

# Buurtbemiddeling als bron van sociaal kapitaal: Een onderzoek naar de historie, werking en impact

Een onderzoek uitgevoerd binnen het onderzoeksprogramma  
'Veilige Stad' van de Open Universiteit bij en met Buurtbemiddeling Zwolle



Frank Inklaar

Emile Kolthoff

Imke Smulders

Met dank aan Marianne Grooten, coördinator Buurtbemiddeling Zwolle



## Colofon

### **Productie**

Open Universiteit, Heerlen  
Heerlen, maart 2021

### **Vormgeving**

Merijn Cornelissen

### **Redacteur**

Emile Kolthoff

### **Auteur**

Frank Inklaar  
Emile Kolthoff  
Imke Smulders

*Met dank aan Marianne Grooten, coördinator Buurtbemiddeling Zwolle*

© 2021 Open Universiteit

Postbus 2960, 6401 DL Heerlen

**Verveelvoudigen en/of openbaar maken van (delen van) dit rapport uitsluitend met volledige bronvermelding.  
Auteursrechten voorbehouden.**

# Inhoud

Inleiding .....	5
Relatie met het onderzoeksprogramma Veilige Stad .....	6
Buurtbemiddeling .....	6
Overname uit de Verenigde Staten .....	6
Buurtbemiddeling Zwolle .....	7
De historische invalshoek .....	7
De criminologische/bestuurskundige invalshoek .....	8
1. De Amerikaanse wortels .....	9
1.1 De context van Community Mediation .....	9
1.2 De San Francisco Community Boards (SFCB) .....	10
2. De ontdekking van de buurtbemiddeling .....	13
2.1 Ontvankelijkheid in Nederland .....	13
2.2 De komst van buurtbemiddeling in Nederland .....	15
3. Daadwerkelijke toe-eigening .....	19
3.1 Het Zwolse model en een beetje Rotterdam .....	19
3.2 Toe-eigening van het Amerikaanse mode .....	24
4. Conclusie .....	27
Deel I .....	27
Deel II Buurtbemiddeling in de praktijk .....	29
5. Buurtbemiddeling en veiligheid .....	31
5.1 De relatie tussen buurtbemiddeling en veiligheidsbeleving .....	31
5.2 Buurtbemiddeling in de praktijk .....	33
6. Buurtbemiddeling in Zwolle .....	35
6.1 Doelstelling Buurtbemiddeling Zwolle .....	35
6.2 Aard en omvang .....	35
6.2.1 Aantal meldingen bij Buurtbemiddeling .....	35
6.3 Resultaten enquête .....	40
6.4 Resultaten interviews .....	46
7. Conclusies en aanbevelingen .....	53
7.1 De historie van Buurtbemiddeling .....	53
7.2 Doelstellingen .....	54
7.3 Veiligheidsgevoel .....	55
7.4 Kansen en bedreigingen .....	56
Literatuur .....	57



## Inleiding

“Het jonge echtpaar Starace is een paar jaar geleden in een echte volkswijk in Ridderkerk komen wonen. Tussen hun tuin en die van buurvrouw Stok staat een lage schutting. Mevrouw Stok vindt dat prettig en gezellig. Het is ook normaal in de wijk. Maar de familie Starace vindt de buurvrouw een bemoeial en heeft behoefte aan privacy. Zonder overleg spijkeren zij een schutting van 1.80 meter vast aan de oude, lage schutting. Dat wordt hen niet in dank afgenomen door buurvrouw Stok. Zoiets doe je niet zonder overleg, vindt zij. Als mevrouw Stok palen gaat afzagen waardoor de nieuwe hoge schutting gaat wankelen, zijn de rapen gaar. De Rijdende Rechter wordt erbij geroepen en er blijken nog een hele waslijst met andere problemen te spelen bij deze burenen. Aan mr. Reid de schone taak om juridische duidelijkheid te verschaffen en de rust te laten weerkeren.”<sup>1</sup>

Een beschrijving van zomaar een aflevering van het Tv-programma *De Rijdende Rechter* (publieke omroep). En zomaar een voorbeeld van een verschijnsel dat waarschijnlijk zo oud is als dat er mensen bij elkaar wonen: burenruzie. Naast *De rijdende rechter* tonen ook *Mr. Frank Visser biedt hulp* (RTL) en *Bonje met de burenen* (SBS) vele voorbeelden van burenruzies die uit de hand lopen. Hoge schuttingen in een buurtje waar het de gewoonte is om lage schuttingen te hebben. Maar het zou even goed om lawaai of kookluchtjes, of een overhangende tak van een boom kunnen gaan. In de meeste gevallen is er sprake van vervelende gevoelens en vaak ontaardt dit in gevoelens van onveiligheid. Omgang met burenen is misschien wel het meest basale niveau waarop het thema veiligheid in de stad speelt en is daarom ook essentieel voor een veilige stad. Duidelijk is dat burenruzies vaak te maken hebben met verschillende leefstijlen. En duidelijk is ook dat je voor het oplossen van burenruzies er beter snel bij kunt zijn, want voor je het weet escaleren ze en wordt een (rijdende) rechter ingeroepen.

Dat burenruzies zo televisiegeniek en populair bij de kijker zijn komt niet alleen door de opzienbarende gevallen die getoond worden, maar ook doordat burenruzies zo herkenbaar zijn. Vrijwel iedereen heeft burenen en realiseert zich bij het zien van de uitzendingen dat ze ofwel heel aardige burenen hebben, of dat sommige spanningen best bekend zijn. Volgens de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) zegt 3 op de 10 Nederlanders dat overlast door buurtbewoners wel eens in hun buurt voorkomt. Zo'n 5% van de Nederlanders heeft zelfs vaak overlast van zijn burenen. En hoewel dit meestal niet leidt tot situaties waarbij de politie of de rechter moet worden ingeroepen, of waar gemeente of woningcorporaties handelend moeten optreden, kan het toch heel ontwrichtend werken. Waar optreden van instanties wel is vereist, is dit vaak tijdrovend, kostbaar en onbevredigend. Relaties met je burenen zijn heel belangrijk, per slot van rekening zijn ze letterlijk steeds in de buurt en kun je ze moeilijk vermijden. Als de relaties met de burenen niet zo goed zijn, of zelfs escaleren in burenruzies heeft dat een grote impact op het veiligheidsgevoel van de burger.

Relaties met burenen zijn ook onderdeel van het sociaal kapitaal, een begrip waarvan vele definities bestaan, met als overeenkomst dat ze uitgaan van de waarde van sociale relaties (SCP, 2008). Een bekende uitwerking van het begrip sociaal kapitaal is die van de Amerikaanse politoloog Robert Putnam. Volgens hem verwijst sociaal kapitaal naar de relaties tussen mensen (vrienden, burenen, vreemden), sociale netwerken en de wederkerige normen en het vertrouwen in anderen die eruit voortvloeien. Het heeft betrekking op het sociale gehalte en coöperatief vermogen van groepen.

---

1 [https://www.uitzendinggemist.net/aflevering/530412/De\\_Rijdende\\_Rechter.html](https://www.uitzendinggemist.net/aflevering/530412/De_Rijdende_Rechter.html)

Sociaal kapitaal heeft ook een instrumentele functie: het maakt het gecoördineerde gezamenlijke handelen om problemen op te lossen gemakkelijker en bevordert zo het efficiënt functioneren van een gemeenschap. Waar wijken beschikken over veel sociaal kapitaal “*public spaces are cleaner, people are friendlier and the streets are safer*” (Putnam 2000, 307).

## Relatie met het onderzoeksprogramma Veilige Stad

Het hier gepresenteerde onderzoek naar Buurtbemiddeling Zwolle is uitgevoerd binnen het onderzoeksprogramma ‘Veilige Stad’ van de Open Universiteit en sluit aan op het Instituutsplan van de Open Universiteit 2018-2022 (IP). Buurtbemiddeling is *vernieuwend* als alternatief voor traditionele interventies en richt zich op een *open* (buurt) samenleving en het leggen van verbindingen tussen burens en hun omgeving (*verbondenheid*). In dit onderzoek is het fenomeen zowel vanuit een historische als vanuit een criminologische en beleidsinvalshoek benaderd. In de volgende paragraaf wordt het concept Buurtbemiddeling kort toegelicht, waarna een korte beschrijving van het onderzoeksobject volgt en respectievelijk de historische en de criminologische en beleidsinvalshoek worden uitgewerkt, inclusief onderzoeksvraag en methodiek.

## Buurtbemiddeling

Een methode om conflicten tussen burens op te lossen is buurtbemiddeling. Buurtbemiddeling is een vorm van burgerparticipatie waarbij getrainde bemiddelaars (vrijwilligers) ruziënde burens helpen het contact te herstellen, problemen bespreekbaar te maken en oplossingen te bedenken voor hun conflict. Buurtbemiddeling is een doeltreffende manier om de problemen rond burenruzies aan te pakken met een grote kans op succes<sup>2</sup>. Twee derde van de behandelde zaken wordt dankzij buurtbemiddeling succesvol afgesloten. Buurtbemiddeling is in 301 gemeentes in Nederland beschikbaar. Een buurtbemiddelingsproject wordt bijna altijd opgezet in samenwerking met de gemeente, woningcorporaties, politie en welzijnsorganisaties. De financiering wordt ook via een of meer van deze partners verzorgd. Er is geen standaardmodel voor. In ieder geval is er een professional, de coördinator buurtbemiddeling, die de organisatie aanstuurt. Het CCV speelt (naar wens) een coördinerende en faciliterende rol voor de plaatselijke buurtbemiddelingsprojecten. Zo heeft het CCV een handboek en een stappenplan ontwikkeld voor startende projecten. Verder organiseert men landelijke bijeenkomsten, faciliteert het CCV een registratie- en statistiekprogramma, helpt men het maken van een folder buurtbemiddeling en geeft het CCV informatie over bijvoorbeeld trainingen en ondersteuning. Nieuwe buurtbemiddelaars zijn verplicht tot het volgen van een basistraining van in totaal ongeveer drie dagen. Ook worden de buurtbemiddelaars regelmatig bijgeschoold. Verder zijn er trainingen voor coördinatoren en is er vaak een vorm van intervisie.

## Overname uit de Verenigde Staten

Buurtbemiddeling is dus een kleinschalige methode die dicht bij de mensen staat. Mensen zijn zelf verantwoordelijk voor de oplossing van het conflict. In Nederland bestaat buurtbemiddeling bijna 25 jaar. Het idee is overgenomen uit de Verenigde Staten, meer precies uit San Francisco. Daar zijn in het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw als *grassroot* organisaties de *Community Boards* ontstaan. Het idee was dat geschillen binnen de gemeenschap, wijk of buurt het best kunnen worden opgelost door diezelfde gemeenschap, wijk of buurt. De *Community Boards* worden geleid door beroepskrachten, maar de daadwerkelijke bemiddeling gaat via vrijwilligers die deel uitmaken van de gemeenschap waarin ze actief zijn. Dit zorgt ook voor meer sociale cohesie in

---

2 <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtbemiddeling/>

de gemeenschap. Zaken worden ook alleen aangedragen door de gemeenschap zelf en niet door buitenstaanders. Als een zaak is aangenomen, gaan vrijwilligers langs alle betrokken partijen om hen te stimuleren mee te doen in het bemiddelingstraject. Zijn de partijen daartoe bereid dan wordt een hoorzitting georganiseerd met een panel van daartoe opgeleide buurtbewoners. Dit panel helpt bij het vinden van een oplossing die uiteindelijk op papier wordt gezet en ondertekend door de diverse partijen. In veel gevallen kan deze werkwijze als een vorm van *restorative justice* worden gezien.<sup>3</sup> Rond 1995 zijn drie proefprojecten voor buurtbemiddeling in Nederland onafhankelijk van elkaar opgezet, in Rotterdam, Gouda en Zwolle. Informatie over de Amerikaanse methodiek is langs verschillende wegen in Nederland gekomen en verschillende actoren hebben dit opgepikt en zijn ermee, ook weer op verschillende wijze, aan de slag gegaan.

## Buurtbemiddeling Zwolle

In dit onderzoek staat de gemeente Zwolle centraal. Dat heeft enerzijds een heel praktische reden. Het archief van de organisatie die in deze stad de buurtbemiddeling heeft opgezet en tot op heden uitvoert werd beschikbaar gesteld voor onderzoek aan één van de onderzoekers van dit onderzoek. Zwolle is een interessante casus voor onderzoek naar vooral het begin van de buurtbemiddeling in Nederland omdat het een van de eerste drie experimentele projecten in Nederland was. Sleutelfiguur bij de start van het Zwolse project was Aleid Wolfsen, destijds werkzaam als griffier bij de arrondissementsrechtbank in Zwolle. Op studiereis naar de VS was hij in aanraking gekomen met de Community Boards in San Francisco en via zijn contacten bij de gemeente Zwolle heeft hij mensen warm gemaakt voor dit idee.

## De historische invalshoek

Door deze directe link met de VS is de casus Zwolle niet alleen interessant vanwege de noviteit, maar ook in het bredere kader van culturele toe-eigening, een onderwerp waar Frank Inklaar onderzoek naar doet. Bij culturele toe-eigening is er niet alleen sprake van overname van een cultuurelement, maar vrijwel altijd ook van aanpassing aan de lokale context van de ontvanger. In dit onderzoek is onderzocht wat het cultuurelement (de buurtbemiddeling) in zijn Amerikaanse gedaante (de San Francisco Community Boards) precies inhield, hoe dit cultuurelement naar Nederland is gekomen en hoe vervolgens bij implementatie in Nederland (Zwolle) er sprake geweest is van aanpassingen aan de lokale (Nederlandse, misschien zelfs Zwolse) context. Deze vragen zijn te onderzoeken met het materiaal dat zich in het archief van de Zwolse organisatie voor buurtbemiddeling bevindt.

De eerste onderzoeksvraag wordt daarmee als volgt geformuleerd:

*Hoe is in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw het proces van toe-eigening in zijn werk gegaan bij de introductie en verspreiding van het oorspronkelijk Amerikaanse concept van buurtbemiddeling in Nederland, toegespitst op de casus Zwolle als een van de eerste drie experimenten met buurtbemiddeling in Nederland?*

Als methode wordt een kwalitatieve analyse toegepast van materiaal (notulen van bestuursvergaderingen, verslagen van overleg met gemeente en welzijnsorganisatie, verslagen van overleg met andere organisaties voor buurtbemiddeling, etc.) in het archief van de organisatie voor buurtbemiddeling in Zwolle. Dit wordt aangevuld met literatuuronderzoek en gerichte interviews met direct betrokkenen. De resultaten van dit deel van het onderzoek worden besproken in deel I van dit rapport.

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van literatuur over *restorative justice*: <http://www.restorativejustice.nl/>.



## De criminologische/bestuurskundige invalshoek

De tweede invalshoek van dit onderzoek richt zich op de inhoud van de zaken die door buurtbemiddeling worden opgepakt, hoe deze worden afgehandeld en wat buurtbemiddeling voor relatie heeft met het veiligheidsgevoel van de burger. Het betreft een combinatie van criminologisch- en beleids-onderzoek.

Nergens is het belangrijker voor burgers om zich veilig te voelen dan in hun eigen huis en op hun eigen territorium en verschillende onderzoeken laten zien dat veiligheidsgevoel niet geheel parallel loopt met daadwerkelijke risico's (Smulders, Spooren & Kolthoff, 2016). Onderzoek naar factoren die een positieve invloed uitoefenen op de veiligheidsbeleving van burgers wijzen vooral op de elementen sociale cohesie, zelfredzaamheid, leefbaarheid en vertrouwen in de buurt. We gaan daar in hoofdstuk 3 van dit rapport uitvoerig op in. Naast deze factoren wordt ook wel gewezen op maatschappelijke stabiliteit (Van Wilsem, 1997) en institutioneel en maatschappelijk vertrouwen (Elchardus, de Groof & Smits, 2005) als factoren die invloed uitoefenen op de veiligheidsbeleving van burgers.

Van belang is dat burgers zelf het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen op hun situatie en daar regie op kunnen voeren. Bij buurtbemiddeling is één van de doelstellingen om vroeg te interveniëren, om escalatie te voorkomen en betrokkenen weer invloed te geven. Dat verhoogt het veiligheidsgevoel en voorkomt tevens dat professionele partijen zich intensief met de kwestie moeten bemoeien en er bijvoorbeeld juridische procedures gevoerd moeten worden, met alle kosten die daarmee gepaard gaan. Dat brengt voor de samenleving hoge kosten met zich mee, maar ook risico's. Bij juridische afhandeling wordt het conflict uit handen genomen van de eigenaars, waardoor zij verder afstaan van de afwikkeling en een oplossing krijgen opgelegd, die daardoor niet altijd wordt gedragen en die nieuwe risico's oplevert op het voortslepen van de zaak en nog meer benodigde inzet van professionals, met bijbehorende kosten.

In dit onderdeel van het onderzoek wordt gekeken of de doelstellingen die men heeft geformuleerd bij de start van het project ook daadwerkelijk zijn behaald en of deze in de loop der tijd zijn bijgesteld. Een belangrijke vraag is tevens hoe betrokkenen (burgers, bemiddelaars, officiële instanties) Buurtbemiddeling waarderen en of dit invloed heeft op het veiligheidsgevoel van de burger. De tweede onderzoeksvraag wordt daarmee als volgt in twee deelvragen geformuleerd:

1. *Wat waren de doelstellingen van Buurtbemiddeling in de gemeente Zwolle en zijn deze doelstellingen in de afgelopen 20 jaar behaald?*
2. *Draagt Buurtbemiddeling bij aan het veiligheidsgevoel van betrokken burgers?*

Als methode wordt door middel van dossieranalyse allereerst nagegaan wat de doelstellingen van Buurtbemiddeling bij de start waren en of deze in de loop der tijd zijn aangepast. Hierbij wordt aangesloten bij de historische analyse in deel I van het onderzoek. Vervolgens wordt een inhoudsanalyse op de behandelde zaken uitgevoerd, die mede input geeft voor het empirisch deel van het onderzoek. Dit gedeelte bestond uit een enquête onder burgers die van buurtbemiddeling gebruik hadden gemaakt en een aantal interviews met betrokken personen (burgers, bemiddelaars en professionals). Samen met het literatuuronderzoek naar de verschillende besproken elementen worden de resultaten van dit deel van het onderzoek in deel II van dit rapport besproken.

## 1. De Amerikaanse wortels

### 1.1 De context van Community Mediation

De wortels van de buurtbemiddeling in Nederland liggen vooral in de Verenigde Staten bij organisatievormen die te rangschikken zijn onder de noemer ‘*Community mediation*’.<sup>1</sup>

“Community mediation offers constructive processes for resolving differences and conflicts between individuals, groups and organizations. Participants control the process and create their own alternatives to avoidance, destructive confrontation, prolonged litigation or violence. Community mediation offers participants an opportunity to discuss their concerns and needs. It also strengthens relationships, builds connections between people and groups, and creates processes that make communities work for everyone. Community mediators support participants through difficult conversations, providing a safe environment to discuss the participants’ needs while participants retain decision-making authority”.<sup>2</sup>

Essentieel bij ‘*Community mediation*’ is dus dat deelnemers zelf oplossingen vinden voor geschillen onder begeleiding van derden. Het doel is om te voorkomen dat conflicten blijven voortziehen of escaleren in geweld. Tevens is het een alternatief voor de gang naar de rechter. Maar er is ook een secundair doel. ‘*Community mediation*’ zorgt ook voor betere verhoudingen in de buurt, waarvan uiteindelijk de hele buurt zal profiteren. De wortels van de ‘*Community mediation*’ liggen in de jaren zestig van de twintigste eeuw binnen de Burgerrechtenbeweging. Hier werden vormen van bemiddeling ontwikkeld om tot meer gelijkheid te komen in termen van ras, etniciteit, klasse en gender. Vanuit de federale overheid kwam erkenning en ondersteuning voor dit soort initiatieven binnen de Civil Rights Act (1964). Via deze wet werd de Community Relations Service (CRS) onderdeel van het ministerie van Justitie. Hierdoor ontstond een model om buurtconflicten op een constructieve en niet-gewelddadige manier op te lossen, een model dat tot op de dag van vandaag functioneert. Vanuit het algemene model van ‘*Community mediation*’ kwamen twee richtingen tot verdere ontwikkeling. Er kwamen initiatieven door het hele land om binnen het bestaande juridische systeem burgers als bemiddelaars meer te betrekken bij de oplossing van buurtconflicten en vormen van kleine criminaliteit. Deze richting leidde uiteindelijk bijvoorbeeld tot de ‘Neighbourhood Justice Centres’. Andere initiatieven, vaak voortkomend uit het sociaal-politieke activisme uit het begin van de jaren zeventig, kozen er juist voor om principieel buiten het justitieel systeem te blijven. Zij stelden dat conflicten in de buurt de verantwoordelijkheid waren van de buurtbewoners zelf en dat oplossingen dus ook door de buurtbewoners zelf moesten worden gevonden. Daarvoor waren geen institutionele structuren van buitenaf nodig, beter gezegd, de buurtbewoners konden heel goed hun eigen boontjes doppen om buurtconflicten in een vroeg stadium te beslechten en zelfs te voorkomen. De roep om democratisering, om meer inspraak en participatiemogelijkheden voor de burger lag hier als ideologische grondslag onder. De aanhangers van deze vorm van ‘*Community mediation*’ zagen nog meer voordelen van de participatie van burgers in het zelf oplossen van buurtconflicten. Het leven in de buurt zou er op vooruitgaan omdat buurtgenoten samen naar oplossingen zochten. Deelnemers aan het bemiddelingsproces kregen een gevoel van controle over het eigen leven; ze hadden, onafhankelijk van overheidsinstanties, zelf de macht om hun leven te sturen. Men werd gehoord en serieus genomen. Maar men leerde ook naar standpunten van anderen te luisteren en die te overwegen. Buurtgenoten waarmee je ruzie had bleken ook mensen te zijn met hun eigen valide zorgen

1 <https://www.aboutrsi.org/special-topics/community-mediation-basics> Zie ook Hedeem (2004, 102-104).

2 <https://www.aboutrsi.org/special-topics/community-mediation-basics>

en behoeften. Door bemiddeling gevonden oplossingen zouden zo veel duurzamer zijn, omdat ze uit de betrokkenen zelf kwamen en niet van buitenaf opgelegd waren. En dit alles speelde niet alleen op individueel niveau: er was ook sprake van ‘empowerment’ van de hele buurt.

“Mediation was viewed as an empowerment tool for individuals, as well as communities, as the open process allowed individuals to take back control over their lives from a governmental institution, i.e., the courts.”<sup>3</sup>

Vroege voorbeelden van projecten die op basis van ‘*Community mediation*’ ontstonden, zowel binnen als buiten het bestaande justitieel systeem, waren het *Rochester American Arbitration Association Community Dispute Service Project* (1973), een breed project in een buurt waar veel conflicten waren die werden veroorzaakt door veranderingen in de etnische samenstelling van de buurt, het *Boston (Dorchester) Urban Court Program* (1975), een justitieel centrum in een snel veranderende lers-Amerikaanse buurt met veel raciale spanningen en angst voor criminaliteit en het *San Francisco Community Board Program* (1976). Maar dit was nog maar het begin:

“Community mediation has spread throughout the country and moved from the margins to the mainstream. Starting with approximately ten programs in 1975, the movement has grown to an estimated 400 mediation centers in the US. Community mediation centers handle 400,000 disputes annually and 75% of these centers provide mediation for small claims courts and 49% for civil courts, thus demonstrating the continued connection between community mediation and courts. While a large percentage of community mediation centers offer services to courts, they also offer programs and services that aim to meet a community’s dispute resolution needs at earlier stages of conflict. During this growth, each community has adopted a model that is culturally appropriate and sustainable in that community. Considering the diverse nature of communities, a universal community mediation model would not be appropriate.”<sup>4</sup>

Zoals vaak het geval is, komt na een fase van innovatie een fase van institutionalisering. Dat geldt ook voor de ‘*Community mediation*’. Eerst werden in 1992 de uitgangspunten voor mediation projecten vastgelegd in *The Nine Hallmarks of Community Mediation*. Twee jaar later volgde een overkoepelende organisatie, *The National Association for Community Mediation* (NAFCM). Opvallend is dat deze overkoepelende organisatie expliciet niet streeft naar eenvormigheid van de verschillende mediation projecten. Zoals ook in bovenstaand citaat staat is een universeel mediation model niet passend, juist omdat ‘*Community mediation*’ in de gemeenschap geworteld dient te zijn. Aangezien iedere gemeenschap verschillend is moet dat dus ook gelden voor de eigen vorm van ‘*Community mediation*’. Dit principiële standpunt is in het onderzoek naar het proces van toe-eigening van een Amerikaans concept in de Nederlandse buurtbemiddeling ook relevant.

