

**Brenninkmeijer, J.M.**

*Dilemma's rond mediation in het bestuursrecht*

In: Barendrecht, J.M. en P. Kamminga e.a., *Mediation en verwijzing door de rechter; (syllabus voor de doorverwijzingscursus)*

Landelijk Projectbureau Mediation voor de Rechterlijke Macht, 2000

**Brown, H.J., A.L. Marriot**

*ADR principles and practice*

London, Sweet & Maxwell 2000

**Bush, R.A.B., J.P. Folger**

*The promise of mediation; responding to conflict through empowerment and recognition*

San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994

**Chin-a-Fat, B.E.S.**

*De rechter als verwijzer bij (omgangs)-bemiddeling*

Trema, 2000, pp. 97-99

**Doesschate, B. ten**

*Mediationproject Utrecht*

Utrecht, 2000 (baliebulletin)

**Genn, H.**

*The Central London County Court Pilot Mediation Scheme*

London, 1997, Research Papers nr. 5/98

**Gijbels, L.H.H.**

*Van scheidingsbemiddeling naar mediation; ervaringen van een*

*(scheidings)bemiddelaar/mediator*

Tijdschrift voor arbitrage, 1998, pp. 133 e.v.

**Kocken, C.L.B.**

*Verwijzing naar mediation; een onderzoek betreffende de verwijzing van partijen naar mediation bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle*

Amsterdam, 2000, Faculteit der rechtsgeleerdheid UvA

**Kocken, C.L.B., N.F. van Manen**

*Weg van het recht; verslag van het evaluatie-onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie naar vier experimenten met bemiddeling bij Buro's voor Rechtshulp en Rechtbanken*

Amsterdam, 1998, Paul Scholten Instituut, Universiteit van Amsterdam

**Meer wegen naar het recht**

*Beleidsbrief ADR*

Kamerstukken II 1999/2000 26352, nr. 19

**Pach, M.A.**

*Mediation en de lagere overheid; ervaringen uit de praktijk*

De Gemeentestem, 1999

**Pel, M.**

*Doorverwijzing naar mediation in de civiele procedure; extra service of branchevervaging?*

Tijdschrift voor civiele rechtspleging, 2000

**Pel, M.**

*Mediation naast rechtspraak?*

*Onderzoeksvorstellen voor de toepassing van mediation binnen of buiten het burgerlijk procesrecht*

In: Barendrecht, J.M., Brenninkmeijer, A.F.M., e.a. (red), *Rechtspleging, samenleving en bestuur; een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht, Lemma, 2000, pp. 85-89

**Roo, A. de**

*De individuele conciliatiepraktijk van het Britse Advisory Conciliation & Arbitration Service - een lichtend voorbeeld voor Nederland?*

Tijdschrift voor mediation, 1999, pp. 81-83

**Schmidt auf Altenstadt, P.J.M. von**

*Het sap en de schillen*

Advocatenblad, 2000, 23 juni

**Stone, D., B. Patton e.a.**

*Difficult conversations*

Harvard Negotiating Project, Penguin Books, 2000

**Ynzonides, M.**

*Ronde Tafelgesprek mediation*

Advocatenblad, 2000

## Buurtbemiddeling als panacee?

### Reflectie op de praktijk

dr. B. Peper en dr. F.C.P.P. Spierings\*

Het is een algemeen bekend maar waarschijnlijk onderschat gegeven, dat sluimerende conflicten tussen burens een ernstige ondermijning kunnen betekenen van het welzijn van bewoners. Die ondermijning van het welzijn kan zelfs leiden tot criminaliteit. Zo werd in november 1996 voor de Rotterdamse rechtbank vijftien jaar gevangenisstraf geëist tegen de 56-jarige J.V. wegens doodslag. Hij werd ervan verdacht - en dat is door de rechtbank ook bewezen verklaard - dat hij in augustus van datzelfde jaar het achtjarige jongetje Marcello Jansen van de achtste verdieping van de flat te Schiedam - waar zij beiden woonden - had gegooid, tengevolge waarvan de jongen overleed (*De Volkskrant*, 22 november 1996). Uit berichten in de media kon men opmaken dat er in het betreffende flatgebouw al langere tijd spanningen bestonden tussen verschillende volwassen bewoners en J.V., met name over het spelen van kinderen op de galerijen van de flat. Sommigen vonden de man onaanspreekbaar en het conflict bleef smeulen tot de beschreven fatale tragedie plaatsvond. Er zijn andere gevallen bekend. Zo rende een volwassene op een kwade dag met een honkbalknuppel zijn huis uit om voetballende jongeren waaraan hij zich stoorde een lesje te leren. En we kennen de gevallen van conflicten tussen burens zoals ze aan de orde kwamen in de televisie-documentaire *Burens* van Frans Bromet.

