

# Het Ongelijkheidsbeginsel



## Tussen Strafrecht en Stadsdeel in Amsterdam

### Onderzoeksrapport

**Auteurs:**

Dr. Julienne Weegels  
Dr. Fleur Souverein  
Dr. Thijs Jeursen

**Met medewerking van:**

Elise Fellingner  
Jana Ambré

**Dit onderzoek is uitgevoerd met steun van het Kenniscentrum Ongelijkheid.**

Partnerorganisaties:



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM



**Universiteit  
Utrecht**



#### Contactgegevens

Het Ongelijkheidsbeginsel Team  
[ongelijkheidsbeginsel@gmail.com](mailto:ongelijkheidsbeginsel@gmail.com)

Julienne Weegels, Universiteit van Amsterdam  
[j.h.weegels@uva.nl](mailto:j.h.weegels@uva.nl)

Fleur Souverein, Restorative Justice Nederland  
[f.souverein@amsterdamumc.nl](mailto:f.souverein@amsterdamumc.nl)

Thijs Jeursen, Universiteit Utrecht  
[t.j.jeursen@uu.nl](mailto:t.j.jeursen@uu.nl)

#### Colofon

Template van Kenniscentrum Ongelijkheid

Afbeeldingen door Visueeltjes

Wij gebruiken voor dit rapport het font **Redaction**, ontwikkeld door Titus Kaphar en Reginald Dwayne Betts om de aandacht te vestigen op de ongelijke werking van het strafrechtstelsel ([www.redaction.us](http://www.redaction.us)).

© 2023. Het auteursrecht ligt bij de schrijvers van dit rapport: *Julienne Weegels, Fleur Souverein & Thijs Jeursen*

#### Partnerorganisaties in het consortium

**Universiteit van Amsterdam**  
Centre for Urban Studies  
Centre for Latin American Research & Documentation

**Universiteit Utrecht**  
Conflict Studies

**Kenniswerkplaats Vrijheidsbenaming & Maatschappij**

**Restorative Justice Nederland**

# Inhoud

<b>Inleiding: Ongelijk in de stad en het strafrecht</b>	<b>1</b>
Doel en benadering van het onderzoek	3
Scope van het onderzoek	4
Onderzoeksmethoden	5
De opzet van dit rapport	6
<hr/>	
<b>1. Criminaliteitsbeleid en ongelijkheid</b>	<b>8</b>
De paradigma's ten grondslag aan het beleid: Welzijn en activering	8
Speerpunten in het gemeentelijk beleid	9
Uitgangspunten in het gemeentelijk beleid	10
Kleurenblinde vlekken: Tussen sociaaleconomische en etnische ongelijkheid	13
Met een gekleurde bril?	15
<hr/>	
<b>2. De stad en detentie: Losgewrikt door het systeem</b>	<b>18</b>
Detentie: hoe, wanneer en waar?	18
De cumulatie van ongelijkheid in en via detentie	21
Detentie en de stad: Kleinschalige alternatieven	23
<hr/>	
<b>3. Het strafrechtproces en de 'persoon van de verdachte'</b>	<b>26</b>
Sociaalmaatschappelijke factoren	26
Subjectieve blik	27
Toepassing ASR	28
Mensenwerk en maatwerk	30
<hr/>	
<b>4. Van het kantoor naar de straat</b>	<b>31</b>
<i>Met in plaats van over</i>	31
Vertrouwen	34
Epistemische ongelijkheid en diversiteit	35
Randvoorwaarden	38
<hr/>	
<b>Conclusies &amp; Aanbevelingen</b>	<b>40</b>
Ongelijkheid omdenken: een alliantie voor reflectie, actie en samenwerking	48
<hr/>	
Bronnen	50
Bijlage I: Onderzoeksmethode & materialen	55

# Inleiding: Ongelijk in de stad en het strafrecht

Vanuit jarenlang en wereldwijd onderzoek is bekend dat de manier waarop strafrechtssystemen werken – van politie tot reclassering – ongelijkheid in de samenleving in stand kan houden of zelfs kan vergroten.<sup>1</sup> Het gaat daarbij niet alleen om etnisch profileren aan de ‘voorkant’,<sup>2</sup> maar bijvoorbeeld ook om de manier waarop een strafblad jarenlang doorwerkt in de kansen die iemand al dan niet meer krijgt. Onbedoeld hebben strafrechtelijke interventies daarom vaak een negatieve impact op meerdere sociale domeinen en over verschillende levensfasen heen.<sup>3</sup> Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel van ongelijkheid en criminaliteit.

Deze samenhang is al zeker sinds de jaren zestig door meerdere criminologen bevestigd en toont zich onder andere in de sterke relatie tussen armoede en criminaliteit.<sup>4</sup> Dit is problematisch want in steden zoals Amsterdam is de kloof tussen arm en rijk aan het toenemen. Terwijl de stad steeds duurder wordt om in te wonen, zit zo’n 19,4% van de Amsterdamse huishoudens op de grens van het sociaal minimum.<sup>5</sup> Armoede concentreert zich hierbij in steden en daarbij in wijken met meer sociale huurwoningen.<sup>6</sup> Onder deze huishoudens bevinden zich naar verhouding meer gezinnen met een migratieachtergrond. Sociaaleconomische ongelijkheid versterkt hiermee etnische ongelijkheid: waar slechts 3,3% van de Nederlanders zonder migratieachtergrond een zogeheten armoederisico loopt, ligt dit op 7,7% van de mensen met een ‘Westerse’ en maar liefst 15,4% van de mensen met een ‘niet-Westerse’ migratieachtergrond.<sup>7</sup> Dat wil zeggen dat de *kans* dat

---

<sup>1</sup> Zie o.a. Bugnon, 2021; Goffman, 2014; Jeursen, 2021; Wacquant, 2001; Weegels, 2018; Weegels et al., 2020.

<sup>2</sup> Voor Nederland, zie bijvoorbeeld Çankaya & Mepschen, 2019; Çankaya 2020; Mutsaers, 2014.

<sup>3</sup> Bing et al. 2022; Goffman, 1961; Leverentz, 2022; Muurling & Walhout, 2021; Pager, 2003.

<sup>4</sup> Zie o.a. Carlen, 1988; Foote Whyte, 1943; Gaitán-Rossi & Velázquez Guadarrama, 2021; Hällsten et al. 2013. Deze relatie is echter niet vanzelfsprekend: hij hangt ook erg samen met de focus van criminaliteitsbestrijding. Al decennia ligt de nadruk op de bestrijding van criminaliteit onder gemarginaliseerde groepen in plaats van bijvoorbeeld op witteboordencriminaliteit, hetgeen een impact heeft op de manier waarop criminaliteit maatschappelijk en wetenschappelijk begrepen wordt en ongelijkheid via criminaliteitsbestrijding in stand gehouden wordt (zie bijvoorbeeld Heimer, 2019; Reynolds, 1995; Scott & Wright, 2010).

<sup>5</sup> Sinds 2011 voor het eerst een stijging t.o.v. voorgaande jaren, mede vanwege de impact van de coronacrisis (zie <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/armoedemonitor-2022>).

<sup>6</sup> Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau, op basis van cijfers van 2017 (zie <https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland/>).

<sup>7</sup> Idem (zie <https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2019/armen-met-en-zonder-migratieachtergrond/>). Onder een ‘migratieachtergrond’ wordt verstaan dat de betreffende persoon ofwel tenminste één van zijn/haar ouders niet in Nederland geboren is. In navolging van Gloria Wekker (2019) plaatsen wij de aanduidingen van migratieachtergrond en nationale identiteit gehanteerd door het CBS expres tussen aanhalingstekens, omdat deze aanduidingen vaak niet of



iemand met een migratieachtergrond armoede zal ervaren (vele) malen hoger ligt. Vooral in de grote steden is deze samenhang tussen sociaaleconomische en etnische ongelijkheid tekenend.

Het strafrechtstelsel speelt in op deze cumulatie van ongelijkheid door de *racial bias* die in het systeem voorkomt.<sup>8</sup> Dit ligt ten grondslag aan de on/bedoelde productie van *institutioneel racisme*. In 2018 kaartte diepgaand onderzoek aan dat, voor eenzelfde vergrijp, jongeren met een migratieachtergrond gemiddeld een 5,6 keer zo grote kans lopen als *verdachte* te worden aangemerkt dan hun leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond. Voor Marokkaans-Nederlandse jongeren is deze kans zelfs 8,4 keer zo groot.<sup>9</sup> Datzelfde jaar wees nog een onderzoek uit dat Antilliaans-Nederlandse jongeren een 10 keer zo grote kans lopen om opgepakt te worden en *in de cel* te belanden dan hun leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond en Marokkaans-Nederlandse jongeren een 12 keer zo grote kans.<sup>10</sup> In de cijfers over de samenstelling van de Nederlandse gevangenispopulatie is dan ook een sterke oververtegenwoordiging van jongeren met een ‘niet-Westerse migratieachtergrond’ terug te zien (zie Figuur 1). Overigens valt op meer domeinen een oververtegenwoordiging op: zo is meer dan 90% van de mensen in de gevangenis man en kampt een groot deel van de gevangenispopulatie met een licht verstandelijke beperking of verslavingsproblematiek.<sup>11</sup>

Achtergrond	Gevangenis [2021]	Maatschappij [2022]
‘Nederlands’	33,2%	72,7%
‘Migratieachtergrond’	66,2%	27,3%
‘niet-Westerse migratieachtergrond’	46,2%	14,8%
<i>Marokkaans</i>	12,4%	
<i>Turks</i>	5,2%	
<i>Surinaams</i>	7,5%	
<i>Antilliaans</i>	7%	
‘Westerse migratieachtergrond’	20%	11,5%
Nationaliteit onbekend	0,6%	-

Figuur 1. Demografische opmaak Nederlandse gevangenispopulatie naar nationaliteit en migratieachtergrond. Gegevens: CBS.<sup>12</sup>

niet geheel overeenkomen met de aanduidingen die mensen zelf gebruiken om zich te identificeren.

<sup>8</sup> Leerkes & Bezemer, 2018.

<sup>9</sup> Bezemer & Leerkes, 2021.

<sup>10</sup> Boon et al., 2018. Ter vergelijking, in de Verenigde Staten, waar veel aandacht is geweest voor de werking van *racial bias* en wegens de lange tijd grote toename van de gevangenispopulatie veel onderzoek is gedaan naar etnische ongelijkheid in de werking van het strafrechtstelsel, is dit voor Afro-Amerikanen ten opzichte van witte Amerikanen ‘slechts’ een 5.9 keer zo grote kans (The Sentencing Project, 2018).

<sup>11</sup> Zie: <https://www.dji.nl/over-dji/documenten/publicaties/2023/05/30/infographic-gevangeniswezen>

<sup>12</sup> In navolging van Wekker (2016), plaatsen wij de aanduidingen van culturele achtergrond van het CBS tussen aanhalingstekens, omdat zij doorgaans de *zelf*identificatie, kleur en etniciteit van personen (zoals zwarte Nederlanders, witte Antillianen, etc.) verbergen. Met andere woorden, nationale herkomst categorieën impliceren kleur, maar doen zich voor als kleurenblind.

Hoewel sociaaleconomische en etnische ongelijkheid dus versterkt worden door *de manier waarop* criminaliteitsbestrijding en het strafrechtstelsel worden ingericht en uitgevoerd, blijft aandacht voor ongelijkheid binnen de strafrechttoepassing nog te veel verborgen.<sup>13</sup> Het Nederlandse strafrechtstelsel kent hiernaast een liberaal en individualistisch karakter, waarbij de focus ligt op de eigen verantwoordelijkheid van het individu in plaats van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige samenleving.<sup>14</sup> Voorts speelt mee dat de wet in principe wordt gezien als een ‘objectief en neutraal’ instrument.<sup>15</sup> Hiermee blijven de maatschappelijke en strafrechtelijke processen die ongelijkheid versterken doorgaans onbesproken. Er is op dit moment toenemende aandacht, bijvoorbeeld binnen het OM en de Rechtspraak, om deze processen in kaart te brengen en tegen te gaan.

## Doel en benadering van het onderzoek

Door beide invalshoeken – stedelijk en strafrechtelijk – te combineren, willen we met dit onderzoek inzicht krijgen in *de manieren waarop* verschillende vormen van ongelijkheid voor jongvolwassen Amsterdammers, die met justitie in aanraking komen, tot uiting komen en opstapelen (cumuleren) over levensfasen en sociale domeinen heen. Met andere woorden: hoe ongelijkheid in het ene domein (veiligheid), structurele ongelijkheden in andere domeinen (werk, onderwijs, huisvesting) versterkt en andersom. Met dit onderzoek proberen wij daarom, met een focus op de bestrijding van ongelijkheid, te begrijpen *hoe het strafrechtstelsel zich tot stedelijke ongelijkheid in Amsterdam verhoudt*.

Dit project is uitgevoerd met de steun van het Amsterdamse Kenniscentrum Ongelijkheid (KCO). Het KCO “heeft tot doel nieuwe, aanhoudende of groeiende vormen van ongelijkheid in de Metropoolregio Amsterdam – en in het bijzonder de cumulatie van ongelijkheid binnen en over levensdomeinen en levensfasen heen – te beschrijven en te verklaren, en door middel van onderzoek bij te dragen aan de (door)ontwikkeling van praktijken die ongelijkheid kunnen voorkomen of tegengaan.”<sup>16</sup>

Het Kenniscentrum Ongelijkheid definieert ongelijkheid als “een door het systeem, de omgeving of instituties gevormd verschil in mogelijkheden om volwaardig – dat wil zeggen: volgens de capaciteiten die men heeft – te participeren in de samenleving, en tot het gebruiken van voorzieningen die een volwaardige participatie kunnen bevorderen.”<sup>17</sup> De systemen binnen onze samenleving herbergen structurele ongelijkheden, die leiden tot verschillende startpunten en perspectief in sociale positie. Vanuit deze benadering ligt de nadruk in dit onderzoek dan ook vooral op het bevragen van de systemen en kaders die

---

<sup>13</sup> Leerkes & Bezemer, 2018.

<sup>14</sup> Daems et al., 2023.

<sup>15</sup> Rawls, 1999.

<sup>16</sup> <https://www.kenniscentrumongelijkheid.nl/over/>

<sup>17</sup> <https://www.kenniscentrumongelijkheid.nl/over/wat-wordt-bedoeld-met-ongelijkheid/>

ongelijkheden in stand houden en niet zozeer op individuele ervaringen. Naast een *systeemgericht* perspectief, onderzoeken wij ongelijkheid ook vanuit een *intersectionele* benadering.<sup>18</sup>

Een intersectionele benadering gaat ervanuit dat sociale posities en levenservaringen vanuit verschillende, overlappende machtsstructuren (intersecties) worden opgebouwd, waardoor het onmogelijk is om een individu en de interpretatie van zijn/haar gedrag volledig buiten het sociale kader te plaatsen. Met systeemkritiek of -verandering als doel, wordt holistisch naar de ervaringen van mensen binnen systemen gekeken in plaats van te pogen statistisch relevante, individuele eigenschappen te isoleren. Het veranderen of aanpakken van individuele eigenschappen kan namelijk niet op zichzelf tot systeemverandering leiden (iemand kan bijvoorbeeld niet van gender wisselen, om daardoor minder kans te lopen op huiselijk geweld; of van etniciteit, om minder kans te lopen op detentie).<sup>19</sup> De ontwikkeling van (on)gelijkheid hangt dus altijd samen met *sociale normen en ideeën binnen deze machtsstructuren* rondom bijvoorbeeld gender, klasse, etniciteit/huidskleur, leeftijd en capaciteit (zoals psychische gesteldheid en IQ) – waaraan binnen de machtsstructuren betekenis en (hogere of lagere) waarde gegeven wordt.

## Scope van het onderzoek

Om ongelijkheden in de wisselwerking tussen de stad en het strafrechtstelsel te onderzoeken, richtten wij ons zowel op het systeem zelf als op de professionals en jongvolwassenen die zich binnen het systeem bewegen. Vanuit een systeemgerichte, intersectionele benadering is het namelijk van belang niet alleen te kijken naar de mensen die het systeem “ondervinden” (in dit geval, jongvolwassenen die in aanraking met justitie zijn gekomen), maar juist ook “naar boven en zijwaarts” te kijken, naar de manier waarop het systeem ingericht is: naar de normatieve kaders en paradigma’s die het hanteert en de professionals die het systeem “operabel” maken.<sup>20</sup> Hiertoe identificeerden wij praktijken, instellingen en organisaties die deel uitmaken van (de werking van) het strafrechtstelsel in Amsterdam. Daarnaast richtten wij ons op *jongvolwassen Amsterdammers* van 18 tot 30 jaar, omdat deze levensfase cruciaal is voor het verwerven van een positie in de maatschappij.

Jongvolwassenen maken zich los van hun ouders op weg naar zelfstandigheid. Ze bevinden zich in verschillende transitieprocessen waarbinnen de lijnen voor de toekomst op cruciale levensdomeinen, zoals werk, huisvesting en sociale relaties, worden uitgezet.<sup>21</sup> Tegelijkertijd, hoewel vrijwel overal ter wereld het 18<sup>de</sup>

---

<sup>18</sup> Intersectionaliteit is sinds haar ontwikkeling door de zwarte, Amerikaanse feministe Kimberlé Crenshaw (1989) een baanbrekende benadering van systemen van onderdrukking en identiteitservaring geweest, vooral in relatie tot ongelijkheid vis-a-vis het recht. Zie ook Matsuda, 1997; Leverentz, 2022.

<sup>19</sup> Met detentie wordt in dit rapport zowel hechtenis voor als na inhoudelijke afhandeling van de strafzaak bedoeld.

<sup>20</sup> Bijv. Gilber & Sklair, 2018.

<sup>21</sup> Hauspie et al., 2010.

levensjaar de overgang naar de volwassenheid markeert, is het menselijk brein dan nog volop in ontwikkeling.<sup>22</sup> Jongvolwassenen lijken wat betreft hun impulscontrole, beoordelingsvermogen, beïnvloedbaarheid en vormbaarheid meer op minderjarigen dan op volwassenen,<sup>23</sup> terwijl over het algemeen hulpbronnen voor jongeren tot het 18<sup>de</sup> levensjaar beschikbaar zijn. Dit maakt deze levensfase een tijd van mogelijkheden, maar ook kwetsbaarheid. Al helemaal als de periode van jongvolwassenheid reeds werd voorgegaan door een opstapeling van sociale ongelijkheid, bijvoorbeeld door een periode in jeugddetentie, of het opgroeien in een ‘gestigmatiseerde’ omgeving. Hiermee is niet alleen het risico dat een jongvolwassene in de criminaliteit belandt en persisteert groot – in deze levensfase liggen de recidivecijfers het hoogst<sup>24</sup> – maar ook dat de jongvolwassene terecht komt in een neerwaartse spiraal van toenemende marginalisering.

Van het totale aantal geregistreerde mensen die verdacht worden van het plegen van criminaliteit is bijna een kwart (22%) tussen de 18 en 25 jaar (CBS, 2020). De kans om verdacht te worden van een matig tot ernstig crimineel feit is daarmee onder jongvolwassenen anderhalf maal zo groot als onder jongeren onder de 18 jaar en volwassenen.<sup>25</sup> Interessant is dat in Nederland, sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht (ASR) in 2014, jongvolwassenen tussen de 16 en 23 jaar zowel berecht kunnen worden volgens het jeugdstrafrecht als het reguliere strafrecht. Bij de afweging tot ASR spelen biologische, psychologische en sociaal-culturele factoren en ideeën mee in de constructie van wie en wat voor gedrag nog als ‘jeugdig’ of juist als ‘volwassen’ begrepen dient te worden (waar we in hoofdstuk 2 van dit rapport uitgebreid op terugkomen). Dit maakt dat deze subgroep tussen verschillende systemen laveert, afhankelijk van de manier waarop hun kwetsbaarheid en/of volwassenheid begrepen wordt.<sup>26</sup> Jongvolwassenen tussen de 18 en 30 jaar kunnen dus op verschillende manieren door zorg- en veiligheidsinstellingen benaderd en behandeld worden, waarbij zij niet zelden net tussen wal en schip belanden. Hoewel er de laatste jaren meer aandacht gaat naar deze leeftijdsgroep, lijkt zowel het begrip van deze specifieke levensfase als het hulpaanbod binnen en buiten het strafrechtstelsel nog ontoereikend.<sup>27</sup> Vandaar dat dit onderzoek zich juist op deze groep richtte.

## Onderzoeksmethoden

Om de institutionele benadering van jongvolwassenen die in aanraking met justitie zijn gekomen te begrijpen, hebben we eerst beleidsdocumenten op het gebied van criminaliteitsbestrijding, preventie en terugkeer in Amsterdam verzameld en geanalyseerd. Vervolgens hebben we tussen maart 2022 en mei 2023 verschillende mensen binnen en buiten de Amsterdamse strafrechtketen geïnterviewd. We vulden onze eigen onderzoeksresultaten tevens aan met de resultaten van andere onderzoeken, waarnaar we regelmatig in de tekst of voetnoten verwijzen. Zie

---

<sup>22</sup> Ons brein is pas volledig ontwikkeld rond het 25<sup>ste</sup> levensjaar (Caulum, 2007).

<sup>23</sup> Loeber & Farrington, 2012.

<sup>24</sup> CBS.

<sup>25</sup> Van der Laan et al., 2015.

<sup>26</sup> Harder, Zijlstra & Beltman, 2023.

<sup>27</sup> Harder, Zijlstra & Beltman, 2023.

Bijlage I voor een overzicht van de geanalyseerde beleidsstukken, afgenomen interviews en focusgroepen.

Van rechters tot regisseurs, organisaties aan de basis tot stadsdeel coördinatoren, toezichthouders tot jongvolwassenen – allemaal vroegen wij hen te reflecteren op hun ervaringen met stedelijke ongelijkheid en strafrechtelijke interventies binnen hun werkdomein en/of levens. Wat is hun visie op het systeem en wat is hun rol erin? Waar lopen zaken spaak en waar zien ze ruimte voor verandering? In plaats van individuele casussen en incidenten, legden we de nadruk op het begrijpen van de structuren, systemen en processen waarin deze worden behandeld. Daarnaast organiseerden we focusgroepen en nodigden we iedereen uit met ons mee te denken over de volgende vraag:

*Hoe zou het ‘strafrecht’ eruit zien als de bestrijding van ongelijkheid centraal zou staan?*



Dit is en blijft een open vraag. Niet een vraag om een eenduidig antwoord op te vinden, maar een vraag die uitnodigt tot omdenken. En daarmee een vraag waarop we gezamenlijk een antwoord moeten *bouwen*. Wij hopen dat dit rapport hiervoor aanknopingspunten biedt, niet alleen om te begrijpen waarom systeemverandering nodig blijft, maar ook om taal en instrumenten aan te rijken die daartoe kunnen leiden.