## 1.2 De San Francisco Community Boards (SFCB)<sup>5</sup>

In 1976 ontstonden de San Francisco Community Boards, een van de eerste concrete vertalingen van het idee van ‘*Community mediation*’. Dit project vormde de directe inspiratiebron voor de twintig jaar later ontwikkelde buurtbemiddeling in Nederland. Het proces van toe-eigening dat hieraan ten grondslag lag komt in de volgende paragraaf ter sprake. Eerst wordt duidelijk gemaakt wat de SFCB zijn, wat ze beogen en welke methoden ze hanteren.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op paragraaf 3.3 *Community mediation* en de San Francisco Community Boards (Peper e.a. 1999). Zie ook de website van SFCB: <https://communityboards.org/>

De San Francisco Community Boards zijn het geesteskind van Raymond Shonholz. Ze zijn opgezet vanuit de hypothese dat sociale desintegratie de primaire oorzaak is van criminaliteit. Sociale desintegratie kan niet aangepakt worden door een vooral repressief opererend strafrecht. Er is behoefte om in een eerder stadium te kunnen handelen. Sociale desintegratie op zichzelf komt tot uiting in een gebrek aan directe communicatie over irritaties en conflicten in het algemeen. De Community Boards kunnen juist op dat punt een verbetering bewerkstelligen want zij versterken de sociale vaardigheden van mensen om met onderlinge conflicten om te gaan, zodat escalatie en vervreemding worden tegengegaan. Ze intensiveren de sociale relaties op buurtniveau, zodat er een vitale wijkgemeenschap ontstaat. De werkzaamheden van de Community Boards gaan dus niet om rechtspraak, noch om juridische probleemoplossing. Het is een vorm van gemeenschapsontwikkeling door sociale bemiddeling, vooral door het zelf samen creëren van regels en normen in de context van een sterk pluralistische wijk.

De primaire doelstelling van de SFCB is dus het oplossen van conflicten op buurtniveau door middel van bemiddeling. Het zijn conflicten tussen mensen die elkaar kennen: burens, familieleden, zakenpartners, etc. Het formele rechtssysteem plaatst deze conflicten vaak buiten de gemeenschap waar ze ontstaan zijn en stuurt ze vervolgens met een oplossing van buitenaf opgelegd weer terug naar de buurt. Volgens Shonholz is een veel duurzamere manier van conflicthantering een vroegtijdige interventie op buurtniveau, waardoor gevoelens van boosheid en vijandelijkheid in de kiem in en door de buurt zelf worden aangepakt. Het moet niet blijven bij een enkel kortstondig project, maar eigenlijk is het een investering op termijn in de gezondheid en stabiliteit van individu en gemeenschap.

De SFCB is georganiseerd rond een vaste kern van betaalde medewerkers die het werk van de honderden aan het project verbonden vrijwilligers coördineren. Ze geven voorlichting over het project, ze doen intake gesprekken, ze ontmoeten individuele klagers en beklagden en faciliteren de face-to-face bijeenkomsten met drie tot vijf bemiddelaars. De vaste kern vormt een intensieve gemeenschap met een sterke solidariteit en identificatie. Bij de SFCB hebben vrijwilligers een essentiële plek in het daadwerkelijk conflict-oplossende werk. De achterliggende gedachte is dat door wijkbewoners zelf te trainen en in te zetten de lokale conflicten en problemen het best aangepakt kunnen worden. En hoe meer vrijwilligers gerekruteerd kunnen worden, hoe beter. De opgeleide vrijwilligers kunnen overal in het project worden ingezet, van voorlichting tot intake en de bemiddeling zelf. Om professionalisering te vermijden rouleren de vrijwilligers langs de verschillende taken en is er een beperkte termijn van functioneren in een bepaalde rol. Werven en trainen van vrijwilligers is ook een doel op zich. De vrijwilligers zijn namelijk ook buurtbewoners en burens. Door veel buurtgenoten te trainen wordt het vermogen van de buurt om zelfstandig en vreedzaam conflicten op te lossen vergroot. Zeker in buurten met een zeer diverse bevolkingssamenstelling is het belangrijk dat vrijwilligers uit de diverse groepen komen en dat men open leert te staan voor andere leefstijlen. Maar ook op individueel niveau leren vrijwilligers allerlei waardevolle vaardigheden, die ook in het eigen leven te gebruiken zijn. Bovendien worden ze tot meer verantwoordelijke leden van de buurt gemaakt. De SFCB is meer dan alleen een methode van conflictoplossing, het is ook een middel van sociaal opbouwwerk in de buurt. Financieel draait de SFCB op donaties.

Het concrete bemiddelingstraject begint bij het melden van een conflict bij het kantoor van de organisatie. Buurtbewoners zijn op de hoogte van de mogelijkheid van bemiddeling door activiteiten van vrijwilligers die in de buurt informatie geven over de SFCB en de mogelijkheden van de Board duidelijk maken. Na aanmelding gaat een vrijwilliger eerst naar de klager en vervolgens naar de beklagde. Hij moedigt de betrokkenen aan om deel te nemen aan de bemiddeling. Als de partijen het hierover eens zijn wordt een panel hearing gepland. Soms is het probleem al eerder door de partijen opgelost of wordt geconcludeerd dat het probleem elders beter opgelost kan worden. Centraal in de bemiddeling staat de hoorzitting voor een panel van getrainde vrijwilligers uit de buurt. Dit panel probeert de partijen te helpen om tot verheldering van het conflict te komen en uiteindelijk tot over-

eenstemming hoe verder te gaan. Deze overeenkomst wordt opgeschreven en de partijen en het panel ondertekenen deze overeenstemming. Vrijwilligers zorgen vervolgens voor nazorg. De hearing is vooral gericht op het herstellen van communicatie. Er worden diverse fasen onderscheiden. In de eerste fase gaat het erom dat de partijen de gelegenheid krijgen om hun visie op het gebeurde te presenteren en ook welke emoties dat bij hen teweeg heeft gebracht. In fase twee stellen panelleden vragen zodat duidelijk wordt wat de achterliggende belangen en motieven van beide partijen zijn. Ook wordt gevraagd naar de wensen voor de toekomst. Zo komen de partijen tot een beter inzicht. Panelleden moedigen de partijen aan om over achterliggende motieven te communiceren en vestigen de aandacht op punten van overeenstemming. In de derde fase stimuleert het panel de partijen om aan elkaar te vertellen dat ze begrijpen wat de ander heeft verteld en wat hun nieuwe inzichten zijn alvorens gedacht wordt aan oplossingen. Wederzijds begrip wordt op deze wijze gekweekt. Als de partijen aangeven dat ze bereid zijn om verder te gaan en te zoeken naar een oplossing treedt fase 4 in. Het panel vraagt aan de partijen wat zij zien als een redelijke oplossing. Via vraag- en luistertechnieken probeert het panel de partijen tot een overeenkomst te brengen. Als die er is wordt de oplossing kort samengevat, opgeschreven en getekend door de partijen.

Het SFCB is nog steeds actief en zelfs op meer terreinen dan voorheen. Buurtbemiddeling (het Neighbourhood Mediation Program) blijft een belangrijke activiteit evenals allerlei trainingen. Het bemiddelingspakket is echter ook uitgebreid via de Professional Conflict Resolution Services naar conflicten met organisaties, verhuurders, werkgevers, zakenpartners, etc. Voor scholen is peer mediation ontwikkeld met de bijbehorende specifieke trainingen. En alle vormen van bemiddeling worden in vier talen aangeboden door meer dan 450 vrijwilligers.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <https://communityboards.org>

## 2. De ontdekking van de buurtbemiddeling

### 2.1 Ontvankelijkheid in Nederland

Dat in de VS diverse vormen van ‘*Community mediation*’, zoals de San Francisco Community Boards waren ontstaan hoefde natuurlijk niet per se tot een vervolg in Nederland te leiden. Er is van alles in de VS ontwikkeld dat nooit enige belangstelling in Nederland heeft gehad, laat staan in een of andere vorm is overgenomen. Dat dit uiteindelijk in de jaren negentig wel heeft plaatsgevonden heeft vooral ook te maken met de situatie in Nederland. In wetenschappelijk termen is deze overname aan te duiden met de Engelstalige term *cultural transfer*. Culturele overdracht is vanuit vele invalshoeken te bestuderen en bestudeerd. In de managementwetenschappen speelt het een rol bij onderzoeken naar innovaties. Vanuit de sociale wetenschappen is er input via studies die zich bezig houden met diffusie. In de culturele antropologie komt het voorbij in studies naar creolisering en in de geschiedwetenschap is de term toe-eigening (*appropriation*) direct gerelateerd aan *cultural transfer*. Ik zal hier een uitgebreide theoretische beschouwing achterwege laten, maar bij mijn analyse van het proces van overname van buurtbemiddeling uit de VS in Nederland maak ik wel gebruik van een combinatie van achterliggende theorieën (Inklaar 2019, 64-68, 78-82). De introductie van buurtbemiddeling is op te vatten als de introductie van een innovatie die zich vervolgens snel over het land verspreidt (diffusie). Relevant in de analyse van een innovatie en diffusie is het werk van E. Rogers (1983), evenals de aanvulling hierop van Clark (1993). Waar het Rogers vooral gaat om de diverse stadia van ontwikkeling, aanvaarding en implementatie van een innovatie, met een perspectief vanuit de aanbieder van de innovatie gaat het Clark er vooral om hoe de ontvanger met de innovatie omgaat. Het gebruik van een innovatie gaat meestal gepaard met een aanpassing ervan, de gebruiker eigent zich de innovatie toe. In een aantal gevallen gaat dat via de overname van een sjabloon, dat vervolgens door de gebruiker in zijn eigen context wordt ingevuld. De historisch-socioloog Patterson toont dat diffusieprocessen heel complex zijn (Kaufman & Patterson 2005). Hij vestigt de aandacht op het gegeven dat diffusie te vaak gezien wordt als een rationeel proces waarin de voors en tegens van meerdere alternatieven worden afgewogen, terwijl ook sprake is van andere factoren zoals macht en klasse. In de cultuurgeschiedenis wordt natuurlijk ook gekeken naar culturele overdracht. En ook in dit vakgebied is vooral nadruk gelegd op veranderingen die tijdens de overdracht plaatsvinden. Hierbij is onder meer gewezen op de rol van culturele bemiddelaars, die een positie hebben tussen aanbieders en ontvangers. Maar vooral het begrip toe-eigening en in het verlengde daarvan de actieve, creatieve rol die ontvangers hebben, heeft veel school gemaakt (Frijhoff 1997). In de Amerikanistiek is er aandacht voor een heel specifieke vorm van *cultural transfer*, de overdracht van Amerikaanse cultuurgoederen naar de rest van de wereld. Dit wordt vaak aangeduid met het begrip ‘Amerikanisering’. En ook hier is er van een duidelijke verschuiving sprake van het beeld met een dominante aanbieder (de VS) die zijn cultuur oplegt aan de rest van de wereld, naar een opvatting met een centrale plek voor de ontvangers die veelal wat uit Amerika komt aanpassen aan de eigen situatie. Hierbij wordt onder meer verwezen naar de cultureel antropoloog Hannerz die het transferproces vanuit de VS naar de rest van de wereld omschrijft als een proces van creolisering, waarbij de ontvangers niet willoos en machteloos zijn, maar juist heel actief iets nieuws creëren dat past bij hun eigen context (Hannerz 1987; Kroes 1997). In het vervolg van dit onderzoek wordt daarom niet alleen het aanbod uit de VS besproken, maar vooral het proces van toe-eigening dat zich hierna afspeelt.

De Community Boards in San Francisco bestonden al zo’n twintig jaar voordat ze als inspiratiebron fungeerden voor buurtbemiddeling in Nederland. Hoewel in de academische wereld wel bekendheid was met de Community Boards, was in Nederland in de jaren zeventig van de twintigste eeuw niet de sociale context aanwezig waarin Community Boards als een nuttige oplossing voor een bestaand probleem werden gezien. Dat veranderde in de jaren negentig. Waar de sociale problema-

tiek in grote steden in de jaren zeventig nog vooral werd aangepakt met grootscheepse stadsvernieuwing, kwam men eind jaren tachtig, begin jaren negentig tot de conclusie dat alleen verbeteren van woningen niet de oplossing was voor de toenemende problemen in sommige stadswijken. Werkloosheid, vandalisme, criminaliteit, subjectieve onveiligheidsgevoelens en spanningen tussen bevolkingsgroepen in wijken die meer etnisch gedifferentieerd raakten vroegen om een ander beleid. Dat beleid kwam er onder de noemer 'sociale vernieuwing'. Werklozen moesten aan het werk geholpen worden, er moest meer sociale cohesie in de wijk komen en verloedering en vervuiling van de leefomgeving moesten worden bestreden. Uitgangspunt voor sociale vernieuwing was dat de problematiek in de wijk moest worden aangepakt door de bewoners meer te betrekken. De wijken werden onderwerp van sociaalpedagogische en emancipatoire politiek. En in deze context kwamen oplossingen voor soortgelijke problemen in andere landen in beeld. Hoewel de VS niet meer de referentiesamenleving (Van Elteren 1993, 7) van de jaren vijftig was waarnaar vrijwel automatisch gekeken werd om inspiratie op te doen, was het land, evenals Groot Brittannië, wel een land waar problemen in grote steden legio waren en waar ervaring was opgedaan met het bestrijden ervan. Zo werden de Community Boards uit San Francisco relevant, omdat ze vanuit een soortgelijke achtergrond oplossingen boden voor vormen van onvrede in de buurt. Met de komst van het 'Grottestedenbeleid' van het eerste Paarse kabinet vanaf 1995 kreeg de problematiek in de grote steden ook een vooraanstaande plek op de agenda van de rijksoverheid. Zowel de stedelijke overheid als private partijen, maar ook de rijksoverheid moest actief aan de slag met de problemen van de grote stad. Dit werd geconcretiseerd in vijftientig convenanten die in de periode 1995-2000 werden afgesloten voor een gezamenlijke aanpak. Doelstelling was om de positie van de steden te versterken en om een tweedeling binnen steden langs sociaaleconomische, maatschappelijke en etnische lijnen te voorkomen. Steden moesten vitaal, veilig en leefbaar blijven. Het tegengaan van ruimtelijke segregatie van kansarme bewoners kreeg hierdoor meer prioriteit.<sup>1</sup>

Begin jaren 2000 verzorgde het Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (LEB) op verzoek van het ministerie van Justitie een aantal publicaties waarin buurtbemiddeling bondig en eenduidig voor het voetlicht werd gebracht.<sup>2</sup> In *Beter een goede buur* werd ingegaan op de politieke context waarin buurtbemiddeling kon gedijen. Naast het algemene voornemen dat de overheid zich terugtrok en meer overliet aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger, stond bij diezelfde overheid onderwerpen als leefbaarheid, sociale vernieuwing en veiligheid op straat hoog op de politieke agenda. Niet alleen dat, de urgentie werd ook vertaald in beleid. Het rapport noemde in dit verband het Lokaal sociaal beleid, het Grottestedenbeleid, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), het Innovatie programma stedelijke vernieuwing (IPSV) en de vermaatschappelingsprojecten van Justitie (Bureau Halt, Justitie in de Buurt en experimenten met mediation). Concluderend werd opgemerkt:

“Door haar doelstellingen en werkwijze past buurtbemiddeling goed binnen de verschillende vormen van sociaal beleid van de Nederlandse overheid. Sterker nog, ze levert daar actief een bijdrage aan. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van de communicatie tussen buurtbewoners en het afnemen van gevoelens van onveiligheid, wat door buurtbemiddeling bevorderd wordt. Ook kan men zeggen dat deze vorm van bemiddeling de sociale samenhang versterkt.

Het onderzoek bemiddelaars bij conflicten tussen burens bevestigt dat buurtbemiddeling een

1 <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing/zeventig-jaar-stedelijke-vernieuwing/grottestedenbeleid>

2 Deel 1: *Beter een goede buur. De methode van buurtbemiddeling, een introductie*; Deel 2 *Goede burens, betere buurten. Het organiseren van buurtbemiddeling, een introductie*; Deel 3: *Het succes van Buurtbemiddeling. Resultaten van het evaluatieonderzoek*.



concreet voorbeeld is van wat de overheid met sociale vernieuwing en sociaal investeren beoogt.”<sup>3</sup>

Binnen deze context wekte het geen verbazing dat initiatieven op het gebied van buurtbemiddeling snel opgepakt werden door ministeries en stedelijke overheden.<sup>4</sup> Volgens *Beter een goede buur* waren burenruzies weliswaar van alle tijden, maar waren er in het huidige tijdsgewricht algemene maatschappelijke ontwikkelingen die ertoe bijdroegen dat er sneller en meer problemen tussen burenen ontstonden, waardoor buurtbemiddeling extra relevant was. Zo waren er meer mensen, die dicht op elkaar woonden. In grote gebouwencomplexen was het vaak onduidelijk wie er voor overlast zorgde. Onder meer door het grotere gebruik van elektrische apparaten en audiovisuele apparatuur met een groot geluidsvermogen kwam er meer geluidsoverlast voor bij mensen die toch al dicht op elkaar woonden. De sociale cohesie van een buurt was verminderd door toename van mensen die buitenshuis werkten (tweeverdieners) en omdat er vaker verhuisd werd. Daarnaast kregen steeds meer buurten een (bijvoorbeeld etnisch) heterogene bevolkingssamenstelling met mensen met zeer verschillende levensstijlen. Bovendien viel er een veranderde rol van het publiek domein ten opzichte van het privé domein te constateren. Waar vroeger zich veel activiteiten buiten op straat afspeelden was dat in toenemende mate achter de voordeur gegaan. Dit zorgde, samen met een sterk toegenomen individualisme, voor nog minder communicatie tussen burenen. Oude gewoonten verdwenen, bijvoorbeeld het zich voorstellen aan nieuwe burenen. En de communicatie zelf veranderde evenzeer, burgers gingen steeds minder rechtstreeks met elkaar in gesprek; veel werd per telefoon of mail gedaan.<sup>5</sup> Allemaal redenen voor een toename in conflicten tussen buurtbewoners en dus ook voor de introductie van een werkzame methode om dit aan te pakken: buurtbemiddeling.

## 2.2 De komst van buurtbemiddeling in Nederland

Uit het feit dat vrijwel tegelijkertijd op twee plekken in Nederland experimenten werden opgezet met buurtbemiddeling blijkt wel dat er in Nederland midden jaren negentig behoefte was aan enige vorm van conflictbemiddeling op buurtniveau. Dat buurtbemiddeling was komen overwaaien, zoals in diverse latere publicaties is verwoord<sup>6</sup>, is dus maar betrekkelijk. Er is eerder sprake van gerichte ontvankelijkheid. In beide experimenten werd in Amerika een oplossing gevonden voor problemen die in Nederland in toenemende mate urgent werden. Omdat binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam er al enige kennis bestond van de Amerikaanse situatie was het niet verbazingwekkend dat een van de experimenten in Rotterdam werd opgezet. Het tweede experiment in Zwolle had een wat meer toevallige aanleiding. Hoewel beide experimenten zich inspireerden op de San Francisco Community Boards, waren er, geheel volgens het uitgangspunt van ‘*Community mediation*’, van meet af aan verschillen in de daadwerkelijke uitvoering ter plekke. Het universele concept, of in de terminologie van Clark het sjabloon, werd ingepast in de plaatselijke omstandigheden, er was dus sprake van toe-eigening.

In Rotterdam was al begin jaren negentig aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit belangstelling voor de Community Boards (Peper et al. 1999, 43-45). Er werd een onderwijsproject opgezet waarbij studenten openbare instellingen op buurtniveau bestudeerden wat betreft opvattingen over conflictbemiddeling. Als achtergrond dienden enige teksten van Raymond Shonholtz en

3 M. Sjerps, *Beter een goede buur*, 16-17 In het citaat wordt verwezen naar het evaluatierapport van Peper et al. (1999).

4 Ibid., 17

5 Ibid., 13-14

6 Bijvoorbeeld *Beter een goede buur. De methode van buurtbemiddeling, een introductie* deel 1, 20, W.J. de Jong, *Buurtbemiddeling in kort bestek*, 6



de Noorse criminoloog Nils Christie. Deze activiteit werd opgepikt door de Woningstichting Onze Woning (nu gefuseerd tot Woonbron). Zij dacht dat dergelijke vormen van conflictbemiddeling relevant konden zijn in haar eigen praktijk en konden bijdragen aan de bevordering van de kwaliteit van samenleven in de door haar beheerde woongebieden. Bevordering van wijkwelzijn was een van de omschreven taken van de woningstichting. Men had in eerste instantie de wijk Schiemonnd, een wijk met veel conflicten en een hoge mate van heterogeniteit, voor ogen als plek om dit concept toe te passen. De universitaire onderzoekers en de Woningstichting kwamen met elkaar in gesprek en men concludeerde uiteindelijk dat het niet moest blijven bij speculatieve gesprekken, maar dat het tot daadwerkelijke uitvoering van een praktisch wijkproject moest komen, de 'Buurtraad'. In 1995 was de verkennende voorfase afgerond waarin instemming van de gemeente en deelraden, politie en justitie werd verkregen. Tevens werd besloten om met drie buurtraden te gaan werken in drie wijken met een verschillende wijkopbouw. Het experiment zou opgezet worden met een groep betrokkenen die het praktische deel van het project zouden vormgeven en anderzijds een groep onderzoekers die op afstand en evaluerend een bijdrage konden leveren. Financieel werd het project gedragen door de woningcorporaties en de gemeente. Maar dat was niet genoeg, er moesten aanvullende fondsen worden geworven. Daartoe werd een subsidieaanvraag ingediend, eerst alleen bij het ministerie van Justitie, later ook bij Binnenlandse Zaken voor de aanstelling van een onderzoeker voor drie jaar. Bij Justitie kregen de aanvragers tot hun verbazing te horen dat er al een project buurtbemiddeling was opgestart in Zwolle (Hogenhuis, Van den Sigtenhorst en Temme 2010, 14). De subsidieaanvraag van de onderzoekers van de Erasmus Universiteit voor een evaluatieonderzoek werd gehonoreerd, op voorwaarde dat in de evaluatie ook het project in Zwolle zou worden meegenomen, evenals het even later opgestarte experiment in Gouda. Voor de onderzoekers was dit alleen maar een verbetering van de onderzoeksmogelijkheden, want de experimenten in Rotterdam en Zwolle verschilden enigszins qua opzet, waardoor een vergelijkend perspectief aan het onderzoek kon worden toegevoegd.

De weg van San Francisco naar Zwolle liep via een studiereis in 1994 van Aleid Wolfsen, toentertijd griffier bij de rechtbank in Zwolle. Tijdens zijn verblijf stuitte hij op de San Francisco Community Boards.<sup>7</sup> Wolfsen beschrijft in een interview wat er toen gebeurde:

“ ‘Wauw, wat een mooi fenomeen!’, was de eerste gedachte van Aleid Wolfsen toen hij in de Verenigde Staten kennismaakte met buurtbemiddeling. Wolfsen: ‘Een oude professor had me op deze meest praktische en pure vorm van conflictbeslechting gewezen. Ik had het geluk dat ik mee kon doen met een training voor nieuwe vrijwilligers en ik mocht mee op pad met bemiddelaars.’ Gelijk nam Wolfsen zich voor: ‘Dit mooie juweeltje neem ik mee en dat ga ik in Nederland introduceren.’