In deze bijdrage staat de inzet van het beleidsinstrument buurtbemiddeling voor het aanpakken van burenruzies en het voorkomen van escalaties centraal. Buurtbemiddeling behelst het bemiddelen *door* bewoners bij ruzies *tussen* bewoners. De gegevens in dit artikel zijn gebaseerd op evaluatieonderzoek<sup>1</sup> naar experimenten met buurtbemiddeling in drie steden (Zwolle, Rotterdam en Gouda), die plaatsvonden van 1996 tot en met 1999.<sup>2</sup> Het onderzoek had betrekking op een vijftal buurtbemiddelingsprojecten. Drie buurtprojecten in Rotterdam, te weten het Nieuwe Westen (een stadsvernieuwde oude wijk), Schiedam (een stadsvernieuwings-nieuwbouwwijk) en Lombardijen (een na-oorlogse

\* De auteurs zijn verbonden aan respectievelijk de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Capaciteitsgroep Emancipatie-onderzoek/vrouwenstudies van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.

flatwijk in de overgang). In Zwolle en Gouda zijn de andere twee – stedelijk gerichte – projecten gesitueerd.<sup>3</sup>

Aan de hand van een casus gaan wij hieronder nader in op burenp Problemen. Vervolgens laten we zien dat burenruzies vaker voorkomen in heterogene leefstijtsituaties. Dit gegeven relateren we aan leefstijlverschillen en sociaal-culturele competenties om daarmee om te gaan. Daarna schetsen we de behoefte van professionals en bewoners aan manieren om burenc conflicten aan te pakken. Vervolgens stellen we de introductie van buurtbemiddeling in Nederland centraal. Een en ander wordt gevolgd door een beknopte beschrijving van de effecten van de inzet van buurtbemiddeling als middel voor conflictoplossing. Daarna wordt de praktijk van buurtbemiddeling kritisch beschouwd in het licht van de toekomst. Wij besluiten met een conclusie en enkele discussiepunten.<sup>4</sup>

### Ruzie met je burens

*Mevrouw Evers en mijnheer Baars hebben al geruime tijd onenigheid over de erfafscheiding. Mevrouw Evers heeft een dagboek bijgehouden over de pesterijen van haar buurman, mijnheer Baars. Zij heeft een nieuwe schutting neergezet en hij graaft nu kuilen onder de schutting zodat deze scheef komt te staan.*

Irritaties en conflicten kunnen in het samenleven van alledag blijven sluimeren omdat mensen geen wegen zien om aan negatieve gevoelens en situaties een positieve draai te geven. Of omdat zij de sociale vaardigheden missen om het probleem op te lossen of omdat ze angstig zijn voor een confrontatie met de 'tegenpartij'. Onbekendheid met (wisse-

- 1 Het onderzoek is van 1996 tot 2000 uitgevoerd in opdracht van het ministerie van justitie en het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties door onderzoekers verbonden aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam, te weten: Vanessa van Alena, John Blad, Stijn Hogenhuis, Wiebe de Jong en beide auteurs.
- 2 Naast de experimenten in de genoemde drie steden, is er ook een experiment met buurtbemiddeling te Gorinchem geweest (Hogenhuis, Peper e.a., 1999). In de drie steden is men na 1999 verder gegaan met buurtbemiddeling. Daarnaast komen er steeds meer plaatsen in Nederland waar buurtbemiddeling wordt opgestart, onder andere Almere, Leiden, Amersfoort, de randgemeenten rond Gouda en nieuwe wijken/buurtten in Rotterdam (zie voor Rotterdam: Thiel, 2000).
- 3 Als onderzoeksteam waren wij van mening dat deze projecten alleen goed onderzocht konden worden als er gelijktijdig vanuit verschillende gezichtspunten naar werd gekeken en als daarbij een multi-methodische strategie werd toegepast: een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het onderzoek zelf bevatte ondermeer een enquête onder ruim 500 bewoners, diepte-interviews met ruim 140 professionals, (participerende) observaties bij de training van de vrijwilligers en interviews met bemiddelaars en bemiddelden.
- 4 De geïnteresseerde lezer verwijzen wij verder naar het eindrapport van het evaluatieonderzoek (Peper e.a., 1999).

lende) buurtgenoten en vooroordelen kunnen ook een rol spelen bij het blijven bestaan van grote en kleinere ongenoemens. Men hoeft daarbij slechts te denken aan oudere wijkbewoners die zich ergeren aan bijvoorbeeld voetballende jongeren. Niet zelden zijn deze ouderen te angstig om die jongeren op hun gedrag aan te spreken. Daardoor kan de ergernis een permanent karakter krijgen. Het komt voor dat zij de door de jongeren veroorzaakte overlast bij de politie melden waardoor, al dan niet terecht, dit soort kleine voorvallen terecht komen in de veiligheidsstatistieken. Anderzijds leiden dit soort sluimerende conflicten soms tot ernstige strafbare feiten we hierboven zagen. Ze leiden echter voornamelijk tot een aantasting van de kwaliteit van (samen)leven. Mensen voelen zich onprettig in hun sociale omgeving – misschien zelfs wel onveilig – wat ertoe kan leiden dat ze op zoek gaan naar een andere woonbuurt (de *exit*-optie) of het contact met hun burens verbreken.

### Burenp Problemen zijn geen buurtproblemen

Burens en hun relaties staan recent weer in de belangstelling en op het niveau van de lokale overheid is de buurt en/of de wijk herontdekt (zie onder anderen Völker en Verhoeff, 1999). Met betrekking tot de wijkgerichte aanpak moet er evenwel onderscheid worden gemaakt tussen een buurtprobleem en burenp Problemen. Buurtproblemen zijn nog geen burenp Problemen. Met burens worden doorgaans bedoeld degene(n) die in dezelfde straat naast je wonen. Het begrip buurt daarentegen duidt op een groter verband. In het kader van de momenteel populaire gebiedsgerichte aanpak krijgt dit verschil een belangrijke betekenis. Duyvendak en Schuyt laten zien dat de aandacht van veel bestuurders voor de wijk-aanpak als oplossing voor geconcentreerde sociaal-economische problemen, te beperkt is (Duyvendak en Schuyt, 2000).<sup>5</sup> Die aanpak zou niet alleen gericht moeten zijn op probleemwijken. Voor toepassing van buurtbemiddeling geldt dit eveneens. Immers: de aanwezigheid van sociaal-economische problemen impliceert namelijk niet direct dat er dus ook veel burenp Problemen zijn.