## **De opzet van dit rapport**

Wij beogen met dit rapport inzicht te bieden in de wisselwerking tussen strafrecht en stedelijke ongelijkheid. Hierbij beschrijven we zowel vanuit welke paradigma's strafrechtelijke interventies in de stad uitgevoerd worden, als hoe betrokkenen tegen ongelijkheid aankijken. In het eerste hoofdstuk staat het huidige gemeentelijke beleid rondom criminaliteitsbestrijding centraal. In het tweede hoofdstuk kijken we naar de manier waarop de strafrechtketen in de stad aan- en afwezig is. In het derde hoofdstuk gaan we in op hoe in de strafrechtketen een beeld wordt gevormd over 'de persoon van de verdachte' en houden we de constructie en interpretatie van jeugdigheid in het strafrechtproces tegen het licht. In het laatste hoofdstuk gaan we dieper in op de onderliggende paradigma's en

belichten we de verschillende manieren waarop professionals in de werkpraktijk ongelijkheden proberen te overbruggen (*bridging practices*) om aansluiting te vinden op de doelgroep. In de conclusie leggen we de bevindingen naast elkaar en maken we concrete aanbevelingen om van aandacht voor ongelijkheid tot systeemverandering te komen. Dit laatste hoofdstuk kan tevens als een samenvatting van de inhoud van dit rapport worden gelezen.

# 1. Criminaliteitsbeleid en ongelijkheid

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst beknopt de paradigma's die ten grondslag liggen aan het gemeentelijke beleid rondom criminaliteitsbestrijding. Vervolgens gaan we in op de speerpunten en uitgangspunten in het beleid rondom criminaliteitsbestrijding, waar het strafrecht een duidelijke interactie met de stad heeft. Veiligheid en zorg trekken hierbij samen op. We gaan tevens in op hoe de gemeente in dit beleid omgaat met stedelijke- en etnische ongelijkheid – en op de ervaringen van jongvolwassenen hiermee. We sluiten af met een reflectie op aanknopingspunten voor doorontwikkeling van beleid.

## De paradigma's ten grondslag aan het beleid: Welzijn en activering

Twee belangrijke organisatorische paradigma's liggen ten grondslag aan het Amsterdamse beleid op het gebied van criminaliteitsbestrijding en het bredere Nederlandse strafrechtstelsel: het welvaartsparadigma en het neoliberale paradigma.<sup>28</sup> Binnen het welvaartsparadigma is een prominente rol weggelegd voor de overheid als hoeder van de samenleving. De overheid solidariseert zich hierbij met de 'zwakkeren van de samenleving' en probeert hen middels sociaal beleid te helpen. Beleid dat hieruit voortvloeit bevat vaak gelijkheid als uitgangspunt. Niet alleen in de vorm van het garanderen van gelijke kansen, maar ook in de vorm van het actief verstrekken van extra kansen en handvatten voor mensen die een ongelijkere startpositie hebben. Ondanks dat dit goedbedoeld ingestoken is, werkt veel van dit beleid in de uitvoering vaak paternalistisch: er wordt amper aan de 'zwakkere' zelf gevraagd wat die wil. In plaats daarvan wordt dit door de overheid ingevuld.<sup>29</sup> Het achterliggende, normatieve idee is dat de overheid *beter weet* hoe iemand zijn leven *zou moeten* inrichten om op 'gelijke voet' te participeren en op die manier aan de sociale normen te voldoen.

Neoliberaal beleid legt daarentegen de nadruk op individuele verantwoordelijkheid. De overheid moet hierbij zo klein mogelijk blijven en het individu zo min mogelijk in de weg staan. Mensen die geen eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen, moeten 'geactiveerd' worden (dit heet ook wel het *activeringsprincipe*).<sup>30</sup> Daarbij moeten ze, om hulp van de overheid te ontvangen, laten zien dat ze verantwoordelijkheid *willen* nemen en gemotiveerd zijn hun 'leven op de rails' te krijgen. Doen ze dat niet, dan mogen ze geen aanspraak maken op de selectieve sociale programma's die de overheid, vaak

---

<sup>28</sup> Franke, 1990; Schneider, 2023. Institutioneel sociologe Géraldine Bugnon beschrijft in haar boek *Governing through Freedom* (2020) haarfijn hoe verschillende organisatorische paradigma's leiden tot verschillende ervaringen en uitkomsten binnen het Braziliaanse strafrechtstelsel.

<sup>29</sup> Van den Berg, 2016; Van den Berg & Duyvendak, 2012.

<sup>30</sup> Oudenampsen, 2022; Schneider, 2023; Whitworth, 2016.

via aanbestedingen gedecentraliseerd, aanbiedt. Ook onder dit paradigma worden de spelregels dus grotendeels door de overheid bepaald en vindt er geen wezenlijk gesprek plaats tussen de (neoliberale) overheid en de burger die ‘geactiveerd’ of ‘gemotiveerd’ moet worden. In de afgelopen twintig jaar is het neoliberale paradigma door de overheid op meerdere domeinen omarmd, waaronder het sociale domein.

In het Amsterdamse, participatie-gerichte beleid zijn elementen van beide paradigma’s terug te vinden en zelfs met elkaar verweven. Zo maakt de stad zich sterk voor haar kwetsbare burgers, mits deze actief participeren of motivatie tonen om mee te doen en geen crimineel gedrag vertonen. Deze participatie en uitdrukking van motivatie moet dus op specifieke, normatieve manieren gebeuren, zodat het “gelezen” kan worden als participatie of motivatie door de betreffende instanties. Het sociale, zorg- en veiligheidsdomein worden bij uitstek door deze paradigma’s bepaald.

## Speerpunten in het gemeentelijk beleid

De gemeente Amsterdam heeft de laatste jaren flink geïnvesteerd in de aanpak van (jeugd)criminaliteit. Zo is er in 2012 een Top600 gekomen – later uitgebreid met een Top400 – om mensen die veelvuldig in aanraking met justitie komen intensief te begeleiden.<sup>31</sup> Het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) is sinds 2015 vaandeldrager van de Top600 aanpak.<sup>32</sup> Volgens gegevens van het AcVZ ligt de gemiddelde leeftijd van personen in de Top600 al jaren tussen de 25 en 28 jaar en is 99% van het mannelijke geslacht.<sup>33</sup> De Top400 bestaat uit de jongere broertjes, zusjes en kinderen van personen in de Top600 en biedt “integrale persoonsgerichte regie voor jongeren van 12 tot 23 jaar.”<sup>34</sup> Dit beleid is toonaangevend voor de benadering van onze jongvolwassen doelgroep. Oorspronkelijk was de Top600 bedoeld voor veelplegers van zogeheten High Impact Crimes (HIC-delicten), zoals straatroven, overvallen, moord en doodslag. Eind 2018 zijn de criteria voor toelating tot de lijst uitgebreid met drugs- en geweldsdelicten (DG-delicten), vooral vanwege de toename van dergelijke delicten onder jongeren in de hoofdstad.<sup>35</sup>

De aanpak van minderjarigen en jongvolwassenen op de Top600 en 400 lijsten, die door hun herhaalde participatie in HIC en/of DG-delicten gerekend worden tot de ‘harde kern’ van de Amsterdamse (jeugd)criminaliteit, wordt gekenmerkt door een combinatie van *straffen* en *zorgen*. De insteek op zorg (naast straf) is dat aan

---

<sup>31</sup> ‘Met zorg aangepakt: Tien jaar Top600’, Gemeente Amsterdam, 2022, p. 8-9.

<sup>32</sup> De aanpak wordt gedragen door 14 kernpartners, bestaande uit de Gemeente Amsterdam (directies Openbare Orde en Veiligheid, OOV; Onderwijs, Jeugd en Zorg, OJZ; Werk, Participatie en Inkomen, WPI; de GGD en de stadsdelen), de Amstellandgemeenten Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn; het Openbaar Ministerie, de Politie, Reclassering Nederland, Inforsa, Leger Des Heils, de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming en de Willem Schikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering. Idem, p. 82.

<sup>33</sup> Idem, p. 12.

<sup>34</sup> Idem, p. 10.

<sup>35</sup> Idem, p. 11.



de grondslag van hun gedrag vaak “complexe sociaaleconomische en psychologische of gezins-gerelateerde problematiek” ligt.<sup>36</sup> Problemen thuis, ervaring met uithuisplaatsing of (jeugd)detentie, in sommige gevallen mishandeling; problemen op school, werk of sociale participatie; kwetsbaarheid voor manipulatie en moeite met begrip voor bureaucratische processen door licht verstandelijke beperkingen (LVB), niet-aangeboren hersenletsel (NAH),<sup>37</sup> of andere psychische problemen; en geldproblemen of schulden. Door de combinatie van verschillende van deze problemen lopen deze jongvolwassenen vaak al bij één of meerdere hulpinstanties op het moment dat ze met justitie in aanraking komen. Om de begeleiding door deze verschillende instanties beter op elkaar af te stemmen en coördineren, heeft elke “topper” een regisseur.<sup>38</sup> Dat wil zeggen, een professional die regie voert op de casus en werkzaam is bij één van de veertien kernorganisaties die deel uitmaken van het Top600 convenant.<sup>39</sup> De regisseur organiseert regelmatige bijeenkomsten met alle betrokken organisaties en de jongvolwassene in kwestie, om ervoor te zorgen dat deze de juiste begeleiding krijgt.

Naast de specifieke aandacht voor jonge en jongvolwassen veelplegers via de Top-aanpak, is er vanuit de gemeente ook specifieke aandacht voor de drugscriminaliteit.<sup>40</sup> In het verlengde van de groeiende “ondermijning” van de samenleving door drugs-gerelateerde georganiseerde misdaad, is er tevens aandacht voor het “weerbaar” maken van de stad en haar bewoners.<sup>41</sup>

## Uitgangspunten in het gemeentelijk beleid

Wanneer we de meest recente beleidsstukken onder de loep nemen, zijn twee uitgangspunten opvallend. Ten eerste worden de domeinen zorg en veiligheid in de verschillende beleidsstukken samengevoegd. Ten tweede lijken zij de “kwetsbaarheid” van bepaalde wijken en personen te criminaliseren. Uiteraard is zorg voor de forensische doelgroep gekoppeld aan het voorkomen van criminaliteit of recidive. De verbintenis tussen veiligheid en zorg wordt echter problematisch wanneer veiligheid vertaald wordt naar de inzet van strafrechtelijke interventies *als* zorginterventies in de stad en de (forensische) zorgverlening steeds meer vanuit *negatieve veiligheid* opereert,<sup>42</sup> waarmee zorgverlening ‘ver-beveiligt’. Dat wil zeggen, dat de logica van het veiligheidsdenken (in termen van een ‘risicomijdende’ insteek, ‘controle’ en ‘repressie’) in de zorgverlening komt te overheersen.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Idem, p. 8-9.

<sup>37</sup> Zie idem, p. 30-33, voor verdieping op LVB en NAH criteria en problematiek.

<sup>38</sup> Idem, p. 9. Voor voorbeelden van regisseurs zie p. 28-29, 34-35, 50-51, 60-61.

<sup>39</sup> Lijst kernorganisaties in voetnoot 32.

<sup>40</sup> ‘Driehoek tegen drugscriminaliteit’, Gemeente Amsterdam, 2021; Documenten Weerbaar Amsterdam <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/weerbaar-amsterdam-drugscriminaliteit/documenten-weerbaar-amsterdam/> (2019-2023);

<sup>41</sup> ‘Weerbare mensen, weerbare wijken’, Gemeente Amsterdam, 2019.

<sup>42</sup> Nederlands Jeugdinstituut, 2017; Schuilenburg & Van Steden, 2016.

<sup>43</sup> Het Nederlands Jeugdinstituut publiceerde al enkele jaren geleden een rapport over veiligheidsdenken in de Jeugdzorg: ‘Veiligheid en risico’s inschatten: wat helpt? De zin en onzin van

## *Zorg en Veiligheid*

Een voorbeeld: vijf jaar na de start van de implementatie van het Top400 programma, is een kritische documentaire<sup>44</sup> en rapport<sup>45</sup> over met name de Top400 uitgebracht, die veel opschudding teweeg brachten in de media en bij de Gemeente.<sup>46</sup> De hoofdpunten van kritiek waren de samensmelting van zorg en veiligheid, waarbij hulpverlening volgens het rapport wordt geïnstrumentaliseerd om bij te dragen aan vergaande surveillance van jongeren en jongvolwassenen (de ‘broertjes en zusjes-van’ de Top600).<sup>47</sup> Omdat het hierbij vooral gaat om preventief handelen, wordt de rechtmatigheid van deze surveillance in twijfel getrokken.<sup>48</sup> Ook wordt er volgens de moeders in de documentaire en de onderzoekers van het rapport teveel van ‘bovenaf’ besloten over de levens van jongvolwassenen zonder met hen zelf of hun nabije omgeving in gesprek te gaan. Ouders voelen zich hierdoor buitengesloten en, als onderdeel van de ‘criminogene’ leefomgeving van de jongvolwassene, gecriminaliseerd.<sup>49</sup> Op deze manier vergroten dergelijke interventies het wantrouwen tussen burgers en gemeentelijke instanties.<sup>50</sup> De opschudding die de documentaire en het rapport genereerden viel middenin onze onderzoeksperiode en maakte duidelijk hoeveel frustratie er zowel bij jongvolwassenen en hun ouders, als bij de hulpverleners, regisseurs en Gemeente bestaat over de manier waarop strafrechtelijke interventies zijn ingericht en – tegen de beste bedoelingen in – ervaren kunnen worden.

## *Kwetsbaarheid en Weerbaarheid*

Welzijn en activering zijn, net als de samensmelting van zorg en veiligheid, ook terug te zien in de manier waarop de Gemeente de “kwetsbaarheid” van bepaalde wijken en personen meeneemt in het criminaliteitsbeleid.<sup>51</sup> De Gemeente meet de kwetsbaarheid van *bewoners* aan de hand van de zogeheten kwetsbaarheidsscore, die kwetsbaarheid meet op het gebied van werk, inkomen, opleiding en gezondheid.<sup>52</sup> De kwetsbaarheid van een *wijk* wordt bepaald door een combinatie van het aantal incidenten, het algemene gevoel van veiligheid, inkomens en opleidingsniveau. Hoewel niet met de termen ‘risicowijken’ of ‘risicjongeren’ wordt gewerkt, worden combinaties van verschillende kwetsbaarheden op individueel niveau in de context van kwetsbare wijken in de beleidstukken een

---

risicotaxatie-instrumenten’, Nederlands Jeugdinstituut, 2017, <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Veiligheid-en-risicos-inschatten-wat-helpt.pdf>.

<sup>44</sup> *Mothers* door Nirit Peled (81 minuten). Publiek beschikbaar via <https://www.2doc.nl/documentaires/2022/11/moeders.html>

<sup>45</sup> ‘Top400: A top-down crime prevention strategy in Amsterdam’, Fieke Jansen, 2022.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld de inhoudelijke reactie van burgemeester Femke Halsema, tevens voorzitter van de Stuurgroep Veiligheid en Zorg, dd. 17 november 2022, <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/12067679/1/Bestuurlijke+reactie+mediaberichten+Top400>

<sup>47</sup> Jansen, 2022.

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> *Mothers*; Jansen, 2022.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> ‘Weerbare mensen, weerbare wijken’.

<sup>52</sup> Voor meer over de kwetsbaarheidsscore, zie <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/factsheet-kwetsbare-bewoners-in-de-stadsdelen>.

“voedingsbodem voor criminaliteit”<sup>53</sup> genoemd, waar sprake is van een “criminogene kwetsbaarheid”.<sup>54</sup> Aldus de beleidsstukken, groeien er in bepaalde (kwetsbare) wijken, bepaalde (kwetsbare) jongeren op, die door deze kwetsbare positie makkelijker ten prooi vallen aan “de verleidingskracht van drugshandel”.<sup>55</sup>

In de wijken Zuid-Oost en Nieuw-West wordt het meest ingezet op zorginterventies om de genoemde kwetsbaarheid te verminderen. Maar omdat kwetsbaarheid ook een verhoogde kans op criminaliteit betekent, schuilt hierin een risico dat dit zich ook vertaalt naar het beheersen van veiligheidsrisico's *via* zorginterventies. Door de extra inzet van zorg- en veiligheidsactoren (van bovenaf), komen de mensen en gebeurtenissen in deze wijken onder een vergrootglas te liggen. Hoewel dit vaak vanuit een goedbedoelde poging gebeurt om betere aansluiting te vinden op de onderliggende zorgvragen die spelen, kan dit leiden tot de ver-beveiliging van kwetsbare wijken (hogere politie inzet, repressiever beleid omtrent ‘hangen’ op straat, etc.).

Als oplossing voor de kwetsbaarheid vis-a-vis criminaliteit van ‘bepaalde groepen’ in ‘bepaalde wijken’ wordt in de beleidsstukken “weerbaarheid” aangevoerd. Het “weerbaar maken” van de wijk wordt echter vooral vertaald naar criminaliteitsbestrijding. De maatregelen richten zich namelijk allemaal op “beginnende criminelen, op personen die (ook indirect) actief zijn in en meewerken aan drugshandel of daaraan gelieerde activiteiten, die (dreigen) af (te) glijden of die doorgroeien in het criminele drugsmilieu.”<sup>56</sup> Zo zijn de maatregelen onderverdeeld in:

- 1) *Top600 met antecedenten drugs en geweld;*
- 2) *Doorgroeiërs;*
- 3) *Eervolle uitweg bieden;*
- 4) *Rol van vrouwen en meisjes;*
- 5) *Straatdealers; en*
- 6) *Doorbreken criminaliteit tijdens detentie.*<sup>57</sup>

Het weerbaar maken van een wijk vertaalt zich dus in strafrechtelijke interventies, via de aanpak van (beginnende) criminaliteit. Ondanks dat kwetsbaarheid duidelijk een structureel component heeft, valt het op dat *ongelijkheid* noch *gelijkheid* genoemd worden als uitgangspunten voor het “weerbaar maken” van deze kwetsbare wijken en personen.<sup>58</sup> Systematische ongelijkheden worden hiermee omgezet in (criminele) kwetsbaarheden, die op persoonlijk of wijk-gerelateerd niveau, in plaats van als maatschappelijke of politieke problemen

<sup>53</sup> ‘Weerbare mensen, weerbare wijken’, p. 6.

<sup>54</sup> Idem, p. 12.

<sup>55</sup> Idem, p. 5.

<sup>56</sup> Idem, p. 10.

<sup>57</sup> Idem, p. 7-10.

<sup>58</sup> In het 26-pagina's tellende beleidsstuk ‘Weerbare mensen, weerbare wijken’ komen de woorden gelijkheid/ongelijkheid, gelijk/ongelijk nergens voor. Ook niet in de ‘Voortgangsrapportage de Weerbare Stad’, Gemeente Amsterdam, 2021, of het uitgebreide rapport ‘Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken: Van analyse van het netwerk naar aanpak’ (81 pagina's), Bureau Beke & Politie Eenheid Amsterdam, 2021.

aangepakt moeten worden. Een systeemgericht perspectief ontbreekt daarmee, omdat de systemen die de kwetsbaarheden in stand houden niet benoemd worden.

## **Kleurenblinde vlekken: Tussen sociaaleconomische en etnische ongelijkheid**

In beleidstukken wordt met name gekeken naar de kwetsbaarheid van individuen en “bepaalde groepen” ten opzichte van criminaliteit. De kans op arrestatie, hoe vervolgens over een jongvolwassene beslist wordt in het strafrechtstelsel, en het verloop in iemands leven hierna hangen allemaal samen met de manier waarop verschillende structurele individuele factoren, zoals leeftijd, gender en etniciteit, in de systemische context worden *gezien* en *hoe ernaar wordt gehandeld*.<sup>59</sup> Een systeemgericht perspectief wordt echter niet meegenomen in het gemeentelijke beleid. Ook wordt er niet gesproken over de manier waarop er naar huidskleur, culturele identiteit en nationaliteit of achtergrond gehandeld wordt door ketenpartners en gemeentelijke instanties.

Inherent wordt hier wel naar gehandeld. Zo blijkt uit onderzoek dat de nadruk op ‘overlast gevend’ gedrag in de handhaving vanuit de gemeente, etnisch profileren in de hand werkt. Dit zorgt voor zogeheten *disproportionate minority contact*.<sup>60</sup> Dat wil zeggen dat jongeren van kleur (ook zonder een strafbaar feit te hebben gepleegd) al vaker in beeld zullen zijn en daardoor vaker in aanraking zullen komen met politie en justitie.<sup>61</sup> Wat zich uiteindelijk ook vertaalt naar de overrepresentatie van mensen met een migratieachtergrond in het gevangenisstelsel.

Het valt tevens op dat de stadsdelen Nieuw-West en Zuidoost – twee stadsdelen met een expliciete relatie tot migratie – meermaals worden genoemd zonder dat er op enig moment ruimte is voor de ontstaansgeschiedenis van deze wijken, waar migratie een integraal deel van uitmaakt.<sup>62</sup> Sterker nog, de woorden “migratie” of “etniciteit” komen op geen enkel moment in de beleidsstukken voor.<sup>63</sup> Dit wordt ook wel “kleurenblind beleid” genoemd, omdat het zegt neutraal te zijn, maar zich in de uitvoering vooral op mensen van kleur richt.

Hoewel dit vaak onbedoeld is, hangt een “neutrale” beleidstaal helaas samen met het voortbestaan van institutioneel racisme. Bestaande ongelijkheden lijken op deze manier namelijk aan van alles te wijten, behalve etnische/raciale ongelijkheid.<sup>64</sup> Kleurenblind beleid laat daarmee geen ruimte voor het tegengaan van de discriminatie en ongelijkheid binnen de systemen waarin deze jongvolwassenen zich moeten bewegen. Omdat er formeel geen ruimte is voor *de*

---

<sup>59</sup> Bezemer & Leerkes, 2021; Bugnon, 2021; Leverentz, 2022.

<sup>60</sup> Bezemer & Leerkes, 2021; Çankaya, 2022; Control Alt Delete, 2023.

<sup>61</sup> Bezemer & Leerkes, 2021.