Terug in Zwolle, waar hij toen nog als griffier werkte, pakte hij de telefoon en belde met de burgemeester. ‘Hij was ook onmiddellijk enthousiast en haalde het hoofd van de dienst welzijn erbij. Binnen korte tijd hadden we een praktisch pamfletje gemaakt, andere partijen – woningcorporaties, politie – erbij betrokken en zijn we aan de slag gegaan.’ Het Zwolse initiatief kon op grote belangstelling rekenen. Wolfsen: ‘Zelfs het Journaal kwam erop af.’ (CCV 2006, 14).

Geen initiatief van een van de direct betrokken partijen dus, maar een idee dat gedropt werd in de gemeentelijke organisatie en daar met open armen werd ontvangen. Het initiatief van Wolfsen was ‘een geschenk uit de hemel’<sup>8</sup>, een kant-en-klaar concept dat een prachtige invulling was voor de

7 Volgens Marianne Huibers, een van de leden van de initiatiefgroep in Zwolle, was de ontdekking van de Community Boards een min of meer toevallige ‘bijvangst’. Interview met Marianne Huibers 10-3-2020

8 Deze omschrijving is van Marianne Huibers, interview 10-3-2020

sociale vernieuwing waar de gemeente mee aan de slag moest. Omdat het concept eerst door de gemeente werd omarmd kwam de organisatie meteen anders te liggen dan in Rotterdam. In Zwolle werd buurtbemiddeling via het gemeentelijke ambtelijke apparaat ondergebracht in het pakket van de gemeentelijke welzijnsorganisatie, Stad en Welzijn (nu Travers). De schaal van het experiment was ook anders dan in Rotterdam. In Zwolle werd buurtbemiddeling georganiseerd op stadsniveau en niet op wijkniveau zoals in Rotterdam. Voornaamste reden hiervoor was de grootte van de stad, c.q. wijken. Ook anders dan in Rotterdam was het tempo waarin het experiment op poten werd gezet. In een vloed en een zucht was er een ad hoc initiatiefgroep met vertegenwoordigers van gemeente, rechtbank, politie en de welzijnsorganisatie.<sup>9</sup> Deze initiatiefgroep kwam in de periode mei-september 1995 een aantal keren bijeen en schreef uiteindelijk een projectplan met een subsidieaanvraag dat in september werd aangeboden aan de gemeente en via de contacten van Wolfsen bij het ministerie van Justitie. In beide gevallen was de aanvraag succesvol, zodat per 1 januari 1996 met het project kon worden begonnen. Voor evaluatie werd het Zwolse project samengevoegd met Rotterdam, maar qua organisatie bleven de twee experimenten onafhankelijk van elkaar. Na deze initiële fase kreeg het project in Zwolle een stuurgroep met onder meer vier leden uit de initiatiefgroep en een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie. Ook werd een projectcoördinator aangesteld die het project praktisch ging leiden.<sup>10</sup> In de eerste maanden van 1996 werden vrijwilligers geworven en getraind volgens een trainingsmethode die werd ontwikkeld samen met medewerkers van de Hogeschool Windesheim.

In de evaluatie werd ook een derde project opgenomen dat in 1996 was gestart, Buurtbemiddeling Gouda (Peper et al. 1999, 46). Gouda kreeg hoogte van buurtbemiddeling door het persoonlijke contact tussen de directeuren van de gemeentelijke welzijnsorganisaties van Zwolle en Gouda. Gouda volgde Zwolle in de keuze van een stedelijk perspectief en inbedding in de stedelijke welzijnsorganisatie, Stichting Welzijn in Gouda, maar tevens was de organisatie gekoppeld aan het Goudse model van wijkteams waardoor er decentraal werd gewerkt in tegenstelling tot Zwolle. Een ander verschil was de expliciete nadruk op introductie van buurtbemiddeling in de Marokkaanse gemeenschap in Gouda.

De gedachte van buurtbemiddeling sloeg in Nederland snel aan. Op basis van het in 2000 verschenen gunstige evaluatierapport van de drie experimentele projecten die tussen september 1996 en september 1999 waren gevolgd (Peper et al. 1999) besloot het ministerie van Justitie tot een stimuleringsregeling om nieuwe initiatieven financieel mogelijk te maken. Tevens kwam er in 2000 een Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling om kennis en vaardigheden m.b.t. buurtbemiddeling beschikbaar te maken. Dit Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (LEB) werd ondergebracht bij Verdiwel, de vereniging van directeuren van welzijnsorganisaties. Verdergaande institutionalisering kwam in 2005 met de opname van het landelijk expertisecentrum in het nieuw opgerichte Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).<sup>11</sup> Het CCV biedt tot op heden ondersteuning

<sup>9</sup> Volgens het projectplan een groep van zeven personen, maar in Zwolse contouren staat de initiatiefgroep bekend als de groep van vijf, vermoedelijk naar het aantal sterk betrokken leden. Interview Marianne Huibers; interview Ronald van den Berg.

<sup>10</sup> Archief Buurtbemiddeling Zwolle (verder ABZ), 'Voortgangsrapportage project buurtbemiddeling. Nummer 1 rapportageperiode 1 augustus 1995 – 31 december 1995'

<sup>11</sup> Volgens Marianne Huibers zou Aleid Wolfsen, inmiddels rechter in Amsterdam (1998-2001) en met veel contacten in het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie dat betrokken was bij de oprichting van het CCV, hier weer een belangrijke rol bij gespeeld hebben. Interview Marianne Huibers 10-3-2020.

aan coördinatoren van buurtbemiddelingsprojecten (bijvoorbeeld met een uniform registratiesysteem), heeft een kwaliteitstoets voor buurtbemiddelingsorganisaties, een kwaliteitstoets voor diverse trainingsprogramma's en aanbieders van trainingen, verschaft voorlichtingsmateriaal en heeft een leidraad ontwikkeld voor nieuwe projecten.<sup>12</sup> Meer dan 80% van de Nederlandse gemeenten heeft nu een vorm van buurtbemiddeling. En hoewel er door de diverse overkoepelende organisaties een grote mate van uniformiteit is bewerkstelligd, kan in principe elke lokale vorm van buurtbemiddeling zich zelfstandig aanpassen aan de lokale omstandigheden.

---

<sup>12</sup> Zie <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtbemiddeling/>

## 3. Daadwerkelijke toe-eigening

Om het proces van toe-eigening in kaart te brengen wordt de focus vooral gelegd op de casus Zwolle. Dit heeft verschillende redenen. Hoewel Rotterdam het vroegst bezig is geweest met het concept buurtbemiddeling is de eerste praktisch werkende buurtbemiddeling in Zwolle van start gegaan. Bovendien heeft het Zwolse model de meeste navolging gekregen. Bij het nalopen van de lijst van buurtbemiddelingsorganisaties op de website van het CCV is het overgrote deel van de geregistreerde organisaties georganiseerd op gemeentelijk niveau, vaak ingebed in de gemeentelijke welzijnsorganisatie en soms functionerend als zelfstandige stichting. Wijkgeorganiseerde buurtbemiddeling is afwezig; zelfs Rotterdam is overgestapt naar een gemeentelijke aanpak. Uitzonderingen, zoals rond Amsterdam, kennen zelfs een bovengemeentelijke organisatiestructuur. Een laatste argument om de focus op de casus Zwolle te leggen is de beschikbaarheid van het archief van Buurtbemiddeling Zwolle.<sup>1</sup> Hierdoor is het mogelijk om meer in detail het proces van toe-eigening te reconstrueren. Overigens zal in de bespreking hiervan met enige regelmaat het Rotterdamse model ter vergelijking worden gezien.

### 3.1 Het Zwolse model en een beetje Rotterdam

In het boekje dat door het CCV werd uitgegeven ter gelegenheid van tien jaar Buurtbemiddeling meldde de eerste coördinator Buurtbemiddeling in Zwolle, Els Rodink: “Alles moest nog bedacht worden. Ja, er was materiaal uit Amerika, van de *Community Boards* uit San Francisco. Maar verder was er nog helemaal niets. Het enige wat vast stond, is dat buurtbemiddeling van start moest” (CCV 2006, 23). Dat is ook het beeld dat uit het archief oprijst. Er was materiaal uit San Francisco<sup>2</sup> dat door Aleida Wolfsen was meegenomen, er was driftig gekopieerd zodat directe betrokkenen dat materiaal tot hun beschikking hadden, er ontstond een initiatiefgroepje dat op ad hoc basis bijeen kwam en een eerste projectplan fabriceerde. De samenstelling van het initiatiefgroepje laat zien waar het netwerk van de initiatiefnemer lag en welke sectoren in de samenleving geïnteresseerd waren in het concept buurtbemiddeling. Wolfsen had korte lijntjes met de gemeente en met Justitie. Vanuit de gemeente kwamen twee beleidsmedewerkers en twee personen vanuit de gemeentelijke welzijnsorganisatie. Justitie leverde naast Wolfsen zelf, een rechter, die tevens bestuurslid van de Welzijnsorganisatie was. Daarnaast was de politie ook meteen vertegenwoordigd, in tegenstelling tot de woningcorporaties.

De gemeente was, zo blijkt ook uit het eerste projectplan, geïnteresseerd omdat buurtbemiddeling mooi paste in het kader van de sociale vernieuwing, waar de gemeente invulling aan moest geven. In het projectplan werd de vraag gesteld of “(...) het idee van ‘community boards’ ook in Nederland zou kunnen werken, en of het juist in het kader van de sociale vernieuwing niet de moeite waard zou zijn dat te verkennen”.<sup>3</sup> Even verderop werd onder punt c (Community Boards en Sociale vernieuwing) het antwoord al gegeven: “De doelen en resultaten van de ‘community boards’ in San Francisco – ook in andere steden in de VS komen vergelijkbare programma’s voor – zijn daarmee sterk verwant

1 Dit ongeordende archief is momenteel in bruikleen bij de auteur.

2 ABZ, *The Conciliation Handbook* uit 1993 en het *Community Boards Training Manual* uit 1982

3 ABZ, ‘Projectplan voor een ‘Experiment buurtbemiddeling’ in de gemeente Zwolle, 25-8-1995’, ingediend door R v.d. Berg, directeur Stad & Welzijn, 1

aan de doelen en beoogde resultaten van de Sociale Vernieuwing in Nederland.”<sup>4</sup> Het was, om de omschrijving van Marianne Huibers nog maar eens aan te halen ‘een geschenk uit de hemel’ voor de gemeente. Buurtbemiddeling was een kant-en-klaar concept dat zo in het kader van de sociale vernieuwing in te zetten was. De wetenschappelijke evaluatie vanuit Rotterdam gaf het nog een extra puntje waar sier mee te maken was.

Justitie was vanuit een ander kader geïnteresseerd. In het ABZ zit een kopie van een brief van de Directie Beleid van het Ministerie van Justitie aan de burgemeesters van de G15, waarin gerefereerd wordt aan het Convenant dat in oktober 1995 afgesloten is tussen de rijksoverheid en de vijftien grote steden (G15). Justitie was verschillende verplichtingen aangegaan onder het thema Veiligheid en was nu op zoek naar concretisering op lokaal niveau. Als voorbeeld is een nota toegevoegd met de naam ‘Justitie in de buurt’. In de reacties van het Ministerie van Justitie op de subsidieaanvraag voor een ‘Experiment buurtbemiddeling’ uit Zwolle blijkt dat het project op twee punten scoorde: het paste in het beleid van criminaliteitspreventie om de veiligheid in de buurt te versterken en het leverde een bijdrage aan het ontlasten van het justitieel systeem. In de eerste reactie van 17 oktober 1995 werd vooral het eerste punt benadrukt: “vanwege het innovatieve karakter van het onderhavige experiment en vanwege het feit dat geslaagde bemiddelingen kunnen bijdragen aan versterking van het normbesef hetgeen als criminaliteitspreventie kan worden aangemerkt, ben ik in principe bereid tot subsidiering van een deel der kosten van het experiment.”<sup>5</sup> Overigens werd nog gevraagd om nader overleg voordat tot daadwerkelijke subsidiering zou worden overgegaan. Dat overleg moest onder andere gaan over de inzet van een panel vrijwilligers, de wenselijkheid om in de stuurgroep een vertegenwoordiger van het ministerie op te nemen en, opvallend, “de wenselijkheid c.q. noodzaak om het model allereerst op kleine schaal te beproeven. Hierbij kan gedacht worden aan een wijk/buurt – niet te typeren als een achterstandswijk – waarin volgens de gegevens van de politie op jaarbasis een redelijk aantal bemiddelingsgevallen verwacht mogen worden.”<sup>6</sup> Klaarblijkelijk is in het tussenliggende gesprek het ministerie ervan overtuigd geraakt dat de stedelijke organisatie voor Zwolle beter was dan een wijkexperiment, want in de brief van 10 november 1995 waarin de subsidie wordt toegekend werd over dit punt gemeld dat het aanbod van zaken uit de gehele stad zou komen. Wel werd bedongen dat in de te vormen stuurgroep naast Wolfsen, die dan (van 1995 tot 1998) inmiddels op het Ministerie werkte, nog een tweede vertegenwoordiger van het Ministerie zou komen. Verder werd gesteld dat als er overeenstemming zou komen met de Erasmus Universiteit over de financiering van een evaluatie, Zwolle daaraan ook moest deelnemen.<sup>7</sup>

Van meet af aan is er dus in Zwolle een verschil in uitgangspositie vergeleken met Rotterdam. Daar was er een jarenlange incubatieperiode die grotendeels vanuit wetenschappelijke belangstelling van medewerkers van de Erasmus Universiteit werd gevoed. Dat gaf het project vanaf de start een veel theoretischer inkapseling. In Rotterdam kwam er uiteindelijk een praktisch experiment omdat woningbouwvereniging Ons Wonen behoefte had aan een methode om de grote hoeveelheid geschillen in een wijk aan te pakken en die vond men in een onderzoeksproject van de Erasmus Universiteit, die op haar beurt in een praktisch experiment geïnteresseerd was vanuit een wetenschappelijke vraagstelling. Door de inbreng van de universiteit bestreek het uiteindelijke project drie wijken in plaats van één, maar door het ontbreken van de gemeente is er nooit overwogen om buurtbemiddeling, afwijkend van het Amerikaanse voorbeeld, op

---

4 Ibid., 3

5 ABZ, brief dd. 17 oktober 1995 van het Ministerie van Justitie aan de directeur van Stad & Welzijn Zwolle

6 Ibid.

7 ABZ, brief dd. 10 november 1995 van het Ministerie van Justitie aan de directeur van Stad & Welzijn Zwolle

gemeentelijk niveau te organiseren. Dat dit in Zwolle wel gebeurde heeft direct te maken met de rol van de gemeente als een direct betrokkene bij het initiatief. Maar ook de schaal van de stad en het verwachte aantal bemiddelingsgevallen speelden een rol. Hiernaar werd in het projectplan expliciet verwezen.

In Zwolle was er ook vanaf het begin een grotere bereidheid om het Amerikaanse model aan te passen. Al in het projectvoorstel werd gesteld: “De Amerikaanse samenleving verschilt van de Nederlandse, dat maakt het zonder meer transplanteren van daar succesvolle projecten hachelijk. De Amerikaanse samenleving vertoont ook overeenkomsten met de Nederlandse, dat biedt mogelijkheden voor innovatie om - bij voorkeur proefondervindelijk - een Nederlandse bewerking uit te proberen van daar succesvolle projecten. Een ‘experiment buurtbemiddeling’<sup>8</sup> wil de eerste Nederlandse bewerking zijn van de Amerikaanse ‘community board’<sup>9</sup> Een van de activiteiten in de startfase van het project is “de bewerking methodiek ‘community boards’ naar de Nederlandse situatie”<sup>10</sup>

De keuze voor een buurt overstijgend stedelijk model had ook consequenties, die pasten in de opmerking over het aanpassen van de Amerikaanse methodiek aan de Nederlandse (Zwolse) situatie. De ideologische inbedding van buurtbemiddeling in het begrip *empowerment* was maar zeer beperkt aanwezig. Aangezien er geen binding was met een specifieke buurt, noch voor de bemiddelden, noch voor de bemiddelaars verviel het element van buurtopbouw, van empowerment van buurtbewoners om door het oplossen van conflicten niet alleen tot een veiliger buurt te komen, maar ook tot een mondiger buurt. Empowerment was er alleen op individueel niveau omdat de bemiddelden zelf, met enige begeleiding, het roer in eigen hand namen om hun conflict op te lossen. De betrokken vrijwillige bemiddelaars konden op individueel niveau bogen op meer vaardigheden en een goed gevoel in het bijdragen aan een betere samenleving. De opmerking in het projectplan dat als een van de belanghebbenden de gemeente baat zou hebben bij buurtbemiddeling vanwege ‘verbetering van de kwaliteit van de stedelijke samenleving, activerend burgerschap, en in een aantal opzichten de herontdekking van de lokale democratie’<sup>11</sup> klinkt wel erg hoogdravend.

Wat ook typerend is voor het Zwolse model was de inbedding van de buurtbemiddeling in de gemeentelijke welzijnsorganisatie. Een van de uitgangspunten in het projectplan was: “Gekozen wordt om zo min mogelijk te investeren in de formele organisatie door voor de ‘buurtbemiddeling’ geen eigen zelfstandige organisatie te scheppen, maar de ‘buurtbemiddeling’ op te zetten als project, en het project onder te brengen bij een al bestaande, in de lokale samenleving gewortelde, organisatie met projecten en activiteiten op buurt- en wijkniveau.”<sup>12</sup> De direct betrokken directeur van Stad en Welzijn, Ronald van den Berg formuleerde het tien jaar later in een interview als volgt: “methodisch zie ik verwantschap met opbouwwerkers, die in wijken waar het kan, mensen zelf eigenaar laten zijn van het probleem dat opgelost moeten worden” (CCV 2006, 25). En bij een interview in 2020 beklemtoonde hij dat volgens hem buurtbemiddeling ondergebracht moest blijven bij welzijnsorganisaties en vooral niet tot een commerciële onderneming moest worden omgevormd.<sup>13</sup> Buurtbemiddeling was zo een nieuwe tool in

8 De gebruikte terminologie is in Zwolle direct ‘buurtbemiddeling.’ In Rotterdam heeft men het een tijdje gehad over een ‘buurtraad’.

9 ABZ, Projectplan voor een ‘Experiment buurtbemiddeling’ in de gemeente Zwolle, 25-8-1995, ingediend door R v.d. Berg, directeur Stad & Welzijn, 3

10 Ibid., 10

11 Ibid., 5

12 Ibid., 5-6

13 Interview met de auteur

het al bestaande arsenaal van de welzijnsorganisatie. Buurtbemiddeling kon ook daarom makkelijk losgekoppeld worden van de meer activistische opvatting van wijkopbouw, omdat daarvoor al andere tools waren binnen de stedelijke welzijnsorganisatie. In ieder geval werd er in Zwolle gekozen voor een hele kleine organisatie. Slechts een deeltijd projectcoördinator voor een halve formatieplaats werd voldoende geacht. Deze persoon kon bij Stad en Welzijn worden ondergebracht, zodat deze organisatie ook de overheadkosten kon bekostigen. Het takenpakket van de coördinator was behoorlijk omvangrijk. Als kerntaken werden genoemd: het opbouwen en onderhouden van een netwerk van verwijzers, het verstrekken van informatie over 'buurtbemiddeling', het (mede) opzetten van een trainingsprogramma voor vrijwilligers, het werven en selecteren van vrijwilligers, het opzetten en uitvoeren van een publiciteitsplan, het intaken van aangebrachte zaken, het samenstellen van de bemiddelingspanels, het registreren van zaken, intakes en bemiddelingsresultaten, het natrekken van de bemiddelden, het opstellen van voortgangsrapportages en evaluaties en het verzorgen van het secretariaat van de Stuurgroep. De eerste Zwolse coördinator Els Rodink was een schaap met meer dan vijf poten.

De minimale omvang van de organisatie was verschillend van het Rotterdamse model. Daar was, vanwege de buurtgerichte aanpak, voor elke buurt een wijkprojectleider nodig, alsmede een centrale projectleider met secretariële ondersteuning.<sup>14</sup> Ook de financiering van het project was verschillend. In Zwolle werd het project betaald door de gemeente, de gemeentelijke welzijnsorganisatie en het ministerie van Justitie, terwijl in Rotterdam de financiering kwam van de gemeente, de betrokken deelgemeenten, de betrokken woningbouwverenigingen en de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. De wetenschappelijke begeleiding kwam deels voor rekening van de Erasmus Universiteit.<sup>15</sup> Hieruit blijkt vooral ook de verschillende rol van de woningbouwcorporaties. In Rotterdam waren ze mede-initiatiefnemer en medefinancier, in Zwolle werden ze in het projectplan niet eens genoemd als belanghebbenden, maar kwamen pas aan bod als potentiële verwijzers van zaken die voor bemiddeling in aanmerking kwamen.

Hoewel er in het projectplan een aantal keuzes uitgesproken was, moest er in de praktijk van het experiment nog heel wat 'uitgevonden' worden, zoals door Els Rodink in het eerder genoemde interview werd opgemerkt. In de aanvangsfase werd veel aandacht besteed aan de werving (en selectie) van vrijwilligers en hun training. Al in de het projectplan werd aandacht besteed aan de werving van vrijwilligers. Ze werden omschreven als: "Vrijwilligers zijn inwoners van Zwolle, met uiteenlopende (culturele) achtergronden, wonend in diverse wijken en buurten, afkomstig uit diverse lagen van de bevolking, die samen een afspiegeling vormen van de lokale samenleving."<sup>16</sup> Het waren uitdrukkelijk niet personen die als pleitbezorgers van het project fungeerden en als zodanig hadden ze ook geen taak in de voorlichting. Hun enige functie was binnen het bemiddelingsproces zelf. Wel werd opgemerkt dat er een voldoende groot en gevarieerd vrijwilligersbestand moest worden opgezet zodat het aantal bemiddelingen per vrijwilliger beperkt gehouden kon worden. Het zou immers zonde zijn wanneer om die reden vrijwilligers, waarin ook trainingsuren waren geïnvesteerd, zouden afhaken. Bovendien was het belangrijk voor het voortbestaan van het project dat de door de vrijwilligers opgebouwde ervaring beschikbaar bleef. De werving van vrijwilligers liep heel voorspoedig. Door de publiciteit rond het project kwamen de vrijwilligers als 'vanzelf'. Bij de start van het project waren

14 ABZ, Project omschrijving buurtbemiddeling, Rotterdam, december 1995

15 Ibid., Bijlage 1

16 ABZ, Projectplan voor een 'Experiment buurtbemiddeling' in de gemeente Zwolle, 25-8-1995, ingediend door R v.d. Berg, directeur Stad & Welzijn, 5



er zestien vrijwilligers inzetbaar. Gestreefd was om naar Amerikaans model een afspiegeling van de bevolking te trekken, weliswaar niet van een wijk, maar wel van de stadsbevolking. Dat lukte maar heel beperkt. Er was wel spreiding qua sekse, leeftijd, opleiding en wijk, maar die was allesbehalve een afspiegeling. Vrijwilligers die specifiek zaken uit hun eigen wijk begeleidde, zoals in het oorspronkelijke concept, zijn er in Zwolle niet echt geweest. In tegendeel, volgens Marianne Huibers was het eerder omgekeerd, omdat vrijwilligers bij voorkeur niet betrokken wensten te raken bij geschillen in de eigen buurt.<sup>17</sup> Zowel Els Rodink<sup>18</sup>, als Marianne Huibers<sup>19</sup> stelde in een interview dat er veel moeite was gestoken in de werving van niet-westerse Zwollenaren, maar dat dit vergeefse moeite was geweest. Overigens kwam deze groep ook bij de klagers weinig voor.