De veronachtzaming van het buurt/burens-onderscheid kan een verklaring vormen voor de vraag waarom een instrument als buurtbemiddeling in de ene wijk wél aanslaat en in de andere niet. Het blijkt dat de mate van sociaal-culturele homogeniteit samenhangt met het wel of niet voorkomen van burenp Problemen. Naarmate de buurt homogener is zijn er minder burenc conflicten. Veel van de burenc conflicten die wij hebben onderzocht, blijken leefstijlconflicten te zijn. Als we naar de buurt kijken blijkt dat zich in de meer heterogene buurtten die wij hebben onderzocht, meer burenc conflicten voordoen dan in de meer homogene buurtten. Dit geldt zowel voor de rijkere als voor de armere buurtten.

- 5 Vergelijk Goris voor een soortgelijke conclusie ten aanzien van het momenteel ook zeer populaire veiligheidsbeleid (Goris, 1996).

Deze bevinding is strijdig met het denkbeeld dat homogene buurten in de zin van burenraties niet geschikt zijn, zoals door veel lokale politici nog steeds wel wordt gedacht. Buurtbemiddeling blijkt een instrument te zijn dat vooral in sociaal-cultureel heterogene buurten waar zich stabiele sociale relaties nog (of opnieuw) moeten vormen, kan bijdragen aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal tussen burenen.

### Welke burenen hebben ruzie?

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op burenraties zijn opleiding en woningtype. We hebben op geen van de onderzoekslocaties een verband gevonden tussen burenraties en sociaal-economische status, geslacht, leeftijd, etniciteit, huishoudtype, politieke voorkeur, inkomen en woonlasten. Als we deze laatst genoemde kenmerken opvatten als 'structuur-variabelen' (dimensies van sociaal-economische positie of klasse) dan heeft dit geen verklarende waarde voor burenraties. Kortom, burenraties hangen niet samen met klasse. Dit is naar ons idee een sociologisch interessante conclusie, zeker gezien de wel belangrijke factor opleiding. Wij denken dat het verband tussen burenraties en opleiding niet zozeer voortkomt uit de sociaal-economische dimensie van opleiding, maar uit de sociaal-culturele dimensie van opleiding (vergelijk Houtman, 1994). Nadere bestudering van het verband toont aan dat, enerzijds, mensen met een lage opleiding vaker géén problemen hebben met de burenen dan mensen met een middelbare en hoge opleiding, maar dat anderzijds mensen met een lage opleiding vaker burenenproblemen hebben met een hoge intensiteit. Daartegenover staat dat mensen met een hogere opleiding zich vaker aan hun burenen ergeren, doch minder vaak ruzie maken. Mogelijke 'escalatie' van een burenratie hangt dus samen met opleiding. Hoe beter men is opgeleid des te mondiger men is, waardoor fysiek geweld waarschijnlijk minder snel een optie is. Voor de beantwoording van de vraag of er binnen de groep hoog opgeleide mensen een samenhang bestaat tussen type opleiding (meer of minder aandacht voor sociaal-culturele competenties) en het al dan niet voorkomen van burenraties is nader onderzoek vereist.

Als we verder kijken naar de factor 'woningtype' dan blijkt dat bewoners van vrijstaande huizen minder problemen hebben met hun burenen dan bewoners van rijtjeshuizen, etagewoningen en galerijwoningen. Naarmate mensen minder dicht op elkaar wonen en in mindere mate genoodzaakt zijn aspecten van het wonen met elkaar te delen, hebben zij niet alleen minder vaak problemen met de burenen maar ook minder 'intense' problemen. Dit verband heeft nog een andere kant: etagewoningen grenzen niet alleen links en rechts aan de burenen, maar ook boven en onder. Bewoners van etagewoningen hebben dus eenvoudigweg meer burenen, waarmee de kans op problemen met één van die burenen toeneemt. Ook van belang is het gegeven dat etagewoningen over het algemeen minder goed geïsoleerd zijn dan rijtjeshuizen en vrijstaande woningen,

zodat feitelijke overlast en ergernissen, bijvoorbeeld door geluiden, ook vaker zullen voorkomen.

De twee noties betreffende opleiding en woningtype zijn interessant in het licht van de momenteel populaire zogenaamde wijkaanpak. Sluimerende conflicten tussen burenen kunnen als gezegd het welzijn van bewoners ondermijnen. Voor een belangrijk deel is dit soort problemen te voorkomen door het aanleren van sociale competenties, door het stimuleren van communicatie tussen mensen en door verbetering van de huisvesting (met name geluidsisolatie) op plaatsen waar mensen dicht op elkaar wonen en vaker thuis zijn.