<sup>62</sup> Dit heeft alles te maken met het Nederlandse migratiebeleid. Zie bijvoorbeeld <https://decorrespondent.nl/7450/niet-voor-surinamers-amsterdam-sloot-complete-wijken-voor-niet-witte-nederlanders/> voor een kritische analyse.

<sup>63</sup> ‘Weerbare mensen, weerbare wijken’. In het gehele document wordt op geen enkel moment de woorden migratie, migratieachtergrond, generatie, etniciteit, zwart of bruin gebruikt.

<sup>64</sup> Çankaya & Mepschen, 2019; Wekker, 2019.

*gekleurdheid* van de ervaringen van mensen van kleur, kan niet gekeken worden naar de gekleurdheid van de *uitwerking* van strafrechtelijke interventies in de stad.

Kwetsbare jongvolwassenen – vooral jongeren van kleur – krijgen hierdoor in de beleidsstukken geen gezicht, maar ervaren wel een specifieke focus op zichzelf. Terwijl de gemeente zich kleurenblind opstelt met ‘neutrale’ verwijzingen, weten jongvolwassen die in aanraking met justitie zijn gekomen, dat met ‘kwetsbaar’ de sociaaleconomisch achtergestelde wijken waar zij in opgegroeid zijn bedoeld worden. Daar heeft een relatief groot deel van de bewoners een migratieachtergrond en voelen *zij* – jonge, mannelijke, niet-witte jongeren – de toezichthoudende blik van burens en autoriteiten. Dit is een gevoel waarmee ze opgeroeid zijn:

*Ik had het gevoel dat ze altijd naar me keken, dat ik onder een vergrootglas lag. Ik werd altijd aangesproken. Dus ik keek boos naar de wereld, vanachter een muur, weet je wel, hoodie omhoog, boos naar de mensen op straat kijken. En natuurlijk keken ze ook zo terug. Nu snap ik dat er ook veel angst achter zit, onbegrip, maar dat kan je niet op een jongere afschuiven.*

*Als ik hier [Roeterseiland Campus, red.] op de hoek zou staan met een groep vrienden, weet ik zeker dat ze [politie] me gaan vragen wat ik hier doe. Gewoon, door hoe ik eruit zie – de manier waarop ik me kleed, je weet toch,” Eddy<sup>65</sup> lacht terwijl hij z’n handen op en neer beweegt, van z’n zwarte gezicht tot z’n sportschoenen. “Ze zien me en ze denken, die hoort hier niet. Even stoppen en ID vragen. En dan weet ik dat ik vragen krijg [hij staat nog op de Top600 lijst en onder toezicht bij Reclassering, red.]. Liever voorkomen dan genezen, toch?*

Voor sommige jongeren is de stad geen landschap van mogelijkheden, maar een plek waar ze zich bewust weten van de manier waarop ze door anderen worden gezien, wat wederzijds impact heeft op de manier waarop zij de maatschappij ervaren. Door formeel niet in te gaan op de structurele ongelijkheden ervaren door mensen van kleur in sociaal economisch achtergestelde wijken, werkt het beleid op het gebied van stedelijke veiligheid, via strafrechtelijke interventies, het verdiepen van sociaaleconomische en etnische ongelijkheden in de hand.

### *Bijkomende blinde vlekken in de zorg*

Dit is niet alleen binnen het veiligheidsdomein een probleem, maar bijvoorbeeld ook binnen de zorg. Een groot deel van de jongeren die met justitie in aanraking komt, kampt met een psychiatrische stoornis.<sup>66</sup> Langdurig onderzoek uitgevoerd

<sup>65</sup> Zoals gebruikelijk in antropologisch onderzoek, is Eddy een pseudoniem om de identiteit van de deelnemer te beschermen. De namen zijn bij het onderzoeksteam bekend.

<sup>66</sup> Boon et al., 2018; Vermeiren, 2003. Volgens gegevens van het AcVZ functioneert ook “meer dan de helft van de Top600-personen op het niveau van een licht verstandelijke beperking” (‘10 Jaar Top600’, p. 31).

onder leiding van psychiater en hoogleraar Albert Boon, wijst uit dat niet-witte jongeren op jonge leeftijd vaak niet de psychiatrische hulp krijgen die zij nodig hebben, waardoor gedragsstoornissen onbehandeld blijven.<sup>67</sup> Volgens Boon et al. (2018) komt dit doordat de kinderpsychiatrie in Nederland weinig toegankelijk is voor niet-witte kinderen en gezinnen. Deze stoornissen komen daarom vaak pas later in hun levensloop aan het licht, bijvoorbeeld tijdens of na het strafproces, wanneer zij wegens de ernst van een misdrijf door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) geëvalueerd worden en/of worden doorverwezen naar de forensische (jeugd)psychiatrie. Dergelijke constatering zijn op dat moment vaak de aanleiding voor zwaardere in plaats van lichtere straffen, omdat (verplichte) forensische zorg veelal in combinatie met zwaardere (gevangenis)straffen wordt opgelegd.<sup>68</sup>

Diagnoses zoals een licht verstandelijke beperking worden hiernaast onder niet-witte personen volgens zorgprofessionals vaak verward met een taalachterstand en andersom.<sup>69</sup> Verschillende diagnoses, waaronder de LVB-diagnose, zijn immers niet direct zichtbaar. Mede door het gebrek aan passende psychiatrische zorg op jonge leeftijd lopen niet-witte kinderen dus meer kans om als tiener of jongvolwassene in aanraking te komen met justitie en om in het rechtsproces *zwaarder* gestraft te worden wanneer hun problematiek (nog) niet staat geregistreerd.<sup>70</sup>

## Met een gekleurde bril?

Om ongelijkheid in de stad en strafrechtstelsel werkelijk te begrijpen en aan te pakken, is het dus van belang om op een wezenlijke manier de volledige identiteit en ervaringen van jongvolwassenen mee te nemen. Inclusief de oncomfortabele realiteit dat we in Nederland kampen met *institutioneel racisme* en *raciale dispariteiten* – diepe etnische/raciale ongelijkheden die leiden tot een andere ervaring van en behandeling in de stad en het strafrechtstelsel. Dit betekent onder andere, dat het stelsel ervaren wordt als “rijk en wit”. Zoals een ervaringsdeskundige het stelde:

*De Rechtbank is koud en wit, letterlijk en figuurlijk. Een grote witte zaal, met allemaal witte mensen. Zelfs de kunst aan de muur is wit! En wie zie je er terug? Achmed, Clifton en Pietje met de alcoholistische vader. Het soort mensen waarmee de meeste rechters nog nooit een keer echt gesproken hebben buiten de Rechtbank, naast misschien hun schoonmaker thuis. Dat is een kloof, man. Die dicht je niet zomaar.*

Door “Achmed, Clifton en Pietje met de alcoholistische vader” en “het witte systeem” te benoemen, benadrukt deze ervaringsdeskundige niet alleen de etnische ongelijkheid zoals hij die ervaarde, maar ook klasse ongelijkheid. Het is

---

<sup>67</sup> Boon et al., 2018.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Dit bleek uit onze interviews.

<sup>70</sup> Boon et al, 2018; Van den Brinck, 2022.

zinloos om deze realiteit met een kleurenblinde bril aan te pakken, omdat het systeem en haar onderliggende paradigma's vanuit een hoogopgeleid, wit, middenklasse normatief kader opgezet zijn. Professionals van de rechtelijke macht zijn geen realistische representatie van de stad: er bestaat een 'oververtegenwoordiging' van de witte middenklasse.

Door de processen die hierboven worden uitgelicht houden het strafrechtstelsel en het gemeentelijke beleid de opeenstapeling van ongelijkheden in stand, waar jongvolwassen Amsterdammers op meerdere levensdomeinen en over verschillende levensfasen heen mee te maken krijgen. Door deze structureel ongelijke ervaring niet mee te nemen in het beleid, gaat men voorbij aan de manier waarop sociaaleconomische en etnische ongelijkheden (criminele) kwetsbaarheid produceren.

Tegelijk blijkt uit ons onderzoek dat de betrokken instanties in de praktijk niet blind zijn voor deze dynamiek. Bovendien zet de gemeente al ruimschoots in op het bevorderen van kansengelijkheid in de stad. Het beleid gericht op een 'weerbare' stad met een oog op individuele 'kwetsbaarheden' biedt dan ook mogelijke aanknopingspunten van waaruit ruimte gemaakt kan worden voor systeemverandering. Het is hiervoor wel nodig om met een andere bril te leren kijken en expliciet een koppeling te maken tussen de *bestrijding van criminaliteit* en de *bevordering van kansengelijkheid*. Vanuit een systeemgericht en intersectioneel perspectief zijn hiertoe twee stappen nodig, die wij aanbevelen omdat ze nog niet altijd genomen worden:

1. Ten eerste, is het nodig de manier waarop het leven in de stad *door de jongvolwassenen die in aanraking komen met politie of justitie zelf* ervaren wordt (nog) beter te begrijpen en serieus te nemen. Op dit moment is daar veel goodwill, openheid en aandacht voor. Er wordt echter nog steeds te veel óver en vóór in plaats van mét jongvolwassenen gesproken, in hun ervaring – hier komen we in hoofdstuk 4 uitgebreid op terug.<sup>71</sup>
2. Ten tweede is het van belang te erkennen dat deze ervaring niet losgezien kan worden van de manier waarop *gehandeld wordt* naar de intersectie van verschillende structurele individuele eigenschappen (zoals leeftijd, gender, etnische achtergrond, psychische gesteldheid, sociaaleconomische en geografische locatie) door professionals en instellingen die de macht hebben om systeemverandering teweeg te brengen. Dat wil zeggen dat actoren en instellingen *binnen het systeem* kritisch en kleurenbewust zouden moeten kijken naar de manier waarop het beleid dat zij uitvoeren is ingestoken (*benadering*) en in de praktijk uitpakt (*outcomes*). Hiervoor is het nodig niet alleen 'naar beneden' (naar de 'cliënten' of burgers te kijken) te kijken, maar ook 'naar boven' (naar de paradigma's, systemen en bestuurders die het beleid in stand houden) én 'zijwaarts' (naar de praktijken die collega's in het veld uitvoeren). Door beleid op het gebied

---

<sup>71</sup> Dit komt overeen met de bevindingen van andere onderzoeksprojecten die door het Kenniscentrum Ongelijkheid mogelijk zijn gemaakt. Zie bijvoorbeeld 'Agency arrangeren: Integraal rapport jongeren onderzoek', Stichting Alexander, 2023.  
<https://www.kenniscentrumongelijkheid.nl/agency-arrangeren-integraal-rapport-jongeren-onderzoek/>.

van criminaliteitsbestrijding expliciet vanuit een systeemgericht perspectief in te richten ontstaat meer ruimte voor het bestrijden van de cumulatie van ongelijkheden die ten grondslag liggen aan criminaliteit en (op dit moment) doorwerken binnen het beleid.



## 2. De stad en detentie: Losgewrikt door het systeem

In dit hoofdstuk kijken we naar de manier waarop detentie<sup>72</sup>, zowel als onderdeel van de strafrechtketen als in de vorm van infrastructuur, in de stad aan- en afwezig is. De focus ligt op detentie omdat dit in de regel de zwaarste vorm van beperking van iemands vrijheid door het strafrechtstelsel inhoudt. Bovendien heeft de sluiting van alle Amsterdamse huizen van bewaring, penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen (met als uitzondering een kleinschalige voorziening in Nieuw-West), een directe impact gehad op de aansluiting van mensen in detentie op diensten in de stad. We beginnen dit hoofdstuk met een beschrijving van hoe detentie binnen het strafrechtstelsel is opgebouwd. Vervolgens gaan we in op hoe detentie tot een opeenstapeling van ongelijkheid en achterstanden kan leiden. Aan de ‘achterkant’ heeft dit weer gevolgen voor de manier waarop de stad omgaat met mensen die terugkeren uit detentie. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte reflectie op de kleinschalige voorzieningen justitiële jeugd (KVJJ) en de Buurtrechter als aanknopingspunten voor systeemverandering.

### Detentie: hoe, wanneer en waar?

Omdat detentie een breed begrip is, is het belangrijk om uiteen te zetten dat detentie binnen het strafproces opgebouwd is uit verschillende stappen en beslismomenten. Die beslissingen hebben directe gevolgen voor iemands relatie tot de stad. Bij deze beslismomenten zijn verschillende ketenpartners (reclassering, OM, etc.) betrokken. Iedere stap wordt hieronder nader toegelicht:

1. Wanneer een jongvolwassene verdacht wordt van het plegen van een delict kan diegene worden aangehouden door de politie. Het omzetten van de *aanhouding* (ophouden voor onderzoek, max. 9 uur) in *inverzekeringstelling* (IVS; max. 90 uur) gebeurt op beslissing van de Officier van Justitie (OvJ). Tijdens de aanhouding en IVS verblijft de jongvolwassene veelal nog in de politiecél, meestal tot de voorgeleiding.
2. Binnen 90 uur na aanhouding, moet een *voorgeleiding* plaatsvinden aan de rechtercommissaris van de Rechtbank. Op dat moment wordt de rechtmatigheid van de aanhouding en IVS getoetst en kan besloten worden tot *inbewaringstelling* (IBS; max. 14 dagen). Op dit moment wordt veelal advies gegeven door de reclassering.<sup>73</sup> Bij een besluit tot IBS wordt een jongvolwassene overgeplaatst van de politiecél naar het *huis van bewaring*. In moderne gevangenissen is dit meestal een afdeling binnen een grotere gevangenis. Wanneer een jongvolwassene mogelijk

<sup>72</sup> Met detentie wordt in dit rapport zowel hechtenis voor als na de inhoudelijke afhandeling van de strafzaak bedoeld.

<sup>73</sup> De reclassering heeft zowel een taak als toezichthouder als adviseur in het strafrechtproces. Zie: <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/advies>

via het jeugdstrafrecht berecht wordt (middels het Adolescentenstrafrecht, ASR) kan degene ook in een justitiële jeugdinrichting (of de KVJJ) geplaatst worden.

3. Binnen de 14 dagen IBS, kan de OvJ een verzoek tot *gevangenhouding* (voor 30, 60 of 90 dagen) indienen bij de raadkamer, bestaande uit drie rechters. Dit proces speelt zich af vòòr de inhoudelijke zitting waarop mogelijk een veroordeling plaatsvindt. In deze fase wordt de periode van detentie (inbewaringstelling en gevangenhouding) *voorlopige of preventieve hechtenis* genoemd.
4. Tijdens de voorlopige hechtenis (vooral in het geval van zwaardere verdenkingen) wordt over het algemeen de start van het *strafproces* ingepland. In deze hele periode van maximaal 90 dagen, kan het zijn dat de voorlopige hechtenis wordt *geschorst* (iemand komt onder voorwaarden vrij, in afwachting van de rechtszaak). Ook hierbij speelt het advies van de reclassering, of in het geval van (de verdenking van) psychische problematiek van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP),<sup>74</sup> een rol. Indien het onderzoek van het OM de verdenkingen niet hard kan maken, wordt de zaak *geseponeerd* en wordt de jongvolwassene onmiddellijk in vrijheid gesteld.
5. Indien het strafproces wel doorgaat, kan dit simpel gezegd leiden tot een *veroordeling of vrijspraak*. Veroordelingen kunnen bestaan uit een *vrijheidsbenemende maatregel* (d.w.z. een gevangenisstraf, al dan niet in combinatie met maatregelen voor forensische zorg, zoals een PIJ-maatregel, TBS of dwangverpleging); *vrijheidsbeperkende* maatregelen (zoals het dragen van een enkelband, vaak inclusief een contact- en/of gebiedsverbod); een *taakstraf* van verplichte duur; een *geldboete*; en/of het vervullen van specifieke *voorwaarden* (zoals deelname aan hulpverlening of schuldsanering, doorgaans in combinatie met onder toezichtstelling bij een reclasseringsorganisatie).<sup>75</sup> Een veroordeling bestaat meestal uit een combinatie van bovenstaande maatregelen, zoals een korte of voorwaardelijke gevangenisstraf (veelal al uitgezeten in voorlopige hechtenis), in combinatie met een boete, of een gebiedsverbod en enkelband onder toezicht van Reclassering.

De stappen die in dit proces worden doorlopen hebben direct invloed op iemands sociaal maatschappelijke positie. Hoe langer een jongvolwassene in detentie zit, hoe groter de kans dat dit een negatief effect heeft op meerdere levensdomeinen, zoals werk, zorg en wonen. Deze doorwerking op het gebeid van stedelijke ongelijkheid hangt samen met *hoe* de strafrechtketen in de stad aan- en afwezig is. Hoewel de inzet van politie zich binnen de stad afspeelt, vindt een belangrijk deel van de werking van dit systeem namelijk buiten de stad plaats.

Sinds 2016 zijn er geen justitiële instellingen voor jeugd of volwassenen (huizen van bewaring, penitentiaire inrichtingen of justitiële jeugdinrichtingen) meer

---

<sup>74</sup> Het NIFP levert desgevraagd specialistische en onafhankelijke adviezen in de rechtsgang. Zie [www.nifp.nl](http://www.nifp.nl).

<sup>75</sup> In de praktijk komt vrijwel iedereen na voorwaardelijk (onder toezicht) vrij uit detentie. Dat wil zeggen, dat vrijwel alle mensen na detentie met 1 van de drie reclasseringsorganisaties te maken krijgt (3RO: Reclassering Nederland, 60%; Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG), 30%; Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, 10%). Zie <https://www.forensischezorg.nl/introductie/keten-forensische-zorg/3-reclasseringsorganisaties-3ro>.

binnen de Gemeente Amsterdam.<sup>76</sup> Dat jaar, dicht op de sluiting van jeugdinrichting Amsterbaken, werd de Bijlmerbajes gesloten en zijn diens functies grotendeels overgeheveld naar het Justitieel Complex Zaanstad. Dat ingezet is op de bouw van JC Zaanstad – het grootste en modernste justitiële complex van Nederland met 1.000 plekken, waarmee oudere PI's in Haarlem, Amsterdam en Hoorn zijn gesloten en samengevoegd – is zowel een praktische keuze als politieke bezuinigingsmaatregel geweest.<sup>77</sup> Bij jeugd was eenzelfde soort ontwikkeling op het gebied van jeugddetentie te zien. Formeel zouden Amsterdammers primair in JC Zaanstad geplaatst moeten worden, op basis van het “regionaliteitsprincipe” dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) probeert te hanteren.<sup>78</sup> Volgens de DJI is deze keuze in de praktijk echter vooral afhankelijk van de beschikbaarheid van bedden, waardoor het in de realiteit vaak niet lukt om mensen in of nabij dezelfde stad te houden waar ze vandaan komen. Dit heeft gevolgen voor de aansluiting op diensten in de stad van herkomst en voor het onderhoud van persoonlijke relaties, zoals familiebezoek.

Omdat er in de Gemeente Amsterdam geen PI's en huizen van bewaring meer zijn, betekent dit ook dat uitschrijving bij de Gemeente aan de orde is.<sup>79</sup> Dit werkt stedelijke ongelijkheid in de hand, in de zin dat jongvolwassenen die bijvoorbeeld afhankelijk zijn van een sociale huurwoning harder getroffen worden door detentie en uitschrijving, dan jongvolwassenen die niet van het sociale woningaanbod afhankelijk zijn. Het verhaal van Rocky, een jongvolwassen nieuwe Amsterdammer, laat zien hoeveel er in korte tijd vanaf de arrestatie spaak kan lopen.<sup>80</sup>

‘Rocky’ is een jongvolwassen statushouder, die eindelijk een plekje in Amsterdam West en een uitkering had, na ruim drie jaar waarin hij maar liefst 8 keer overgeplaatst is van het ene AZC naar het andere. Een kleine maand na zijn verhuizing, werd hij wegens een misdrijf opgepakt, waardoor hij 5 weken vast kwam te zitten. Toen hij van de Amsterdamse politiecel overgeplaatst werd naar JC Schiphol, zonder te weten hoe het systeem werkte of waar hij in detentie aan moest kloppen voor hulp (en zonder goed Nederlands te spreken), raakte hij in paniek. Zou hij worden gedeporteerd? In sneltreinvaart probeerde hij de stappen in het strafproces te begrijpen, zijn weg in de gevangenis te vinden en zijn aangewezen advocaat op de hoogte te brengen van zijn situatie. Intussen kwamen brieven van de Gemeente over de automatische stopzetting van zijn uitkering binnen op het adres van zijn sociale huurwoning. Hij had geen familie in Nederland, maar gelukkig wel een tweetal vrienden die intussen voor hem de huur konden doorbetalen, belminuten konden regelen en zijn brievenbus konden checken, zodat hij geen achterstanden op zou lopen.

<sup>76</sup> Correspondentie met DJI, 8 maart 2023.

<sup>77</sup> Door de energiezuinige bouw en lagere noodzakelijke inzet van personeel, is een nachtje in JC Zaanstad gemiddeld €50 goedkoper dan voorheen in de Bijlmerbajes (zie ook <https://panorama.nl/artikel/486000/seks-geweld-en-smokkelwaar-in-justitieel-complex-zaanstad>; [https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20180921\\_64555839](https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20180921_64555839)).

<sup>78</sup> Correspondentie met DJI, 8 maart 2023.

<sup>79</sup> De Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd in Amsterdam West is hierop een uitzondering, daar komen we straks op terug.

<sup>80</sup> Wij hebben Rocky op verschillende momenten tijdens dit traject kunnen spreken (september en december 2022, februari en juli 2023).

Het moment dat een jongvolwassene, zoals Rocky, aangehouden wordt en in voorlopige hechtenis wordt geplaatst, verliest die zijn recht op een uitkering. Op termijn, na maximaal 90 dagen, zal de jongvolwassene tevens uitgeschreven worden bij de gemeente en ingeschreven worden op het adres van detentie. Afhankelijk van de duur van de detentie, het persoonlijke netwerk en de financiële middelen van de persoon zal ook het behouden van de (sociale) (huur)woning onder druk komen te staan, alsmede het behoud van werk/studie en deelname aan gemeente-gebonden hulpverleningstrajecten (zoals schuldhulp). In het geval van uitkeringsgerechtigden, die al een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en doorgaans in sociale huur wonen, betekent detentie in de meeste gevallen een gevecht tegen de klok om hun woning niet te verliezen.