Werd in het projectplan nog gesproken van panels van vier personen, al snel werd overgestapt naar bemiddeling door twee personen. In de woorden van Els Rodink: “In Amerika werd bijvoorbeeld met vier of vijf mensen bemiddeld. Dat leek ons te veel. Wij hebben toen besloten dat bemiddelaars altijd met zijn tweeën op pad gaan, zodat ze elkaar kunnen ondersteunen” (CCV 2006, 38). Rodink noemde nog een andere aanpassing die snel volgde: “Aanvankelijk deed ik de intakegesprekken. Dat leek zo te horen, maar we vonden dat de vrijwilligers dat ook prima zelf konden. De vrijwilligers hebben altijd een enorm grote inbreng gehad” (CCV 2006, 38). De inbreng lag wel vooral op het uitvoerende werk van de bemiddelingen zelf. Volgens Marianne Huibers werd het beleid in eigen kring bepaald.<sup>20</sup> Voor de training van de vrijwilligers werd in eigen kring rondgekeken. Er was het handboek uit San Francisco, maar dat moest op Nederlandse leest worden geschoeid. Uiteindelijk kwam men in Zwolle terecht bij de Hogeschool Windesheim, waar een docent de training heeft opgezet (de Vries-Geervliet 1997). Later zijn er elders andere trainingen ontwikkeld. Om wildgroei te voorkomen is onder de vleugels van het CCV een kwaliteitstoets voor de verplichte basistraining voor vrijwilligers ontwikkeld, terwijl erkende aanbieders van trainingen het officiële logo van buurtbemiddeling mogen gebruiken op hun trainingsdocumentatie. Tevens is een document op de CCV-site opgenomen met het aanbod van verdiepingstrainingen voor buurtbemiddelaars.<sup>21</sup>

Het hele buurtbemiddelingsexperiment dreef natuurlijk op aan buurtbemiddeling voorgelegde casussen. Voordat er iemand naar buurtbemiddeling zou stappen moest deze mogelijkheid bekend worden. In het projectplan werd daarom ook aandacht besteed aan de potentiële pleitbezorgers. Genoemd werden een juridisch getinte groep (politie, justitie, advocatuur en rechtshulp), een aan de gemeente gelieerde groep ((wijk)wethouders, raadsleden, het ambtelijk apparaat), het maatschappelijke middenveld (instellingen en corporaties) en ten slotte organisaties van burgers, politieke partijen en kerken. In de startfase van het experiment werd veel aandacht besteed aan publiciteit om buurtbemiddeling toch maar bij iedereen voor het voetlicht te brengen. Dat is zeker gelukt: in het AZB is een overdaad aan krantenknipsels en kopieën van artikelen te vinden. Daarnaast moesten er contacten worden gelegd met potentiële verwijzers. Daarbij dacht men natuurlijk in eerste instantie aan gewone burgers, maar ook aan de politie, maatschappelijk werkers, buurtwerkers, medewerkers van woningbouwcorporaties, advocatuur, onderwijsgevend en gemeente. Een aantal van deze groepen was vertegenwoordigd in de initiatiefgroep en de latere stuurgroep, zodat contacten met gemeente en politie over het algemeen soepel verliepen. Bij de politie was er hooguit het probleem van de individuele wijkagent die vond dat het oplossen van burenruzies in eerste instantie zijn taak was. Moeizamer was het contact met de woningbouwcorporaties. Volgens Marianne Huibers kostte het veel tijd en inzet om die over de streep te trekken, vooral ook omdat zij de problemen eigenlijk

<sup>17</sup> Interview Marianne Huibers 10-3-2020

<sup>18</sup> Interview Els Rodink 10-12-2019

<sup>19</sup> Interview Marianne Huibers 10-3-2020

<sup>20</sup> Interview Marianne Huibers 10-3-2020

<sup>21</sup> <https://hetccv.nl/onderwerpen/buurtbemiddeling/trainingen-buurtbemiddeling/>



graag met hun eigen functionarissen wensten op te lossen.<sup>22</sup> De betrekkelijke afstand tussen buurtbemiddeling en woningbouwcorporaties was geheel anders dan in Rotterdam, waar een woningbouwvereniging zelfs initiatiefnemer was geweest van het experiment buurtbemiddeling en waar de corporaties ook financieel betrokken waren.

### 3.2 Toe-eigening van het Amerikaanse model

Zowel in Rotterdam als in Zwolle was er sprake van toe-eigening van het Amerikaanse model, of beter gezegd van het model van de San Francisco Community Boards. Immers het is zeer de vraag of er gesproken kan worden van een Amerikaans model, aangezien daar al sprake was van een variëteit aan activiteiten onder de noemer '*Community mediation*'. Een variëteit die ook heel bewust werd nagestreefd, omdat iedere lokale situatie een eigen invulling verdiende.

Als we het model uit San Francisco als uitgangspunt nemen dan zien we dat het toe-eigeningsproces in Zwolle veel rigouzeerder verliep dan in Rotterdam. Waar in Rotterdam met het wijkmodel nog sterk werd aangeleund tegen de SFCB was dat in Zwolle met een stedelijk model veel minder het geval. Oorzaken voor dit verschil zijn makkelijk te zien. Rotterdam is qua grootte en karakter als grote internationale stad veel meer te vergelijken met San Francisco dan Zwolle; de grotestadproblematiek heeft daardoor ook meer overeenkomsten. Een andere reden is dat in Rotterdam een grote invloed was van de universiteit. Daar was men goed bekend met alle, ook ideologische uitgangspunten van de SFCB en dat heeft er waarschijnlijk ook voor gezorgd dat men dichter bij het Amerikaanse voorbeeld bleef. Ten slotte is er de wijze van transfer. In Zwolle gebeurde dit eigenlijk min of meer toevallig. De directe contacten van Aleid Wolfsen, in de rol van culturele middelaar, met de gemeente en justitie hebben direct de organisatie van buurtbemiddeling in Zwolle gekleurd.

Als we de organisatievorm bekijken dan valt meteen de rol van de gemeente op. In San Francisco staat die volledig, principieel buiten spel. Buurtbemiddeling is een zaak van de inwoners van de wijk voor inwoners van de wijk en buitenstaanders zoals justitie of de overheid hebben hier niets te zoeken. Hoe anders ligt het in Zwolle. Daar werd buurtbemiddeling meteen onderdeel van het gemeentelijke welzijnsapparaat, als een van de tools die de gemeentelijke overheid ter beschikking heeft om problemen in de wijk op te lossen. En hoewel Buurtbemiddeling Zwolle strikt onafhankelijk werkt, is het organisatorisch en financieel ingekapseld in het gemeentelijke welzijnsapparaat. Dat heeft, zoals Ronald van den Berg benadrukt het voordeel van organisatorische en financiële duurzaamheid.<sup>23</sup> Ook Marianne Huibers vond het een goede zaak dat na de driejarige experimentele periode buurtbemiddeling definitief werd ondergebracht bij Stad en Welzijn. Dat bespaarde de anders onvermijdelijke jaarlijkse discussie over financiering en dus voortgang van buurtbemiddeling.<sup>24</sup>

In Zwolle is gekozen voor een minieme professionele staf. Slechts een halve FTE was en is er gereserveerd voor de coördinator, de enige betaalde kracht van Buurtbemiddeling Zwolle. De coördinator zorgt nu in het primaire proces voor de intake, de samenstelling van het bemiddelaarsteam, de registratie en de eventuele nazorg. Ook zaken als het maken van voortgangsverslagen en evaluaties, publiciteit en de banden met andere partijen liggen op haar bordje. Vergeleken met San Francisco is dit een vrijwel geheel uitgekleden organisatie. De staf daar bestaat uit zes, gespecialiseerde betaalde krachten, terwijl er daarnaast nog een vijf persoons Board of Directors functioneert. Natuurlijk heeft dit ook te maken met de schaal van de organisatie. In Zwolle zijn er momenteel ongeveer 30 vrijwilligers, in San Francisco 450. Maar het is ook een gevolg van de inbedding van buurtbemiddeling

22 Interview Marianne Huibers 10-3-2020

23 Interview Ronald van den Berg 15-3-2020

24 Interview Marianne Huibers 10-3-2020

in het gemeentelijk apparaat in Zwolle. Ook het Rotterdamse model kende in eerste instantie een grotere betaalde staf.

Een ander belangrijk organisatorisch verschil tussen San Francisco (en in het verlengde daarvan Rotterdam) en Zwolle is het object van buurtbemiddeling. In San Francisco is dat de wijk, in Zwolle de stad. In het verlengde daarvan zijn de vrijwilligers in Zwolle niet wijkgebonden en bemiddelen ze zelfs bij voorkeur niet in zaken uit hun eigen wijk. Op zich is dit vrij logisch, gezien de grootte van de stad en de stadswijken in San Francisco. Maar het heeft ook allerlei ideologische redenen, waar ik verderop nader zal ingaan.

Een laatste organisatorisch verschilpunt is dat Buurtbemiddeling Zwolle zich alleen bezighoudt met buurtbemiddeling en dan ook nog vooral met geschillen tussen (meestal twee) burens. San Francisco heeft van meet af een bredere insteek gehad. Hier spelen geschillen in de wijk die door de wijk opgelost moeten worden met behulp van de Community Boards. De SFCB hebben zich verder ontwikkeld tot een organisatie die zich nu ook bezig houdt met meerdere vormen van mediation in de wijk, van opleiding en trainingen en met mediation op school. Gezien de oorsprong in de 'Community mediation' was dit een te verwachten ontwikkeling. Voor Zwolle is dat veel minder voor de hand liggend; hier zijn alternatieve mogelijkheden buiten buurtbemiddeling.

Er zijn ook duidelijke verschillen in de methode van buurtbemiddeling. Vrijwel meteen werd in Zwolle het model van vier- tot vijfkoppige bemiddelingspanels verlaten. Dat werd als veel te groot ervaren. Hiervoor in de plaats kwamen kleine teams van twee personen, meer passend bij de omvang van een casus. Een ander belangrijk element uit de Amerikaanse oervorm dat direct aan het begin van het toe-eigeningsproces overboord is gegooid is de openbare hearing. In San Francisco vindt de bemiddeling in het openbaar plaats met publiek van wijkbewoners en een groot panel van bemiddelaars die in het volle openbaar opereren. Het geschil zelf en alle daaraan gerelateerde emoties komen bij wijze van spreken op straat te liggen. Dat is in Zwolle (maar ook in het grootste deel van Nederland) volstrekt ondenkbaar. Hier is gekozen voor een discrete vorm van bemiddeling, die alleen bekend is bij de directe betrokkenen en in de beslotenheid van een neutrale plek plaatsvindt. De openbaarheid van de Amerikaanse buurtbemiddeling kan worden begrepen in de traditie van de 'Town hall meeting' uit het koloniale New England, of de zich vormende gemeenschap in de gebieden aan de Amerikaanse 'Frontier' in de negentiende eeuw. Er is in de VS een sterke traditie om op grass roots niveau als lokale gemeenschap de zaken zelf op te lossen in de volle openbaarheid van die lokale gemeenschap. Deze traditie ontbreekt in Nederland volledig. Een openbare behandeling zou alleen maar afschrikken. Wel is er een recente trend om in de media in het openbaar op te treden, zoals blijkt uit de populariteit van diverse televisieprogramma's waar burenruzies centraal staan.

Wellicht de meest wezenlijke vorm van toe-eigening is te vinden in de ideologische achtergrond van buurtbemiddeling. In San Francisco is sprake van een zeer activistische insteek. Vanuit ideologische overwegingen is er gekozen voor een model van buurtbemiddeling waarin de problemen van bewoners in de wijk worden opgelost door diezelfde bewoners van de wijk begeleid door andere bewoners uit de wijk. Het idee daarachter is dat problemen die de verantwoordelijkheid zijn van de wijk ook door de wijk kunnen worden opgelost zonder inmenging van buitenstaanders. In het proces wordt het saamhorigheidsgevoel in de wijk versterkt, leren wijkbewoners door zelf het heft in handen te nemen beter met elkaar om te gaan. Naast het concrete oplossen van het geschil is er sprake van wijkopbouw en van empowerment van de wijkbewoners die zelf de vaardigheden leren om hun eigen boontjes te doppen. In deze ideologische achtergrond zitten de idealen van de Amerikaanse burgerrechtenbeweging en de grass roots democratiseringsgolf van de jaren zestig en zeventig. Het haakt tevens aan bij eerder genoemde Amerikaanse tradities, waarin autoriteiten van buitenaf zeer wantrouwend gezien worden. Ook is er sprake van een geromantiseerd beeld van de autonome small town, dat als het ware geprojecteerd wordt op de grotestadswijk. In Nederland en dan

vooral in het Zwolse model is tijdens het toe-eigeningsproces vrijwel volledig afstand gedaan van deze ideologische inbedding. Waar in Rotterdam in eerste instantie nog wel werd gekozen voor een wijkmodel met een Buurtraad die uit wijkbewoners bestond, is dat in Zwolle al meteen gesneuveld. Buurtbemiddeling is hier direct als een pragmatisch middel omarmd om problemen tussen burens op te lossen en zo de druk op het justitiële apparaat, op de politie, etc. te verlichten. Het paste naadloos binnen de politiek van de sociale vernieuwing en werd zo door de gemeentelijke overheid met open armen ontvangen. De sociale vernieuwing van de jaren negentig was ook iets anders dan de democratiseringsgolf die ook in Nederland in de jaren zeventig had rondgewaard en waar wel geroepen werd om solidariteit in de wijk. Sociale vernieuwing speelde onder het Paarse kabinet, waarin ideologische veren waren afgeschud en hooguit een verborgen ideologische agenda aanwezig was van een zich terugtrekkende overheid en mondige (liberale) burgers die in dit gat konden springen. Maar dat is heel wat anders dan empowerment van onderop. Bij de toe-eigening van buurtbemiddeling werd in Zwolle nog wel een tijdje de relatie met wijkopbouw in theorie beleden, maar in de praktijk was die er nauwelijks. De vrijwillige bemiddelaars hadden geen enkele band met een wijk, zodat er geen sprake was van empowerment van de wijkbewoners via de opleiding van de vrijwilligers. De organisatie was op stadsniveau en niet op wijkniveau. En voor zover er al geprobeerd werd om zich te richten op de problematiek van sociaal zwakke wijken bleek dat juist daar weinig belangstelling voor buurtbemiddeling was.<sup>25</sup> Bovendien waren in het gemeentelijke welzijnsapparaat al organisaties die zich wel bezighielden met wijkopbouw. Buurtbemiddeling was daar niet voor nodig; buurtbemiddeling ging en gaat alleen over het pragmatisch omgaan met en beslechten van burenruzies.

---

25 Interview Marianne Huibers 10-3-2020

## 4. Conclusie

### Deel I

Overzien we alles wat hiervoor aan bod is gekomen over de overdracht van buurtbemiddeling vanuit Amerika naar Nederland dan kunnen we de volgende conclusies trekken. De casus is een schoolvoorbeeld van *cultural transfer*. De innovatie die vanuit Amerika is overgenomen is wat Clark aanduidt als een sjabloon. De San Francisco Community Boards waren op zich al een specifieke uitwerking van een richting binnen de ‘*Community mediation*’, een benadering van conflicten op wijkniveau die in de jaren zestig van de vorige eeuw in de VS was ontstaan. Omdat het een benadering is die zich richt op lokale gemeenschappen is van meet af aan gesteld dat er geen uniform model is, maar dat iedere lokale gemeenschap het sjabloon aan kan passen aan de eigen lokale omstandigheden. Toe-eigening in optima forma. Dat was ook wat in San Francisco is gebeurd. De lokale variant van de ‘*Community mediation*’ werd de San Francisco Community Boards, een ideologisch bevolegd, activistische organisatie die niet alleen was gericht op het oplossen van burenruzies, maar een veel fundamentele doelstelling had met nadruk op wijkopbouw en empowerment van wijkbewoners. Precies een invulling die in een progressieve stad als San Francisco in de jaren zeventig paste.

Wat duidelijk blijkt uit de casus is dat de ontvanger in het proces van *cultural transfer* meteen een actieve en zelfstandige rol speelt. De buurtbemiddeling is niet uit Amerika opgelegd, noch, zoals in veel publicaties staat, overgewaaid. Pas twintig jaar nadat de San Francisco Community Boards waren opgericht kwam er belangstelling uit Nederland. Dat had alles te maken met de situatie in Nederland. Pas eind jaren tachtig, begin jaren negentig werd er een complex aan problemen geconstateerd in de grotestadswijken. Pas begin jaren negentig werd er beleid geformuleerd onder de paraplu van sociale vernieuwing en pas toen was het zinvol op zoek te gaan naar methoden die in andere landen werden gebruikt waar men al langer met soortgelijke grotestadsproblemen werd geconfronteerd. Hiervoor keek men bijvoorbeeld bij de Erasmus Universiteit in Rotterdam gericht naar Britse en Amerikaanse methoden. Toen er vanuit de praktijk door een woningbouwvereniging gevraagd werd om een oplossing voor concrete problemen in de wijk lag daar het bij de Universiteit bekende voorbeeld van de San Francisco Community Boards. In Nederland was dus behoefte aan ideeën, daar werd bewust naar gezocht en die werden gevonden in de VS, een plek waar het gezien het soort problematiek logisch was om te zoeken. Rotterdam leek wel enigermate op San Francisco en bij analyse blijkt ook dat de toe-eigening daar wel op punten afweek, maar niet erg dramatisch. Tegelijkertijd kwam er echter langs een geheel ander kanaal informatie over buurtbemiddeling in Zwolle. Daar was geen sprake van een gerichte speurtocht of van een initiatief van een direct betrokken actor als een woningbouwvereniging. Zwolle kreeg via de culturele middelaar Aleid Wolfson min of meer toevallig het concept buurtbemiddeling in de schoot geworpen. Hoewel er dus geen actieve toe-eigening bij de ontdekking van buurtbemiddeling in Zwolle was, was die des te heviger in het vervolg. Door een geheel andere context dan in Rotterdam, zonder universitaire begeleiding, met een zeer beperkte grotestadsproblematiek en met een veel kleinere stad, ontstond een ander model, het Zwolse stedelijk model. Dit model stond veel verder af van het Amerikaanse voorbeeld dan het Rotterdamse wijkmodel. Het toe-eigeningsproces in Zwolle verliep veel rigoureuzer. Er ontstond een zeer pragmatisch model, kleinschalig en ingebed in de gemeentelijke welzijnsorganisatie, met een zeer bescheiden doel: het oplossen van burenruzies in een vroegtijdig stadium zodat ze niet escaleerden en een last voor de gemeenschap werden. De Amerikaanse activistische ideologische achtergrond van wijkopbouw en empowerment verdween geheel. Buurtbemiddeling op zijn Zwols heeft dit soort pretenties niet. Opvallend is dat in Nederland het Zwolse model van toe-eigening in de diffusiefase dominant is geworden. Dat is verklaarbaar vanuit de politieke context in Nederland waar er binnen de sociale vernieuwing absoluut geen vraag was naar activistische democratiseringsprojecten. Maar het is vooral verklaarbaar vanuit een duurzaamheidsgedachte. De inbedding in

de gemeentelijke welzijnsorganisatie geeft buurtbemiddeling een mate van financiële zekerheid en een erkende plek in het gemeentelijke welzijnslandschap. In de latere fasen van het diffusieproces waarin de institutionalisering van de buurtbemiddeling plaatsvindt, is het Zwolse model prominent aanwezig. Dat is al het geval in het eerste landelijke samenwerkingsverband, het Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (LEB), dat overigens heel tekenend werd ondergebracht bij de vereniging van directeuren van (gemeentelijke) welzijnsorganisaties Verdiwel. En deze trend werd vanaf 2005 voortgezet binnen het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Een specifieke vorm van *cultural transfer* die in deze casus aanwezig zou kunnen zijn is 'Amerikanisering'. Is de toe-eigening van buurtbemiddeling in Nederland een vorm van 'Amerikanisering'? Wil je spreken van 'Amerikanisering' dan moet er meer dan een enkel culturelement worden overgenomen. Als het alleen blijft bij buurtbemiddeling is er net zo min sprake van Amerikanisering als dat er sprake is van 'Italianisering' omdat we pizza's zijn gaan eten. Hoewel er in Nederland tezelfdertijd ongetwijfeld ook andere culturelementen uit de VS zijn toegeëigend is dat niet zo massaal dat het zinvol is om van 'Amerikanisering' te spreken. Bij de sociale vernieuwing in Nederland is bijvoorbeeld verder weinig Amerikaans te ontdekken. Dus buurtbemiddeling is niet een aspect van de 'Amerikanisering' van Nederland, maar wel een voorbeeld van culturele transfer uit Amerika en zeker een fraai voorbeeld van toe-eigening van een Amerikaans concept. Bij toe-eigening is het goed mogelijk dat er verschillende uitkomsten komen en dat blijkt ook uit deze casus waar naast een Rotterdams wijkmodel een Zwols stedelijk model ontstond. Uiteindelijk is in het proces van diffusie een hoge mate van institutionalisering volgens het Zwols model ontstaan, juist het model dat het meest afwijkt van het Amerikaanse voorbeeld.

## Deel II Buurtbemiddeling in de praktijk

*Emile Kolthoff<sup>1</sup> en Imke Smulders<sup>2</sup>*

In dit onderdeel van het onderzoek wordt gekeken of de doelstellingen die men heeft geformuleerd bij de start van Buurtbemiddeling in Zwolle ook daadwerkelijk zijn behaald en of deze in de loop der tijd zijn bijgesteld. Een belangrijke vraag is tevens hoe betrokkenen (burgers, bemiddelaars, officiële instanties) Buurtbemiddeling waarderen en of dit invloed heeft op het veiligheidsgevoel van de burger.

De tweede onderzoeksvraag wordt daarmee als volgt in twee deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de doelstellingen van Buurtbemiddeling in de gemeente Zwolle en zijn deze doelstellingen in de afgelopen 20 jaar behaald?
2. Draagt Buurtbemiddeling bij aan het veiligheidsgevoel van betrokken burgers?

Als methode wordt door middel van dossieranalyse allereerst nagegaan wat de doelstellingen van Buurtbemiddeling bij de start waren en of deze in de loop der tijd zijn aangepast. Hierbij wordt aangesloten bij de historische analyse in deel I van het onderzoek. Vervolgens wordt een inhoudsanalyse op de behandelde zaken uitgevoerd, die mede input geeft voor het empirisch deel van het onderzoek. Dit empirische gedeelte bestond uit een enquête onder burgers die van buurtbemiddeling gebruik hadden gemaakt en een aantal interviews met betrokken personen (burgers, bemiddelaars en professionals). Dit deel van het onderzoeksrapport start met de weergave van een literatuuronderzoek dat de verschillende besproken elementen onderbouwt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de doelstellingen van Buurtbemiddeling Zwolle, de aard en omvang van de bemiddelde zaken door de jaren heen en een bespreking van de resultaten van de gehouden enquête en interviews. In hoofdstuk 7 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen van dit deel van het onderzoek.

---

1 Emile Kolthoff is hoogleraar criminologie aan de Open Universiteit en lector bij het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool. ✉ [emile.kolthoff@ou.nl](mailto:emile.kolthoff@ou.nl)

2 Imke Smulders is docent Taal en Communicatie bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys en onderzoeker bij het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool. ✉ [imp.smulders@avans.nl](mailto:imp.smulders@avans.nl)



## 5. Buurtbemiddeling en veiligheid

### 5.1 De relatie tussen buurtbemiddeling en veiligheidsbeleving

Het is niet alleen een logisch en bekend gegeven; ook uit de literatuur blijkt dat het zeer belangrijk is voor burgers om zich veilig te voelen in hun eigen huis en op hun eigen territorium (Peper & Spierings, 2000). Sluimerende conflicten tussen burens kunnen het welzijn ernstig aantasten, wat in extreme gevallen zelfs kan leiden tot criminaliteit (Spierings, 1997). Bij buurtbemiddeling is één van de doelstellingen om vroeg te interveniëren, om zo escalatie te voorkomen en de betrokkenen weer invloed te geven. Dat verhoogt het veiligheidsgevoel en voorkomt tevens dat professionele partijen zich intensief met de kwestie moeten bemoeien en er bijvoorbeeld juridische procedures gevoerd moeten worden, met alle kosten en risico's die daarbij horen. Zeker wanneer er sprake is van burenconflicten waarbij bijvoorbeeld de schutting weliswaar inzet is van het conflict, maar de oorzaak van het conflict ligt in een mismatch qua leefstijl, verkeerde verwachtingen over en weer en gebrekkige communicatie daarover, gebeurt het meer dan eens dat een uitspraak van de rechter over schutting en erfgrens niet het einde betekent van de frictie tussen beide partijen. Daarnaast is de kans dat partijen zich houden aan afspraken die zij vrijwillig hebben gemaakt, groter dan wanneer deze afspraken van bovenaf worden opgelegd, zoals bij beslechting van het geschil door de rechter (Spierings, 1997; Vreugdenhil, 2005).