### Behoeft aan een laagdrempelige, extra-juridische methode voor conflictoplossing

Uit de interviews onder professionals – de institutionele omgeving – blijkt dat de kansen van buurtbemiddeling vooral liggen in de aard van de problematiek en het ontbreken van kanalen om deze problematiek tegemoet te treden. Irritaties en controversen tussen burenen en buurtbewoners bestaan en worden als sociaal probleem ervaren. De respondenten zien goede mogelijkheden voor buurtbemiddeling als bijdrage aan de aanpak van deze problematiek. De door respondenten genoemde voordelen van buurtbemiddeling betreffen de laagdrempeligheid, toegankelijkheid, snelheid, lage kosten en de voorbeeldfunctie voor andere conflicten. Daarnaast wordt ook nog als voordeel genoemd de effectiviteit op langere termijn. Immers: de sociale vaardigheden van de betrokken partijen en vrijwilligers wordt vergroot en ten slotte wordt het juridisch apparaat mogelijk ontlast.

Bedreigende factoren worden ook genoemd. De genoemde factoren betreffen de aard van de ruimere sociale problematiek, de aard van de te behandelen conflicten, de kansen op frustraties van bemiddelden, de specifieke vormgeving van het project, de functie-eisen die aan de vrijwilligers gesteld moeten worden, de veiligheid van de vrijwilligers en de verhouding tot andere instellingen. De respondenten benadrukken tevens dat er tot dusverre geen specifieke institutionele voorziening is om irritaties tussen burenen tegemoet te treden. Er is sprake van een 'gat in de markt', hetgeen in het bewonersonderzoek bevestigd wordt. Tussen de 11 en 46 procent van de ondervraagde bewoners ziet voldoende problemen voor een nieuw instrument als buurtbemiddeling. Tevens blijken bewoners nauwelijks in staat om hun onderlinge ruzies zelf op te lossen (zie verder Peper e.a., 1999 met name hoofdstuk 8).

### Buurtbemiddeling in Nederland

*Via de woningstichting komt mevrouw Evers bij Buurtbemiddeling. Naast de klacht over de schutting zijn er tientallen andere klachten. Mijneer*



*Baars heeft ook een klacht over mijnheer en mevrouw Evers. Zij hebben hem de sloot ingeduid.*

Buurtbemiddeling is een niet-juridische wijze van conflictoplossen waarbij getrainde buurtbewoners op vrijwillige basis bemiddelen bij conflicten tussen andere buurtbewoners. Bij burenruzies lopen emoties vaak zo hoog op dat de burenen alleen nog maar kunnen zien hoezeer hun leven door de burenen verziekt wordt. In die gevallen kan een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar uitkomst bieden. Door te zoeken naar de achterliggende motieven en behoeften bij beide partijen, kan de bemiddelaar een basis vinden van waaruit een gemeenschappelijk belang en begrip kan ontstaan. Buurtbemiddeling richt zich op verzoening van deze onderliggende motieven en belangen.

Het idee van *community mediation*, oftewel buurtbemiddeling, komt uit de Verenigde Staten en is diep geworteld in de idealen van ADR, *alternative dispute resolution*. Deze vorm van informele geschillenbeslechting staat tegenover de formele geschillenbeslechting waarbij een autoriteit, zoals een rechter, in het kader van een procedure een beslissing neemt waaraan de partijen gebonden zijn (Sander, 1985). Zowel degene die rechtspreekt als de arbiter beschikt over formele bevoegdheden om een oplossing door te drukken. Partijen kiezen zelf voor arbitrage en hebben veelal inspraak in de persoon van de arbiter. Rechtspraak door een rechter en arbitrage zijn vormen van *evaluatieve* bemiddeling, bij buurtbemiddeling gaat het om *faciliteren* (vergelijk Mackie, Miles e.a., 1995).

Het bemiddelingstraject zelf is onder te verdelen in vier fasen. In de eerste fase wordt een klacht c.q. probleem bij een kantoor van buurtbemiddeling aangemeld. Het is meestal de projectleider die een eerste selectie maakt. Hij is als enige professional belast met de contacten met de institutionele omgeving: de politie, woningbouwcorporaties, gemeente, opbouwwerk, enzovoort. Hij of zij begeleidt de vrijwillige buurtbemiddelaars en is het eerste aanspreekpunt voor klachten.

In de tweede fase krijgt de aanmeldende partij (ook wel eerste of klagende partij genoemd) de mogelijkheid om de problematiek vanuit zijn of haar eigen gezichtspunt uitgebreid te schetsen. In fase drie wordt – na overleg met de klagende partij – vanuit buurtbemiddeling contact gezocht met de tweede (beklaagde) partij. Aan deze partij wordt eveneens de mogelijkheid geboden om zijn/haar kant van de zaak uitvoerig te belichten. Als beide partijen te kennen geven dat zij – onder begeleiding van een buurtbemiddelaar – met elkaar aan tafel willen zitten, dan volgt fase vier: het bemiddelingsgesprek.