Langzaam en onzeker kropen voor Rocky de weken in detentie voorbij. Toen was er de afspraak met Reclassering om de situatie thuis te evalueren. Vragen zoals het hebben of niet van betalingsachterstanden en schulden, een regelmatige dagbesteding en de beschikbaarheid van elektriciteit en wifi of een telefoonverbinding waren voor het opstellen van het adviesrapport van belang. Het waren randvoorwaarden voor de beoordeling of overgegaan zou kunnen worden op een enkelband, onder toezicht van Reclassering. Dat zou betekenen dat hij zijn woning niet zou hoeven verliezen. De schorsing van de voorlopige hechtenis in afwachting van de zitting kwam na vijf weken. Een paar maanden later zou Rocky van de rechter twee jaar voorwaardelijk, een gebiedsverbod en verplichte deelname aan hulpverlening opgelegd krijgen. Inmiddels loopt hij 9 maanden met een enkelband en gaat hij om de week langs bij zijn toezichthouder aan de Wibautstraat.<sup>81</sup>

Het waren ‘maar’ vijf weken en toch laat Rocky’s verhaal zien hoeveel er in korte tijd spaak kan lopen door de manier waarop detentie is losgewrikt van de stad. Stel je voor dat hij – een alleenstaande statushouder met heel klein support netwerk – geen betrouwbare vrienden of klein potje spaargeld had gehad om zijn huur en nutsrekeningen mee door te betalen. Dan was hij waarschijnlijk in de schuldhulp terecht gekomen en had hij mogelijk zijn kersverse sociale huurwoning verloren.

## **De cumulatie van ongelijkheid in en via detentie**

Detentie kan dus, zoals hierboven geïllustreerd, een snelle accumulatie van negatieve effecten op de sociale positie van jongvolwassenen betekenen (verlies inkomen, werk/studie, woning, etc.). Hiermee kan detentie ongelijkheid in onze samenleving versterken. Dit effect wordt verder vergroot doordat deze cumulatie de jongvolwassenen met een reeds ‘kwetsbare’ positie het hardste raakt. Zoals een professional van de Reclassering, uitlegde: “Hoe kwetsbaarder deze personen al waren, hoe harder detentie hen zal raken en hoe moeilijker het zal zijn om terug te

---

<sup>81</sup> Dd. 25 juli 2023.

krabbelen.” Deze professional begreep kwetsbaarheid daarbij als “afhankelijkheid van sociale diensten – hoe afhankelijker je daarvan bent, hoe kwetsbaarder, want dan hangt jou re-integratie samen met de beschikbaarheid van die diensten.” Hiermee wordt bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een sociale huurwoning bedoeld, een plekje bij begeleid wonen, of afhankelijkheid van een uitkering. Maar ook toegang tot verzekeringen, zoals voor een scooter, als je die voor werk nodig hebt. Vooral als je geen woning (meer) hebt om naar terug te keren, familie of vrienden niet in staat zijn om je tijdelijk op te vangen en je niet in aanmerking komt voor tijdelijke woonverbanden in groepen (zoals een Exodushuis),<sup>82</sup> kan dit met de krapte in het sociale huuraanbod een langere tijd in detentie betekenen.<sup>83</sup>

Veel jongvolwassenen die in aanraking met justitie komen zijn afhankelijk van dergelijke sociale diensten en zitten misschien al in een hulpverleningstraject bekostigd vanuit de gemeente, zoals schuldhulp (of jeugdzorg). Tijdens detentie wordt dit allemaal voor een (korte) tijd onderbroken, om vervolgens allemaal weer opnieuw aangezet te worden. Omdat meer dan 30% van de jongvolwassenen in detentie een vrijheidsbenemende maatregel van onder de 6 maanden opgelegd krijgt,<sup>84</sup> ervaren sommige professionals bij de sociale diensten in Amsterdam dit “als dweilen met de kraan open.” Dit is enorm arbeidsintensief en, zoals een voormalig WPI-ambtenaar het stelde, leidt het ertoe dat “we constant pleisters aan het plakken en aan het repareren zijn, wat ontzettend veel geld, tijd en inspanning kost, zonder dat we nou eens het systeem zelf veranderen.”<sup>85</sup> Dit toont hoe het gemeentelijke beleid, gericht op het versterken van de maatschappelijke positie van ‘kwetsbare’ mensen, doorkruist wordt door het strafrechtproces. In deze interactie tussen het strafrecht en de stad kan ongelijkheid zelfs versterkt worden.

Als tegenhanger wordt vaak aangevoerd dat het strafrechtstelsel ook mogelijkheden biedt, die deze werking enigszins tegen kan gaan. Af en toe kwam bijvoorbeeld ter sprake in gesprekken met professionals, dat zij het idee hadden dat detentie soms ingezet wordt als instrument om mensen via de forensische weg de hulp te bieden die ze nodig hebben. Er kan met detentie echter heel veel stuk gaan in een korte tijd, waardoor zij zich tegelijkertijd afvragen of dit wel wenselijk is. Hoe *wil* de stad zich eigenlijk verhouden tot haar bewoners in detentie? Op dit moment verliest de stad in principe het zicht op de persoon zodra deze in hechtenis genomen wordt – of, anders gezegd, lijkt ze ervoor te *kies*en het zicht op deze persoon te verliezen. Zowel professionals als jongvolwassenen legden tegelijkertijd ook een dilemma bloot: voor sommige jongvolwassenen biedt de stad te veel ‘verleidingen’ en ‘risico’s’ waardoor het voor hen mogelijk beter is hun leven buiten de stad op te bouwen of in ieder geval tijdelijk uit ‘hun netwerk’ gehaald te worden. Dit ontslaat de Gemeente er echter niet van om deze

---

<sup>82</sup> Exodus Nederland is een forensische zorgorganisatie die opvang en begeleiding biedt aan (ex-)gedetineerden en hun naasten. Zij doen dit op locatie in de gevangenis, ambulante en in ‘Exodus huizen’, woningen waar ex-gedetineerden opgevangen worden: <https://exodus.nl/ik-zoek-hulp/ex-gedeteneerd>. In Amsterdam zit één Exodushuis, aan de Overtoom.

<sup>83</sup> In principe komt vrijwel iedereen in Nederland vervroegd (voorwaardelijk) vrij onder toezicht van de reclassering. Tegelijkertijd wordt iemand in principe niet in vrijheid gesteld wanneer er geen vaste verblijfplaats voor deze persoon bekend is. Dat wil zeggen, dat mensen die geen vaste verblijfplaats hebben doorgaans langer in detentie blijven, wanneer zij met een verblijfplaats vervroegd vrij hadden kunnen komen.

<sup>84</sup> CBS gegevens, 2022.

<sup>85</sup> Beleidsatelier, 11 april 2023.



jongvolwassenen tijdens en na detentie, zolang als nodig, te ondersteunen en te zorgen voor de juiste brug naar de gemeente waar deze jongvolwassenen zich (tijdelijk) vestigen.

### *De interactie met etnische ongelijkheid*

Zoals eerder besproken, lopen jongvolwassenen van kleur met een kwetsbare sociaaleconomische positie een grotere kans verdacht en/of opgepakt te worden. Deze trend zet zich door in detentie, waar zij een grotere kans lopen om tijdens de voorgeleiding in voorlopige hechtenis gehouden te worden,<sup>86</sup> waardoor ze weer meer kans lopen op een (tevens zwaardere) veroordeling.<sup>87</sup> Vanwege de afstand tot de stad en het sociale leven, heeft vrijheidsbeneming (zowel in de vorm van voorlopige hechtenis en als strafmaatregel) het zwaarste negatieve effect op iemands sociale positie en daarmee samenhangende kansen en mogelijkheden. Met andere woorden, er ontstaat vanaf het moment van aanhouding al snel een neerwaartse spiraal waarbij sociaaleconomische en etnische ongelijkheden in het veiligheidsdomein cumuleren. De uitkomsten van dit proces hebben vervolgens een negatief spill-over effect op de domeinen werk/inkomen, opleiding en zorg/gezondheid, waardoor ongelijkheden zich verder opstapelen.

## **Detentie en de stad: Kleinschalige alternatieven**

De gemeente lijkt zich van bovenstaande processen bewust. Met oog op de cumulatie van problemen in de persoonlijke sfeer en verschillende sociale domeinen, wordt er namelijk ook naar oplossingen gezocht. Zo bestaat er sinds eind 2016 een Kleinschalige Voorziening Justitiële Jeugd (KVJJ) in Amsterdam-West – de enige detentielocatie in de stad Amsterdam. Deze KVJJ is relatief nieuw en wordt beheerd door een zorginstantie (Levvel). KVJJ's zijn kleinschalige lokale voorzieningen, waar “preventief gehechte jongeren, jongeren met een jeugddetentie en jongeren met een PIJ-maatregel (in de eindexfase) geplaatst kunnen worden.”<sup>88</sup> Deze voorziening maakt deel uit van een zoektocht naar alternatieven om vanuit detentie juist de verbinding met de stad en haar diensten (met name onderwijs en hulpverlening), alsmede het eigen support netwerk (familie en vrienden), in stand te houden of op te bouwen:

*Gedurende het verblijf biedt de KVJJ begeleiding op maat en een positief leer- en verblijfsklimaat. Tevens is het van belang dat school en het contact met ouders/netwerk zo goed mogelijk in stand blijven. Uitgangspunt is om datgene wat goed loopt, door te laten lopen tijdens het verblijf in de KVJJ.<sup>89</sup>*

<sup>86</sup> Zie Van den Brink, 2022.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> <https://www.dji.nl/toekomst-justitiële-jeugd/kleinschalige-voorziening-justitiële-jeugd>

<sup>89</sup> <https://www.levvel.nl/folder/kleinschalige-voorziening-justitiële-jeugd-kvjj>

Een driejarige evaluatie van de KVJJ zien dat het in nagenoeg alle trajecten lukt om gedurende de periode van vrijheidsbeneming beschermende factoren (als school, werk en hulpverlening) te continueren dan wel op te starten in de wijk waar jongvolwassenen vandaan komen.<sup>90</sup> De afgelopen jaren is er met de inzet op de KVJJ dus een stap gemaakt tot een nauwere relatie tussen de stad en jongvolwassenen gedetineerden. De KVJJ is echter alleen voor een selecte subgroep jongeren in detentie beschikbaar. Voor jongvolwassenen Amsterdammers die via het Adolescentenstrafrecht (ASR,<sup>91</sup> binnen de leeftijdscategorie 16–23 jaar) veroordeeld worden, is een verblijf in de KVJJ op aanwijzing van de rechter mogelijk, mits er beschikbaarheid is van bedden en voldaan wordt aan de specifieke voorwaarden van de KVJJ.<sup>92</sup> Voor de jongvolwassenen boven de 18 die niet in aanmerking komen voor ASR, alsmede alle jongvolwassenen boven de 23 jaar, betekent detentie echter automatisch hun vertrek uit de stad Amsterdam.

Met het opzetten van de Buurtrechter, geïntegreerd in de wijk Venserpolder, die rechtszaken in Amsterdam Zuidoost vanuit een ‘all-inclusive’ en ‘oplossingsgericht’ perspectief behandelt, is een soortgelijke stap gezet. Dat handelingsperspectief ziet er als volgt uit:

*Soms spelen er bij één persoon veel problemen tegelijk. Bijvoorbeeld schulden, conflicten in het gezin of tussen ex-partners, schoolverzuim of kleine strafbare feiten. Deze zaken worden normaal gesproken door verschillende rechters behandeld. [...] De buurtrechter kijkt juist naar alle problemen tegelijkertijd. Door deze ‘all inclusive’-aanpak kent hij of zij iemands hele verhaal. Samen met de bewoner gaat de buurtrechter op zoek naar goede en blijvende oplossingen voor de problemen.<sup>93</sup>*

Een verkennend onderzoek naar de inzet van de Buurtrechter in schoolverzuim laat de uitgangspunten van de buurtrechter in werking zien.<sup>94</sup> De buurtrechter gaat er vanuit dat effectieve maatregelen, maatregelen zijn die zich richten op de oorzaken van wetsovertredingen, in plaats van (enkel) het bestraffen van dit gedrag. De primaire focus van alle betrokkenen is dan ook de inzet van hulp in een vrijwillig en integraal kader. De buurtrechtbank huist onder hetzelfde dak als verschillende sociale diensten. Bovendien wordt in schoolverzuim zaken in eerste instantie ingezet op het voorkomen van een strafrechtelijk proces: zolang er zicht is op verbetering van het verzuim wordt een strafrechtelijk traject niet ingezet.

Beide initiatieven laten veelbelovende resultaten zien. Maar voor beiden initiatieven geldt ook dat zij op dit moment alleen voor een selecte subgroep

<sup>90</sup> Zie <https://www.awri.nl/projecten/afgeronde-projecten/kleinschalige-voorzieningen-justitiele-jeugd/>.

<sup>91</sup> Bij jongvolwassene tussen de 16 en 23 jaar kiest de rechter of degene veroordeeld wordt volgens het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht. In hoofdstuk 3 van dit rapport gaan we hier uitgebreider op in.

<sup>92</sup> Zie <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2023/03/20/plaatsingscriteria-kvjj-februari-2023>.

<sup>93</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Over-de-rechtbank/buurtrechttervenserpolder>

<sup>94</sup> Van Voorst tot Voorst, 2023.

beschikbaar zijn. De KVJJ ontvangt, zoals gezegd, alleen jongeren en jongvolwassenen onder strikte voorwaarden en de Buurtrechter behandelt enkel “eenvoudige, kleine zaken,”<sup>95</sup> geen grote strafrechtzaken en alleen binnen een bepaald postcode gebied. Desondanks kunnen hieruit belangrijke lessen geleerd worden over de mogelijkheden (en potentiële valkuilen) die zo’n nauwere relatie tussen het strafrecht en de stad biedt. Belangrijk hierbij is dat bekeken wordt hoe werkzame elementen vertaald worden naar systeemverandering. Voorzieningen als de KVJJ en buurtrechter opereren doorgaans aan de randen van het systeem, buiten de gebaande paden, als “uitzondering op de regel”. Hierin schuilt het risico dat dit soort initiatieven extra druk ervaren vanuit het dominante systeem om zich naar diens normen, regels, en werkprocessen te voegen. Vaak permitteren ze zich daarom weinig risico’s, of worden ze slechts voor beperkte subgroepen beschikbaar gemaakt, in plaats van dat het systeem zich als geheel meer flexibel toont en van binnenuit ruimte maakt voor structurele verandering.

---

<sup>95</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Over-de-rechtbank/buurtrechterserpolder>



### 3. Het strafrechtproces en de ‘persoon van de verdachte’

Binnen het strafrechtproces staat ‘de persoon van de verdachte’ centraal. Rechters, OM, reclassering en hulpverleners brengen de omstandigheden en persoonlijke problematiek van de verdachte in kaart om zo tot een passend oordeel en uitspraak te komen. Op deze manier is er maatwerk mogelijk: er wordt aansluiting gezocht tussen de individuele kenmerken van de jongvolwassene en een bepaalde aanpak. Hoewel een succesvolle aansluiting de effectiviteit van strafrecht in principe kan vergroten, signaleren wij ook knelpunten rondom de manier waarop door het strafrechtstelsel een beeld wordt gevormd over een jongvolwassene. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op hoe iemands sociaalmaatschappelijke positie onderdeel is van dit proces. Vervolgens beschrijven we knelpunten rondom de ‘de klinische blik’ op de persoon van de verdachte. Waarna we inzoomen op de toepassing van het Adolescentenstrafrecht (ASR, Art77c), wat voor jongvolwassenen (tot 23 jaar) bepaalt of zij middels het jeugdstrafrechtstelsel of het volwassenstrafrechtstelsel berecht worden. We sluiten af met een reflectie op de richting voor systeemverandering.

#### **Sociaalmaatschappelijke factoren**

Het beeld dat in het strafrechtstelsel over een jongvolwassene wordt gevormd bestaat zowel uit individuele (e.g. intellectuele en sociaal-emotionele vaardigheden) als contextuele factoren (e.g. gezingsituatie, netwerk, woonsituatie). Deze contextuele factoren hangen samen met crimineel gedrag, maar zijn ook een indicatie van de sociaal maatschappelijke positie van een jongvolwassene. Deze contextuele factoren zijn door sociale, culturele, en politieke processen zijn gevormd. In het strafrecht worden deze maatschappelijke factoren vervolgens geschaard onder de noemer van ‘de persoon van de verdachte’ en hebben gevolgen voor de beslissingen die de rechtsprekende macht over een jongvolwassene neemt. Hiermee krijgen culturele, politieke en sociologische aspecten van veiligheid een sterk individueel karakter. Op deze manier hebben ongelijke omgevingsfactoren een *bepalende werking* binnen het strafrechtproces.

Een voorbeeld om dit te illustreren: zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, is de Kleinschalige Voorziening in Amsterdam Nieuw-West (KVJJ) er specifiek op gericht om beschermende factoren (zoals hulpverlening, werk, sociaal netwerk, school) te continueren dan wel in de stad op te starten tijdens de periode van vrijheidsbeneming. Voorafgaand aan plaatsing in de KVJJ speelt zich een selectie af waarbij het strafrechtstelsel plaatsingscriteria afweegt. Jongeren worden uitgesloten van plaatsing als er onvoldoende beschermende factoren (in potentie) aanwezig zijn. Simpel gezegd, hoe minder fortuinlijk de sociale status van jongvolwassenen (bijvoorbeeld als degene geen werk heeft of op straat leeft) hoe groter de kans dat ze worden uitgesloten van plaatsing in de KVJJ. Terwijl juist deze jongeren baat zouden hebben bij een interventie die specifiek gericht is op het bevorderen van deze factoren. Hoewel begrijpelijk vanuit de werkwijze van de

KVJJ geredeneerd, toont dit hoe sociaalmaatschappelijke ongelijkheid inherent meeweegt en zelfs bepalend kan zijn binnen het strafrechtstelsel. Deze dynamiek zien we ook bij de weging rondom de toepassing van het ASR, waar we straks op terugkomen.

## Subjectieve blik

De rol van persoonlijkheidsonderzoek door psychologen en behandelaars is van grote invloed op de manier waarop maatschappelijke risico's begrepen en geïndividualiseerd worden, om binnen het strafrechtproces toegepast te worden. Bij "complexere" problemen gebeurt dit doorgaans door psychologen en psychiaters van het NIFP. Een rechter, officier van justitie, of een advocaat kunnen om een pro Justitia onderzoek vragen om zo meer inzicht te verkrijgen in 'de persoon van de verdachte'. Op basis van dit onderzoek komt er een rapportage tot stand en een zorgvuldig en deskundig geformuleerd advies voor de rechter.

De rapporteurs van het NIFP maken gebruik van verschillende gestandaardiseerde vragenlijsten, maar formuleren ook vooral een advies op basis van de "eigen klinische blik". Deze psychologische weging speelt logischerwijs een belangrijke rol binnen het strafrechtproces. Binnen een klinische blik kunnen echter subjectieve oordelen van invloed zijn, waardoor (on)bedoelde associaties met sociaaleconomische achtergrond en etniciteit meewegen in het advies. Experts geven bijvoorbeeld aan dat zij vragen aan jongeren of ze "zelf vinden dat dit gedrag past binnen hun cultuur"; een vraag die impliciet al een bepaalde cultuur met daarbij passende normen en waarden veronderstelt, die zou afwijken van de Nederlandse norm. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 overheerst in de strafrechtketen een hoogopgeleid, witte, middenklasse normatief kader. Een rapporteur beschrijft bijvoorbeeld als volgt de keuze voor de werkwijze: *"Ik kan op school afspreken, maar vaak ga ik ook naar thuis toe. Alleen als het zo'n grote flat in Zuidoost is, dan spreek ik liever op kantoor af."* Hoewel het begrijpelijk is dat de ervaring van veiligheid een zeer belangrijk thema is binnen elk beroep, geeft dit ook aan hoe een bepaalde normatieve beeldvorming meespeelt in de werkpraktijk van de pro Justitia rapportage.

De gevolgen van deze bias blijkt uit onderzoek<sup>96</sup> en is niet alleen aan de orde in het stadium van de pro Justitia rapportage. Zo worden op jonge leeftijd, kinderen met een migratieachtergrond minder verwezen naar alternatieve strafmaatregelen zoals Bureau Halt na het plegen van een delict. Dit geldt voornamelijk voor Marokkaanse jongens. Zij hebben, in vergelijking met Nederlandse jongens zonder migratieachtergrond, 3,7 keer minder kans om in aanmerking te komen voor een verwijzing naar Bureau Halt.<sup>97</sup> Dit komt mede doordat het bekennen van schuld een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een Halt-afdoening, terwijl uit onderzoek blijkt dat jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond

<sup>96</sup> Zie specifiek over pro Justitia rapportages Van Oploo, 2021.

<sup>97</sup> Boon et al., 2018.

minder geneigd zijn om schuld te bekennen.<sup>98</sup> Dit heeft te maken met het spanningsveld tussen schuld en schaamte waarbij, met name vanuit Marokkaanse culturele waarden, het bekennen van schuld gelijk staat aan gezichtsverlies voor de gehele familie. Hiernaast slaan bijvoorbeeld Turkse jongeren vanuit hun culturele opvoeding hun blik neer in interactie met autoriteiten om respect te tonen. Echter kan non-verbale communicatie, zoals het vermijden of opzoeken van oogcontact, in interculturele communicatie verschillende en zelfs tegenstrijdige betekenissen hebben. In de rechtszaal kan op deze manier bijvoorbeeld het vermijden van oogcontact door een rechter opgevat worden als een gebrek aan respect.<sup>99</sup> Als gevolg van deze bias kunnen individuen dus zwaardere straffen opgelegd krijgen wanneer zij niet het specifiek gewenste (wit-Nederlandse) gedrag tonen. Meewerkend gedrag tonen in het strafrechtstelsel vergt dus specifieke sociaal-culturele vaardigheden die veel niet-witte jongeren en jongvolwassenen niet of onvoldoende bezitten.<sup>100</sup> Door de zeer sterke oververtegenwoordiging van mannen in het strafrechtstelsel, hangt dit ook samen met bepaalde ideeën rondom mannelijkheid. In het gehele proces van verdenking tot aan de uiteindelijke straftoekenning worden door verschillende partijen en individuen beslissingen genomen op basis van normatieve communicatie en normatief gedrag.<sup>101</sup>

## Toepassing ASR

Het ASR is in 2014 operationeel geworden. Op basis van deze wetgeving kan het jeugd- of volwassenstrafrecht flexibel worden toegepast bij jongvolwassenen tussen de 16 en 23 jaar (op basis van de leeftijd ten tijde van het delict). De wet verwijst expliciet naar inzichten uit de ontwikkelingspsychologie en neurobiologisch onderzoek wat aantoont dat de ontwikkeling van belangrijke hersenfuncties, die in verband worden gebracht met crimineel gedrag, pas na het 18<sup>e</sup> levensjaar uitrijpen. De pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht, gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van jongeren, zou beter kunnen bijdragen aan recidive vermindering bij jongvolwassenen, dan het sanctiepakket uit het volwassenstrafrecht.<sup>102</sup> In het strafrechtproces buigen verschillende ketenpartners (OM, reclassering, NIFP) zich daarom over de vraag of jeugd- of volwassenstrafrecht het meest passend is en neemt de rechter uiteindelijk een beslissing. Een keuze die bepalend kan zijn voor welke hulpbronnen een jongvolwassene aangereikt krijgt om een positie in onze maatschappij te verwerven.