Van belang is dat buurtbemiddeling burgers het gevoel geeft zelf invloed uit te kunnen oefenen op hun situatie en daar regie op te kunnen voeren. In de literatuur zijn er aanwijzingen dat de werkwijze van buurtbemiddeling invloed uitoefent op de veiligheidsbeleving (Jansen et al., 2010). Het is zeer wel denkbaar dat deze invloed ontstaat via stimulering van de zelfredzaamheid van burgers, het vergroten van het gevoel van eigeneffectiviteit en het bevorderen en inzichtelijk maken van de sociale cohesie in een wijk of gemeenschap. De mogelijke rol van sociale cohesie wordt al genoemd in een evaluatieonderzoek naar buurtbemiddeling uit 2004 (Fiers & Jansen, 2004). Op de relatie van deze drie aspecten met het instrument buurtbemiddeling zal hierna verder worden ingegaan, nadat is besproken hoe buurtbemiddeling kan worden gezien als een vorm van burgerparticipatie.

#### 5.1.1 Buurtbemiddeling als burgerparticipatie

Een veelgebruikte definitie van burgerparticipatie luidt als volgt: 'activiteiten die door de burger en/of overheid in samenwerking met de burger ondernomen worden om op gemeentelijk, buurt- of wijkgebonden niveau, ongeacht de fase in het besluitvormingsproces, onveiligheid of onveiligheidsgevoelens (al dan niet gerelateerd aan een gebrek aan leefbaarheid) te verminderen' (Brans et al., 2008). Conflictbemiddeling als vorm van burgerparticipatie wordt al genoemd door Scholte (2008) in zijn indeling van typen burgerparticipatie en ook in de doorontwikkeling van de categorisering van typen burgerparticipatie door Boutellier, Van der Land en Van Stokkom (2014) komt conflictbemiddeling expliciet voor als een van de vijf typen burgerparticipatie, naast toezicht, opsporing, zorg voor de openbare ruimte en beleidsbeïnvloeding.

Buurtbemiddeling is dus bij uitstek een vorm van burgerparticipatie, omdat alle betrokkenen, zowel bemiddelaars als burens, bij de bemiddeling burgers zijn, die vrijwillig deelnemen met als doel het bevorderen van de leefsituatie in de buurt, specifiek voor de ruziënde burens. De keuze voor buurtbemiddeling onder leiding van vrijwilligers kan daarmee worden gezien als een vorm van sociaal investeren in de buurt (Van Stokkom en Gunther Moor, 2009).

In verschillende vormen van burgerparticipatie zijn het vaak de 'usual suspects' (Hurenkamp, Tonkens, & Duyvendak, 2006) die een actieve rol op zich nemen: hoogopgeleid, blank, gepensioneerd.



Het is de vraag of dat ook geldt voor de vrijwilligers die actief zijn als buurtbemiddelaars. Al zou dat zo zijn; buurtbemiddeling is wat dat betreft geen 'klassieke' vorm van burgerparticipatie aangezien de doelgroep (bemiddelden) sowieso uit alle lagen van de bevolking komt.

### 5.1.2 Zelfredzaamheid

Uit de literatuur over veiligheidsbeleving blijkt dat een gevoel van zelfredzaamheid bijdraagt aan een positieve veiligheidsbeleving (Boers et. al., 2008). Zelfredzaamheid wordt gedefinieerd als het vermogen actie te ondernemen om iets aan een situatie te veranderen en om bepaalde doelen te bereiken (Bandura, 1997; Boers et al., 2008). In de context van veiligheidsbeleving is zelfredzaamheid de overtuiging dat men zelf een angstige of onprettige situatie de baas kan, in de context van buurtbemiddeling dus dat mensen zelf iets kunnen doen aan de onprettige situatie in hun directe leefomgeving; het conflict met de burens. Buurtbemiddeling is er immers op gericht burens met elkaar in gesprek te brengen, waardoor zij zelf op zoek kunnen naar oplossingen voor hun probleem.

Wanneer burens na veel ergernissen ervaren dat ze weer kunnen communiceren en dat ze in staat zijn met elkaar afspraken te maken versterkt dit het gevoel van eigenwaarde, van empowerment, er is iets dat ze kunnen doen wat de machteloosheid vermindert. (Peper, Spierings, De Jong, Blad, Hogenhuis & Altena, 1999)

De term zelfredzaamheid is begin jaren '90 in Nederland geïntroduceerd (Denkers, 1993). De redenering daarbij is dat burgers in de hedendaagse samenleving het in belangrijke mate hebben afgeleerd zelf conflicten en problemen op te lossen. Problemen worden vaak alleen maar groter als ze worden overgelaten aan professionals, in dit geval politie en justitie. Burgers moeten weer zelf leren hun onderlinge problemen en conflicten op te lossen; zij bezitten daartoe meer capaciteiten dan vaak wordt gedacht. Dit stelt wel hoge eisen aan burgers: assertiviteit, zelfdiscipline, sociale betrokkenheid en dienstbetoon.

Deze beweging richting zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers gaat samen met de tendens van dejuridisering van geschilafdoening (onder andere Guiaux, Zwenk & Tumewu, 2009; Deklerck, 2006; Jansen, 2010). Buurtbemiddeling, mediation en ook andere vormen van burgerparticipatie passen goed binnen deze tendens. In al deze processen is het uitgangspunt dat de burger zelf verantwoordelijk is voor zijn leefomgeving en het oplossen van eventuele problemen in die omgeving, gebaseerd op de redenering dat wie zich verantwoordelijk voelt voor zijn omgeving, daar ook beter zorg voor zal dragen. Daarbij worden burgers zelfredzamer, waardoor ze ook in de toekomst beter in staat zullen zijn op andere vlakken hun verantwoordelijkheid te nemen in zaken die hen als bewoner aangaan. Ook voor de bemiddelaars geldt dat ze zich vaardigheden eigen maken die hen ook op andere vlakken in het dagelijks leven van pas komen (Deklerck, 2006; Jansen, 2010).

### 5.1.3 Eigeneffectiviteit

Om de rol van eigeneffectiviteit in deze context te kunnen bespreken, is het van belang eerst het begrip attitude te bespreken. Een vrij algemene omschrijving van het begrip attitude is '*a person's general evaluation of an object*' (O'Keefe, 2002, p.6). In de context van dit onderzoek is vooral de attitude van mensen ten opzichte van hun burens en dan in het bijzonder ten opzichte van zichzelf als burens relevant. Vaak blijkt snel uit de gesprekken in het kader van buurtbemiddeling dat mensen heus wel goede burens voor elkaar willen zijn, goed met elkaar overweg willen kunnen en bijvoorbeeld een ander niet tot last willen zijn, maar dat er allerlei obstakels zijn (vaak in de onderlinge communicatie) die ertoe hebben geleid dat de situatie is verslechterd. Hulp en begeleiding van bemiddelaars kan mensen helpen ('empoweren') om het gesprek aan te gaan, maar zeker ook om zelf bepaald gedrag te vertonen, waaronder communicatie met de burens aangaan en aan blijven gaan.

Juist voor het vertonen van bepaald gedrag blijkt het belangrijk te zijn dat men de overtuiging heeft dat gedrag succesvol te kunnen vertonen. Dit wordt *gepercipieerde eigeneffectiviteit* genoemd (Bandura, 1977; Fishbein & Ajzen, 1975). Het verhogen van deze gepercipieerde eigeneffectiviteit, zoals aannemelijk is dat dat gebeurt in de gesprekken met bemiddelaars, is dus ook een manier om mensen aan te zetten tot attitude-consistent gedrag. Door de gesprekken met bemiddelaars wordt de overtuiging dat het mensen zelf lukt om het gedrag te vertonen dat past bij hun attitude (een goede buur willen zijn; 'gewoon' het gesprek aan kunnen gaan met de burens) benadrukt, waardoor mogelijke belemmeringen voor het vertonen van attitude-consistent gedrag worden weggenomen (Bandura, 1977). Deze belangrijke rol van eigeneffectiviteit in het aanzetten van mensen tot gedrag wordt ook gevonden in onderzoeken naar gezondheidscommunicatie (Bandura, 2004; Hoeken & Geurts, 2005; Rimal, 2001).

### 5.1.4 Sociale cohesie

Sociale cohesie is de samenhang binnen een sociaal systeem, de binding die mensen daarmee hebben en hun onderlinge betrokkenheid en solidariteit (Bekkers, 2004). Het begrip sociale cohesie verwijst naar verschillende zaken: deelname aan maatschappelijke instituties, de sociale contacten die mensen onderling onderhouden en naar hun oriëntatie op collectieve normen en waarden (De Hart, 2002).

Er zijn verschillende onderzoeken die een positief verband laten zien tussen sociale cohesie en veiligheidsbeleving, zoals het SCP-rapport over sociaal kapitaal op platteland (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008). Een overzicht van deze literatuur werd eerder uitvoerig beschreven in *#Politie. Twittergebruik door wijkagenten en de veiligheidsbeleving van de burger* (Smulders, 2017). Daarin wordt geconcludeerd dat sociale samenhang tussen burens een positieve invloed heeft op de leefbaarheid. In een buurt waar mensen elkaar groeten en waar mensen ingrijpen wanneer zich problemen voordoen, voelen bewoners zich –in verschillende opzichten– beter. Een hechte buurt blijkt te functioneren als sociaal vangnet. Ook zijn er verschillende onderzoeken waaruit een positief verband blijkt tussen sociaal kapitaal [een concept nauw verwant aan sociale cohesie], zelforganiserend vermogen en veiligheidsbeleving (Bursick & Grasmick, 1993; Sampson, Raudenbush, & Earls, 1997). Belangrijk is de wijze waarop sociale cohesie als positieve factor gedefinieerd zou moeten of kunnen worden; cohesie in de buurt gemeten door netwerken die men in de buurt heeft is een minder goede voorspeller van het sociale klimaat van de buurt als geheel dan korte contacten in de openbare ruimte en observaties van anderen en hun gedrag in de openbare ruimte (Blokland, 2009).

In de relatie tussen woonomgeving en angst zou sociale steun (het gevoel van wonen in een samenhangende, steunende gemeenschap, integratie in lokale sociale netwerken) een mediërende rol kunnen vervullen. De buurt kan dan een beschermende omgeving zijn, waardoor mensen zich minder kwetsbaar voelen. Het gevoel tot een gemeenschap te behoren kan bovendien zorgen voor een groter vertrouwen in het eigen vermogen vervalende situaties het hoofd te bieden [eigeneffectiviteit, zie par. 3.1.3] (Hale, 1996).

Als het gevoel te wonen in een samenhangende, steunende gemeenschap, waarbij de buurt functioneert als een beschermende omgeving, in positieve zin invloed uitoefent op gevoelens van veiligheid, is het aannemelijk dat omgekeerde effecten optreden wanneer de buurt niet gevoeld wordt als een beschermende maar juist vijandige omgeving, zoals in het geval van conflicten met de burens. Interventie door buurtbemiddeling kan de sociale cohesie bevorderen door mensen weer in staat te stellen op positieve wijze met elkaar in contact te zijn.

## 5.2 Buurtbemiddeling in de praktijk

In de 26 jaar dat buurtbemiddeling inmiddels wordt ingezet in Nederland, zijn er uiteraard al eerder studies verricht naar de werking en resultaten van het instrument buurtbemiddeling. In deze paragraaf worden kort de –in het licht van het voorliggende onderzoek- meest relevante bevindingen weergegeven uit drie effectstudies die in de afgelopen decennia zijn uitgevoerd. Hiermee wordt slechts beoogd een algemene indruk te geven, aangezien de verschillen in opzet, dataverzameling en reikwijdte van de verschillende studies een nauwkeurige vergelijking lastig maken. In hoofdstuk 6 zal verder worden ingegaan op de wijze waarop deze indrukken uit eerdere effectstudies zich verhouden tot de resultaten uit het huidige onderzoek en welke conclusies daaraan verbonden kunnen worden.

In een effectstudie uit 1999 (Peper, Spierings, De Jong, Blad, Hogenhuis & Altena, 1999) wordt gerapporteerd dat ruim 60% van de aangemelde zaken in behandeling worden genomen en dat in ongeveer 40% van deze zaken het conflict wordt opgelost, waarbij de helft hiervan geschiedt via het bemiddelingsgesprek. De vraag is of het “in theorie aantrekkelijke idee van buurtbemiddeling überhaupt werkt in de praktijk” wordt in deze evaluatie overwegend positief beantwoord. Er wordt een gestaag toenemende stroom van aanmeldingen en een oplossingspercentage tussen de 22 en 64 procent gerapporteerd. Daarnaast worden als effecten benoemd: de positieve uitwerking van het project op de vrijwilligers - empowerment- en het feit dat het overal gelukt is om een representatieve buurtraad of stedelijk panel te realiseren.

In een evaluatieonderzoek uit 2004 (Fiers & Jansen, 2004) wordt gesteld dat meer dan 90% van de lokale betrokkenen zeer positief is over buurtbemiddeling: netwerkpartners (94%), bemiddelaars (98%) en coördinatoren (100%) zijn tevreden tot zeer tevreden over buurtbemiddeling in het algemeen. Daarnaast rapporteren bemiddelden (49%) dat buurtbemiddeling echt heeft geholpen. In dit evaluatieonderzoek wordt tevens gesteld dat buurtbemiddeling leidt tot een vermindering van de werklast en de kosten van in het bijzonder de politie en woningcorporaties en dat buurtbemiddeling bijdraagt aan sociale cohesie, veiligheid en leefbaarheid van wijken. De genoemde verbeterpunten in deze studie zijn: meer en beter doorverwijzen vanuit netwerkpartners, het aantal aanmeldingen (dat kan en moet hoger volgens betrokkenen) en de continuïteit van projecten.

In de praktijkevaluatie door het CCV uit 2010 (Jansen, Meijer & Bongers, 2010) is opgenomen dat uit registraties van de voorzieningen buurtbemiddeling blijkt dat gemiddeld twee derde van de conflicten met buurtbemiddeling wordt opgelost, overigens lang niet altijd met een bemiddelingsgesprek. Uit de landelijke benchmark blijkt dat in 26% van de opgeloste zaken sprake is van een gezamenlijk bemiddelingsgesprek; 22% van de zaken wordt opgelost na het voeren van afzonderlijke gesprekken met de partijen en bij 17% procent zorgt een gesprek met de meldende partij ervoor dat deze geen noodzaak meer ziet voor tussenkomst van bemiddelaars. Verder wordt gesteld (door alle betrokkenen) dat buurtbemiddeling de werklast van netwerkpartners vermindert. Het gaat dan vooral om de werklast van wijkagenten, woonconsulenten en wijkbeheerders.

## 6. Buurtbemiddeling in Zwolle

### 6.1 Doelstelling Buurtbemiddeling Zwolle

In de *Rapportage project buurtbemiddeling – juni 1998* van ‘Stad & Welzijn’, wordt aan een viertal visies op buurtbemiddeling gerefereerd zoals die zijn beschreven in het tweede tussenrapport van het Interdisciplinair Centrum voor Buurtbemiddeling van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Stad & Welzijn in de gemeente Zwolle kiest als belangrijkste visies voor het project buurtbemiddeling in de gemeente Zwolle voor:

1. De instrumentele visie: Buurtbemiddeling ontlast politie, justitie en woningbouwcorporaties. De efficiëntie wordt gemeten aan de hand van het aantal bemiddelingen en als afgeleid het ontlasten van de politie, de vermindering van verhuisbewegingen, etc.
2. De dienstverlenende visie. Deze stelt het helpen oplossen van conflicten tussen burens centraal, waarbij deze elkaars handelen leren begrijpen.

In Zwolle is vanaf het begin een brede visie nagestreefd. Het draait daarbij niet alleen om succesvolle bemiddelingen. Ook als het niet tot een succesvolle bemiddeling komt, kunnen burens geholpen zijn met buurtbemiddeling. Soms ontstaat er al een oplossing als met beide burens is gesproken en er (nog) geen sprake is van een bemiddelingsgesprek.

Naast de bij aanvang geformuleerde doelstellingen bleek uit de interviews dat Buurtbemiddeling Zwolle tevens de door het CCV gehanteerde doelstellingen hanteert, die als volgt luiden:

- verminderen van woonoverlast;
- voorkomen van escalatie;
- herstellen van de onderlinge communicatie;
- bevorderen van wederzijds begrip en respect;
- benoemen van gezamenlijke belangen;
- toewerken naar afspraken die voor beide partijen aanvaardbaar zijn.

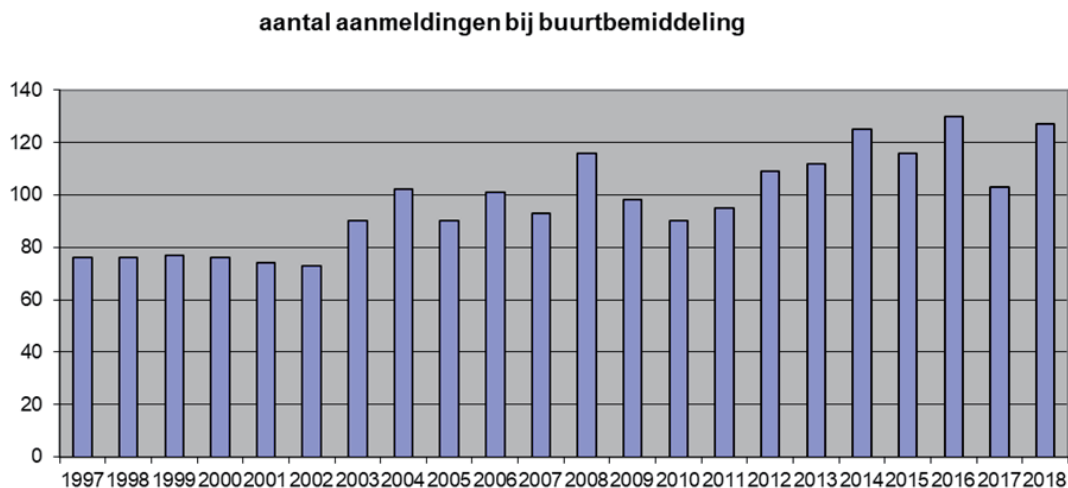
### 6.2 Aard en omvang

#### 6.2.1 Aantal meldingen bij Buurtbemiddeling

In november 1996 is het eerste conflict door het project buurtbemiddeling in behandeling genomen. In augustus 1998 bedraagt het aantal aangemelde conflicten 113. In het daaropvolgende jaar werden 89 nieuwe aanmeldingen geregistreerd. In de beginfase van het project werden dus 202 conflicten aangemeld in ruim twee jaar.

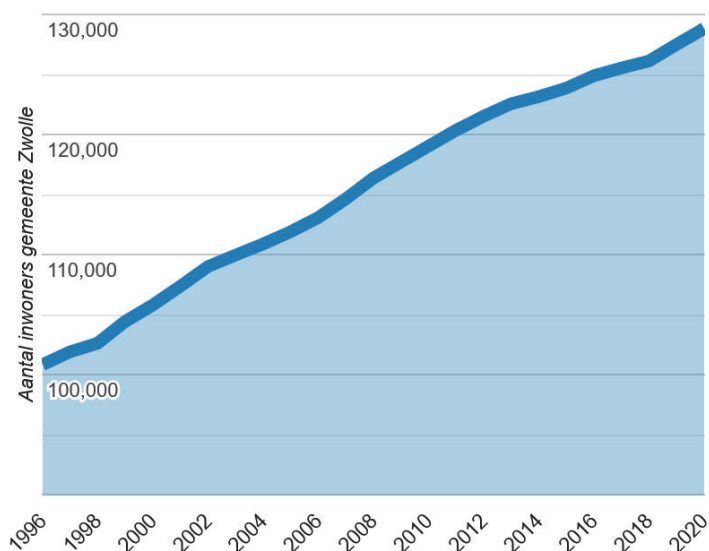
In figuur 1 wordt een overzicht weergegeven van het aantal meldingen vanaf de beginperiode tot en met 2018. Te zien valt dat het aantal meldingen in de eerste jaren redelijk stabiel is rond de 75, dan volgt een periode dat het aantal meldingen rond de 100 ligt en de laatste 8 jaar is het aantal gemiddeld ongeveer 120 meldingen per jaar.

<sup>1</sup> Bijlage 2 bij brief directeur Stad & Welzijn aan het College van B&W van 9 september 1999.



Figuur 1 Aantal meldingen bij Buurtbemiddeling 1997-2018.

De stijging van het aantal meldingen zal ongetwijfeld te maken hebben met de steeds groter wordende bekendheid van Buurtbemiddeling, zowel bij instanties en professionals als bij de inwoners van de gemeente Zwolle. Deze stijging moet echter wel worden gerelateerd aan de stijging van het aantal inwoners in de gemeente Zwolle. Zoals figuur 2 laat zien steeg het inwoneraantal van de gemeente met ongeveer 27%, wat weer ongeveer de helft van de stijging van het aantal meldingen bij buurtbemiddeling in die periode zou kunnen verklaren. In 2019 ontving Buurtbemiddeling Zwolle 147 aanmeldingen, 20 meer dan in 2018 en het hoogste aantal in haar bestaan.



Figuur 2 Aantal inwoners gemeente Zwolle, jaren 1996 tot en met 2020.

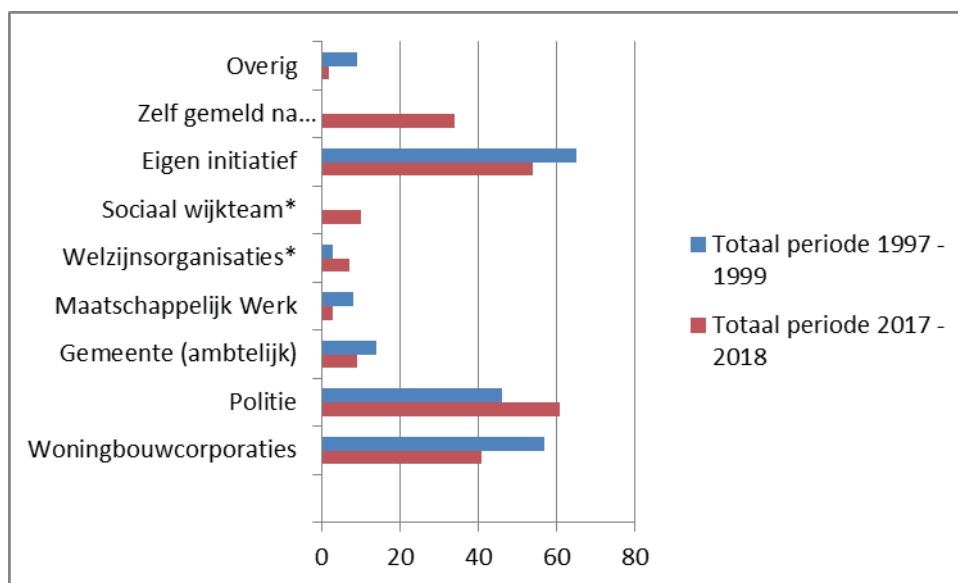
Een landelijk overzicht van het aantal meldingen per gemeente ontbreekt, maar als we de cijfers vergelijken met die van steden van ongeveer gelijke of geringere omvang (zie tabel 1), ontstaat toch de indruk dat het aantal meldingen in de gemeente Zwolle nog wat achterblijft.