*Mijnheer Baars heeft grote moeite met het idee dat hij met mevrouw Evers rond de tafel zal moeten zitten. Hij stemt met enige aarzeling toe. Mijnheer en mevrouw Evers komen gezamenlijk naar het gesprek. Mijnheer Baars komt zonder zijn vrouw. Wanneer de beide burenen uitgenodigd wor-*

*den hun verhaal te vertellen, leest mevrouw Evers de ellenlange lijsten klachten voor. Mijnheer Baars heeft maar één klacht. De emoties lopen hoog op. Dan loopt mijnheer Baars weg omdat hij de lawine van klachten niet aan kan, terwijl de klacht die hij heeft totaal ontkend wordt. De vrijwilligers spreken dan apart met de beide burenen. Wanneer ze weer bij elkaar komen, doen de vrijwilligers het voorstel om het verleden te laten rusten en vragen zij beide partijen om een beeld te geven hoe zij zouden willen dat de toekomst eruit ziet. Hier blijken ze over te kunnen praten. Bij het afscheid zeggen ze tegen elkaar dat ze blij zijn met elkaar gesproken te hebben.*

Hoewel beide partijen in de bovenstaande casus niet tot een oplossing via bemiddeling komen, heeft buurtbemiddeling wel degelijk een effect. Tijdens het bemiddelingsgesprek lijkt een inventarisatie van problemen de situatie in eerste instantie te verergeren. Dit leidt ertoe dat de vrijwilligers de beide partijen apart nemen en met hen praten zonder dat de ander daarbij aanwezig is. Omdat te veel emoties de partijen verhinderen naar elkaar te luisteren, richt men zich, wanneer de partijen weer bij elkaar aan tafel zitten, op de vraag hoe een wenselijke toekomst er uit zou zien. Door een antwoord te formuleren op die vraag komen meer constructieve opmerkingen op tafel. Wanneer de burenen later gebeld worden is de toestand rustig. Het bemiddelingsgesprek heeft de partijen het gevoel gegeven niet geheel machteloos te zijn in de aanpak van hun problematiek.

#### Doel en effect van buurtbemiddeling

Het project buurtbemiddeling beoogt conflicten in woonwijken op te lossen door op horizontaal niveau – tussen de buurtgenoten onderling, bijgestaan door andere buurtgenoten – problemen en frustraties uit te spreken en vervolgens om te zetten in een positief resultaat, waarmee werkelijk *samenleven* tussen de betrokken partijen wordt bevorderd. Allereerst wordt beoogd een sociale bemiddelingsprocedure op wijkniveau op te zetten, waardoor samenlevingsconflicten voor de betrokkenen op een relatief bevredigende manier kunnen worden 'opgelost'. Dit is het eerste geoperationaliseerde doel van het buurtbemiddelingsproject.

Een tweede geoperationaliseerde doel – het tot stand brengen van zulke 'oplossingen' voor samenlevingsconflicten – ligt hierin besloten. De gedachte hierachter is dat aan het welzijn op wijkniveau kan worden bijgedragen. Hierdoor kan escalatie van irritaties en conflicten tot het niveau van ernstige misdragingen – die meestal strafbare feiten zullen zijn – zoveel mogelijk worden voorkomen.

Wat is het effect van buurtbemiddeling? De vraag naar het effect van buurtbemiddeling valt uiteen in een aantal deelvragen. De eerste vraag is of het in theorie aantrekkelijke idee van buurtbemiddeling überhaupt wel werkt in de praktijk. Deze vraag kan overwegend positief beantwoord

worden. Er is sprake van een gestaag toenemende stroom aanmeldingen en de bemiddelden en bemiddelaars hebben het gevoel dat zij daadwerkelijk iets kunnen doen voor en met elkaar. We kunnen in dit verband spreken van *empowerment*.

Voorts hebben we in ons onderzoek een onderscheid gemaakt naar drie soorten effecten: een primair, een secundair en een tertiair effect. We spreken van een primair effect als er daadwerkelijk bemiddeling heeft plaatsgevonden en er een bemiddelingsovereenkomst tussen de partijen is gesloten (22% van de aangemelde zaken). Het secundaire effect omvat het primaire effect plus de cases waarin men zelf een oplossing heeft gevonden voordat het tot een bemiddeling kwam (40%). Het tertiaire effect omvat het primaire en secundaire effect en de cases die zijn doorverwezen (64%). Tot slot zijn er ook cases die niet bemiddeld, zelf opgelost of doorverwezen (kunnen) worden. Deze categorie wordt aangeduid als 'geen effect' (36% van alle aangemelde zaken).

Hoewel er geen direct vergelijkingsmateriaal aanwezig is, kan worden gesteld dat buurtbemiddeling een oplossingspercentage tussen de 22 en 64 procent te zien geeft. Een ander opmerkelijk effect is de positieve uitwerking van het project op de vrijwilligers. Zij leren nieuwe kwaliteiten aan, leggen nieuwe contacten in de buurt en bouwen aan sociale relaties: *empowerment*. Daarnaast is het overal gelukt om een representatieve buurtraad of stedelijk panel te realiseren, met leden uit de diverse lokale sociale en etnische groepen. Vooral hierover bestond vooraf binnen de institutionele omgeving nogal wat scepsis.

### De toekomst van buurtbemiddeling

Nu de experimentele fase is afgelopen is de vraag welke lessen we kunnen trekken uit de praktijk van buurtbemiddeling. Welke zaken vallen op of behoeven extra aandacht bij het voortzetten en uitbereiden van buurtbemiddeling? Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Bij veel bemiddelingen bleek dat het gezegde 'onbekend maakt onbemind' een belangrijke verklaring vormt voor miscommunicatie en het daaruit vloeiende burencnflict. Op een andere manier blijkt dit gezegde ook goed toepasbaar in relatie tot de positie en het belang van buurtbemiddeling in de ogen van de overige instellingen en professionals in de buurt. Allereerst is het van groot belang het bestaan van mogelijke buurtbemiddeling bekendheid te geven onder de bewoners zelf. Het gaat er nog niet eens zozeer om dat men weet dat buurtbemiddeling bestaat, maar vooral dat men 'in het veld' weet wat buurtbemiddeling wel en vooral ook niet kan. Dit voorkomt overspannen verwachtingen. Voorbeelden hiervan zijn wij onder meer tegengekomen bij woningbouwcorporaties waar de gedachte leefde dat probleemgevallen waar niemand meer raad mee wist, wel even door buurtbemiddeling zouden worden opgelost. Een beter idee over de (on)mogelijkheden om door

middel van buurtbemiddeling zware overlast aan te pakken kan een dergelijke irreële verwachting tot aanvaardbare proporties terugbrengen.