De doelgroep jongvolwassenen die middels het ASR in aanmerking komt voor het jeugdstrafrecht is in de wet breed geformuleerd: jongvolwassenen waarbij sprake is van een achterlopende emotionele, sociale, intellectuele en morele ontwikkeling.<sup>103</sup> In de wet wordt verder geen invulling gegeven op deze

---

<sup>98</sup> Bovens, 2006.

<sup>99</sup> Castillo & Mallard, 2012.

<sup>100</sup> Zie ook Bugnon, 2021.

<sup>101</sup> Boon et al., 2018.

<sup>102</sup> Kamerstukken I 2012/2013, 33 498, nr. 3.

<sup>103</sup> Idem.

ontwikkelingsdomeinen. In de praktijk blijkt echter onduidelijkheid te bestaan over wanneer sprake is van een achterlopende ontwikkeling. Hierdoor worden de jongvolwassenen die baat zouden kunnen hebben bij jeugdsancties mogelijk niet gesignaleerd.<sup>104</sup> In ons onderzoek valt op dat bij de afweging ASR met name de term “uitontwikkeld” vaak wordt gebruikt. Of, zoals een rechter het verwoordde, “*of er nog muziek in de persoon zit.*” Bij de afweging voor ASR vraagt men zich af: wat hoort er nog bij een “kind” en wat bij een “volwassene”? Met name rechters en medewerkers van het OM die aan dit onderzoek deelnamen, gaven aan het lastig te vinden te duiden wat ze bedoelen met deze terminologie. Deelnemers aan ons onderzoek hebben het over “*het beter in kaart brengen*” en “*adequater beschrijven van de doelgroep*”. In 2020 heeft ander onderzoek<sup>105</sup> getracht om samen met de strafrechtketen het begrip ‘achterlopende’ of ‘onvoltooide’ ontwikkeling beter te definiëren. Er werden dertien ontwikkelingsdimensies gedefinieerd in vier categorieën. In de praktijk blijkt echter dat de overgrote meerderheid van deze factoren (nog steeds) niet voorkomen op de indicatielijsten. Gebrek aan een gedegen definiëring van de ASR doelgroep is problematisch omdat hiermee subjectieve oordelen over ‘volwassenheid’ gemakkelijk onderdeel kunnen worden van de weging en beslissing rondom ASR.

Bovendien geldt ook hier dat sociaal-maatschappelijke factoren vertaald worden naar de ‘persoon van de verdachte’. Deelnemers aan ons onderzoek die afweging maken tussen jeugd- of volwassenstrafrecht vonden het belangrijk of een jongvolwassene nog naar school gaat, of deze thuiswonend is, of juist al aan het werk is en meer zelfstandig woont. Bijvoorbeeld: een jongen van 22 jaar, die nog thuis woont en naar school gaat, zal eerder in aanmerking zal komen voor ASR dan een leeftijdsgenoot die al op zichzelf woont en vier dagen per week werkt. Contextuele, sociale factoren (woning en werk) worden dus gebruikt als indicatie dat een persoon al minder “maakbaar” zou zijn – meer volwassene dan kind. Cijfers bevestigen dit beeld: 18 tot 23-jarigen gesanctioneerd met een jeugdsanctie (ASR) zijn relatief vaker van Nederlandse achtergrond, zijn vaker schoolgaand en wonen vaker thuis bij een van de ouders (van der Laan et al., 2021). Het vastleggen en verder operationaliseren van termen zoals “uitontwikkeld” zal daarom essentieel zijn in het tegengaan van de versterkende werking van het strafrecht op etnische en sociaaleconomische ongelijkheid onder jongvolwassenen die met justitie in aanraking komen.

## *Voorsorteren*

Wat betreft het werkproces zijn, zoals gezegd, verschillende ketenpartners betrokken bij de weging (OM, reclassering, NIFP) en beslissing (rechter) rondom het ASR. In aanloop naar de inhoudelijke zitting kan door het OM voorgesorteed worden op de mogelijke toepassing van het jeugdstrafrecht. Tijdens het voorsorteren maakt het OM gebruik van een beknopte screening van psychologische factoren en contextuele omstandigheden op basis van een verhoor. Onder het OM bestaat echter terughoudendheid om voor te sorteren op het jeugdstrafrecht omdat in deze eerste fase van het strafrechtproces doorgaans weinig informatie beschikbaar is.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Spanjaard et al., 2020.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Schmidt, 2021.

Daarnaast is het uitgangspunt “volwassenstrafrecht, tenzij...”, waardoor de keuze voor ASR in deze eerste weging binnen het strafrechtproces niet vanzelfsprekend is. Dit terwijl de voorsortering door het OM vaak leidend is in de keuze voor het jeugdstrafrecht – bovendien gaat het opschalen van het jeugdstrafrecht naar het volwassenstrafrecht gemakkelijker dan andersom.<sup>107</sup>

Praktijkprofessionals en wetenschappers pleiten er daarom voor jongvolwassenen te berechten middels “het jeugdstrafrecht, tenzij...” Alle jongvolwassenen tussen de 18 en 23 jaar zijn immers nog volop in ontwikkeling.<sup>108</sup> Helaas wordt veel informatie over de toepassing van ASR niet geregistreerd op landelijk niveau, inclusief het voornemen van het OM om jeugdstrafrecht te vorderen.<sup>109</sup> Dit beperkt de verdere studie naar de processen die bepalend zijn voor de keuze tussen jeugd- en volwassenstrafrecht in de allereerste fase van detentie. Niet alleen is een registratie van deze keuze nodig voor een systeem-brede evaluatie van ASR, maar ook om inzicht te verkrijgen in de manier waarop binnen en buiten de Rechtbank invulling gegeven wordt aan psychologische en juridische begrippen—wat betekenen deze in de praktijk?

## Mensenwerk en maatwerk

In alle gesprekken komt naar voren dat strafrecht “mensenwerk” blijft. Daarmee bedoelen deelnemers niet dat er geen gestandaardiseerde instrumenten of afwegingen zijn: rechters en het OM zijn gebonden aan wetgeving, en psychologen en behandelaars gebruiken waar mogelijk vragenlijsten en doen nauwkeurig onderzoek. Bij “mensenwerk” bestaat altijd de kans bestaat dat persoonlijke veronderstellingen en vooroordelen het resultaat beïnvloeden.

Deelnemers aan ons onderzoek noemen meer “maatwerk” als mogelijke oplossing voor de expliciet en impliciete waardeoordelen binnen het strafrechtproces. Rechters zouden bijvoorbeeld meer kennis nodig hebben van het jeugdstrafrecht om ASR ook passend toe te passen. Toch is maatwerk geen wondermiddel: de vraag *hoe* individuele factoren ingevuld en gewogen worden blijft vaak lastig te belichten. Wat ook onderbelicht blijft is dat het beeld rondom de persoon van de verdachte samenhangt met sociaal maatschappelijke en etnische ongelijkheid. Dit vraagt een blik voorbij de lineaire en individuele werking van het strafrechtstelsel om de structurele circulaire processen die zich voor, door en na het systeem afspelen te belichten en beïnvloeden.

---

<sup>107</sup> Van der Laan, 2021.

<sup>108</sup> Spanjaard et al., 2020.

<sup>109</sup> Van der Laan, 2021.

## 4. Van het kantoor naar de straat

In dit hoofdstuk staat de wisselwerking tussen de systeemwereld en de belevingswereld van jongvolwassenen centraal. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, is het systeem vanuit haar normatieve kader en paradigma's gewend om 'over' en 'voor' in plaats van 'met' jongvolwassenen te beslissen. We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de paradoxen die deze benadering op het gebied van *agency* en motivering oplevert. Vervolgens behandelen we het bouwen van vertrouwen. Hierna gaan we in op hoe *epistemische ongelijkheid* (ongelijkheden in de kennis, taal en begrip) en een eenzijdig representatie binnen het systeem, leiden tot een disconnectie tussen de systeem- en belevingswereld, waarmee stedelijke ongelijkheid in de hand gewerkt wordt. In de praktijk ontwikkelen professionals allerlei *bridging practices* – werkpraktijken die juist een brug proberen te slaan tussen de belevingswereld van jongvolwassenen en de systeemwereld. Deze *bridging practices* geven richting aan de benodigde systeemverandering. We beschrijven deze gedurende het hoofdstuk. Tot slot belichten we randvoorwaarden binnen het systeem die cruciaal zijn om een duurzame verbinding tussen de systeemwereld en belevingswereld van jongvolwassenen te leggen.

### **Met in plaats van over**

In de praktijk zien we dat organisaties binnen het zorg- en strafrechtstelsel reeds beogen “naast” in plaats van “tegenover” jongvolwassenen te staan, om de kloof tussen hen en het systeem te helpen dichten of overbruggen. Tegelijkertijd werken veel organisaties op basis van motivering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid (activeringsprincipe). Als iemand dat niet kan tonen, dan houdt er al veel op. Dit klinkt logisch – wil je niet, dan niet, dat is je eigen verantwoordelijkheid. Maar dit maakt het ontvangen van zorg en ondersteuning eigenlijk heel voorwaardelijk: je kan geholpen worden *mits* je aan X of Y voorwaarden voldoet, *mits* je mij laat zien dat je het wilt of zelfs *mits* je het vervolgens op *mijn* manier doet.<sup>110</sup> Jongvolwassenen voelen zich daardoor vaak niet gehoord en missen aansluiting bij hun behoeften:

*Toen ik nog in de Top400 zat, kwamen ze bij me op school en zaten ze met 9 man om de tafel, allemaal voor me aan het nadenken. Allemaal bezorgd, want dit en dat was mis en m'n broer zat vast, dus ik mocht natuurlijk niet 'afglipen' hè. Maar van die negen mensen, was niemand die aan me vroeg wat ik nou wou en hoe ik het voor me zou zien,*

<sup>110</sup> Voor uitgebreidere (constructieve) kritiek en aanbevelingen op het gebied van strafrechtuitvoering, zie het rapport *Strafrecht met Perspectief*, 2022: [https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/05/Strafrecht-met-Perspectief\\_Verslag-stakeholder-dialogen.pdf](https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/05/Strafrecht-met-Perspectief_Verslag-stakeholder-dialogen.pdf).



*m'n toekomst. Ze waren me alleen maar aan het doorverwijzen. Lijstjes aftikken. Ik dacht, wat is dit? Wie gaat me echt helpen dan? Ik haakte af.*

Hoewel de persoonsgerichte aanpak zeker vruchten heeft afgeworpen<sup>111</sup> en deze ervaring niet gegeneraliseerd kan worden, wijst het er toch op dat een overdaad aan inter-organisatorische inzet op bepaalde voorwaarden (in dit geval rondom een 'broertje-van') kan leiden tot het tegenstrijdige gevoel *niet echt* gezien te worden. Dit hele team was er 'voor' deze jongen, maar in zijn ervaring hadden zij meer aandacht voor de procedure en de uitkomst (misdaadpreventie) dan voor wat hij hier mogelijk uit zou kunnen of willen halen. Ze zaten wel naast hem, maar er werd *over* en *vóór* hem gedacht, in plaats van *met* hem. Ook is het voor jongvolwassenen, door deze buffer aan hulpverleners om hen heen, moeilijk de mensen waar zij om geven (en die om hen geven) actief te betrekken in hun traject (zoals hun moeder, een leerkracht, of ander vertrouwenspersoon).<sup>112</sup> Daarom kwam het belang goed te (leren) luisteren naar elkaar, geregeld terug in de verhalen van zowel jongvolwassenen als professionals, om *agency* en *motivatie* te bevorderen en *vertrouwen* op te bouwen. Waarbij ook meteen de complexiteit werd benadrukt om dit goed te organiseren, gezien de doorgaans aanvankelijke (en soms blijvende) wantrouwige houding van mensen die met justitie in aanraking komen richting de overheid en instanties.

### *Agency en motivatie*

Agency is de capaciteit van individuen om individueel of collectief hulpmiddelen te verwerven om hun potentieel te realiseren en zeggenschap uit te oefenen.<sup>113</sup> Door het onvrijwillige karakter van het strafrechtstelsel verliest een jongvolwassene automatisch (deels) zeggenschap over diens eigen leven. Dat betekent dat agency binnen dit systeem structureel ingekaderd wordt. Terwijl agency wordt ingekaderd, wordt echter wel van het systeem verwacht dat jongvolwassenen motivatie tonen om hun leven te veranderen en daarvoor verantwoordelijkheid nemen. Maar zonder ruimte voor agency, voor een stukje eigen zeggenschap, zijn motivatie en eigen verantwoordelijkheid een lege huls.

Bovendien ontbreekt juist in de adolescente en jongvolwassen fase een intrinsieke motivatie om zich binnen het normatieve kader te bewegen – zich afzetten tegen de normatieve kaders is in deze leeftijdsfase immers heel gewoon (ook op niet wet-overtredende manieren).<sup>114</sup> In deze periode van ontwikkeling, is het dus extra van belang dat jongvolwassenen de ruimte blijven krijgen om te ontdekken wat voor hen belangrijk is en tegelijk de tools aangereikt krijgen (of de mogelijkheid aanleren deze te verwerven) om op die manier hun toekomstperspectief te realiseren. In een gedwongen kader, is het daarom belangrijk dat er personen voor

---

<sup>111</sup> Zie 10 jaar Top600.

<sup>112</sup> Met de inbreng van JIM's (Jouw Ingebrachte Mentor), proberen organisaties op het sociale domein dit te doorbreken voor jongeren tussen de 10-22 jaar. Zie <https://www.sterkhuis.nl/verwijzers/ons-aanbod/jouw-ingebrachte-mentor/>.

<sup>113</sup> Emirbayer & Mische, 1998.

<sup>114</sup> Steinberg, 2008.

deze jongvolwassenen zijn, die deze agency faciliteren. Zoals enkele ervaringsdeskundigen het uitleggen:

*Uiteindelijk was het mijn psycholoog, de psycholoog die me in detentie hielp toen ik vast kwam te zitten. Die is de hele tijd bij me gebleven en heeft me leren opkomen voor wat voor mij belangrijk is. Hij en m'n moeder.*

*Er was een hulpverlener in de gevangenis, die ik eerst echt niet mocht omdat hij zo'n militaire houding had, maar die de bal steeds bij mij legde. Voor mezelf denken. De kaders bevragen, weet je. Waarom zou ik iets niet kunnen? Wie had dat gezegd? Dat gevoel had ik geïnternaliseerd. Hij schopte me echt wakker.*

Het criminele gedrag van jongvolwassenen kan een uitdrukking zijn van “negatieve” of “criminele” agency, vooral wanneer zij vanuit een positie van structurele ongelijkheid handelen.<sup>115</sup> Met het doel een ‘beter leven’ voor zichzelf te creëren (gebaseerd op ideeën dat rijkdom de enige manier is om mee te tellen, bijvoorbeeld), nemen ze het heft in eigen handen. ‘Snel’ geld verdienen via overvallen of drugshandel, bijvoorbeeld, waarbij het zichzelf opwerken binnen een criminele organisatie een langere termijn strategie kan zijn. Op een bepaalde manier, worden jongvolwassenen middels het strafrechtstelsel dus bestraft voor de *manier waarop* zij agency hebben uitgedrukt. De nadruk ligt hierbij op de negatieve gevolgen en de noodzaak van gedragsverandering. Als we het wat onconventioneler bekijken, kunnen deze negatieve uitdrukkingen echter ook aanknopingspunten bieden voor positieve agency. Wat voor capaciteiten en ‘krachten’ gaan er schuil achter crimineel gedrag? Hoe zorgen we ervoor dat agency niet op zichzelf bestraft wordt?

In de Verenigde Staten zijn er bijvoorbeeld herstelgerichte programma's waarbij voormalig bendeleden de ruimte krijgen hun capaciteiten voor saamhorigheid en organisatie in te zetten vóór de gemeenschap.<sup>116</sup> Zij bereiden hierbij in samenspraak met de gemeenschap een initiatief voor (een gaarkeuken bijvoorbeeld, of een nascholingsprogramma) om vervolgens uit te voeren. Intussen werken ze aan capaciteiten die ook voor aansluiting op de arbeidsmarkt van belang zijn. Dergelijke initiatieven zijn niet ondenkbaar in Nederland, maar vergen wel een graad van flexibiliteit en omdenken, waarbij opnieuw het ‘met’ in plaats van ‘voor’ of ‘over’ centraal staat.

Dit vraagt ook maatschappelijke, politieke en bureaucratische bereidheid tot het nemen van risico's. Eén van de achterliggende redenen dat een sterke inzet op agency namelijk vaak uit de weg gegaan wordt, is de angst dat dit kan leiden tot fouten. Het reflecteert immers slecht op het systeem of de organisatie, wanneer hun cliënten ‘de fout in gaan’. Goed leren vallen en opstaan is echter ook een belangrijk deel van het leerproces. Binnen het systeem, zou daarom niet alleen

<sup>115</sup> Alves, 2016; Mahony, 2018.

<sup>116</sup> Zoals het *Red Hook Community Justice Center* in New York, of *Tía Chucha's Centro Cultural* en *Homies Unidos* in Los Angeles. Middenin de bende crisis van de jaren '90, werd daar met veel positief gevolg het community-based gang intervention model gelanceerd (Rodríguez, 1997).



ruimte voor positieve agency en eigen keuzes (en fouten daarin) gemaakt moeten worden, maar ook voor teleurstelling en negatieve gevoelens. Agency behelst immers ook de capaciteit om met tegenslagen om te gaan. Vanuit een paternalistisch, risicomijdend paradigma wordt die agency door het systeem echter ingeperkt. Zo benadrukt een professional bij Reclassering, *“Als we teveel bezig zijn iemand te beschermen tegen de wereld, tegen afwijzing bijvoorbeeld, dan zal die nooit goed daarmee om leren gaan.”* Het vermijden van en zich indekken tegen risico's is zowel vanuit het paternalistische welvaartsdenken en het neoliberale veiligheidsdenken erg systeem-eigen geworden. In brede zin, staat het niet alleen de ontplooiing van jongvolwassenen, maar ook systeemverandering in de weg. Het is namelijk lastig om grote veranderingen te omarmen, zonder de bijbehorende (grote) risico's te nemen.

## Vertrouwen

Vaak is het vertrouwen in de overheid en een rechtvaardige samenleving op het moment dat een jongvolwassene in aanraking komt met het strafrechtstelsel al afgebrokkeld – bijvoorbeeld door langdurige blootstelling aan structurele ongelijkheden, negatieve ervaring met het handelen van politie of justitie, bureaucratische bemoeienis en/of gebrek aan passende ondersteuning. Om deze reden is een belangrijke taak van elke hulpverlener binnen het sociale, zorg- of veiligheidsdomein om dat vertrouwen weer te proberen op te bouwen.<sup>117</sup> Hoe kun je binnen de kaders van professionalisme toch gelijkwaardiger in zo'n interactie stappen en vertrouwen opbouwen?

Het opbouwen van een vertrouwensband begint met een gevoeligheid voor of bewustzijn van de manier waarop jongvolwassenen de institutionele omgeving ervaren. Aldus een professional van de Reclassering, die tevens als jongerenwerker werkt:

*Als je hier de Wibautstraat binnen komt dan heb je drie stoelen en een balie met glas. Dat voelt gewoon als een politiebureau. De regisseur komt dan naar beneden, maakt de deur open met een pasje, geeft je een sterke hand. In 1 minuut kan je al 10-0 achter staan!*

Een andere professional legt uit dat het opbouwen van vertrouwen een proces is, waarbij je rekening leert houden met de belevingswereld van jongvolwassenen:

*Vaak moet je aan het begin even bewijzen dat je bereid bent je voor hen in te zetten, zodat zij dat ook doen. Dat het duidelijk is dat er een wisselwerking is, geen eenzijdig getrek. Ik probeer ook vaak buiten kantoor af te spreken. Dan ga ik ga een stukje met ze lopen, of een frietje halen. We babbelen wat, dat helpt om die band te onderhouden. Dan*

---

<sup>117</sup> In de Reclassering het de vertrouwensband tussen toezichthouder en reclassant de werkaliantie. Onlangs gepubliceerd werk op basis van langdurig onderzoek bij Reclassering Nederland heeft uitgewezen dat die werkaliantie fundamenteel is voor de preventie van recidive. Zie Sturm 2022; Sturm et al. 2021.

*weet ik ook genoeg – ik hoef geen hele vragenlijst af te gaan. Natuurlijk moet ik soms wat harder zijn, daarom ben ik juist duidelijk naar ze. Dat respecteren ze. Dan weten ze namelijk wanneer het goed gaat en wanneer niet, en waar voor mij de grenzen liggen.*

In plaats dat de jongvolwassene eerst een stap naar voren moet doen en zich direct voegt naar de voorwaarden van het systeem – wat vanuit het motiveringsparadigma vaak aangenomen wordt – is het dus van belang als professional te laten zien dat je te vertrouwen bent en bereid bent je voor hen in te zetten. Dat zo'n insteek van belang is, benadrukt een ervaringsdeskundige:

*Als ik zo'n gast voor me kreeg die op kantoor de sleutels en telefoon op tafel had liggen en eigenlijk een riedeltje af zat te draaien in het 'gesprek', dan kregen ze niks van me. Jij behandelt mij als een nummer, okay, dan heb ik jou niks te vertellen.*

Door dus op ogenschijnlijk kleine manieren de werkroutine te verbreken, bouwen professionals vertrouwen op. Zoals een andere toezichthouder uitlegde, *"Ik ben altijd bereikbaar. Vaak beginnen de problemen vanaf 18 uur, niet tussen 9 en 17 uur. Als je om half 2 's nachts door je moeder uit huis wordt geschopt dan ben ik er om te bemiddelen."* Deze werkpraktijken – een afspraak buiten de deur, werken buiten de reguliere kantoortijden, openheid voor een korter of langer gesprek, een berichtje via WhatsApp of Instagram wanneer iemand de telefoon niet opneemt, of een belletje na een belangrijke persoonlijke gebeurtenis (zoals het behalen van een diploma door een dochtertje) – zijn stuk voor stuk *bridging practices*: werkpraktijken om de afstand tussen het normatieve kader en de belevingswereld van jongvolwassenen te overbruggen.