Gemeente	Aantal meldingen in 2019	Inwonertal 2019
Zwolle	147	128.800
Den Bosch	183	155.000
Maastricht	231	121.500
Gouda	135	73.500

Tabel 1 Aantal meldingen en inwonertal 2019 in Zwolle, Den Bosch, Maastricht en Gouda.

### 6.2.2 Wie melden er?

Om een beeld te geven van degenen die de zaken aanbrengen bij Buurtbemiddelingen hebben we ook geprobeerd een vergelijking te maken tussen de beginperiode en meer recente jaren. Om met vergelijkbare aantallen te kunnen rekenen hebben we voor het begin de periode vanaf de eerste melding (november 1996) tot en met 1 augustus 1998 genomen. In die periode werden in totaal 202 zaken aangemeld. We vergeleken die cijfers met die van de jaren 2017 en 2018, waarin totaal 221 zaken werden aangebracht. In figuur 3 wordt voor beide perioden grafisch weergegeven wie de zaken hebben aangekaart bij Buurtbemiddeling. Om de figuur niet te omvangrijk te maken en omdat in de beginperiode andere categorieën werden geadmistreerd dan thans, hebben we een aantal categorieën samengevoegd. Zo werden in de beginperiode de categorieën 'sociaal cultureel werk' en 'sociaal pedagogische dienst' apart genoemd (met zeer kleine aantallen). Die hebben we ondergebracht onder de rubriek 'Welzijnswerk'. Het Sociaal wijkteam bestond in 1996/1997 nog niet en daar zijn dus ook geen cijfers van opgenomen. Onder de rubriek 'overigen' staan instanties als de huisarts, die in 1997 nog apart werd genoemd als verwijzer.

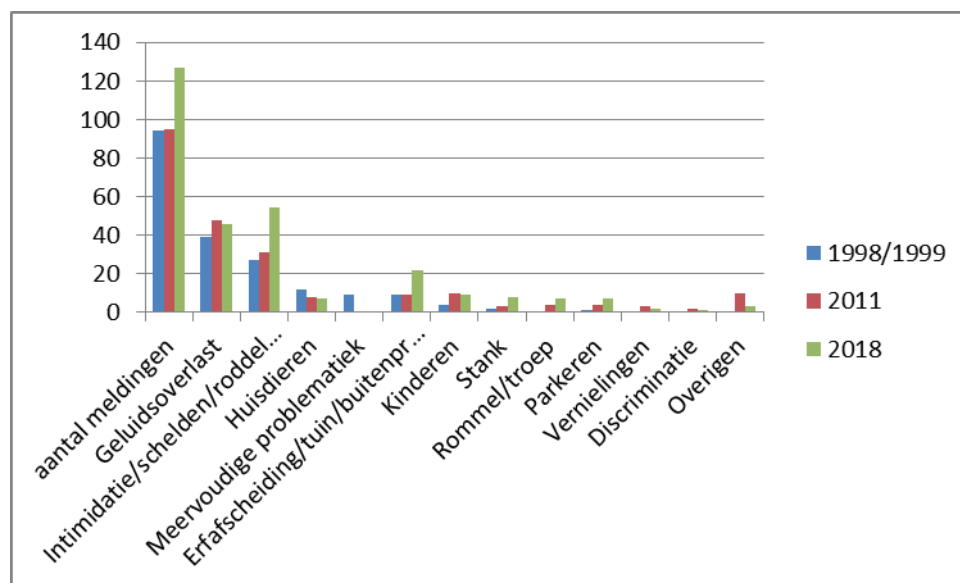


Figuur 3 aanbrengers van zaken bij Buurtbemiddeling.

Een rubriek die in latere jaren is toegevoegd is: 'Zelf gemeld na verwijzing door politie/woningcorporatie/wijkteam/maatschappelijk werk/gemeente'. Het lijkt erop dat genoemde instanties veel vaker dan vroeger mensen zelf het initiatief laten om naar Buurtbemiddeling te gaan, maar ze daar wel op wijzen, c.q. dat adviseren. Het totaal aantal inwoners dat al dan niet na verwijzing zelf contact opneemt met Buurtbemiddeling is daarmee 88 in de periode 2017-2018, dat is bijna 40%. In de loop der tijd zijn de gemeente en de woningcorporaties minder gaan melden en de politie en welzijnsorganisaties juist meer. Daarnaast is het sociaal wijkteam als melder in beeld gekomen in de latere periode, waar mogelijk een aantal van de vroegere meldingen van de gemeente in is verdisconteerd.

### 6.2.3 Aard van de meldingen

De aard van de meldingen is vrij divers en varieert van verschillende vormen van overlast tot ernstige bedreigingen en intimidatie. Een trend is moeilijk vast te stellen omdat de wijze van registratie van jaar tot jaar verschilt. In figuur 4 is een overzicht opgenomen waarin de beginjaren aan het eind van de vorige eeuw worden vergeleken met de cijfers uit 2018 en het jaar 2011 halverwege. In de eerste periode werd nog een rubriek 'meervoudige problematiek' geregistreerd, wat waarschijnlijk duidde op de omstandigheid dat de melding meerdere soorten van problemen omvatte. Dat is in latere overzichten ook zichtbaar (bijna elke aanmelding noemt wel meerdere klachten), maar later is gekozen om de meest prominente klacht als aard van de melding te registreren.



Figuur 4 Aard van de aanmeldingen.

Overduidelijk is dat geluidsoverlast over de jaren steeds het hoogste scoort. Dat is ook een landelijke trend. In sommige jaren, met name de meer recente, wordt 'bedreigingen' als aparte rubriek opgevoerd. In de figuur hebben we die bij de rubriek 'Intimidatie/schelden/roddelen' gevoegd, om enigszins te kunnen vergelijken. Waar de verhoudingen in het algemeen redelijk gelijk oplopen is wel een duidelijke toename van juist deze rubriek (intimidatie en bedreigingen) te zien, wat duidt op een mogelijke verharding in de samenleving. Daarnaast is een toename waar te nemen van zogenaamde 'complexe casussen'. In 2018 en 2019 in beide jaren 34 stuks. Daarbij gaat het om psychosociale problematiek, waarbij – maar niet altijd – woonbegeleiders betrokken zijn, situaties met meer dan twee partijen, situaties waarin een tolk nodig is, zeer hoge mate van escalatie, of het feit dat er al eerder een vergeefse poging tot bemiddeling plaatsvond.

### 6.2.4 Afloop van de meldingen

Los van de vraag of de doelstellingen van buurtbemiddeling zijn bereikt is de vraag natuurlijk belangrijk, wat alle inspanningen nu concreet opleveren. Uiteraard levert beantwoording van die vraag ook al een deel van het antwoord over het bereiken van de doelstellingen op.

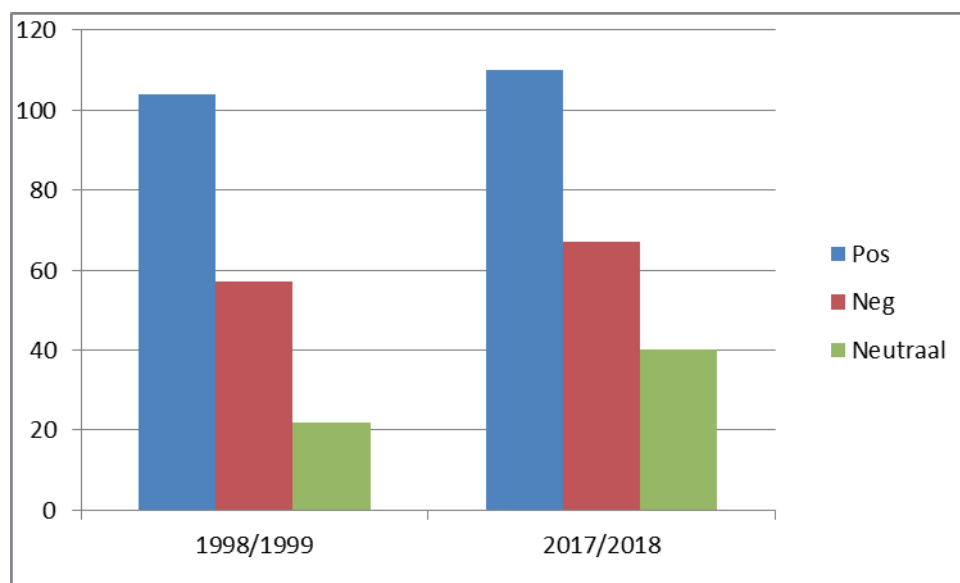
Over de afloop van alle gevallen die zijn aangemeld hebben we weer een vergelijking gemaakt tussen de beginjaren 1998/1999 en de jaren 2017/2018. In de registratie met betrekking tot de afloop van de zaken in die jaren vonden we de gegevens zoals in tabel 2 gepresenteerd.

	1998	1999	2017	2018
Pos: Informatie en advies gegeven	18	18	10	11
Opgelost na intakegesprek(ken)	21	15	8	10
Opgelost na bemiddelingsgesprek	21	11	29	24
Opgelost door verhuizing			5	1
Neg: Geen oplossing	19	12	10	5
Opgelost door warme doorverwijzing			3	2
Neutraal: Ongeschikt voor bemiddeling	10	12	14	11
Neg: A weigert bemiddeling			1	7
Neg: B weigert bemiddeling	11	15	15	22
Neg: Contactlegging onmogelijk			2	5
Pos: A zelf in actie			1	6
Neutraal: A is verwezen, wil geen BB				15
Totaal	100	83	98	119

Tabel 2 Afloop van de aanmeldingen.

Hoewel de wijze van registratie ook hier in de loop van de jaren enigszins veranderde zijn deze cijfers toch goed te vergelijken. Om een snel inzicht te krijgen in het effect van buurtbemiddeling hebben we de jaren 1998 en 1999 en de jaren 2017 en 2018 bij elkaar opgeteld en ingedeeld in positief resultaat of negatief resultaat. Een relatief klein aantal gevallen werd niet in behandeling genomen en kreeg het etiket 'Neutraal'. Grafisch weergegeven levert dat het beeld van figuur 5 op.





Figuur 5 afloop van de aanmeldingen.

Duidelijk zichtbaar is dat vanaf het allereerste begin het aantal positief afgeronde aanmeldingen ver in de meerderheid was. Als we de categorie 'Neutraal' buiten beschouwing laten, blijkt dat in de beginjaren 65% positief werd afgerond en in 2017/2018 gemiddeld 62%. In 2019 was het aantal positief afgeronde zaken zelfs 72%.

Ten slotte kijken we bij deze cijfermatige beschouwing toch alvast of een koppeling met de doelstelling van buurtbemiddeling zoals geformuleerd in paragraaf 6.1 is te maken.

Als we naar de twee oorspronkelijke visies kijken, kunnen we hier al stellen dat daar voor een goed deel aan tegemoet wordt gekomen. Het percentage positieve bemiddelingen draagt zeker bij aan het ontlasten van andere instanties (Nijhof, van Seventer & van Eenbergen, 2015) en leidt tot het oplossen van conflicten. Voor een gemeente met de omvang van Zwolle zou het totaal aantal aanmeldingen nog hoger mogen.

De doelstellingen van het CCV zijn meer gericht op de inhoud van de werkzaamheden van buurtbemiddeling en daar komen we in de bespreking van de enquête en de interviews uitvoerig op terug. Wel lijkt het grote percentage positieve afhandelingen zeker bij te dragen tot deze doelstellingen.

### 6.3 Resultaten enquête

De eerste stap in het empirisch deel van ons onderzoek was het uitzetten van een enquête (opgenomen als bijlage I) onder inwoners van de gemeente Zwolle die gebruik hadden gemaakt van de diensten van Buurtbemiddeling. De respondenten werden op twee manieren aangezocht. Allereerst werden alle inwoners die in de jaren 2017/2019 contact hadden met Buurtbemiddeling via de coördinator Buurtbemiddeling aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan de enquête. Dit betrof een kleine 500 inwoners. Daarnaast werd aandacht geschonken aan het onderzoek in de lokale huis-aan-huisbladen met daarin een verwijzing naar de website van Buurtbemiddeling, waar ook een link was opgenomen om deel te nemen aan de enquête. In totaal namen 70 respondenten deel aan de enquête. Deelname geschiedde anoniem. Wel konden respondenten aan het eind van de enquête aangeven of ze bereid waren om mee te werken met een interview en indien ze dat wilden moesten

ze hun emailadres en/of telefoonnummer opgeven. Van de 70 respondenten gaven negen aan dat hun contact met buurtbemiddeling uit de jaren vóór 2017 stamde. Deze respondenten reageerden dus hoogstwaarschijnlijk op de oproep op de website of in de huis-aan-huisbladen. Voor de jaren 2017/2019 gaan we ervan uit dat de meeste respondenten reageerden op de brief van Buurtbemiddeling, maar het valt niet uit te sluiten dat ook hier respondenten tussen zaten die reageerden op de algemene oproep. In tabel 3 wordt de verdeling van de respondenten over de jaren gepresenteerd.

Q8: Wanneer speelde de situatie met uw burens? (jaar)				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	2012	1	1,4	1,5
	2014	2	2,9	3,0
	2015	2	2,9	3,0
	2016	4	5,7	6,1
	2017	12	17,1	18,2
	2018	12	17,1	18,2
	2019	33	47,1	50,0
	Total	66	94,3	100,0
Missing	9999	4	5,7	
Total		70	100,0	

Tabel 3 Verdeling respondenten over de jaren.

In tabel 4 wordt de afloop van het contact met Buurtbemiddeling gepresenteerd.

RECQ13: Wat was het gevolg van uw contact met buurtbemiddeling?				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	geen bemiddeling	26	37,1	37,1
	bemiddeling succesvol	17	24,3	24,3
	bemiddeling niet succesvol	17	24,3	24,3
	anders	10	14,3	14,3
	Total	70	100,0	100,0

Tabel 4 de afloop van het contact met Buurtbemiddeling.

### 6.3.1 Veiligheidsgevoel

Omdat een belangrijke vraag in ons onderzoek was, wat de invloed van buurtbemiddeling is op het veiligheidsgevoel van burgers, gaan we daar in deze paragraaf aan de hand van de uitkomsten van de enquête nader op in.

Als startpunt hebben we het gemiddelde rapportcijfer berekend dat de respondenten gaven voor hoe prettig het is om in hun buurt te wonen (Q1) en hoe veilig ze het in hun buurt vinden (Q6). Zoals uit onderstaande tabel blijkt, gaven respondenten gemiddeld een 7,065 voor hun buurt in het algemeen en een 6,85 voor de veiligheid in hun buurt.

Descriptive Statistics Q1 & Q6					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
rapportcijfer buurt	62	1,0	10,0	7,065	1,6384
rapportcijfer veiligheid buurt	80	1,0	10,0	6,850	1,7364
Valid N (listwise)	61				

Tabel 5 Waardering en veiligheid in de buurt.

Onze respondenten beoordelen hun buurt gemiddeld iets lager dan het landelijk gemiddelde zoals dat is gemeten in de Veiligheidsmonitor (CBS, 2018). Gemiddeld beoordelen Nederlanders de leefbaarheid in hun buurt in 2017 met een 7,5 en in 2019 met een 7,6 terwijl dat bij onze respondenten afgerond een 7,07 was. Datzelfde geldt voor het veiligheidsgevoel in de eigen buurt. In 2017 was de gemiddelde landelijke score 7,3 en in 2019 7,4. Onze respondenten scoorden gemiddeld een 6,9. De verschillen zijn niet bijzonder groot en kunnen deels verklaard worden door de samenstelling van onze respondentengroep, die immers allemaal met buurtbemiddeling te maken hadden gehad in verband met burenpromotie.

Vervolgens keken we naar de vraag of onze respondenten zich wel eens onveilig voelden in hun eigen buurt. Tabel 6 geeft antwoord op die vraag.

Q3: Voelt u zich wel eens onveilig in uw eigen buurt?				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	ja	29	41,4	43,3
	nee	37	52,9	55,2
	weet niet	1	1,4	1,5
	Total	67	95,7	100,0
Missing	9999	3	4,3	
Total		70	100,0	

Tabel 6 Onveiligheidsgevoel in de eigen buurt.

De respondenten die deze vraag met 'ja' beantwoordden, werd vervolgens gevraagd naar de frequentie van die angstgevoelens. Zeven respondenten (10% van het totaal) gaven daarbij aan zich 'vaak' onveilig te voelen in de eigen buurt. In de landelijke Veiligheidsmonitor (CBS, 2018) gaf 16,4% in 2017 aan zich wel eens onveilig te voelen in de eigen buurt en slechts 1,5% gaf aan zich 'vaak' onveilig te voelen in de eigen buurt. Voor het politiebassisteam Zwolle zijn deze cijfers respectievelijk 13% en 1,3%. Aanzienlijk minder dus dan onder onze respondenten.

Na beantwoording van de vragen naar onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt en de frequentie daarvan, hadden respondenten de mogelijkheid om in een tekstvak toe te lichten wat maakt dat zij zich onveilig voelen in de buurt. Onder de 70 respondenten die de vraag of zij zich wel eens onveilig voelen in hun eigen buurt hebben beantwoord, waren 29 respondenten die de vraag bevestigend beantwoordden en 1 respondent die antwoordde met 'weet niet'. Deze 30 respondenten hebben allen een toelichting gegeven op hun antwoord in het genoemde tekstvak.

Wat daarbij het meest werd genoemd als redenen dat men zich onveilig voelt, is het gedrag van één of meer burens en de aanwezigheid van onbekenden in de buurt, waaronder hangjongeren. Enkele respondenten noemden daarbij de aanwezigheid van daklozen en verslaafden. Verder werden te

hard rijden en slechte/ontbrekende verlichting regelmatig genoemd. Door verschillende respondenten werden loslopende honden in de buurt en uitingen van criminaliteit, waaronder het afsteken van vuurwerk, genoemd als redenen om zich onveilig te voelen. Eén respondent benoemde dat geluids-overlast voor een gevoel van onveiligheid zorgt.

Voor we gaan kijken naar de mogelijke invloed van Buurtbemiddeling op het veiligheidsgevoel van burgers, zoomen we nog even in op het veiligheidsgevoel van onze respondenten in hun eigen woning ten tijde van de problematiek met hun burens. In tabel 7 worden de cijfers op die vraag in de enquête gepresenteerd.

Q9: Toen deze situatie speelde, - hoe veilig voelde u zich toen in uw eigen huis?				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	zeer veilig	6	8,6	8,6
	veilig	25	35,7	35,7
	niet veilig en niet onveilig	10	14,3	14,3
	onveilig	20	28,6	28,6
	zeer onveilig	9	12,9	12,9
	Total	70	100,0	100,0

Tabel 7 Veiligheidsgevoel ten tijde problematiek met burens.

Zoals blijkt uit deze cijfers geeft maar liefst 41,5% van de respondenten aan dat zij zich ten tijde van de problematiek met hun burens onveilig of zeer onveilig in hun eigen huis voelden. Een schokkend getal, waar de woning toch de plaats bij uitstek is waar je veilig moet kunnen voelen.

### 6.3.2 De invloed van Buurtbemiddeling op het veiligheidsgevoel

In de onderstaande tabellen geven we het veiligheidsgevoel weer van de respondenten die aangeven dat ze via Buurtbemiddeling een succesvolle bemiddeling hadden ervaren. Dit is dus een beperkt deel (17 in totaal) van alle respondenten en omvat niet de respondenten waarbij het probleem niet of op een andere manier dan via Buurtbemiddeling is opgelost.

Q9.1: Toen deze situatie speelde, - hoe veilig voelde u zich toen in uw eigen huis?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	zeer veilig	1	5,9	5,9	5,9
	veilig	12	70,6	70,6	76,5
	niet veilig en niet onveilig	1	5,9	5,9	82,4
	onveilig	2	11,8	11,8	94,1
	zeer onveilig	1	5,9	5,9	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Q16.1: Nadat de situatie (deels) was opgelost, hoe veilig voelde u zich toen in uw eigen huis?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	zeer veilig	3	17,6	17,6	17,6
	veilig	12	70,6	70,6	88,2
	niet veilig en niet onveilig	1	5,9	5,9	94,1
	niet ingevuld	1	5,9	5,9	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Tabel 8 en 9 Veiligheidsgevoel in eigen huis voor en na succesvolle bemiddeling.

Het eerste dat opvalt, is dat het percentage dat hier aangaf zich ten tijde van het conflict onveilig te voelen slechts 17,7% bedraagt, tegen 41,5% onder alle respondenten. Dit heeft mogelijk te maken met de houding van de groep respondenten die uiteindelijk positief is bemiddeld. Mogelijk hadden zij daar van het begin af aan vertrouwen in, maar dat blijft speculeren op basis van deze cijfers. En hoewel de absolute aantallen te klein zijn om significante uitspraken te doen, valt wel op dat geen van de respondenten na succesvolle bemiddeling nog aangaf zich onveilig in de eigen woning te voelen.

Dezelfde tendens zien we bij onveiligheidsgevoelens in de buurt, die in de volgende tabellen zijn opgenomen. Ook hier zien we dat geen van de respondenten uit deze groep zich nog onveilig voelde na de succesvolle bemiddeling.

Q9.2: Toen deze situatie speelde, hoe veilig voelde u zich toen in uw buurt?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	zeer veilig	2	11,8	11,8	11,8
	veilig	9	52,9	52,9	64,7
	niet veilig en niet onveilig	4	23,5	23,5	88,2
	onveilig	2	11,8	11,8	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Q16.2: Nadat de situatie (deels) was opgelost, hoe veilig voelde u zich toen in uw buurt?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	zeer veilig	2	11,8	11,8	11,8
	veilig	11	64,7	64,7	76,5
	niet veilig en niet onveilig	3	17,6	17,6	94,1
	niet ingevuld	1	5,9	5,9	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Tabel 10 en 11 Veiligheidsgevoel in de eigen buurt voor en na succesvolle bemiddeling.

Ten slotte kijken we onder dit kopje naar de eigen effectiviteit van burgers. We vroegen de respondenten ook in hoeverre ze het idee hadden dat ze de situatie waarin ze waren beland zelf op konden

lossen. 64,7% van de respondenten die een succesvolle bemiddeling rapporteerden gaf aan dat ze ten tijde van het probleem het gevoel hadden dit zelf op te kunnen lossen. Na de succesvolle bemiddeling gaf 82,4% van deze groep aan bij toekomstige problemen in ieder geval ten dele zelf aan een oplossing bij te kunnen dragen. 35% gaf zelfs aan het grotendeels zelf op te kunnen lossen in de toekomst, terwijl in de beginsituatie geen enkele respondent dat gevoel had.

Q10.2: In hoeverre had u het gevoel dat u deze situatie zelf kon oplossen?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	neutraal	6	35,5	35,3	35,3
	een beetje	5	29,4	29,4	64,7
	helemaal niet	5	29,4	29,4	94,1
	weet niet	1	5,9	5,9	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Q17.2: Stel dat u in de toekomst een vervelende situatie of conflict met uw burens meemaakt, in hoeverre hebt u dan het gevoel dat u deze situatie zelf kunt oplossen?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	grotendeels	6	35,3	35,3	35,3
	neutraal	2	11,8	11,8	47,1
	een beetje	6	35,3	35,3	82,4
	helemaal niet	1	5,9	5,9	88,2
	weet niet	2	11,8	11,8	100,0
	Total	17	100,0	100,0	

Tabel 12 en 13 Eigen effectiviteit voor en na succesvolle bemiddeling.

### 6.3.3 Herstel van communicatie

Een belangrijke doelstelling van Buurtbemiddeling is het herstel van communicatie tussen buurtbewoners die problemen met elkaar hebben. Dit werd ook in diverse interviews benadrukt. Om die reden hebben we een aparte vraag in de enquête hieraan gewijd. 28% van alle respondenten geeft aan dat de communicatie met de burens is verbeterd door de hulp van Buurtbemiddeling.