Belangrijk is voorts dat projectleiders zich bewust zijn en blijven van de uitgangspunten van het bemiddelingsproject dat zij hebben ontwikkeld en dat het gemotiveerd gekozen model goed wordt bewaakt. Ook op dit punt kan van de Amerikaanse ervaringen worden geleerd. Zo zijn in San Francisco op den duur de buurtbewoners-bemiddelaars steeds vaker aangevuld en soms zelfs geheel vervangen door rechtenstudenten en anderen, die vanuit geheel andere motieven (zoals het opbouwen van een bemiddelingscarrière) bemiddelingen deden.<sup>6</sup> Ook in Nederland hebben getrainde mediators van bijvoorbeeld het Nederlands Mediation Instituut (NMI) interesse getoond om mee te doen in buurtbemiddeling om de vaardigheden op te doen en op peil te houden. Als men het bemiddelingsproject als een soort van professionele dienstverlening ziet op stedelijk niveau dan is tegen een dergelijke verandering van het bemiddelingspersoneel niet veel bezwaar. Maar wanneer men op buurtniveau opereert en bij wil dragen aan wijkwelzijn en sociale cohesie, dan is de betrokkenheid van buurtbewoners als bemiddelaars een cruciaal element van de methode en vormt de instroom van 'vreemde' bemiddelaars een zeker risico en dreigt aldus een verlies aan effectiviteit. De training van de buurtbewoners behoort dan immers op zichzelf tot de gewenste en beoogde verbetering van sociale vaardigheden en kwaliteiten in de buurt.

De kwaliteit van de projectleider is voor het functioneren van buurtbemiddelingsprojecten van groot belang. De permanente aanwezigheid en beschikbaarheid van een centrale figuur is op zichzelf al een belangrijke voorwaarde voor continuïteit en voortgang van de projecten, maar de bijzondere kennis en vaardigheden van de persoon voegen nog veel toe en bepalen voor een deel ook hoe projecten zich ontwikkelen. Zo is in een multiculturele omgeving van groot belang hoeveel verwantschap met of belangstelling de projectleider voelt voor verschillende culturen en of de leden van de verschillende culturele groepen hem of haar als toegankelijk ervaren. Hierbij moet worden aangetekend dat door de persoonlijke inzet van de projectleider het project ook afhankelijk wordt van deze persoon.

De projectleider moet ook bijzondere aandacht blijven besteden aan de toevoer van bemiddelingsgevallen en aan het bevorderen en in stand houden van verwijzingsbereidheid bij andere instituties. Met name op het gebied van communicatieproblemen tussen jongeren en ouderen liggen goede kansen. Beroepskrachten bij instituties die conflicten naar buurtbemiddeling verwijzen, worden regelmatig vervangen door anderen, die dan opnieuw moeten worden voorgelicht en overtuigd van het nut en de waarde van bemiddeling in bepaalde gevallen. Het bewust re-

6. Thomson en Dubow spreken van 'very self-interested people' (Thomson en Dubow, 1993, p. 191).

presenteren en present stellen van het beleidsinstrument buurtbemiddeling is een belangrijke vorm van continuïteitszorg.

Het uitwisselen van ervaringen tussen de projecten onderling is van groot belang. Het instellen van een landelijk punt waar informatie en kennis wordt verzameld over (buurt)bemiddeling<sup>7</sup> is een volgende stap in de ontwikkeling van buurtbemiddeling. Daarnaast is het de moeite waard om de verantwoordelijken voor en de uitvoerders van de huidige Nederlandse en Angelsaksische projecten samen te brengen. Uitwisseling van kennis en ervaring is zowel op nationaal als op internationaal vlak van belang voor de ontwikkeling van buurtbemiddeling als methode voor conflictoplossing.

De ervaring van de vrijwilligers dient te worden benut. Er kan bewust worden gewerkt aan een lange termijn binding van die vrijwilligers aan het project, door bijvoorbeeld rolwisselingen (*job rotation*) binnen het project, scholing, training en overdracht van kennis en vaardigheden door 'senior-bemiddelaars' aan junioren en dergelijke. Hierbij moet eveneens bedacht worden dat er nog weinig strategisch is nagedacht over hoe het opgebouwde sociaal kapitaal van de vrijwilligers opnieuw kan worden geïnvesteerd.