Deze *bridging practices* worden echter vaak onvoldoende gefaciliteerd vanuit de formele werkomgeving, omdat ze doorgaans buiten de formele werkprocessen vallen. Dit terwijl ze niet alleen cruciaal zijn voor het bouwen van vertrouwen tussen professional en jongvolwassene, maar ook de deur openen voor de invulling van "aansluiting" als een wisselwerking tussen de systeemwereld en de belevingswereld van de jongvolwassene. Het zijn werkpraktijken die, binnen een fundamenteel ongelijke werkrelatie (vaak zelfs een opgelegde relatie), ruimte voor erkenning en communicatie scheppen over de ongelijke sociaal-maatschappelijke positie van waaruit de jongvolwassene in aanraking met justitie door de stad en het systeem beweegt.

## **Epistemische ongelijkheid en diversiteit**

In de wisselwerking tussen de systeemwereld en de belevingswereld van jongvolwassenen werkt het systeem ongelijkheid verder in de hand door een sluipend en vaak onzichtbaar proces gebaseerd op *epistemische ongelijkheid*: ongelijkheden in het niveau van *kennis, begrip en taal* van de dominante systeemwereld. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 komt deze ongelijkheid onder andere in de Rechtbank naar voren. Zo legde een rechter uit: *"als je je niet kunt uitdrukken op de normatieve manier dan wordt het niet aangenomen."* Als je jouw kennis en ervaringen dus niet op een manier kan overdragen die door het systeem

‘gelezen’ kan worden, dan wegen ze simpelweg niet mee. Dit wil zeggen dat de systeemwereld bepaalde uitdrukkingen van kennis en ervaring privilegieert over andere uitdrukkingen van kennis en ervaring.

Dit proces is ook concreet terug te vinden buiten de Rechtbank, in de manier waarop gewerkt wordt met jongvolwassenen in de stad. Professionals lopen namelijk constant tegen de grenzen van de systeemwereld op. “*Sommige jongvolwassenen klappen dicht op kantoor,*” legt een toezichthouder uit, “*zoals de LVB groep, die moet je zeker niet in een spreekkamer zetten, dat werkt natuurlijk niet.*” Dat dit “natuurlijk” niet werkt heeft te maken met de manier waarop de omgeving ingericht is op de norm (niet-LVB), waardoor er extra stappen genomen moeten worden door professionals om de omgeving toegankelijk te maken voor de doelgroep (een *bridging practice*).

Dit geldt niet alleen voor jongvolwassenen met een licht-verstandelijke beperking, maar ook voor jongvolwassenen die op andere manieren moeite hebben om zich uit te drukken in de taal en omgangsvormen van het systeem. Bijvoorbeeld op basis van culturele verschillen. Zoals we in hoofdstuk 3 beschreven, is er bij de Rechtbank al langere tijd aandacht voor het feit dat culturele verschillen in de manier van het overdragen van kennis een negatief effect kunnen hebben op de uitkomsten van het strafproces. Zo is inmiddels bekend dat sociaal-cultureel bepaald gedrag zoals mimiek, oogcontact en toonzetting een impact hebben op de uitspraak, omdat ze impact hebben op de manier waarop de jongvolwassene van kleur begrepen wordt door de rechter.<sup>118</sup> Ook buiten de rechtbank worden bepaalde jongvolwassenen, zonder de tussenkomst van een professional die aansluiting probeert te zoeken, al snel als ‘tegendraads’, ‘dominant’, ‘te stil’ of ‘niet-meewerkend’ bestempeld. Dit kan grote gevolgen hebben, niet alleen omdat gevoelens van onbegrip het wantrouwen in het systeem (opnieuw) aan kunnen wakkeren, maar ook omdat sommige jongvolwassenen door de slechte aansluiting van de systeemwereld letterlijk zwaarder gestraft of langer onder toezicht gesteld worden.<sup>119</sup> De effecten hiervan beperken zich niet tot het strafrechtstelsel, maar spelen ook mee in het sociale domein.

### *Bridging practices: erkenning en begrip*

In het zorg- en sociale domein, hanteren sommige professionals *bridging practices* om kleurenbewust of cultuursensitief te werken. Het gaat hierbij in de basis om erkenning en begrip. Enerzijds pogen de werkpraktijken die daaruit voortvloeien tussen de systeemwereld en de belevingswereld van de jongvolwassene te *vertalen* (Bijvoorbeeld: hoe maak ik aan het systeem duidelijk dat deze jongvolwassene aan zichzelf aan het werken is, ondanks dat hij geen schuld bekend heeft? Of, hoe leg ik aan de jongvolwassene uit dat deze regel er is om hem te beschermen, in plaats van inperken?). Anderzijds kunnen ze ook fundamenteeler gaan om *omdenken* (Bijvoorbeeld: welke werkprocessen staan de ontwikkeling van deze

<sup>118</sup> Van Rossum, 2007. *Pro justitia* rapportages wegen hier zwaar in mee, zoals Van Oploo (2021) uitgebreid beschrijft.

<sup>119</sup> Bugnon, 2021; Van den Brink, 2022.

jongvolwassene in de weg? Hoe kunnen we die aanpassen; hoe kunnen we deze jongvolwassene bijvoorbeeld toch de ruimte geven zijn relatie met de gemeenschap te verbeteren, buiten de nadruk van het systeem op een schuldbekentenis?).

Het onderliggende begrip dat het moeilijker zal zijn voor jongvolwassenen van kleur en uit sociaaleconomisch achtergestelde milieus zich naar de dominante, hoogopgeleide, witte middenklasse werkcultuur te voegen, is vaak het grootst onder professionals van kleur en eerste generatie hoogopgeleiden, omdat zij zelf vaker tegen de grenzen en beperkingen van dit normatieve kader aanlopen. Het is doorgaans moeilijker voor professionals die gesocialiseerd zijn binnen die norm zich (continu) bewust te zijn van de manieren waarop de systeemwereld bepaalde uitdrukkingen privilegieert en daarmee doorwerkt in hun handelen en verwachtingen, zeker omdat dit het normatieve kader is waar anderen zich steevast geacht worden naar te voegen. Deze bewustwording zou echter ook niet de taak moeten zijn van individuele professionals, maar van een bredere, systemische verandering. Dit begint met de erkenning van wat er is. Zoals een professional het stelde:

*Veel dingen worden ontwikkeld vanuit een bepaalde norm. Maar die norm wordt niet altijd herkend en die norm sluit niet altijd aan. Wij vinden dat er meer aangevuld moet worden op wat er vanuit thuis uit wordt meegegeven in plaats van uitgewist en ingevuld. Niet alles wat niet is zoals jij gewend bent is per sé negatief. Ik zie wel dat hier nu meer aandacht voor is binnen het systeem, maar ik zie niet overal nog innovatie terug. Ik zie ook angst en ongemak. Als je kijkt naar het systeem, dan wil iedereen het graag goed doen, maar er is weinig ruimte voor eerlijkheid omdat er zoveel belangen aan zijn verbonden. Een open en eerlijk gesprek gaat over een stukje beleving en levenservaring. Dat gaat men steeds uit de weg.*

Toch is het systeem niet blind voor het gebrek aan aansluiting tussen de systeemwereld en belevingswereld van mensen in het systeem. Het Actiecentrum Veiligheid en Zorg onderzoekt sinds kort bijvoorbeeld de inzet van zogeheten “credible messengers” – jongerenwerkers, artiesten en ervaren professionals die vaak een sociaal-culturele affiniteit met en goede aansluiting hebben op wat er in de wijk speelt.<sup>120</sup> Tegelijk lopen deze professionals aan tegen de beperkingen van het systeem. Eén van hen, die tevens toezichthouder is, legt uit:

*De overheid [Gemeente, AcVZ] ziet dat we interventies nodig hebben die verder gaan dan alleen straffen. [...] Een leerkracht, buurtmoeder, jongerenwerker kunnen een situatie vaak beter inschatten. Zij kennen de jongeren los van dat ene delict. En dat zijn ook de mensen die kunnen inschatten welke nazorg de jongere nodig heeft en wie dat zou kunnen bieden. [...] Weet wie je naar zo'n huis stuurt. Een Marokkaans persoon voelt wanneer er een spanning is bij een ander Marokkaans persoon. De manier waarop de theepot naar links of rechts staat kan voor hen al van betekenis zijn. Daarom moet het personeelsbestand veel diverser. En dat gebrek komt ook voort uit ongelijkheid hè!*

<sup>120</sup> Zie Kaulingfreks (2022) voor een uitgebreid rapport over credible messengers en hun inzet.

Ook hier geldt dat daadwerkelijke aansluiting van de systeemwereld op de belevingswereld van jongvolwassenen systematische verandering vraagt. Bij diversiteit gaat het niet alleen om representatie ('dit is iemand die op je lijkt en je daarom (misschien) beter begrijpt'), maar ook om het creëren van ruimte voor andere manieren van werken en het aanpakken van problemen. Dat wil zeggen, voor systeemverandering. Zoals een andere credible messenger het stelde, "*We moeten kleur brengen aan de tafel, andere ervaringen en andere werkstijlen. De ambtenaar 2.0 is in de maak.*" Om die 'ambtenaar 2.0' inderdaad te faciliteren, is het zinloos om het personeelsbestand enkel instrumenteel diverser te maken om 'betere aansluiting' op de doelgroep te realiseren. Wanneer er in de onderliggende werkprocessen eigenlijk geen ruimte is of wordt gemaakt voor de kennis en ervaring van deze groep, zet je professionals van kleur namelijk klem in een vertaal-houdgreep, terwijl je de potentie voor transformatie (de 'ambtenaar 2.0') afknijpt.

## Randvoorwaarden

In de werkpraktijk lopen professionals, tot slot, vaak aan tegen structurele problemen die in de stad spelen en de frustratie van het niet kunnen garanderen of bewerkstelligen van randvoorwaarden voor volwaardige participatie. Het woningtekort is bijvoorbeeld voor veel organisaties die aan de zorg- en terugkeer kant zitten een groot probleem. Een stabiele leefomgeving is immers de basis van waaruit gewerkt kan worden. Niet iedereen heeft familie die voor opvang kan of wil zorgen. Maar het gaat niet alleen om het woningtekort: de beschikbaarheid van kinderopvang, lange wachtlijsten in de zorg en beperkte aansluiting van het aanbod op de vraag komen ook naar voren als een problemen.

Om in deze krapte te manoeuvreren, zet de professional vaak het eigen netwerk in als *bridging practice*. Zij willen immers niet het vertrouwen van de (langzaamaan gemotiveerd rakende) cliënt schaden, door niet eens aan de basis "*dingen geregeld te krijgen*". Men ziet tevens dat vooral kleine, nieuwe organisaties aan de sociale basis inspringen op de behoeften van de doelgroep en vaak een sterk vernieuwende impuls met zich mee dragen. De connectie met 'de wijk' of 'de samenleving' is daarentegen nagenoeg afwezig in de manier waarop de reguliere hulpverlening is ingericht (persoonsgericht, individueel), maar wordt door dit soort *grassroots* initiatieven juist heel concreet.

### *Financieringsstromen en verkokering*

Hieraan gerelateerd gaven zeker de helft van de professionals die wij spraken aan dat het door de Gemeente ingekochte zorgaanbod vaak weinig flexibel is. Daarnaast valt de jongvolwassen doelgroep nog te vaak tussen wal en schip en mist het aanbod voor deze groep aansluiting op hun belevingswereld. Terwijl de nadruk ligt op steeds jonger interveniëren, markeert juist deze levensfase een cruciale transitie naar volwassenheid, vooral voor jongvolwassenen die al in aanraking met politie of justitie zijn gekomen. Onderliggend wordt deze aansluiting dus bemoeilijkt door de aanbestedingspatronen vanuit de Gemeente: "*Een vernieuwingsimpuls ontbreekt door de huidige vorm van subsidiering,*" gaf een



professional uit het sociale domein aan. “*We werken met mensenlevens, we mogen elkaar niet als concurrenten zien. Daar moeten we gewoon vanaf stappen,*” zei een ander. “*Het aanbestedingssysteem zit verandering in de weg omdat het steevast de bekende weg beloont,*” zei weer een ander. Professionals roepen dat er meer ruimte moet komen om overbruggend en vraaggericht te kunnen werken.

Hoewel de Gemeente, en dan vooral de Stadsdelen, afhankelijk lijkt te zijn van *grassroots* initiatieven voor deze vernieuwingsimpuls en ze als een positieve ontwikkeling beschouwt, lijkt de Gemeente tegelijkertijd in haar aanbestedingspatroon steeds weer terug te vallen op de grote, vertrouwde partners. Vooral in het kader van veiligheid en diversiteit is dit nadelig en geeft de Gemeente gemengde signalen, zoals een professional aangaf:

*Het zou heel mooi als er een heldere visie komt en heldere targets vanuit de Gemeente. En een heldere manier om te toetsen of resultaten behaald worden. Als het doel enkel is om te scoren en om het goed te doen, dan laat heel weinig ruimte voor het omarmen van discomfort om de nodige veranderingen te maken. Er wordt namelijk wel gezegd van de sleutel ligt bij de doelgroep, maar er wordt niet genoeg ruimte gegeven voor doelgroepbereik als je kijkt naar de verdeling binnen de aanbestedingen.*

Om systeemverandering in te bedden en kracht te geven, is het dus ook nodig om te kijken naar de manier waarop financieringsstromen verandering in de weg staan en waarop verantwoordelijkheid genomen kan worden voor de structurele ongelijkheid in de beschikbaarheid van hulpbronnen. Ook hier blijft het van belang over de verschillende ‘kokers’ heen te kijken van waaruit in de Gemeente gewerkt wordt, om van elkaar te leren en te identificeren waar en hoe vernieuwingsimpulsen al in de stad, aan de basis, gaande zijn om deze te helpen faciliteren.

# Conclusies & Aanbevelingen

Vanuit jarenlang en wereldwijd onderzoek is bekend dat de manier waarop strafrechtssystemen werken – van voor tot achterkant – ongelijkheid in de stad onbedoeld in stand kan houden of zelfs kan vergroten. Dit zien wij ook in ons onderzoek terug. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in *de manieren waarop* verschillende vormen van ongelijkheid voor jongvolwassen Amsterdammers, die met justitie in aanraking komen, tot uiting komen en opstapelen (cumuleren) over levensfasen en sociale domeinen heen. Met dit onderzoek probeerden wij daarom te begrijpen *hoe het strafrechtstelsel zich tot stedelijke ongelijkheid in Amsterdam verhoudt*.

In dit laatste hoofdstuk vatten wij de hoofdbevindingen van ons onderzoek samen, zoals deze in de voorgaande hoofdstukken uiteengezet zijn. Deze bevindingen geven richting aan de aanbevelingen, die gelezen kunnen worden als aanzet tot de benodigde systeemverandering om de versterkende werking van het strafrecht op ongelijkheid in de samenleving om te draaien.

## **Ten aanzien van het *gemeentelijke beleid* rondom *criminaliteitsbestrijding en ongelijkheid* (hoofdstuk 1), signaleren we de volgende aandachtspunten:**

- ❖ Twee belangrijke organisatorische paradigma's liggen ten grondslag aan het Amsterdamse beleid op het gebied van criminaliteitsbestrijding en het bredere Nederlandse strafrechtstelsel: het welvaartsparadigma en het neoliberale paradigma. Binnen het *welvaartsparadigma* is een prominente rol weggelegd voor de overheid als hoeder van de samenleving. Ondanks dat dit goedbedoeld ingestoken is, werkt veel van dit beleid in de uitvoering vaak paternalistisch: er wordt amper aan de 'kwetsbare' zelf gevraagd wat die wil. In plaats daarvan wordt dit door de overheid ingevuld.
- ❖ *Neoliberaal beleid* legt daarentegen de nadruk op individuele verantwoordelijkheid. De overheid moet hierbij zo klein mogelijk blijven en het individu zo min mogelijk in de weg staan. Mensen die geen eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen, moeten 'geactiveerd' worden. Daarbij moeten ze, om hulp van de overheid te ontvangen, laten zien dat ze verantwoordelijkheid *willen* nemen en gemotiveerd zijn hun 'leven op de rails' te krijgen. Doen ze dat niet, dan mogen ze geen aanspraak maken op de selectieve sociale programma's die de overheid biedt. Ook onder dit paradigma worden de spelregels dus grotendeels door de overheid bepaald en vindt er geen wezenlijk gesprek plaats tussen de (neoliberale) overheid en de burger die 'geactiveerd' of 'gemotiveerd' moet worden.

- ❖ Uit de analyse van het gemeentelijke beleid wordt duidelijk hoe de verbintenis tussen *zorg en veiligheid* problematisch kan worden wanneer veiligheid de zorg ‘ver-beveiligt’ – wat wil zeggen dat de logica van het negatieve veiligheidsdenken (in termen van een ‘risicomijdende’ insteek, ‘controle’ en ‘repressie’) in de zorgverlening komt te overheersen.
- ❖ Het gemeentelijke beleid gericht op “kwetsbare” groepen/wijken en het “weerbaar maken” van de stad stelt criminaliteitsbestrijding centraal. Ondanks dat kwetsbaarheid duidelijk een structureel component heeft, worden *ongelijkheid* noch *gelijkheid* in het beleid genoemd als uitgangspunten voor het “weerbaar maken” van deze groepen of wijken. *Systematische ongelijkheden worden hiermee omgezet in (criminele) kwetsbaarheden*, die op persoonlijk of wijk-gerelateerd niveau, in plaats van als maatschappelijke of politieke problemen aangepakt moeten worden. Een systeemgericht perspectief ontbreekt daarmee, omdat de systemen die de kwetsbaarheden in stand houden niet benoemd worden.
- ❖ De kans op contact met het strafrechtstelsel en welk pad een jongvolwassene vervolgens bewandelt in dit systeem hangt niet alleen samen met de ‘kwetsbaarheid’ van de persoon. Dit is ook afhankelijk van de manier waarop verschillende structurele individuele factoren zoals leeftijd, gender en etniciteit in de systemische context worden *gezien en hoe ernaar wordt gehandeld*. De beleidsstukken benoemen dit probleem niet en gebruiken ongedefinieerde termen, groepen en locaties (“bepaalde groepen”, “bepaalde wijken”), terwijl er niet wordt gesproken over de manier waarop er naar huidskleur, culturele identiteit en nationaliteit of migratieachtergrond gehandeld wordt. Dit wordt ook wel *kleurenblind beleid* genoemd, omdat het zegt neutraal te zijn, maar zich in de praktijk vertaalt naar een duidelijk gekleurde uitkomst (46,2% van de Nederlandse gevangenispopulatie heeft een ‘niet-westerse migratieachtergrond’, tegenover 14,8% van de samenleving). Kwetsbare jongvolwassenen van kleur ervaren hierdoor een specifieke focus op zichzelf, terwijl er in het beleid geen ruimte is voor hun specifieke ervaringen.
- ❖ Hier komt bij dat het beleid en haar onderliggende paradigma’s (zowel gemeente als strafrecht) vanuit een hoogopgeleid, wit, middenklasse normatief kader opgezet is. Bestuurders bij de gemeente en professionals van de rechtelijke macht zijn geen afspiegeling van de stad: zij (over)vertegenwoordigen de witte middenklasse niet alleen letterlijk, maar ook in de vorm van aansluiting op de normatieve paradigma’s van het systeem.

Deze onderliggende processen houden, via de inrichting van het systeem en criminaliteitsbeleid, onbedoeld de opeenstapeling van ongelijkheden in stand, waar jongvolwassenen op meerdere levensdomeinen en over verschillende levensfasen heen mee te maken krijgen. Hierdoor blijven we spreekwoordelijk ‘dweilen met de kraan open’ zonder het normatieve kader te bevragen.



## Aanbevelingen:

- Besteed in criminaliteitsbeleid aandacht aan structurele ongelijkheid, vooral in het kader van het ‘weerbaar maken’ van kwetsbare groepen.
- Hiervoor is het nodig om expliciet een koppeling te maken tussen de *bestrijding van criminaliteit* en de *bevordering van kansengelijkheid*. Vanuit een systeemgericht en intersectioneel perspectief zijn hiertoe twee stappen nodig, die wij aanbevelen omdat ze nog niet (of niet altijd) genomen worden:
  - a. Ten eerste, is het nodig de manier waarop het leven in de stad *door de jongvolwassenen die in aanraking komen met politie of justitie zelf* ervaren wordt (nog) beter te begrijpen en serieus te nemen. Op dit moment is daar veel goodwill, openheid en aandacht voor. Er wordt echter nog steeds te veel óver en vóór in plaats van mét jongvolwassenen gesproken, in hun ervaring.
  - b. Ten tweede is het van belang te erkennen dat deze ervaring niet losgezien kan worden van de manier waarop *gehandeld wordt* naar de intersectie van verschillende structurele individuele eigenschappen (zoals leeftijd, gender, etnische achtergrond, psychische gesteldheid, sociaaleconomische en geografische locatie) door professionals en instellingen die de macht hebben om systeemverandering teweeg te brengen. Dat wil zeggen dat actoren en instellingen *binnen het systeem* kritisch en kleurenbewust zouden moeten kijken naar de manier waarop het beleid dat zij uitvoeren is ingestoken (*benadering*) en in de praktijk uitpakt (*outcomes*).
- Dit betekent aandacht voor etnisch profileren en institutioneel racisme in de uitvoering *en* inrichting van beleid. Systeemgericht beleid is nodig om structurele ongelijkheden in de uitwerking van criminaliteitsbestrijding actief tegen te gaan. Het is aantrekkelijk om de preventie van criminaliteit steeds jonger in te steken. Pas hierbij op dat het veiligheidsparadigma niet overheerst, waardoor interventies als criminaliserend en surveillerend worden ervaren (zoals ervaringen met de Top400 uitwijzen). Verlies hierbij ook de oudere doelgroep niet uit het oog. Jongvolwassenen hebben programma’s nodig die zich expliciet op hun levensfase richten. Het is voor hen niet “te laat”, zoals de indruk gewekt wordt, ze hebben simpelweg andere vormen van ondersteuning nodig. Bovendien is preventie vanzelfsprekend cruciaal, maar is de realiteit ook dat sommige mensen langdurig ondersteuning nodig hebben op verschillende levensdomeinen.

