondissement Haarlem)
- Directeur bedrijfsvoering: dhr. H. Snitjer (rechtbank Almelo)

Externe deskundigen:

- Architect : dhr. H. van der Horst
- Veiligheidsdeskundige: dhr. F. van Poll (GGzE De Grote Beek)
- Directeur van organisatie met gebouw dat een publieke functie heeft: dhr. F. Croonen
- Advocaat: mw. Ch. L. van den Puttelaar

De deelnemers aan de tweede focusgroepbijeenkomst zijn:

- President van de rechtbank: dhr. J.S. van der Kolk (Rechtbank Assen)
- Rechter: mw. H.A. Gerritse (Rechtbank Utrecht)
- Hoofdofficier van Justitie: dhr. A.H. van Wijk (plv. HOvJ landelijk
parket Rotterdam)
- Officier van Justitie: mw. C.M.E. Alberts (parket Roermond)
dhr. W.F.J.G. Smits (parket Maastricht)
- Bedrijfsvoering rechtbank: dhr. L.J.T. Harskamp (Hoofd Veiligheids-
zaken Haarlem)
- Parketpolitie dhr. E. Bomhof (VZ expertgroep 'parket
politie en arrestantenzorg')

Externe deskundigen:

- Architect: dhr. R. Hootsmans
- Veiligheidsdeskundige: dhr. H. de Groot (Erasmus Medisch
Centrum)
- Directeur van organisatie met gebouw dat een publieke functie heeft: dhr. L.A.M. van Beek (Cello zorg)
- Advocaat: dhr. E. de Mare

Bezoekers:

- Consumenten: dhr. L.P. van Willigenburg (bedrijfsjurist
Consumentenbond)

Bijlage 2 – Geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. W. van Veen (Rechtbank Rotterdam)

Dhr. J.A.A. Rooijers (Directeur Bedrijfsvoering Rechtbank Haarlem)

Dhr. A.H.M. Strik (Facilitair Bedrijf arrondissement 's-Hertogenbosch)

Dhr. L. Runderkamp (Researchredactie NOS Nieuws)

Dhr. A. Roosmale Nepveu (kantongerecht Eindhoven)

Bijlage 3 – Bestudeerde documenten

Lijst van bestudeerde documenten

1. Rapport beveiliging gerechtsgebouwen (2003)
2. Huisvesting rechtspraak 2020, een voorstudie (2006)
3. De toekomst als inspiratiebron (2006)
4. Justitie over morgen (2006)
5. Jaarplan rechtspraak 2007
6. Functionele Eisen Gerechtsgebouwen (2004)
7. Beveiligingsbeleid voor de Rechtspraak 2008 – 2011 (**concept**)
8. Agenda van de Rechtspraak 2005-2008
9. Agenda van de Rechtspraak 2008-2011
10. Protocol risicovolle zittingen rechtbank Haarlem
11. Beveiligingsmonitor 2007
12. Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk (2006)
13. Eindrapport Commissie van der Winkel (2006-2007)
14. Samenwerking gerechten eindrapport Commissie Deetman (2006)