Q14: Heeft de hulp van buurtbemiddeling de communicatie met uw burens verbeterd?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	
Valid	ja	9	12,9	13,0	
	nee	48	68,6	69,6	
	een beetje	12	17,1	17,4	
	Total	69	98,6	100,0	
Missing	9999	1	1,4		
Total		70	100,0		

Tabel 14 Communicatieverbetering met burens.

## 6.4 Resultaten interviews

Om volledig zicht te krijgen op de mate waarin doelstellingen zijn behaald en op de mogelijke relatie tussen interventies door buurtbemiddeling en veiligheidsbeleving van betrokkenen, was het van belang om naast onderzoek naar de cijfers van de afgelopen 24 jaar en de kwantitatieve analyse van de data uit de enquête kwalitatief onderzoek te doen naar de ervaringen van deelnemers aan buurtbemiddeling, bemiddelaars en ketenpartners. Dit kwalitatieve deel van het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews. In deze paragraaf worden de gebruikte onderzoeksmethode en de resultaten uit de interviews besproken.

### 6.4.1 Methode

Voor alle interviews geldt dat deze zijn afgenomen door de onderzoekers zelf, alleen of als duo. Voor elk interview is een vooraf vastgesteld interviewprotocol gehanteerd als leidraad, deze protocollen zijn opgenomen als bijlagen II, III en IV. De werkwijze in de verschillende interviews en de deelnemers daaraan worden hierna nader omschreven.

#### *Groepsinterview met bemiddelaars en interview met coördinator buurtbemiddeling*

Er heeft een groepsinterview van twee uur plaatsgevonden met vijf bemiddelaars van Buurtbemiddeling Zwolle en verschillende individuele interviews met de coördinator van Buurtbemiddeling Zwolle. De keuze voor een groepsinterview boven individuele interviews met elke afzonderlijke bemiddelaar is gemaakt op basis van de meerwaarde die een groeps gesprek in deze context oplevert. Het interview met bemiddelaars had als doel om zicht te krijgen op de wijze waarop door bemiddelaars wordt gewerkt aan de doelstellingen van buurtbemiddeling en de ervaringen die zij hebben in hun rol als bemiddelaar. Aangezien een groeps gesprek de deelnemers de mogelijkheid biedt om elkaar te inspireren, elkaar aan te vullen en te ondersteunen (Evers, 2015a; Morgan, 2012), is deze interviewmethode geselecteerd als de meest effectieve manier om de gewenste data te verzamelen.

Dit soort afwegingen waren niet aan de orde bij de interviews met de coördinator Buurtbemiddeling; dit is een unieke functie, dus een individueel interview met de coördinator was de aangewezen methode om data te vergaren over de werkwijze en resultaten van buurtbemiddeling vanuit dat specifieke perspectief.

Aan het groepsinterview hebben vijf bemiddelaars deelgenomen, die zijn benaderd door de coördinator van Buurtbemiddeling Zwolle. De groep was in verschillende opzichten heterogeen: qua geslacht, leeftijd, professionele achtergrond en aantal jaren actief als bemiddelaar bij Buurtbemiddeling Zwolle. Dit droeg bij aan de breedte van de verzamelde data. Van het interview is een geluidsopname gemaakt die na afloop thematisch is uitgewerkt. Deze uitwerking is vervolgens gecodeerd. De thema's die als startpunt dienden voor de codering, zijn gebaseerd op de literatuurstudie naar burgerparticipatie, het instrument buurtbemiddeling en veiligheidsbeleving (zie paragraaf 3.1). Het coderen was vervolgens een iteratief proces: tijdens het coderen is deze verzameling thema's aangevuld met relevante thema's die uit de data naar voren kwamen (Evers, 2015b). De gecodeerde uitwerkingen vormden de basis voor verdere analyse, waarvan de resultaten uiteen worden gezet in paragraaf 4.4.2. In het interview met de coördinator Buurtbemiddeling zijn dezelfde thema's aan de orde geweest als in het groepsinterview met de bemiddelaars. De bevindingen uit deze interviews, die vaak aanvullend zijn op de bevindingen uit het groepsinterview, zijn tevens opgenomen in de paragraaf waarin de resultaten van de interviews worden beschreven (4.4.2).

#### *Interviews met deelnemers buurtbemiddeling*

Er hebben tien interviews plaatsgevonden met deelnemers van Buurtbemiddeling Zwolle. De respondenten voor deze interviews zijn geworven onder de respondenten die de enquête over Buurtbemiddeling Zwolle hebben ingevuld en daarin hebben aangegeven dat zij bereid waren deel te nemen aan een interview over hun ervaringen met buurtbemiddeling. Deze respondenten zijn per mail benaderd met het verzoek deel te nemen aan een telefonisch interview met een van de onderzoekers.

Bij de selectie van respondenten is zorgvuldig gekeken naar de samenstelling van de populatie: alle respondenten hebben deelgenomen aan buurtbemiddeling, maar de afloop van de bemiddeling was verschillend. Er zijn respondenten geïnterviewd bij wie de bemiddeling succesvol was, bij wie de bemiddeling niet succesvol was en bij wie de zaak nog liep ten tijde van het interview. De keuze om de interviews telefonisch af te nemen is ingegeven door noodzaak; ten tijde van de afname van de interviews was het vanwege geldende maatregelen in verband met covid-19 niet wenselijk of mogelijk om de interviews face-to-face af te nemen. De indruk bestaat dat dit geen nadelige invloed heeft gehad op de dataverzameling; beide onderzoekers hebben lange en diepgaande gesprekken met de respondenten gevoerd, waarbij de respondenten wellicht zelfs nog meer vrijuit hebben gesproken dan zij zouden hebben gedaan wanneer zij met de onderzoeker aan tafel zouden hebben gezeten.

De afgenomen interviews zijn na afloop thematisch uitgewerkt en vervolgens gecodeerd. Deze codering is uitgevoerd volgens hetzelfde iteratieve proces dat is gehanteerd bij het coderen van het uitgewerkte groepsinterview met de bemiddelaars (zie vorige paragraaf). Op basis van deze codering heeft verdere analyse plaatsgevonden. De resultaten van deze analyse worden uiteengezet in paragraaf 4.4.2.

### *Interviews met ketenpartners*

Er hebben drie interviews plaatsgevonden met ketenpartners van Buurtbemiddeling Zwolle: met een wijkconsulent, een senior wijkconsulent en een veiligheidsadviseur van de gemeente, die ten tijde van de opstart van buurtbemiddeling in Zwolle betrokken was als verwijzer. De coördinator van Buurtbemiddeling heeft de contactgegevens van verschillende ketenpartners aangeleverd, zodat deze door de onderzoekers benaderd konden worden voor een interview over hun ervaringen met buurtbemiddeling, vanuit hun hoedanigheid als verwijzer. Deze respondenten zijn per mail benaderd met het verzoek deel te nemen aan een telefonisch interview met een van de onderzoekers. In verband met de toen oplaaierende Covid-19 crisis bleek het moeilijk om contact te leggen met ketenpartners voor het afnemen van een interview. In een ideale situatie hadden meer interviews plaatsgevonden.

De keuze om de interviews telefonisch af te nemen was ook hier ingegeven door noodzaak, zoals die al beschreven is in de vorige paragraaf. Ook bij deze interviews met ketenpartners bestaat de indruk dat dit geen nadelige invloed heeft gehad op de dataverzameling.

### **6.4.2 Thematische bespreking resultaten interviews**

De thema's die bij de analyse van de interviewdata naar voren kwamen zijn emoties, bejegening, veiligheid/leefbaarheid, communicatie en verwachtingen. Verder kwamen bedreigingen voor het instrument buurtbemiddeling ter sprake in een aantal interviews. Deze thema's komen in deze paragraaf achtereenvolgens aan de orde, waarbij steeds als eerste de resultaten van de interviews met deelnemers aan buurtbemiddeling worden weergegeven. Vervolgens worden de resultaten van het groepsinterview met de bemiddelaars op hetzelfde thema besproken en waar relevant ook de resultaten uit de interviews met de coördinator en ketenpartners. In paragraaf 4.5 volgt een reflectie op de wijze waarop de resultaten uit de verschillende onderdelen van het onderzoek, zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve onderdelen, zich tot elkaar verhouden.



### Emoties bij problematiek

Gedachten en gevoelens van respondenten bij de situatie met hun burens variëren van verminderd woongenot (zie ook leefbaarheidsaspecten) tot boosheid en frustratie. Er zijn ook respondenten die gevoelens van onzekerheid en angst rapporteren. Sleutelwoorden die bij boosheid en frustratie door de respondenten worden gebruikt zijn irritatie en hulpeloosheid. Net als bij het bespreken van veiligheids- en leefbaarheidsaspecten lijkt het er soms op dat respondenten aarzelen om te ‘grote’ woorden te gebruiken voor de gedachten en gevoelens die zij hebben bij de situatie. De beschrijving die enkele respondenten in hun eigen woorden gaven, waren voor de interviewer aanleiding om door te vragen: “Bedoelt u dat u zich onveilig/angstig voelt?”. Daarop antwoordde de respondent dan dat dat nu ook weer niet het geval was.

In het groepsinterview met de bemiddelaars kwam onder meer naar voren dat deelnemers aan buurtbemiddeling benoemen dat ze zich door de problemen met hun burens niet meer prettig of niet meer thuis voelen in hun huis of omgeving en dat zij vertellen over gevoelens van onveiligheid. Ook gevoelens van bedreiging, benauwdheid en opgeslotenheid worden in de gesprekken benoemd. Eén van de bemiddelaars noemde het voorbeeld van een deelnemer aan buurtbemiddeling die niet graag meer op de bank zat in haar eigen huis, omdat ze zich dan voortdurend bekeken voelde door de buurman. Een andere respondent vertelde dat zij het liefst zou verhuizen vanwege de angst die de problematiek met de buurman oplevert, maar dat dat financieel niet haalbaar is. Deze respondent is naar aanleiding van specifieke incidenten enige weken elders verbleven.

### Bejegening door buurtbemiddeling

Veel respondenten beschrijven de bejegening door buurtbemiddeling als prettig. Sleutelwoorden die daarbij worden gebruikt zijn begrip, inleven, prettig, plezierig contact, vriendelijk. Ook respondenten bij wie de interventie door buurtbemiddeling het probleem niet heeft opgelost, zeggen (desgevraagd) een volgende keer toch buurtbemiddeling weer in te schakelen. Het prettige contact en een luisterend oor lijken daarin belangrijke factoren. Eén respondent benoemt daarbij expliciet dat de bemiddelaars goede vragen stelden.

De bemiddelaars vertellen juist dat ook vaak terug te krijgen van deelnemers: mensen vinden het fijn om hun verhaal te kunnen doen. *“Mensen zijn eigenlijk altijd blij dat ze hun verhaal kwijt kunnen, nog los van wat het vervolg is, ook als de burens niet ontstaan voor bemiddeling. Mensen zijn eigenlijk altijd blij dat we er zijn”*. Het is aannemelijk dat dit effect wordt versterkt door de houding van de bemiddelaars; zij zijn getraind om geen oordeel te hebben over wat mensen vertellen, maar slechts te luisteren en vragen te stellen om mensen verder te helpen in hun denkproces. Bij bespreking van dit onderwerp vertellen de bemiddelaars ook dat zij vaak een uitlaatklep zijn voor mensen: *“de overheid is steeds verder af komen te staan van de mensen in de wijk, wij zijn als vrijwilligers [laagdrempelig] aanwezig voor de mensen. Soms zijn we voor mensen de laatste strohalm: bewoners zeggen dan ‘niemand [politie, gemeente, woningcorporatie] doet iets’. Wij zijn er dan wel en kunnen soms nog wel iets doen”*.

Respondenten die minder positief zijn over het contact met de bemiddelaars, hadden graag meer doortastendheid gezien van de bemiddelaars. Het lijkt erop dat deze respondenten toch (wellicht onbewust) een belangenbehartiger verwachtten in de vrijwilliger in plaats van een neutrale, onpartijdige bemiddelaar. De neutraliteit die de kern is van de rol van de bemiddelaars, wordt alleen expliciet benoemd door respondenten die een gebrek daaraan hebben ervaren. In de gesprekken met de respondenten die het optreden van de bemiddelaars als onafhankelijk en neutraal hebben ervaren, wordt dit niet expliciet ter sprake gebracht.

In het verlengde hiervan benoemen verschillende respondenten dat zij zouden willen dat buurtbemiddeling meer 'slagkracht' had, zodat buurtbemiddeling bijvoorbeeld de burens zou kunnen dwingen om mee te werken aan een bemiddelingstraject of andere sancties zou kunnen uitdelen. In het interview met de coördinator is de vraag besproken of zij vanuit haar functie tevreden is met de 'macht' die buurtbemiddeling heeft. De visie daarop is duidelijk: dat buurtbemiddeling uitgaat van vrijwilligheid en werkt met vrijwilligers als bemiddelaars, wordt gezien als de kracht van het instrument. Wanneer mensen niet te bewegen zijn om mee te werken aan een bemiddelingstraject, is de kans dat dat duurzame, gedragen resultaten oplevert toch nihil. Ook het feit dat de rol van gespreksleider ingevuld wordt door een vrijwilliger, levert iets op in het contact; gewoon een Zwolse burger, zoals de conflicterende burens zelf, die daar alleen maar is om de mensen te helpen weer prettig naast elkaar te kunnen leven; niet meer en niet minder.

### **Bejegening: nazorg**

In de gesprekken komen uiteenlopende ervaringen met de nazorg door buurtbemiddeling ter sprake. Respondenten benoemen dat er werd nagebeld en dat ze dat prettig vonden, maar er zijn ook respondenten die benoemen dat dat belletje juist uitbleef en dat ze dat jammer of een gemis vonden. Respondenten bij wie buurtbemiddeling niet hielp, benoemen expliciet dat er daarna niets meer kwam.

In het interview met de coördinator buurtbemiddeling kwam naar voren dat de ervaringen die deelnemers rapporteren, grotendeels aansluiten op de werkwijze van buurtbemiddeling. Wanneer er één of meer bemiddelingsgesprekken hebben plaatsgevonden, wordt er na een aantal weken door de vrijwilligers gebeld om te horen hoe de situatie zich sindsdien heeft ontwikkeld. Wanneer er geen bemiddelingsgesprek heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat de burens van de melder niet wilden meewerken aan bemiddeling, houdt het traject daar op. In het gesprek met de melder hierover kan er dan nog wel worden ingegaan op adviezen om wat beter om te kunnen gaan met de situatie of waar mogelijk suggesties voor doorverwijzing te bespreken, maar daar eindigt de bemoeienis van buurtbemiddeling. In deze situaties wordt dus ook niet nagebeld, omdat buurtbemiddeling de betreffende deelnemer niets meer te bieden heeft en een dergelijk gesprek dan ook niet meer zou zijn dan nog eens bespreken hoe vervelend de situatie is.

In de interviews met de ketenpartners kwam naar voren dat wanneer er geen meldingen meer komen van een adres, dat wordt gezien als positief. Of dat ook altijd betekent dat de zaak is opgelost, weten de ketenpartners dan niet, maar dat vinden zij prima. Inhoudelijke terugkoppeling na doorverwijzing is er niet of beperkt, maar de wijkconsulenten vertellen daar ook niet per se behoefte aan te hebben; de verantwoordelijkheid voor de situatie ligt bij de betrokkenen zelf. Eén van de respondenten vertelt dat hij ook niet meer op de zaak terugkomt als mensen er niet meer zelf over beginnen: *“geen meldingen is in principe goed en wie weet raket je weer dingen op als je er nog eens naar vraagt”*.

### **Veiligheid/ leefbaarheid**

In de gesprekken met respondenten komen leefbaarheidsaspecten vaker naar voren dan veiligheidsaspecten. Zaken als afnemend woongenot en woonplezier worden regelmatig benoemd, onveiligheidsgevoelens slechts in een enkel gesprek (zie opmerking bij paragraaf ‘emoties’). Dit lijkt ook samen te hangen met de aard van het conflict en de persoonlijkheid van de respondent. De respondent die vertelde over stalking door de buurman met ernstige ggz-problematiek, rapporteert begrijpelijkerwijs meer invloed op veiligheidsbeleving dan de respondent die zich ernstig stoort aan het feit dat de burens de gevallen blad in de voortuin niet opruimen.

Zoals in de paragraaf over emoties bij de problematiek al werd benoemd, kwam in het interview met de bemiddelaars naar voren dat de deelnemers aan buurtbemiddeling in de gesprekken met de bemiddelaars wel meer vertellen over onveiligheidsgevoelens. Ook komt in de gesprekken naar voren dat mensen vermijdingsgedrag gaan vertonen door de problemen met hun burens: wachten met de groenbak buiten zetten als de buurman net buiten is of bijvoorbeeld alleen maar linksaf de brandgang verlaten om het risico te vermijden de burens tegen te komen.

### **Communicatie**

Eén van de doelstellingen van buurtbemiddeling is onderlinge communicatie verbeteren. Op de vraag of de hulp van buurtbemiddeling de communicatie of het contact met de burens heeft verbeterd, komen uiteenlopende antwoorden van respondenten. In sommige gevallen was een gesprek met de coördinator voldoende om een verbetering in de communicatie teweeg te brengen; in sommige gevallen rapporteren respondenten een verslechtering in de communicatie na een bemiddelingsgesprek (en alles daartussenin). Ook hier spelen veel factoren een rol, waardoor het lastig is om oorzaak-gevolgrelaties te identificeren. Een respondent vertelde over een conflict met de buurman, een ggz-cliënt met problematiek waarbij achterdocht en paranoia een rol spelen. Verbetering van onderlinge communicatie is dan in ieder geval een grote uitdaging, verslechtering van de communicatie is in zo’n geval ook lastig toe te schrijven aan één of meer oorzaken.

Eén respondent antwoordde op de vraag wat buurtbemiddeling heeft opgeleverd dat de gesprekken met buurtbemiddeling hebben geholpen assertiever te zijn en beter grenzen aan te kunnen geven. Deze ontwikkeling, gecombineerd met het feit dat de problemen beter bespreekbaar zijn sinds de inmenging van buurtbemiddeling, zorgen er voor deze respondent voor dat de situatie draaglijker is, ook al zijn er in de feitelijke situatie geen veranderingen opgetreden.

De bemiddelaars vertellen dat mensen vaak vastzitten in een bepaald beeld (‘de buurman is slecht’) en dat de inmenging van buurtbemiddeling kan helpen om op een andere manier naar de situatie te kijken en erover na te denken. Een bemiddelingsgesprek kan de ruimte creëren om zaken uit te spreken, waardoor er meer vertrouwen en begrip ontstaat: *“er is vaak onbegrip doordat burens dingen niet van elkaar weten, zoals nachtdiensten, een lastig kind, een hond met problematisch gedrag,*

*een zieke partner et cetera*”. De bemiddelaars beschrijven dat mensen tijdens of na een gesprek na gaan denken over anders communiceren en dat dat vaak ook nog doorwerkt nadat de bemiddelaars weg zijn. Het komt voor dat mensen er tijdens het gesprek nog niet voor open staan, maar dat de bemiddelaars nadien horen dat deze mensen toch nog bij de burens aan de deur zijn geweest en het tot een gesprek is gekomen.

De geïnterviewde ketenpartners benoemen alle drie dat zij positieve ervaringen hebben met buurtbemiddeling en dat betekent: geen meldingen meer na doorverwijzing. Zij hebben bij doorverwijzing niet de verwachting dat de communicatie altijd volledig kan worden hersteld, soms is het maximaal haalbare dat niet alles wordt opgelost, maar er wel weer een bepaalde harmonie heerst: *“mensen hoeven niet per se vrienden te worden, als ze maar zonder al te veel gedoe rustig naast elkaar kunnen leven, met wat meer begrip voor elkaar”*.

### **Verwachtingen, maakbaarheid en mondigheid**

In de interviews met deelnemers aan buurtbemiddeling komt impliciet het thema verwachtingen aan de orde. Er zijn verschillende respondenten bij wie een mismatch bestond tussen de verwachtingen en wat Buurtbemiddeling in de praktijk voor hen kon betekenen.

Zowel in de interviews met de ketenpartners als met de vrijwilligers kwamen de thema's verwachtingen en maakbaarheid naar voren, met daaraan gekoppeld een toegenomen mondigheid in negatieve zin. Een wijkconsulent benoemt dat zij verharding en verminderde tolerantie opmerkt; wanneer er een mismatch optreedt tussen burens wat betreft hun normen en hun verwachtingen van elkaar is dat meteen een probleem; *“het is al gauw niet goed”*. Dat wordt dan ook nog eens meteen op een bepaalde [negatieve] manier geuit.

In het groepsinterview bracht één van de vrijwilligers ter sprake dat *“het typisch is dat in een nieuwe wijk als Stadshage iedere hond, kat en geparkeerde auto een buurtbemiddeling oplevert”*. Een andere vrijwilliger vult daarop aan: *“De verwachting is dat het goed wonen is [in zo'n nieuwe wijk], alles nieuw, mensen hebben er veel geld in gestoken, dan moet ook alles naar hun eigen zin zijn. Als de burens dan niet aan die verwachting voldoen, is dat meteen problematisch.”*

### **Bedreigingen voor het instrument buurtbemiddeling**

In de interviews met de bemiddelaars, de coördinator en de ketenpartners kwamen ook zaken naar voren die als bedreigingen voor het instrument buurtbemiddeling worden gezien. Alle geïnterviewde ketenpartners noemen de toegenomen complexiteit van problematiek in de wijk, waarbij vooral wordt gedoeld op de problematiek van verwarde personen en ggz-cliënten, die ook 'gewoon' in de wijk wonen, maar wiens gedrag, houding en leefstijl niet altijd matchen met die van andere buurtbewoners. In principe wordt er alleen doorverwezen naar buurtbemiddeling wanneer burens er onderling 'gewoon' niet uitkomen, niet wanneer er een schuldige aan te wijzen is [wanneer een huurder bijvoorbeeld een tegelvloer heeft gelegd in een bovenwoning, wat volgens het huurcontract niet mag] of in het geval van zware (ggz-)problematiek, maar toch speelt dit. In dat licht vraagt één van de wijkconsulenten zich af of het houdbaar blijft dat buurtbemiddeling met vrijwilligers werkt.

In het verlengde daarvan noemt één van de vrijwilligers dat buurtbemiddeling geen 'afvoerputje' moet worden voor zaken die blijven liggen wanneer er minder capaciteit is bij professionals, of wanneer bepaalde instanties niet weten wat ze met de zaak aan moeten. De coördinator vertelt in dit licht over doorverwijzingen die worden gedaan vanuit het advies dossier op te bouwen, voordat andere stappen ondernomen kunnen worden, die vervolgens weinig tot geen kans van slagen heb-

ben. Dit 'gebruik' van buurtbemiddeling voor zaken waarvoor dit niet het aangewezen instrument is, komt het succes van buurtbemiddeling niet ten goede.

Een zorg die bij de coördinator leeft is de continuïteit van het instrument buurtbemiddeling. De effecten van buurtbemiddeling zijn niet allemaal meetbaar aan de hand van cijfers, wat in discussies over bezuinigingen wel eens problematisch is. Daarnaast zijn er voorbeelden van gemeenten waar buurtbemiddeling succesvol wordt ingezet (gemeten aan de hand van aantallen aanmeldingen en opgeloste zaken), maar facilitering toch wordt verminderd of stopgezet. Hierdoor verdwijnen de positieve effecten van buurtbemiddeling en wordt daarnaast de investering in opbouw van het netwerk en bekendheid van het instrument, die doorgaans enige jaren heeft gekost, teniet worden gedaan.

Tot slot wordt het aantal aanmeldingen genoemd. De coördinator merkt op dat het erg afhankelijk is van directe bekendheid bij (mogelijk) doorverwijzende organisaties en functionarissen binnen die organisaties, hoeveel er wordt doorverwezen. Er worden verschillende voorbeelden gegeven van wijken waar een wisseling van wijkagent plaatsvond, wat leidde tot veel meer of juist veel minder doorverwijzingen naar buurtbemiddeling. In relatie hiermee wordt de facilitering van buurtbemiddeling genoemd: de coördinator is de enige betaalde kracht bij buurtbemiddeling en heeft een beperkt aantal uren. Bij meer beschikbare uren voor coördinatie, zou er ook meer ruimte ontstaan om 'de boer op te gaan': contacten te leggen en onderhouden met relevante instanties, om zo bekendheid en samenwerking te optimaliseren.