## **In de manier waarop de stad en detentie, als zwaarste middel van het strafrechtssysteem, zich tot elkaar verhouden (hoofdstuk 2), signaleren wij dat:**

- ❖ De sluiting van alle Amsterdamse huizen van bewaring, penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinstellingen (met als uitzondering een kleinschalige voorziening in Nieuw-West) een directe impact heeft gehad op de aansluiting van jongvolwassenen in detentie op diensten in de stad.

- ❖ Detentie kan, ook in relatief korte tijd (enkele weken of maanden), een snelle accumulatie van negatieve effecten op de sociale positie van jongvolwassenen betekenen (verlies inkomen/werk, studie, woning, etc.). Nog buiten het stigma

dat met detentie samenhangt, versterkt detentie hiermee detentie ongelijkheid in onze samenleving.

- ❖ Dit effect wordt verder vergroot doordat deze opeenstapeling de jongvolwassenen met een reeds 'kwetsbare' positie het hardste raakt. Simpel gezegd: hoe kwetsbaarder de positie van een jongvolwassene, hoe harder detentie degene zal raken en hoe moeilijker het zal zijn om terug te krabbelen na detentie.
- ❖ Kwetsbaarheid heeft in deze zin onder andere betrekking op de beschikbaarheid van sociale diensten (zoals een sociale huurwoning of schuldhulpverlening) – hoe afhankelijker je daarvan bent, hoe kwetsbaarder, want dan hangt jou re-integratie samen met de beschikbaarheid van die diensten. Veel jongvolwassenen die in aanraking met justitie komen zijn afhankelijk van dergelijke sociale diensten en zitten misschien al in een hulpverleningstraject bekostigd vanuit de gemeente, zoals schuldhulp of jeugdzorg. Tijdens detentie wordt dit doorgaans allemaal voor een (korte) tijd onderbroken, waardoor het vervolgens allemaal weer opnieuw opgestart moet worden. Omdat de meeste jongvolwassenen enkele weken of maanden in plaats van jaren vastzitten, ervaren professionals dat zij constant "pleisters aan het plakken en aan het repareren zijn", wat ontzettend veel geld, tijd en inspanning kost.
- ❖ Jongvolwassenen van kleur met een kwetsbare sociaaleconomische positie lopen een grotere kans verdacht en/of opgepakt te worden dan witte jongvolwassenen. Deze trend zet zich door in detentie, waar zij een grotere kans lopen om tijdens de voorgeleiding in voorlopige hechtenis gehouden te worden en daarmee weer een grotere kans lopen op een (tevens zwaardere) veroordeling. Zoals hierboven toegelicht kan vrijheidsbeneming vervolgens (zowel in de vorm van voorlopige hechtenis en als strafmaatregel) een zwaar negatief effect hebben op iemands sociale positie en daarmee samenhangende kansen en mogelijkheden. Met andere woorden, er ontstaat vanaf het moment van aanhouding al snel een neerwaartse spiraal waarbij sociaaleconomische en etnische ongelijkheden in het veiligheidsdomein cumuleren. De uitkomsten van dit proces hebben vervolgens een negatief spillover effect op de domeinen werk/inkomen, opleiding en zorg/gezondheid, waardoor ongelijkheden zich verder opstapelen.

Bij elkaar genomen toont dit hoe het gemeentelijke beleid, gericht op het versterken van de maatschappelijke positie van 'kwetsbare' mensen, doorkruist wordt door het strafrechtproces. In deze interactie tussen het strafrecht en de stad kan ongelijkheid zelfs versterkt worden. Intussen worden jongvolwassenen letterlijk losgewrikt uit de stad, omdat zij enkel buiten de Gemeente Amsterdam in detentie kunnen zitten (m.u.v. de kleine groep jongvolwassenen die onder strikte voorwaarden in de kleinschalige voorziening geplaatst kan worden).

## Aanbevelingen:

- Breng het strafrecht dichterbij de stad. Niet alleen in de vorm van detentie, maar ook in de vorm van herstelgerichte, maatschappelijke samenwerkingen.
- De kleinschalige voorziening justitiële jeugd (KVJJ) en de Buurtrechter in de Venserpolder zijn goede voorbeelden van samenwerkingen waarin een (helende) verbinding met de gemeenschap centraal staat. Deze zijn echter beperkt in hun bereik en mogen doorgaans juist niet de meest kwetsbare ('zware') doelgroepen behandelen.
- Uit dergelijke initiatieven kunnen belangrijke lessen geleerd worden over de mogelijkheden (en potentiële valkuilen) die zo'n nauwere relatie tussen het strafrecht en de stad biedt.
- Dergelijke voorzieningen opereren doorgaans buiten de gebaande paden. Hierin schuilt het risico dat dit soort initiatieven extra druk ervaren vanuit het dominante systeem om zich naar diens normen, regels, en werkprocessen te voegen. Vaak permitteren ze zich daarom weinig risico's, of worden ze slechts voor beperkte subgroepen beschikbaar gemaakt, in plaats van dat het systeem zich als geheel meer flexibel toont en van binnenuit ruimte maakt voor structurele verandering. Kijk waar en hoe zowel een uitbreiding als een verdieping van dergelijk initiatieven zou kunnen plaatsvinden. Betrek hierbij ook de lokale gemeenschap.
- Een ingrijpendere, bredere systeemverandering is nodig om de doorwerking van etnische en sociaaleconomische ongelijkheden via detentie tegen te gaan. Bevindingen uit de volgende twee hoofdstukken bieden hiervoor aanknopingspunten.

### ***Binnen de weging en besluitvorming rondom 'de persoon van de verdachte' (hoofdstuk 3), komen de volgende aandachtspunten naar voren:***

- ❖ Binnen het strafrechtproces staat 'de persoon van de verdachte' centraal. In de strafrechtketen worden de omstandigheden en persoonlijke problematiek van de jongvolwassene in kaart gebracht om zo tot een passend oordeel en uitspraak te komen. Op deze manier is er maatwerk mogelijk: er wordt aansluiting gezocht tussen de individuele kenmerken van de jongvolwassene en een bepaalde aanpak. Hoewel een succesvolle aansluiting de effectiviteit van strafrecht in principe kan vergroten, kan de manier waarop het strafrechtssysteem een beeld vormt over een jongvolwassene ook ongelijkheid in de hand werken.

- ❖ Het beeld dat in het strafrechtstelsel over een jongvolwassene wordt gevormd bestaat namelijk zowel uit individuele (e.g. intellectuele en sociaal-emotionele vaardigheden) als contextuele factoren (e.g. gezinssituatie, netwerk, woonsituatie). Deze contextuele factoren hangen samen met crimineel gedrag, maar zijn ook een indicatie van de sociaal maatschappelijke positie van een jongvolwassene. Deze positie is door sociale, culturele, en politieke processen gevormd. In het strafrecht worden deze maatschappelijke factoren vervolgens geschaard onder de noemer van ‘de persoon van de verdachte’. Hiermee *krijgen culturele, politieke, en sociologische aspecten van veiligheid een sterk individueel karakter* en hebben ze een bepalende werking binnen het strafrechtproces.
- ❖ Bij jongvolwassenen tot 23 jaar kunnen het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht flexibel worden toegepast (via het adolescentenstrafrecht, ASR). Dit is een keuze die bepalend kan zijn voor de mogelijkheden die een jongvolwassene aangereikt krijgt om een positie in onze maatschappij te verwerven. In ons onderzoek valt op dat bij de afweging om jeugd of volwassenenstrafrecht toe te passen de term “uitontwikkeld” vaak wordt gebruikt. In de praktijk bestaat echter geen eenduidige definitie van dit begrip, wat ruimte laat voor subjectieve bias. Bovendien geldt ook hier dat de sociaal maatschappelijke positie meegewogen wordt: contextuele factoren als woning en werk worden gebruikt als een indicatie dat een jongvolwassene al minder “maakbaar” zou zijn. Het verder operationaliseren van termen zoals “uitontwikkeld” zal daarom essentieel zijn in het tegengaan van de versterkende werking van het strafrecht op ongelijkheid onder jongvolwassenen die met justitie in aanraking komen. Praktijkprofessionals en wetenschappers pleiten er verder voor jongvolwassenen te berechten middels “het jeugdstrafrecht, tenzij...” Alle jongvolwassenen tussen de 18 en 23 jaar zijn immers nog volop in ontwikkeling.
- ❖ Ook hier kunnen (on)bedoelde associaties met sociaaleconomische achtergrond en etniciteit uiteindelijk invloed kunnen hebben op het advies dat door instanties, die werken met bepaalde gestandaardiseerde vragenlijsten, aan het begin van het strafrechtproces geven. Binnen de “*eigen klinische blik*” kan dus ook een subjectieve bias van invloed zijn op risicotaxatie en veroordeling. Gezien binnen het strafrecht een bepaalde paradigma’s over veiligheid en maakbaarheid overheersen (gevormd vanuit de witte, westerse middenklasse) werkt dit etnische ongelijkheid in de hand.

## Aanbevelingen:

- Gezien het belang van de keuze ASR of niet – deze kan bepalend zijn voor welke hulpbronnen een jongvolwassene aangereikt krijgt om een positie in onze maatschappij te verwerven – dienen de criteria en het selectieproces zeer zorgvuldig uitgewerkt te zijn. Dit lijkt in de huidige praktijk nog niet het geval. De criteria voor ASR dienen verder uitgewerkt te worden, meer in lijn met een expliciete definitie van ‘onvoltooide’ ontwikkeling,<sup>121</sup> met aandacht voor verschillende culturele en sociale invullingen van ‘volwassenheid’.

---

<sup>121</sup> Zie Spanjaard et al., 2020.

- Ga uit van “ja, tenzij...” in plaats van “nee, tenzij...” bij de afweging tot ASR. Dit heeft vergaande implicaties, en betekent onder andere dat er in jeugd detentie nog meer ruimte (letterlijk, maar ook pedagogisch) moet komen voor de ‘oudere’, zelfstandigere doelgroep.
- Om ervoor te zorgen dat iemands sociaal-maatschappelijke positie minder sterk doorwerkt in het strafproces, moet kritisch gekeken worden naar *hoe* en op *welke momenten* risicotaxatie instrumenten sociaal-maatschappelijke en psychologische kenmerken samentrekken. Hoe kan er binnen deze instrumenten ruimte gemaakt worden voor de structurele, circulaire processen waaraan jongvolwassenen onderhevig zijn?
- Deelnemers aan ons onderzoek noemen meer “maatwerk” als mogelijke oplossing voor de expliciet en impliciete waardeoordelen binnen het strafrechtproces. Toch is maatwerk geen wondermiddel: wat onderbelicht blijft is dat het beeld rondom de persoon van de verdachte samenhangt met diens sociaal maatschappelijke positie en dus met de ongelijkheid die daarin tot uiting komt. Aansluitend bij voorgaand punt, vraagt dit een blik voorbij de lineaire en individuele werking van het strafrechtstelsel om de structurele circulaire processen die zich voor, door en na het systeem afspelen te belichten en beïnvloeden.

### **Tot slot, in de aansluiting tussen de systeemwereld en belevingswereld van jongvolwassenen (hoofdstuk 4), signaleren wij de volgende aandachtspunten:**

- ❖ Het systeem is vanuit haar normatieve kaders en paradigma’s gewend om ‘over’ en ‘voor’ in plaats van ‘met’ jongvolwassenen te beslissen. In de praktijk zien we dat organisatie binnen het zorg- en strafrechtstelsel reeds beogen “naast” in plaats van “tegenover” jongvolwassenen te staan, om de kloof tussen hen en het systeem te helpen dichten of overbruggen. Tegelijkertijd werken veel organisaties op basis van motivering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid (activeringsprincipe). Dit maakt het ontvangen van zorg en ondersteuning voorwaardelijk: je kan geholpen worden *mits* je aan X of Y voorwaarden voldoet, *mits* je mij laat zien dat je het wilt en *mits* je het vervolgens op *mijn* manier doet.
- ❖ Dit betekent dat *agency* binnen dit systeem structureel ingekaderd wordt. Terwijl *agency* wordt ingekaderd, wordt echter wel van het systeem verwacht dat jongvolwassenen motivatie tonen om hun leven te veranderen en daarvoor verantwoordelijkheid nemen. Maar zonder ruimte voor *agency*, voor een stukje eigen zeggenschap, zijn motivatie en eigen verantwoordelijkheid een lege huls. Bovendien ontbreekt juist in de adolescentie en jongvolwassen fase een intrinsieke motivatie om zich binnen het normatieve kader te bewegen – zich afzetten tegen de normatieve kaders is in deze leeftijdsfase heel gewoon (ook op niet wet-overtredende manieren). In deze periode van ontwikkeling, is het dus extra van belang dat jongvolwassenen de ruimte blijven krijgen om te ontdekken wat voor hen belangrijk is en tegelijk de tools aangereikt krijgen (of de mogelijkheid aanleren deze te verwerven) om op die manier hun toekomstperspectief te realiseren.



- ❖ Dit vraagt hiernaast maatschappelijke, politieke en bureaucratische bereidheid tot het nemen van risico's. Eén van de achterliggende redenen dat een sterke inzet op agency namelijk vaak uit de weg gegaan wordt, is de angst dat dit kan leiden tot fouten. Het reflecteert immers slecht op het systeem of de organisatie, wanneer hun cliënten 'de fout in gaan'. Goed leren vallen en opstaan is echter ook een belangrijk deel van het leerproces. Binnen het systeem, zou daarom niet alleen ruimte voor positieve agency en eigen keuzes (en fouten daarin) gemaakt moeten worden, maar ook voor teleurstelling en negatieve gevoelens. Agency behelst immers ook de capaciteit om met tegenslagen om te gaan. Vanuit een paternalistisch, risicomijdend paradigma wordt die agency door het systeem echter ingeperkt. In brede zin, staat het niet alleen de ontplooiing van jongvolwassenen, maar ook systeemverandering in de weg. Het is namelijk lastig om grote veranderingen te omarmen, zonder de bijbehorende (grote) risico's te nemen
- ❖ In de praktijk, ontwikkelen professionals allerlei *bridging practices*: werkpraktijken die een brug slaan tussen de belevingswereld van jongvolwassenen en de systeemwereld, veelal om ruimte te maken voor agency en vertrouwen door de ongelijke ervaring van de systeemwereld te erkennen. Deze *bridging practices* geven richting aan de benodigde systeemverandering, maar worden vaak niet of onvoldoende gefaciliteerd vanuit de formele werkomgeving, omdat ze doorgaans buiten de formele werkprocessen vallen. Dit terwijl ze niet alleen cruciaal zijn voor het bouwen van vertrouwen tussen professional en jongvolwassene, maar ook de deur openen voor de invulling van "aansluiting" als een wisselwerking tussen de systeemwereld en de belevingswereld van de jongvolwassene.

## Aanbevelingen:

- Het is nodig om veel sterker *met* in plaats van *over* of *voor* jongvolwassenen te beslissen. Dit faciliteert hun agency en werkt motiverend. Op dit moment zijn de meeste processen waaraan jongvolwassenen, vanuit een gedwongen kader, deelnemen 'top-down' ingestoken. Gezien het gedwongen karakter lijkt dit logisch, maar dat hoeft niet zo te zijn – ook binnen een gedwongen kader kan er ruimte gemaakt worden voor de wensen en behoeften van de jongvolwassene, om hun ontwikkeling positief te bevorderen (en maatschappelijk te herstellen).
- Faciliteer waar mogelijk de *bridging practices* die professionals en hulpverleners in de praktijk inzetten om aansluiting te bewerkstelligen. Deze vormen aanknopingspunten waar veranderingen in de werkprocessen en -cultuur nodig zijn om beter met de doelgroep samen te werken. Het is hierbij cruciaal dat het systeem daadwerkelijk ruimte maakt in de onderliggende paradigma en werkprocessen voor de diverse kennis en ervaring van mensen die met het stafrecht in aanraking komen.
- In bredere zin, kunnen van professionals en instantie geen wonderen verwacht worden wanneer niet aan de randvoorwaarden voor volwaardige participatie voldaan kan worden. Het woningtekort, wachtlijsten in de zorg en bij de kinderopvang, en discriminatie in sollicitatieprocedures zijn allemaal issues die

jongvolwassenen met een strafblad parten kunnen spelen bij hun re-integratie. Daarvoor is bredere aandacht en samenwerking nodig.

- Voorkom als Gemeente het afgeven van dubbele signalen. Enerzijds wordt de innovatie aan de *grassroots* bewonderd en aangemoedigd, omdat dergelijke initiatieven aan de sociale basis vaak beter aansluiten op de doelgroep. Anderzijds worden deze initiatieven in aanbestedingen onvoldoende ondersteund. Zorg ervoor dat helder wordt waar, wanneer en hoe dergelijke initiatieven volwaardig en duurzaam mee kunnen en mogen draaien, om aansluiting en innovatie te bevorderen.

## Ongelijkheid omdenken: een alliantie voor reflectie, actie en samenwerking

Ongelijkheid centraal stellen vergt omdenken. Niets minder dan een *paradigm-shift* is nodig om ongelijkheid écht voorop te stellen. Het huidige strafrechtstelsel en daarmee samenhangende interventies in de stad zijn er namelijk niet op ingericht om ongelijkheid tegen te gaan, terwijl ze duidelijk ongelijkheid genereren. Het gemeentelijke beleid dat zich richt op de bestrijding van criminaliteit (en zorg draagt voor zowel preventie, behandeling en terugkeer), is door een sterke verkokering er niet op ingericht om deze cumulatief ongelijke werking tegen te gaan. De taak voor *damage control* komt vervolgens vooral te liggen bij de zorg, reclasseringsorganisaties en het sociale domein. De onderliggende, organisatorische paradigma's die ten grondslag liggen aan dit gehele systeem, werken door in de manier waarop over al dan niet over ongelijkheid wordt nagedacht. Veelal wordt structurele, stedelijke ongelijkheid hierbij geïndividualiseerd en de samenleving buitenspel gezet. Tegelijkertijd is er veel animo om dit complexe vraagstuk op te pakken, werken professionals hard om aansluiting op de doelgroep te realiseren en is er een hele waaier aan werkpraktijken op het gebied van samenwerking zowel met de doelgroep als over 'kokers' heen.

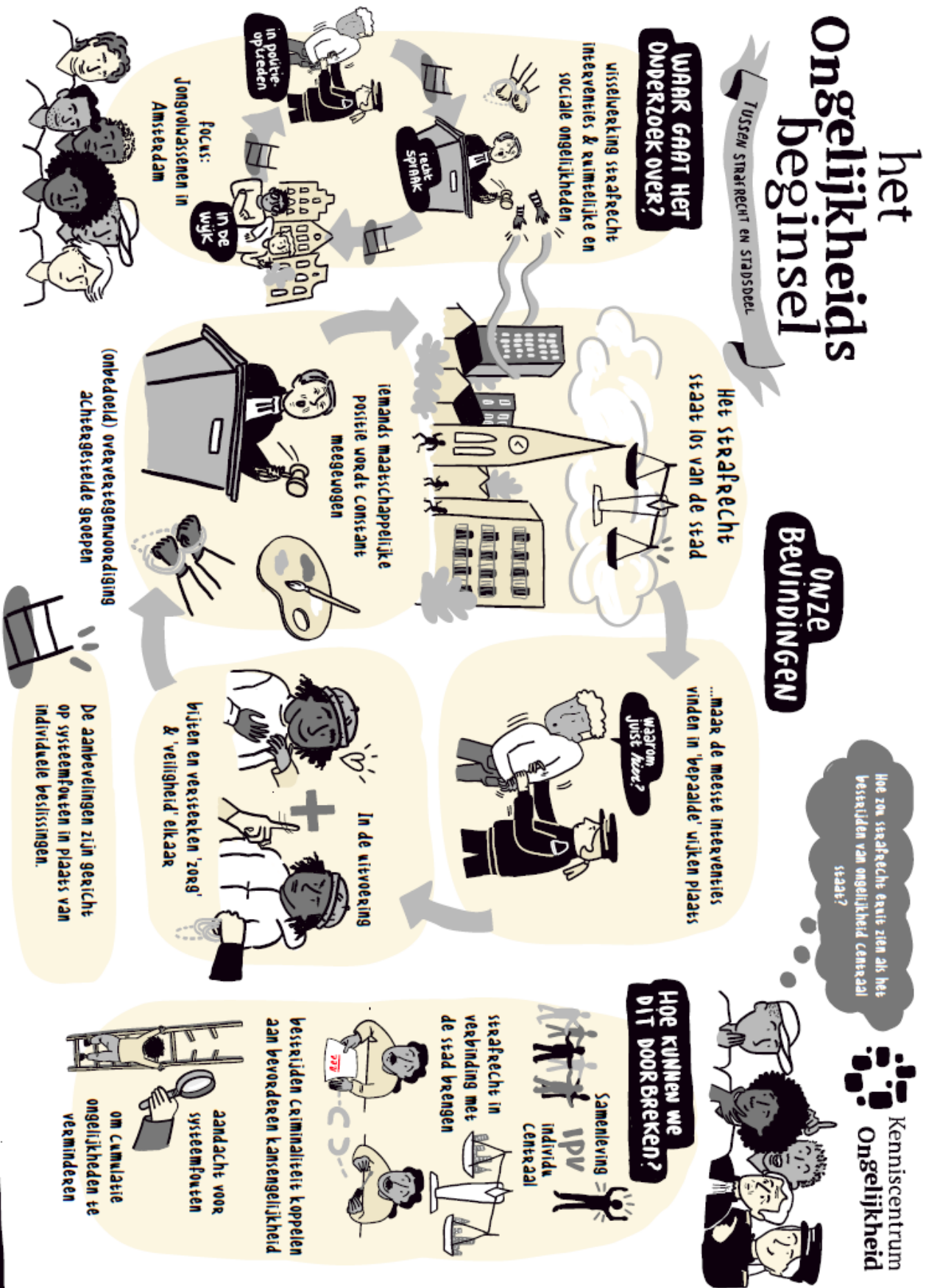
Om met elkaar en binnen de verschillende organisaties tot oplossingen te komen, is het nodig om samen *om te denken*. Wat kunnen we doen om ongelijkheid, of beter gezegd het bevorderen van gelijkheid, centraal te stellen? Systeemverandering vraagt om samenwerking van organisaties binnen en buiten het systeem. Alleen door vanuit alle betrokken perspectieven het systeem te belichten kan verandering gerealiseerd worden. Er zijn in Amsterdam verschillende organisaties en mensen die voor systeemverandering vechten, meedenken en zich in willen zetten voor alternatieven. Doe jij ook mee?