Het is ook van belang actief op zoek te gaan naar voorspelbare problemen. Buurtbemiddeling kan bijvoorbeeld op het gebied van problemen tussen individuele jongeren en ouderen een belangrijke bijdrage gaan leveren. Veel van de problemen die jongeren tegenwoordig veroorzaken hebben naar onze overtuiging nog steeds het karakter van kattenkwaad. Ze worden door gebrekkige communicatie en sociale controle echter snel tot problemen die er veel ernstiger uitzien. We zien een ontwikkeling waarbij het kind wat al te gemakkelijk het etiket van jeugdcrimineel krijgt opgeplakt. Er wordt nagedacht om jongeren in bepaalde situaties gedwongen te laten participeren in preventieve programma's, zowel ten aanzien van opvoedingsondersteuning als intensieve gezinsbegeleiding (Junger-Tas, 1999). Preventie betekent ook het in de kiem smoren van gepercipieerde problemen. Hier ligt voor buurtbemiddeling een interessant terrein tussen het politie/justitie-traject aan de ene kant en het onderwijs/zorg-traject aan de andere kant.<sup>8</sup>

Buurtbemiddeling wordt vaak gezien als een middel om de leefbaarheid in de buurt te vergroten, met name doordat het ingezet kan worden bij de aanpak van overlast. Nu is het begrip overlast op velerlei wijze te interpreteren en is een differentiatie naar de aard van de overlastproblematiek derhalve gewenst. Wij onderscheiden hier twee soorten overlastproblematiek tussen burens, waarvoor via de bestaande kanalen

geen directe oplossing te bieden is, namelijk de zware of complexe problematiek en de kleine ergernissen en irritaties tussen burens.

Bij de zware overlast wordt over de veroorzakers gesproken in termen van 'zeer moeilijk plaatsbaren', 'niet plaatsbaren', 'meervoudige probleemgevallen', 'zorgwekkende zorgvermijders' en dergelijke (Grünhagen, Hees e.a., 1993; Grünhagen, Hommersen e.a., 1996). Dergelijke problematiek is te zwaar voor burenbemiddeling. Om een dergelijke complexe problematiek het hoofd te kunnen bieden lijkt het instellen van een meldpunt extreme overlast zoals in Amsterdam bestaat een goed idee (Dienst Binnenstad Amsterdam, 1998). Het is belangrijk om de aandacht te concentreren op samenwerking tussen politie, gemeente, woningbouwverenigingen, Riagg/RIBW, verslavingszorg, huisartsen en eventuele overige zorginstellingen. Dergelijke samenwerking kan leiden tot een adequate en op maat gesneden zorg voor de overlast van multiprobleemgevallen. Snelle uitwisseling van informatie kan voorkomen dat relevante gevallen buiten de boot vallen en dat overlast tot escalatie leidt. De dagelijkse kleinere irritaties tussen burens is bij uitstek het werkterrein voor buurtbemiddeling, des te meer gezien het 'gat' bij de bestaande instellingen.

## Conclusie en discussie

De experimenten met buurtbemiddeling tot dusverre bevestigen dat buurtbemiddeling voorziet in de behoefte zoals die zowel door bewoners als door de institutionele omgeving was geformuleerd. Voor het tot ontwikkeling brengen van buurtbemiddeling is het van belang te weten hoe dit instrument het beste kan worden ingezet, stedelijk of op buurtniveau, en voorts of het zelfstandig moet opereren danwel bij voorbeeld moet aanhaken bij het welzijnswerk. Een andere mogelijkheid is het aanhaken bij gemeente, politie of woningbouwcorporaties. Het belangrijkste hierbij is de waarborg dat het een neutrale en onafhankelijke functie kan vervullen bij het helpen oplossen van conflicten tussen burens. En ten tweede is het belangrijk dat de plaats waar mogelijk voor buurtbemiddeling geschikte zaken kunnen worden aangemeld, ook daadwerkelijk op de hoogte is van de mogelijkheid van buurtbemiddeling. Concreet kan hier gedacht worden aan de meldkamer van politie, woonconsulenten en dergelijke. Op deze plaatsen moet men goed doorvragen zijn van wat buurtbemiddeling is, maar vooral ook van wat buurtbemiddeling wel en niet kan op het gebied van de aanpak van conflicten.

Als methode van conflictoplossing vult buurtbemiddeling een gat dat is ontstaan als gevolg van een toegenomen juridisering en professionalisering van de moderne samenleving. Als idee en methode vertoont het verwantschap met ideeën als sociale vernieuwing en sociaal investeren.<sup>9</sup>

9 Ook bij buurtbemiddeling treft men een gepacificeerde spanning aan tussen de 'bottom-up'

7 Een financiële bijdrage hiervoor is reeds toegezegd door het ministerie van Justitie tijdens de presentatie van het eindrapport op 27 januari 2000 te Bodegraven.

8 Gedacht kan ook worden aan buurtbemiddeling in combinatie met *peer mediation* (bemiddeling tussen scholieren).



Buurtbemiddeling kan worden beschouwd als een mogelijk voorbeeld voor een nieuwe manier van werken binnen het sociaal-cultureel - en opbouwwerk. De buurtbemiddelingsmethodiek sluit namelijk nauw aan bij de recent op gang gekomen beweging in de hulpverlening naar een vraaggestuurde en dienstverlenende aanpak van problemen (onder anderen Boon, 1997; Dekker, 1998).