### 6.4.3 Eerste reflectie op interviewresultaten

In deze laatste paragraaf van het hoofdstuk over de interviews geven we kort samengevat een drietal (subjectieve) bevindingen weer, die onderzoekers opvielen met betrekking tot de uitkomsten van de interviews:

- Inhoudelijk lijkt het bij veel cliënten van buurtbemiddeling vooral neer te komen op verschillende (onuitgesproken) normen en verwachtingen en/of gebrekkige communicatie;
- De belastbaarheid, flexibiliteit en het inlevingsvermogen van klagers lijken belangrijke factoren in hoe 'zwaar' mensen de situatie ervaren en hoe tevreden zij zijn over het optreden van buurtbemiddeling;
- Bemiddelaars vinden geen zaak te futiel; waar een buitenstaander zou kunnen denken 'waar maak je je druk om?' zien de bemiddelaars altijd de meerwaarde. Als het belangrijk is voor iemand, is het een gesprek waard.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

Het in dit rapport gepresenteerde onderzoek naar Buurtbemiddeling in Zwolle bestaat uit twee delen. Deel I betreft een historisch onderzoek; deel II een criminologisch/bestuurskundig onderzoek. In het historische deel van dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

*Hoe is in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw het proces van toe-eigening in zijn werk gegaan bij de introductie en verspreiding van het oorspronkelijk Amerikaanse concept van buurtbemiddeling in Nederland, toegespitst op de casus Zwolle als een van de eerste drie experimenten met buurtbemiddeling in Nederland?*

In het criminologisch/bestuurskundige deel van het onderzoek stonden de volgende twee vragen centraal, die empirisch werden onderzocht:

- 1. Wat waren de doelstellingen van Buurtbemiddeling in de gemeente Zwolle en zijn deze doelstellingen in de afgelopen 20 jaar behaald?*
- 2. Draagt Buurtbemiddeling bij aan het veiligheidsgevoel van betrokken burgers?*

In dit hoofdstuk zal in paragraaf 7.1 de conclusie van het historisch onderzoek worden samengevat en vervolgens komen in paragraaf 7.2 en 7.3 de conclusies die het antwoord vormen op de empirische vragen aan bod. In paragraaf 7.4 komt ten slotte aan de orde met welke kansen en bedreigingen Buurtbemiddeling Zwolle te maken heeft en wat daarmee aandachtspunten zijn.

### 7.1 De historie van Buurtbemiddeling

Buurtbemiddeling in Nederland is een schoolvoorbeeld van *cultural transfer*. De innovatie die vanuit Amerika is overgenomen is wat Clark aanduidt als een sjabloon. De San Francisco Community Boards waren op zich al een specifieke uitwerking van een richting binnen de ‘*Community mediation*’, een benadering van conflicten op wijkniveau die in de jaren zestig van de vorige eeuw in de VS was ontstaan. Omdat het een benadering is die zich richt op lokale gemeenschappen is van meet af aan gesteld dat er geen uniform model is, maar dat iedere lokale gemeenschap het sjabloon aan kan passen aan de eigen lokale omstandigheden. Toe-eigening in optima forma.

Wat duidelijk blijkt uit de casus is dat de ontvanger in het proces van *cultural transfer* meteen een actieve en zelfstandige rol speelt. Buurtbemiddeling is niet uit Amerika opgelegd, noch, zoals in veel publicaties staat, overgewaaid. Pas twintig jaar nadat de San Francisco Community Boards waren opgericht kwam er belangstelling uit Nederland. Dat had alles te maken met de situatie in Nederland. Pas eind jaren tachtig, begin jaren negentig werd er een complex aan problemen geconstateerd in de grotestadswijken. Pas begin jaren negentig werd er beleid geformuleerd onder de paraplu van sociale vernieuwing en pas toen was het zinvol op zoek te gaan naar methoden die in andere landen werden gebruikt waar men al langer met soortgelijke grotestadsproblemen werd geconfronteerd. Hiervoor keek men bijvoorbeeld bij de Erasmus Universiteit in Rotterdam gericht naar Britse en Amerikaanse methoden. Toen er vanuit de praktijk door een woningbouwvereniging gevraagd werd om een oplossing voor concrete problemen in de wijk lag daar het bij de Universiteit bekende voorbeeld van de San Francisco Community Boards. In Nederland was dus behoefte aan ideeën, daar werd bewust naar gezocht en die werden gevonden in de VS, een plek waar het gezien het soort problematiek logisch was om te zoeken. Rotterdam leek wel enigermate op San Francisco

en bij analyse blijkt ook dat de toe-eigening daar wel op punten afweek, maar niet erg dramatisch. Tegelijkertijd kwam er echter langs een geheel ander kanaal informatie over buurtbemiddeling in Zwolle. Daar was geen sprake van een gerichte speurtocht of van een initiatief van een direct betrokken actor als een woningbouwvereniging. Zwolle kreeg via de culturele middelaar Aleid Wolfsen min of meer toevallig het concept buurtbemiddeling in de schoot geworpen. Hoewel er dus geen actieve toe-eigening bij de ontdekking van buurtbemiddeling in Zwolle was, was die des te heviger in het vervolg.

Door een geheel andere context dan in Rotterdam, zonder universitaire begeleiding, met een zeer beperkte protestadsproblematiek en met een veel kleinere stad, ontstond een ander model, het Zwolse stedelijk model. Dit model stond veel verder af van het Amerikaanse voorbeeld dan het Rotterdamse wijkmodel. Het toe-eigeningsproces in Zwolle verliep veel rigouzeuzer. Er ontstond een zeer pragmatisch model, kleinschalig en ingebed in de gemeentelijke welzijnsorganisatie, met een zeer bescheiden doel: het oplossen van burenruzies in een vroegtijdig stadium zodat ze niet escaleerden en een last voor de gemeenschap werden. De Amerikaanse activistische ideologische achtergrond van wijkopbouw en empowerment verdween geheel. Buurtbemiddeling op zijn Zwols heeft dit soort pretenties niet. Opvallend is dat in Nederland het Zwolse model van toe-eigening in de diffusiefase dominant is geworden. Dat is verklaarbaar vanuit de politieke context in Nederland waar er binnen de sociale vernieuwing absoluut geen vraag was naar activistische democratiseringsprojecten. Maar het is vooral verklaarbaar vanuit een duurzaamheidgedachte. De inbedding in de gemeentelijke welzijnsorganisatie geeft buurtbemiddeling een mate van financiële zekerheid en een erkende plek in het gemeentelijke welzijnslandschap. In de latere fasen van het diffusieproces waarin de institutionalisering van de buurtbemiddeling plaatsvindt is het Zwolse model prominent aanwezig. Dat is al het geval in het eerste landelijke samenwerkingsverband, het Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (LEB), dat overigens heel tekenend werd ondergebracht bij de vereniging van directeuren van (gemeentelijke) welzijnsorganisaties Verdiwel. En deze trend werd vanaf 2005 voortgezet binnen het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

## 7.2 Doelstellingen

Op de vraag of de doelstellingen van Buurtbemiddeling Zwolle worden behaald, is te concluderen dat aan de gekozen visies voor een goed deel tegemoet wordt gekomen. Het percentage positieve bemiddelingen – tussen 62% en 72% door de jaren heen – draagt bij aan het ontlasten van andere instanties en leidt tot het oplossen van conflicten.

Naast de instrumentele en dienstverlenende visie op het instrument buurtbemiddeling, die in Zwolle worden gehanteerd, wordt er gewerkt met de doelstellingen van het CCV die meer gericht zijn op de inhoud van de werkzaamheden van buurtbemiddeling. Deze doelstellingen luiden als volgt:

- verminderen van woonoverlast;
- voorkomen van escalatie;
- herstellen van de onderlinge communicatie;
- bevorderen van wederzijds begrip en respect;
- benoemen van gezamenlijke belangen;
- toewerken naar afspraken die voor beide partijen aanvaardbaar zijn.

De laatste twee doelstellingen, het benoemen van gezamenlijke belangen en het toewerken naar afspraken zijn onderdelen van de werkwijze van de bemiddelaars. Het is de vraag of deze twee acties echt als doelstelling moeten worden gezien, maar uit de interviews met de vrijwilligers blijkt in

Ieder geval dat deze acties deel uitmaken van de gesprekken die zij voeren met de deelnemers aan buurtbemiddeling. Het hoge percentage bemiddelingen met een positieve afloop maakt aannemelijk dat ook de doelstelling woonoverlast te verminderen, wordt behaald. Of een interventie door buurtbemiddeling escalatie voorkomt, is lastig te bepalen: er is pas echt met zekerheid te zeggen of een situatie zou zijn geëscaleerd wanneer er niet zou zijn ingegrepen. Daarnaast zijn er situaties waarin er al sprake is van escalatie wanneer buurtbemiddeling wordt ingeschakeld. Het voorkomen van escalatie is dan inmiddels een gepasseerd station. Uit de interviews met zowel deelnemers als vrijwilligers blijkt dat het herstellen van onderlinge communicatie en het bevorderen van wederzijds begrip en respect zelfs (deels) gebeurt wanneer het conflict niet of niet volledig kan worden opgelost. Samenvattend kan worden gesteld dat de doelstellingen die Buurtbemiddeling Zwolle hanteert, goeddeels zijn behaald in de afgelopen 20 jaar.

### 7.3 Veiligheidsgevoel

De tweede vraag was of de inzet van buurtbemiddeling invloed heeft op het veiligheidsgevoel van deelnemers. De verwachting vanuit de literatuur was dat zulke invloed zou kunnen plaatsvinden via een effect op zelfredzaamheid, eigeneffectiviteit en sociale cohesie.

Allereerst het veiligheidsgevoel: het verminderd woongenot, de gevoelens van onveiligheid en de angst die respondenten rapporteren tijdens het conflict met hun burens, worden duidelijk positief beïnvloed wanneer een bemiddeling een positieve afloop kent, zoals in meer dan de helft van de gevallen aan de orde is.

Dan de factoren die een rol spelen in het veiligheidsgevoel: zelfredzaamheid kwam naar voren in de interviews met zowel deelnemers aan buurtbemiddeling als bemiddelaars. Deelnemers (zowel beklagden als klagers) benoemen dat zij hebben geleerd hoe zij anders kunnen communiceren en beter hun grenzen kunnen aangeven. In het interview met de bemiddelaars vertelde één van hen dat hij van de (communicatie)vaardigheden die hij heeft opgedaan als buurtbemiddelaar, ook profijt heeft in andere gebieden van het leven; op het werk en privé. Deze bevindingen wijzen erop dat de zelfredzaamheid van deze betrokkenen bij buurtbemiddeling een positieve impuls krijgt. De gepercipieerde eigeneffectiviteit van mensen hangt hier sterk mee samen; wanneer mensen zich bekwaam voelen om een bepaalde situatie het hoofd te bieden en bijvoorbeeld een gesprek aan te gaan met de burens, levert dat ander gedrag op dan wanneer mensen er niet van overtuigd zijn dat zij dat (succesvol) kunnen. De interviewresultaten geven aanleiding tot de voorzichtige conclusie dat dus ook eigeneffectiviteit, in het verlengde van zelfredzaamheid, wordt bevorderd door participatie in buurtbemiddeling. Sociale cohesie komt in de interviews vooral naar voren als factor die ontbreekt wanneer het misgaat. Een gesprek, meer bekendheid en meer begrip voor elkaar lijken dan de sociale cohesie te bevorderen. Deelnemers rapporteren bijvoorbeeld dat zij elkaar na een bemiddelingsgesprek wel groeten wanneer zij elkaar treffen, waar dat voor deelname aan buurtbemiddeling nog niet of niet meer het geval was.

Concluderend vatten wij de uitkomsten over de relatie met veiligheidsgevoel als volgt samen. De enquête laat zien dat respondenten na afloop van deelname aan buurtbemiddeling geen negatieve veiligheidsbeleving rapporteren, waar dat voorafgaand eraan soms wel het geval was. Uit de verschillende interviews blijkt dat zelfredzaamheid en eigeneffectiviteit als factoren die invloed uitoefenen op veiligheidsbeleving, positief beïnvloed lijken te worden door deelname aan buurtbemiddeling. Sociale cohesie als factor van belang komt vooral concreet naar voren als dat waar gebrek aan lijkt te zijn wanneer er sprake is van een vervelende situatie of conflict; het gebrek aan sociale cohesie wordt dan –direct of indirect- benoemd. Een kanttekening bij de positieve invloeden op veiligheidsgevoelens, zelfredzaamheid en eigeneffectiviteit zoals hierboven benoemd: deze effecten zijn uiteraard sterker wanneer er sprake is van een positieve of neutrale afloop van een interventie, dan wanneer een interventie niet mogelijk bleek of een negatieve afloop kent.



## 7.4 Kansen en bedreigingen

Verschillende kansen en bedreigingen die zijn genoemd in eerdere effectstudies, komen ook in dit onderzoek naar voren. Hierna volgt een bespreking van de kansen en bedreigingen die al eerder in effectstudies naar het instrument Buurtbemiddeling uit 1999<sup>1</sup> en 2015 (Nijhof et al.) werden gevonden en onverkort actueel zijn voor Buurtbemiddeling in Zwolle. Deze kwamen naar voren in interviews met de coördinator, deelnemers, vrijwilligers en verwijzers.

De laagdrempeligheid, toegankelijkheid, snelheid en lage kosten van het instrument buurtbemiddeling, maken dat het kansen biedt die door geen enkele andere instantie (kunnen) worden geboden. Doordat het instrument de sociale vaardigheden van betrokkenen vergroot, is er ook sprake van effectiviteit op de langere termijn. Daarmee kunnen de effecten van de werkwijze van buurtbemiddeling zich uitstrekken naar de omgang met andere conflicten, door de voorbeeldfunctie die ervan uitgaat. De mogelijke ontlasting van formele instanties door ingrijpen van buurtbemiddeling is al aan de orde geweest in dit rapport.

Een actuele bedreiging voor het instrument Buurtbemiddeling is onder meer de aard van de ruimere sociale problematiek die in de hedendaagse samenleving voorkomt, die uiteraard doorwerkt in de aard van de te behandelen conflicten (denk aan zogenaamde ‘verwarde personen’). Dit vergroot de kansen op frustraties van bemiddelden en roept vragen op over de functie-eisen die aan de vrijwilligers gesteld zouden moeten worden. Daarnaast roept dit vragen op over de veiligheid van vrijwilligers.

Een andere actuele bedreiging is een meer praktische. Doorverwijzing vanuit netwerkpartners is uiteraard van invloed op het aantal aanmeldingen en lijkt onderhevig aan bekendheid van het instrument binnen dit netwerk. Dit lijkt te blijven hangen op het niveau van de individuele functionaris binnen doorverwijzende organisaties, wat uiteraard voor kwetsbaarheid zorgt: wanneer de betreffende functionaris uit die functie verdwijnt, brengt dat het risico met zich dat ook de bekendheid van en de relatie met Buurtbemiddeling verdwijnt. De coördinator van Buurtbemiddeling Zwolle plaatst dit ook in het licht van facilitering; een meer of minder ruime facilitering van coördinatie van het instrument Buurtbemiddeling, biedt ook meer of minder ruimte voor het onderhouden en uitbreiden van het relevante netwerk van doorverwijzende instanties. Daarnaast staat in sommige gemeenten waar Buurtbemiddeling succesvol is het voortbestaan van het instrument überhaupt ter discussie, omdat de financiering wordt verminderd of gestopt. Daarmee gaan de bekendheid, het vertrouwen en het netwerk die in de loop der jaren zijn opgebouwd, verloren.

De factor ‘nazorg’ is zowel een kans als een bedreiging. Veel deelnemers gaven in de interviews aan dat zij het op prijs hadden gesteld als Buurtbemiddeling nog eens contact had gelegd na afloop van de bemiddelingspoging, ook als deze niet succesvol was. Hoewel Buurtbemiddeling zelf aangeeft dat zij niets meer kunnen doen, als één van de partijen bijvoorbeeld aangeeft niet in gesprek te willen, werkt dit negatief door in de perceptie van de deelnemers. Standaard nabellen in alle gevallen zou bij kunnen dragen aan positieve perceptie. Daarnaast lijkt het doorverwijzen naar partners beperkt qua mogelijkheden en onzeker qua opvolging. Dit is een punt van aandacht voor het overleg met partners.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1 bij brief directeur Stad & Welzijn aan het College van B&W van 9 september 1999.

## Literatuur

Boutellier, J. C. J., van der Land, M., & van Stokkom, B. A. M. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. [http://wodc.nl/images/2336-volledige-tekst\\_tcm44-565152.pdf](http://wodc.nl/images/2336-volledige-tekst_tcm44-565152.pdf)

Bandura, A. (1977). Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2): 191-215.

Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: the exercise of control*. New York: Freeman.

Bandura, A. (2004). Health promotion by social cognitive means. *Health Education & Behavior*, 31(2), 143-164. Boers, J., van Steden, R., & Boutellier, H. (2008). Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(3), 34-52.

Bekkers, V. J. J. M. (2004). *De buurt in het web, het web in de buurt: Een kanskaart sociale cohesie*. Utrecht: Lemma.

Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar: Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brans, M., Maesschalck, J., Gelders, D., & Colsoul, N. (2008). *Burgerparticipatie*.

Bursick, R. J., & Grasmick, H. G. (1993). *Neighborhoods and Crime: The Dimensions of Effective Social Control*. New York: Lexington Books.

CCV. (2006). *10 jaar buurtbemiddeling*. Den Haag: CCV.

Clark, P. (1993), *Appropriating American and Japanese templates of administrative innovations*. Paper presented at the workshop on the production, diffusion and consumption of managerial knowledge in Europe, Barcelona, IESE

De Hart, J. (red.) (2002). *Zekere banden: Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Deklerck, J. (2006). Tussen 'veiligheid' en 'ontmoeting': Een sociologisch perspectief op buurtbemiddeling. In *Mijn buur: Lust of last?* (pp. 8-21). Provincie Vlaams Brabant; Leuven.

Denkers, F. A. C. M. (1993). *Op Eigen Kracht de Veiligheid de Baas: De Politie van Pretentieuze Probleemoplosser naar Bescheiden Ondersteuner*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Elchardus, M., de Groof, S., & Smits, W. (2005). Rationele angst of collectieve voorstelling van onbehagen: Een vergelijking van twee paradigma's ter verklaring van onveiligheidsgevoelens. *Mens en Maatschappij*, 80(1), 48-68.

Elteren, M. van. (1993) Werken op zijn 'Amerikaans'. Anglo-Amerikaanse invloeden op de arbeids- en organisatiewetenschappen in Nederland (1945-1980). *Sociale Wetenschappen*, 4, 1-52.

- Evers, J. (2015a). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Boom Lemma uitgevers.
- Evers, J. (2015b). *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*. Boom Lemma uitgevers.
- Fiers, L. M. J. en Jansen, A. (2004). Het succes van buurtbemiddeling. Resultaten van het evaluatieonderzoek. Utrecht: Berenschot en Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Frijhoff, W. (1997). Toe-eigening: van bezitsdrang naar betekenisgeving. *Trajecta* 6(2), 99-118.
- Guiaux, M., F. Zwenk, & M. Tumewu. *Mediation Monitor 2005-2008*. WODC, 2009.
- Hannerz, U. (1987) American culture: creolized, creolizing. In: E. Asard (ed.) *American culture: creolized, creolizing and other lectures from the NAAS Biennial Conference in Uppsala May 28-32, 1987*, 7-30.
- Hedeem, T. (2004). The Evolution and Evaluation of Community Mediation: Limited Research Suggests Unlimited Progress. *Conflict Resolution Quarterly*, 22(1-2), 101-133.
- Hoeken, H., & Geurts, D. (2005). The influence of exemplars in fear appeals on the perception of self-efficacy and message acceptance. *Information Design Journal+Document Design*, 13(3), 238-248.
- Jansen, M., Bongers, K., & Meijer, S. (2010). Buurtbemiddeling in perspectief: Een praktijkevaluatie. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Hale, C. (1996). Fear of crime: A review of the literature. *International Review of Victimology*, 4, 79-150.
- Hogehuis, S., van den Sigtenhorst, M. en Temme, N. (2010). *Buurtbemiddeling*. Den Haag: Sdu.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Inklaar, F. (2019) Veramerikaniseert Nederland?, in: F. Inklaar, J. Bloembergen-Lukkes (red.), *Facetten van vertier. De opkomst en de schaduwzijden van vrijetijdsbesteding, 1870-2010* (Heerlen 2019), deel 3 Theoretische artikelen 63-86.
- Kaufman, J. and Patterson, O. (2005). Cross-national cultural diffusion: the global spread of cricket. *American Sociological Review* 70, 82-110.
- Kroes, R. (1993). Americanisation: what are we talking about? In R. Kroes, R.W. Rydell, and D.F.J. Bosscher (eds.), *Cultural transmissions and receptions. American mass culture in Europe*, 302-318. Amsterdam: VU University press.
- Morgan, D. L. (2012). Focus groups and social interaction. *The Sage handbook of interview research: The complexity of the craft*, 2.
- Nijhof, M., van Seventer, R. & van Eenbergen, T. (2015). *Het maatschappelijk belang van buurtbemiddeling. Een analyse van 6 cases*. Groningen: Faculteit Economie en Bedrijfskunde.

- O'Keefe, D. J. (2002a). *Persuasion: Theory & Research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Peper, A., & Spierings, F.C.P.P. (2000). Buurtbemiddeling als Panacee? Reflectie op de Praktijk. *Justitiële Verkenningen*, 26(9), 41–53. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/947>
- Peper, B., Spierings, F., de Jong, W., Blad, J., Hogenhuis, S., & Altena, V. V. (1999). Bemiddelen bij conflicten tussen burens. *Een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met Buurtbemiddeling in Nederland*. Eburon.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of the American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rimal, R. N. (2001). Analyzing the physician-patient interaction: An overview of six methods and future research directions. *Health Communication*, 13(1), 89-99.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations*, 3rd ed. New York: The Free Press.
- Sampson, R., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, 918-924.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2008). *Overgebleven Dorpsleven: Sociaal Kapitaal op het Hedendaagse Platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholte, R. D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In H. Boutellier, & R. van Steeden(red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 223-242). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Smulders, I. M. P. (2017). *# Politie. Twittergebruik door wijkagenten & de veiligheidsbeleving van de burger* (Doctoral dissertation, [Sl: sn]).
- Smulders, I., Spooren, W. en E. Kolthoff. 2016. De twitterende wijkagent en het veiligheidsgevoel van de burger. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (15)4, p. 20-40.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2008). *Overgebleven Dorpsleven: Sociaal Kapitaal op het Hedendaagse Platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Spierings, F.C.P.P. (1997). Over de schutting. Buurtbemiddeling in Zwolle, Rotterdam en Gouda. *Tijdschrift voor de sociale sector* (4), 4-9
- Van Stokkom, B., & Gunther Moor, L. (2009). Pass the buck, restorative policing in the Netherlands. In L. Gunther Moor, T. Peters, P. Pansaers, J. Shapland, & B. van Stokkom (Eds.), *Restorative Policing* (pp. 101-118). (Cahier Politiestudies/Journal of police Studies). Maklu Pub.
- Van Wilsem, J. A. (1997). Slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens. In K. Wittebrood, J. A. Michon, & M. J. T. Voert (red.), *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving* (pp. 55-66). Deventer: Gouda Quint.
- CBS. (2018). *Veiligheidsmonitor 2017*. Den Haag: CBS.
- Vreugdenhil, M.D. (2005). *Mediation in de praktijk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Vries-Geervliet, L. de (1997). *Bemiddelen*. Utrecht: SWP.