### Een alliantie voor systeemverandering

*Het Ongelijkheidsbeginsel: Tussen Strafrecht en Stadsdeel*  
[ongelijkheidsbeginsel@gmail.com](mailto:ongelijkheidsbeginsel@gmail.com)



Visuele samenvatting van dit onderzoek door *VisueelTjes*.



## Bronnen

### Academische bibliografie

Alves, J.A. 2016. 'Blood in Reasoning': State Violence, Contested Territories and Black Criminal Agency in Urban Brazil. *Journal of Latin American studies*, 48(1), 61-87.

Bezemer, W. & A. Leerkes. 2021. *Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskans en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland*. Rotterdam: Politiewetenschap, No. 123.

Bing, L., B. Pettit & I. Slavinski. 2022. Incomparable Punishments: How Economic Inequality Contributes to the Disparate Impact of Legal Fines and Fees. *Russell Sage Foundation journal of the social sciences*, 8(2), 118-136.

Boon, A., M. van Dorp & S. de Boer. 2018. Oververtegenwoordiging van jongeren met een migratieachtergrond in de strafrechtketen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(3), <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060003001>

Bovens, M.A.P. 2006. Cultuur als verweer: Een rechtspolitieke verkenning. In: *Multiculturaliteit in de strafrechtspleging*, Boom juridisch, pp. 137-150.

Bugnon, G. 2021. *Governing Delinquency through Freedom: Control, Rehabilitation and Desistance*. London: Routledge.

Çankaya, S. 2020. Geopolicing Race, Gender, and Class: How the Police Immobilise Urban Allochthones. *Antipode*, 52(3), 702-721.

Çankaya, S. & P. Mepschen. 2019. Facing racism: Discomfort, innocence and the liberal peripheralisation of race in the Netherlands. *Social anthropology*, 27(4), 626-640.

Carlen, Pat. 1988. *Women, Crime, and Poverty*. Open University Press.

Castillo, P.A., & D. Mallard. 2012. Preventing Cross-Cultural Bias in Deception Judgments: The Role of Expectancies About Nonverbal Behavior. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 43(6), 967-978.

Caulum, M.S. 2007. Postadolescent brain development: A disconnect between neuro-science, emerging adults, and the corrections system. *Wisconsin Law Review*, 3, 729-758.

Crenshaw, K. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, (1), Art. 8. <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

Daems, T., A. Pemberton, S. Pleysier & D. van Daele (eds). 2023. *Strafrechtelijk beleid in een vergelijkend perspectief: Een blik op de Lage Landen*. Antwerpen: Boom juridisch Antwerpen.

Emirbayer, M. & A. Mische. 1998. What is Agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962-1023.

Foote Whyte, W. 1943. *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago: University of Chicago Press.

Franke, H. 2020 (1990). *Twee eeuwen gevangen: Misdaad en straf in Nederland*. Boom criminologie. Heruitgave i.s.m. Jolande uit Beijerse en Miranda Boone.

- Gaitán-Rossi, P. & C. Velázquez Guadarrama. 2021. A systematic literature review of the mechanisms linking crime and poverty. *Convergencia*, 28, 1-25.
- Gilbert, P. R. & J. Sklair. 2018. Ethnographic engagements with global elites. *Focaal*, (81), 1-15.
- Goffman, E. 1961. *Asylums: the social situation of mental patients*. London: Penguin Books.
- Goffman, A. 2014. *On the Run: Fugitive Life in an American City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hällsten, M., R. Szulkin & J. Sarnecki. Crime as a Price of Inequality? The Gap in Registered Crime between Childhood Immigrants, Children of Immigrants and Children of Native Swedes. *British Journal of Criminology*, 53(3), 456-481.
- Harder, T., E. A. Zijlstra & D. Beltman. 2023. *De noodzaak om schade te voorkomen bij jongeren van 18+ die de residentiele jeugdhulp moeten verlaten: Een interdisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Heimer, K. 2019. Inequalities and crime. *Criminology*, 57(3), 377-394.
- Jeursen, T.J. 2021. 'Problemen? Wij zijn het probleem'. *Sociale Vraagstukken*, <https://www.socialevraagstukken.nl/problemen-wij-zijn-het-probleem/>
- Leerkes, A. & W. Bezemer. 2018. Etnische ongelijkheid in de strafrechtketen is een blinde vlek. *Sociale Vraagstukken*, <https://www.socialevraagstukken.nl/etnische-ongelijkheid-in-de-strafrechtketen-is-een-blinde-vlek/>.
- Leverentz, A. 2022. *Intersecting Lives: How Place Shapes Reentry*. Berkeley: University of California Press.
- Loeber, R. & D.P. Farrington (eds). 2012. *From juvenile delinquency to adult crime: Criminal careers, justice policy, and prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahony, S. 2018. *Searching for a better life: Growing up in the slums of Bangkok*. Oxford: Berghahn.
- Mascini, P., I. van Oorschot, D. Weenink en G. Schippers. 2016. Understanding judges' choices of sentences types as interpretative work: an explorative study in a Dutch police court. *Recht der Werkelijkheid*, 37(1), 32-49.
- Matsuda, M.J. 1997. *Where is your body? And Other Essays on Race, Gender and the Law*. New York: Beacon Press.
- Mutsaers, P. 2014. An ethnographic study of the policing of internal borders in the Netherlands: Synergies between criminology and anthropology. *British Journal of Criminology*, 54(5), 831-848.
- Muurling, S. & E. Walhout. 2021. Criminal Life Courses in Context. *Historical life course studies*, 10, 30-33.
- Oudenampsen, M. 2022. Neoliberal sermons: European Christian democracy and neoliberal governmentality. *Economy and society*, 51(2), 330-352.
- Pager, D. 2003. The Mark of a Criminal Record. *The American journal of sociology*, 108(5), 937-975.
- Rawls, J. 1999 (1971). *A Theory of Justice*, revised edition. Cambridge: Harvard University Press.

Reynolds, M. 1996. From gangs to gangsters: How American sociology organized crime, 1918-1994. Guilderland: Harrow and Heston.

Rodriguez, L.J. 1997. Hearts and Hands: A New Paradigm For Work with Youth and Violence. *Social justice*, 24(4), 7-20.

Schmidt, E.P. 2021. Het adolescentenstrafrecht: Beslissende momenten in het strafproces van jongvolwassenen. *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, (10), 261-267.

Schneider, L.T. 2023. Let me take a vacation in prison before the streets kill me! Rough sleepers' longing for prison and the reversal of less eligibility in neoliberal carceral continuums. *Punishment & Society*, 25(1), 60-79.

Schuilenburg, M. & R. van Steden. 2016. Positieve veiligheid. Een inleiding. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 6(3), <https://doi.org/10.5553/TCC/221195072016006003001>

Scott, J. & R. Wright. 2010. Criminology as social control: Discriminatory research & its role in the reproduction of social inequalities and crime. *Crime, law, and social change*, 53(4), 383-396.

Steinberg, L. 2008. A social neuroscience perspective on adolescent risk-taking. *Developmental Review*, 28(1), 78-106.

Sturm, A., V. de Vogel & M.J.H. Huibers. 2022. Two sides of the working alliance: A qualitative study from the perspective of both probationers and probation officers. *European Journal of Probation*, 14(1), 40-59.

Sturm, A. 2022. Vertrouw je me? Een onderzoek naar de samenwerkingsrelatie tussen reclasseringsmedewerkers en hun cliënten. *In Press Proefschrift Magazine*, Studio Wetenschap. <https://inpress.studiowetenschap.nl/anneliessturm/>

Sturm, A. 2022. *To be trusted: The role of the working alliance in probation supervision*. Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam. <https://books.ipkampprinting.nl/thesis/581923-Sturm/>

Thelen, T., L. Vettters & K. von Benda-Beckmann. 2018. Introduction. Stategraphy: Relational Modes, Boundary Work, and Embeddedness. In: *Stategraphy: Towards a Relational Anthropology of the State*. Oxford: Berghan, pp. 1-19. <https://doi.org/10.1515/9781785337017>

Van den Berg, M. 2016. Egalitarian paternalism: interactional forms of negotiating equality and intervention in Dutch policy practices. *Citizenship studies*, 20(3-4), 457-474.

Van den Brink, Y. 2022. Equality in the Youth Court: Meaning, Perceptions and Implications of the Principle of Equality in Youth Justice. *Youth justice*, 22(3), 245-271.

Van der Laan, P., A.M. van der Laan, M. Hoeve, W.H. Lamet & R. Loeber. 2015. Justitie en criminaliteit op het snijvlak van jeugd en volwassenheid. In: Loeber et al. (eds), *Jonge criminelen die volwassen worden: Wat beïnvloedt hun gedrag en wat is de rol van Justitie?* SWP Publishers, pp. 215-248.

Van Oploo, L. 2021. *Culture overwegingen in pro justitia-rapportages: Een empirische en juridische studie naar de plaats en betekenis van etnische en culturele factoren in gedragskundige rapportages*. Proefschrift, Tilburg University. [https://pure.uvt.nl/ws/files/49545533/Van\\_Oploo\\_Culturele\\_08\\_01\\_2021\\_emb\\_tot\\_08\\_01\\_2022\\_compleet.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/49545533/Van_Oploo_Culturele_08_01_2021_emb_tot_08_01_2022_compleet.pdf)

Wacquant, L. 2001. Deadly symbiosis: When Ghetto and Prison Meet and Mesh. *Punishment & Society*, 3(1), 95-133.

Weegels, J. 2018. Implementing Social Policy through the Criminal Justice System: Youth, Prisons and Community-Oriented Policing in Nicaragua. *Oxford Development Studies*, 48(1), 57-70.

Weegels, J., A. M. Jefferson and T. M. Martin. (2020) Confinement Beyond Site: Connecting Urban and Prison Ethnographies. *Cambridge Journal of Anthropology*, 38(1), 1-14.

Wekker, G. 2019. *Witte onschuld: Paradoxen van kolonialisme en ras*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Whitworth, A. 2016. Neoliberal paternalism and paradoxical subjects: Confusion and contradiction in UK activation policy. *Critical social policy*, 36(3), 412-431.

## Praktijk en wetenschappelijke rapporten, verslagen en beleidsstukken

Bureau Beke & Politie Eenheid Amsterdam. 2021. Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken: Van analyse van het netwerk naar aanpak. [https://bureaubeke.nl/wp-content/uploads/2021/11/Download\\_Bekereeks\\_Misdaadcarrieres\\_voorkomen\\_doorbreken.pdf](https://bureaubeke.nl/wp-content/uploads/2021/11/Download_Bekereeks_Misdaadcarrieres_voorkomen_doorbreken.pdf)

Centraal Bureau voor de Statistiek. 2020. Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81947NED>.

Controle Alt Delete. 2018. Nieuwe cijfers over ongelijkheid in Nederland. <https://controlealtdelete.nl/articles/nieuwe-cijfers-over-ongelijkheid-in-nederland>

Controle Alt Delete. 2023. Racistisch budget verdeelsysteem van politieagenten in Nederland. <https://controlealtdelete.nl/articles/racistisch-budgetverdeelsysteem-van-politieagenten-in-nederland>

Gemeente Amsterdam. 2019. Weerbare mensen, weerbare wijken. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/weerbaar-amsterdam-drugscriminaliteit/documenten-weerbaar-amsterdam/>

Gemeente Amsterdam. 2021. Voortgangsrapportage de Weerbare Stad. [https://openresearch.amsterdam/image/2021/1/24/voortgangsrapportage\\_de\\_weerbare\\_stad.pdf](https://openresearch.amsterdam/image/2021/1/24/voortgangsrapportage_de_weerbare_stad.pdf)

Gemeente Amsterdam. 2021. Driehoek tegen drugscriminaliteit. [https://openresearch.amsterdam/image/2021/5/26/driehoek\\_tegen\\_drugscriminaliteit\\_2021.pdf](https://openresearch.amsterdam/image/2021/5/26/driehoek_tegen_drugscriminaliteit_2021.pdf)

Gemeente Amsterdam. 2022. Met zorg aangepakt: Tien jaar Top600. [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981791/top600\\_10\\_jaar\\_met\\_zorg\\_aangepakt\\_wrt.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981791/top600_10_jaar_met_zorg_aangepakt_wrt.pdf)

Hauspie, B., N. Vettenburg & R. Roose. 2010. Vooronderzoek kenmerken en hulp- en dienstverleningsbehoeften van maatschappelijk kwetsbare jongvolwassenen. Gent: Universiteit van Gent. <https://biblio.ugent.be/publication/982434>

Hiil & Reos Partners. 2022. Strafrecht met Perspectief. Verslag Stakeholder Dialogen. [https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/05/Strafrecht-met-Perspectief\\_Verslag-stakeholder-dialogen.pdf](https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/05/Strafrecht-met-Perspectief_Verslag-stakeholder-dialogen.pdf)

Jansen, F. 2022. Top400: A top-down crime prevention strategy in Amsterdam. [https://pilpnicm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400\\_topdown-crime-prevention-Amsterdam\\_v2.pdf](https://pilpnicm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400_topdown-crime-prevention-Amsterdam_v2.pdf)

Kamerstukken I (2012-2013). Vergaderjaar 2012-2013, 33 498, nr. A: Wijziging van het wetboek van strafrecht, het wetboek van strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht. 's-Gravenhage: Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kaulingfreks, F. 2022. Van overleven naar leven, in contact van mens tot mens: Korte evaluatie ADAMAS opleidingstraject en netwerkpraktijk voor Credible Messengers en zomerprogramma voor jongeren. Hogeschool Inholland, <https://www.inholland.nl/onderzoek/publicaties/van-overleven-naar-leven-in-contact-van-mens-tot-mens>

Nederlands Jeugdinstituut. 2017. Veiligheid en risico's inschatten: wat helpt? De zin en onzin van risicotaxatie-instrumenten. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Veiligheid-en-risicos-inschatten-wat-helpt.pdf>

Spanjaard, H.J.M., L.L. Filé, M.J. Noom & W.H. Buysse. 2020. Achterlopende ontwikkeling: Het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' in de toepassing van het adolescentenstrafrecht. WODC Rapport, 3039, <https://dare.uva.nl/search?identificer=c5327e7d-66d8-4cfe-9e0c-e666cc7cb5c6>

Stichting Alexander. 2023. Agency arrangeren: Integraal rapport jongeren onderzoek. Kenniscentrum Ongelijkheid, <https://www.kenniscentrumongelijkheid.nl/agency-arrangeren-integraal-rapport-jongeren-onderzoek/>.

The Sentencing Project. 2018. Report to the United Nations on Racial Disparities in the U.S. Criminal Justice System. <https://www.sentencingproject.org/reports/report-to-the-united-nations-on-racial-disparities-in-the-u-s-criminal-justice-system/>

Van der Laan, A.M., K. Zeijlmans, M.G.C.J. Beerthuisen & L.J.C. Prop. 2021. Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. WODC Rapport, Cahier 6, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3056>

Van Rossum, W. 2007. Gelet op de cultuur: Reflectie op de relevantie van culturele achtergronden van etnische minderheden in de Nederlandse rechtspraak. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2007-RM-culturele-achtergronden-etnische-minderheden-in-de-Nederlandse-rechtspraak.pdf>

Van Voorst tot Voorst, E. A. M. (2023). Berichten uit Venserpolder: nieuwe kansen in het keren van schoolverzuim? Een verkennende studie naar de inzet van de buurtrechter Venserpolder in schoolverzuim. Boom juridisch, [https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/230559981/Van\\_Voorst\\_tot\\_Voorst\\_EAM\\_2023\\_Berichten\\_uit\\_Venserpolder\\_Nieuwe\\_kansen\\_in\\_het\\_keren\\_van\\_schoolverzuim\\_Den\\_Haag\\_Boom\\_Juridisch\\_2023.pdf](https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/230559981/Van_Voorst_tot_Voorst_EAM_2023_Berichten_uit_Venserpolder_Nieuwe_kansen_in_het_keren_van_schoolverzuim_Den_Haag_Boom_Juridisch_2023.pdf)

## Bijlage I: Onderzoeksmethode & materialen

### *Methoden van dataverzameling*

Voor dit onderzoek hebben we:

1. Beleidsstukken van de gemeente Amsterdam omtrent **veiligheid en criminaliteitsbestrijding** verzameld en geanalyseerd. Hierbij kwamen we uit op de documentatie rondom de Top600 & Top400, de Weerbare Stad en de Kwetsbaarheidsindex. Daarnaast is er gebruik gemaakt van verschillende documenten en rapportages, vaak aangedragen door deelnemers aan dit onderzoek zelf, waaronder de evaluatie van het Credible Messenger netwerk (Kaulingfreks, 2022), de Top400 (Jansen, 2022), het adolescenten strafrecht (Van der Laan et al., 2021) en advies van het Verwey-Jonker Instituut over de justitiële functie bij sociale achterstand, om een completer beeld te schetsen van de bredere context waarin de deelnemers aan ons onderzoek werkzaam zijn. Een volledig overzicht vindt u op de volgende pagina.
2. Interviews afgenomen met **ervaringsdeskundigen/jongvolwassen Amsterdammers** die in aanraking met justitie zijn gekomen, over hun ervaringen en hoe zij ongelijkheden voor, tijdens en na het strafrechtproces zien terugkomen (7 interviews).
3. Interviews afgenomen met verschillende **professionals**, met name over de manier waarop zij ongelijkheden tussen de stad en het strafrecht zien terugkomen en welke processen hieraan ten grondslag liggen. Het gaat hierbij om:
  - i. *Professionals werkzaam in Amsterdam op de domeinen zorg, veiligheid en het sociale domein. Dit zijn professionals werkzaam bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2 interviews), medewerkers van de Gemeente Amsterdam (2 interviews op Veiligheid, 1 bij WPI), professionals werkzaam bij zorginstanties Inforsa, Arkin, Levvel, Exodus en één anonieme zorginstantie (5 interviews), professionals werkzaam bij Reclassering Nederland (3 interviews), professionals werkzaam op het sociale domein bij Jongeren die het kunnen, Sitara en nog een anonieme organisatie (3 interviews). Vier van deze mensen zijn tevens Credible Messenger.*
  - ii. *Rechters van de Rechtbank Amsterdam (5 interviews), medewerkers van het OM (2 interviews) en professionals werkzaam binnen de strafrechtketen van Amsterdam, zoals bijvoorbeeld psychologen en rapporteurs binnen het Nederlands Instituut voor Forensische en Psychologie (NIFP) (4 interviews totaal).*
4. Drie focusgroepen georganiseerd om met professionals en jongvolwassenen op de onderzoeksresultaten en onze interpretatie daarvan te reflecteren. De eerste focusgroep vond plaats i.s.m. het Kenniscentrum Ongelijkheid, met



medewerkers en beleidsmakers van de Gemeente Amsterdam (april 2023, 7 deelnemers). De tweede vond plaats met professionals uit het strafrecht en de stad, die reeds aan het onderzoek deelnamen (mei 2023, 5 deelnemers). De derde focusgroep vond plaats i.s.m. Young Perspectives (YOPE), met een groep van vier ervaringsdeskundigen en twee professionals van YOPE (juli 2023, 6 deelnemers).

### *Beleidsdocumenten & rapporten*

- Actiecentrum Veiligheid. 2015. De kracht van de Top600 (26 pagina's). *Niet meer online beschikbaar, op te vragen bij de onderzoekers.*
- Actiecentrum Veiligheid. 2015. Convenant aanpak Top600 (28 pagina's). *Niet meer online beschikbaar, op te vragen bij de onderzoekers.*
- Actiecentrum Veiligheid & Zorg. 2017. Ontwikkelplan informatiedeling. Openbare presentatie dd. 28 juni 2017 (24 slides). *Niet meer online beschikbaar, op te vragen bij de onderzoekers.*
- Actiecentrum Veiligheid & Zorg. 2022. Met zorg aangepakt: Tien jaar Top600 (43 pagina's).  
[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981791/top600\\_10\\_jaar\\_met\\_zorg\\_aangepakt\\_wrt.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/981791/top600_10_jaar_met_zorg_aangepakt_wrt.pdf)
- Gemeente Amsterdam. 2019. Weerbare mensen, weerbare wijken.  
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/weerbaar-amsterdam-drugscriminaliteit/documenten-weerbaar-amsterdam/>
- Gemeente Amsterdam. 2021. Voortgangsrapportage de Weerbare Stad.  
[https://openresearch.amsterdam/image/2021/1/24/voortgangsrapportage\\_de\\_weerbare\\_stad.pdf](https://openresearch.amsterdam/image/2021/1/24/voortgangsrapportage_de_weerbare_stad.pdf)
- Gemeente Amsterdam. 2021. Driehoek tegen drugscriminaliteit.  
[https://openresearch.amsterdam/image/2021/5/26/driehoek\\_tegen\\_drugscriminaliteit\\_2021.pdf](https://openresearch.amsterdam/image/2021/5/26/driehoek_tegen_drugscriminaliteit_2021.pdf)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. 2018. Handelingsperspectief Zorg & Veiligheid: Sturen en verbinden om complexe casuïstiek in de samenleving aan te pakken.  
<https://vng.nl/publicaties/handelingsperspectief-zorg-veiligheid>

### *Statistiek & evaluaties*

- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2020. Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81947NED>
- Jansen, F. 2022. Top400: A top-down crime prevention strategy in Amsterdam.  
[https://pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400\\_topdown-crime-prevention-Amsterdam\\_v2.pdf](https://pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400_topdown-crime-prevention-Amsterdam_v2.pdf)
- Kaulingfreks, F. 2022. Van overleven naar leven, in contact van mens tot mens: Korte evaluatie ADAMAS opleidingstraject en netwerkpraktijk voor Credible Messengers en zomerprogramma voor jongeren. Hogeschool Inholland,  
<https://www.inholland.nl/onderzoek/publicaties/van-overleven-naar-leven-in-contact-van-mens-tot-mens>
- Spanjaard, H.J.M., L.L. Filé, M.J. Noom & W.H. Buysse. 2020. Achterlopende ontwikkeling: Het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' in de toepassing van het adolescentenstrafrecht. WODC Rapport, 3039,  
<https://dare.uva.nl/search?identificer=c5327e7d-66d8-4cfe-9e0c-e666cc7cb5c6>
- Van der Laan, A.M., K. Zeijlmans, M.G.C.J. Beerthuizen & L.J.C. Prop. 2021. Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. WODC Rapport, Cahier 6,  
<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3056>



**Stichting Kenniscentrum Ongelijkheid**

Bezoekadres: HvA – Theo Thijssenhuis  
(Wibautstraat 2, Amsterdam)

Postadres: Postbus 2171, 1000 CD Amsterdam

[www.kenniscentrumongelijkheid.nl](http://www.kenniscentrumongelijkheid.nl)