In een utopische variant zou buurtbemiddeling deel kunnen uitmaken van een zogenaamd burger informatie- en dienstencentrum oftewel een *civil center*. Hierbij kan aangehaakt worden bij de Nederlandse traditie van het dorps- of buurthuis. In Duitsland maakt Mediation al jaren onderdeel uit van het *Bürgerhaus*. Dergelijke centra zijn er in veel Duitse steden, zoals Bremen. Recent wordt er ook gewerkt aan *Médiation sociale* in de Franse steden. De opzet in dat land is breder: tussen burgers en instituties, tussen burgers onderling en tussen culturen. In Nederland zou buurtbemiddeling in een *burgerhuis* of *civil center* kunnen functioneren naast bijvoorbeeld een buurtkantoor van de gemeente, een afdeling van de sociale dienst, een wijkpost van politie, een medewerker ambulante zorg, een kantoor van Justitie in de Buurt, een medewerker van het arbeidsbureau en bijvoorbeeld een gezondheidscentrum. Voor buurtbemiddeling zal er dan een projectleider of coördinator moeten zijn als casemanager en contactpunt voor andere instellingen in het centrum. Vrijwilligers kunnen hierbij hun waardevolle - en bewezen - bijdrage leveren aan talloze conflicten tussen bureaus. Dit idee sluit aan bij de één loket-gedachte (scheiding front-office en back-office) die momenteel bij overheidsloket 2000 wordt ontwikkeld: één loket waar de burger<sup>10</sup> zijn vraag kan neerleggen en waar vervolgens door de verschillende instellingen in overleg gezocht wordt naar de best passende oplossing. Te denken valt aan een nieuwe vorm en functie van wijkcentra, waarbij verschillende zorginstellingen en overheidsdiensten op wijk- of buurtniveau vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht gaan werken. Een dergelijke vorm van organiseren kan ertoe leiden dat er bij zware overlast sneller en effectiever ingegrepen kan worden. Maar ook bij lichte overlast-problematiek kan de burger sneller geholpen worden.

Naarmate buurtbemiddeling meer erkend wordt als een zinvolle bijdrage aan de leefbaarheid van de woningomgeving moet gedacht worden aan buurtbemiddeling als een volwaardig onderdeel van integrale aanpak van overlast. Het instrument buurtbemiddeling is weliswaar geen panacee voor alle conflicten, maar als het wordt ingebed zoals hierboven is uiteengezet, kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het samen leven.

opzet en de institutionalisering met bijbehorende professionals, hetgeen wij niet als problematisch zien zolang er maar aandacht voor deze spanning is.

<sup>10</sup> We spreken hier expliciet van de burger en niet van de klant, aangezien achter deze twee termen - die hedentendage veelal als synoniem gezien worden - twee geheel verschillende verwachtingspatronen schuilen.

## Literatuur

### Boon, L. (red.)

*Vraaggestuurde zorg*  
Amstelveen, Stichting Sympos. 1997

### Dekker, E.

*Het beleid beleefd; vraaggenchtheid van de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg (Trimbos-lezing 1998)*  
Utrecht, Trimbos Instituut, 1998

### Dienst Binnenstad Amsterdam

*Bestrijding extreme overlast binnenstad; jaarverslag 1997*

Amsterdam, Sector Welzijn, Dienst Binnenstad, Gemeente Amsterdam, 1998

### Duyvendak, J.W., C.J.M. Schuyt

*De wijk aanpak en de problemen in het grotestedenbeleid*

In: Hendriks en Tops (red.), *Stad in spagaat; institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum, 2000, pp. 151-162.

### Goris, P.

*Justitiële anteneposten in kwetsbare wijken; gesitueerd en geëvalueerd vanuit Braithwaite's theoretische concepten*

Tijdschrift voor criminologie, 38<sup>e</sup> jrg., nr. 4, 1996, pp. 382-392

### Grünhagen, H., C. van Hees e.a.

*De strijd tegen burenoverlast wordt breder en feller*

Woningraad-magazine, 53<sup>e</sup> jrg., nr. 16-17, 1993, pp. 30-45

### Grünhagen, H., D. Hommersen e.a.

*Burenoverlast leders 'pakkië-an'*  
Woningraad-magazine, 56e jrg., nr. 20, 1996, pp. 49-60

### Hogenhuis, S., B. Peper e.a.

*Burenbemiddeling in Gorinchem; evaluatie en beleidsadvies*  
Rotterdam, Interdisciplinair Centrum voor Buurtbemiddeling, 1999

### Houtman, D.

*Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid; oordelen over de rechten en plichten van werklozen*  
Amsterdam/Meppel, Boom, 1994

### Junger-Tas, J.

*Predictie van criminaliteit en preventief ingrijpen*

In: J.R.M. Gerris (red.), *Verantwoordelijk jeugdbeleid, opvoedingsondersteuning en intensieve gezinsbegeleiding*, Van Gorcum, 1999, pp. 4-22

### Mackie, K., D. Miles e.a.

*Commercial dispute resolution; an ADR practice guide*

London, Butterworths, 1995

### Peper, B., F. Spierings e.a.

*Bemiddelen bij conflicten tussen bureaus; een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met buurtbemiddeling in Nederland*  
Delft, Eburon, 1999

### Sander, F.E.A.

*Alternative methods of dispute resolution; an overview*  
University of Florida law review, 37<sup>e</sup> jrg., nr. 1, 1985, pp. 1-18

### Thiel, A. van

*Buurtbemiddeling Rotterdam; monitor 1999-2000*

Rotterdam, Stedelijke Stuurgroep Buurtbemiddeling Rotterdam, 2000

### Thomson, D.R., F.L. DuBow

*Organizing for community mediation; the legacy of community boards of San Francisco as a social movement organization*

In: S.E. Merry, N. Milner (red.), *The possibility of popular justice; a case study of communist mediation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993, pp. 169-199

### Völker, B., R. Verhoeff

*Buren en buurten; Nederlands onderzoek op het snijvlak van sociologie en sociale geografie*  
Amsterdam, SISWO, 1999 (Siswo-publicatie nr. 406)