

'Zes uitdagingen voor rechtshandhaving in de buurt'

DAVID R. KARP



DAVID R. KARP

In dit tijdschrift wordt regelmatig aandacht besteed ontwikkelingen binnen het Amerikaanse communitarisme. Wat levert een communitaristische kijk op veiligheid op? Op 28 februari dit jaar tijdens de *Communitarian Summit* in Washington leidde David Karp een uitvoerige discussie over 'community justice'. Vorig jaar kwam het door hem geredigeerde boek *'Community justice: an emerging field'* uit. Onderstaand artikel van zijn hand is een ingekorte versie van een langer - nog nergens gepubliceerd - artikel waarin hij dilemma's van een communitaristische benadering inventariseert. Relevant voor Nederland waar de wijkgerichte justitiële aanpak terrein wint.

Momenteel voltrekken zich grote veranderingen in het denken over rechtspraak en meer in het algemeen over de hele regulering van de maatschappij. Niet langer wordt uitsluitend naar de overheid gekeken voor de oplossing van problemen, al blijft het besef bestaan dat daarbij enige vorm van collectieve actie noodzakelijk blijft. Naast de verantwoordelijkheid van de overheid wordt in beleidsvorming en -implementatie tegenwoordig vaker de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenschap genoemd. Dit artikel gaat dieper in op de rol van de lokale gemeenschap bij de preventie van criminaliteit en het bevorderen van gerechtigheid.

Een definitie van rechtshandhaving in de buurt

Rechtshandhaving in de buurt is een containerbegrip voor al die varianten van preventie en handhaving waarbinnen expliciet een rol is weggelegd voor de buurtbewoners en hun organisaties. Deze vorm van rechtshandhaving is gebaseerd op de inspanningen die individuele burgers, maatschappelijke verbanden samen met het gevestigde systeem van rechtshandhaving ontplooiën bij het tegengaan van criminaliteit. Zij is gericht op resultaten op lokaal niveau. Daarmee wordt het zwaartepunt verlegd van het individu naar de sociale omgeving van dit individu, van individueel geweten naar gemeenschappelijk gedeelde waarden en normen en van individueel belang naar algemeen belang.

Een effectieve vorm van rechtshandhaving in de buurt vereist niet uitsluitend het bestrijden van misdaad, maar het garanderen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Kwaliteit van de leefomgeving wordt primair door drie factoren bepaald: het 'gevoel van saamhorigheid' van de bewoners (McMillan en Chavis, 1986), het vermogen van de lokale gemeenschap functioneel en moreel competente individuen op te voeden (Selznick, 1992) en het vermogen van de gemeenschap het welbevinden van haar leden te verhogen door het aanbieden van collectieve voorzieningen zoals veiligheid (Bursik 1988).

Rechtshandhaving in de buurt onderscheidt zich van traditionele rechtshandhaving door zes kernelementen (ad. Clear en Karp, 1997)

- 1) De coördinatie van de diverse beleidsonderdelen vindt op lokaal niveau plaats.
- 2) Rechtshandhaving in de buurt wordt aangestuurd door informatie. In een traject van interactieve besluitvorming worden wijkveiligheidsplannen gecombineerd met gegevens die door bijvoorbeeld wijkverenigingen worden aangeleverd zodat zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de specifieke situatie in een wijk of stadsdeel.
- 3) Het zwaartepunt van beleid ligt bij het oplossen van problemen zowel op korte als op lange termijn. Dit vereist een proactieve benadering, die primair gericht is op het wegnemen van de oorzaak, en secundair op het bestrijden van de gevolgen, en een waarbij problemen niet geïsoleerd maar in hun sociale context worden aangepakt.
- 4) Ten vierde vereist rechtshandhaving in de buurt decentralisatie van justitiële organisatie' en van verantwoordelijkheden naar de lokale gemeenschap. Hiermee wordt de besluitvorming lager in de justitiële keten geplaatst en de samenwerking tussen rechtshandhavende en hulpverlenende instanties vergemakkelijkt.
- 5) Cruciaal is participatie vanuit de buurt. De bewoners leveren de informatie voor de *feedback* van het systeem en door groeiend verantwoordelijkheidsbesef kan informele handhaving vanuit de buurt geleidelijk de formele handhaving vanuit het systeem aanvullen en vervangen.
- 6) Vanwege de focus op lokale aandachtspunten en de benodigde actieve opstelling van de burgers is een open en procesmatige benadering vereist. Door af te zien van toepassing van externe gestandaardiseerde procedures kan de buurt de vrijheid geboden worden eigen prioriteiten te stellen en methodieken te kiezen die kunnen rekenen op brede consensus.

De bovengenoemde elementen maken het mogelijk voor elk probleem maatwerk te leveren en vormen daardoor een belangrijke verbetering van bestaande benaderingen. Zij brengen echter ook een aantal risico's met zich mee die ondervangen dienen te worden om succesvolle implementatie van dit model mogelijk te

maken.

Deze worden in dit artikel nader bekeken.

1. Gebiedsgebonden werken, maar welk gebied precies?

Wat is nu precies die buurt waarover gesproken wordt? Drie aspecten spelen een rol bij de definitie van de buurt: het geografische karakter van een omgeving, de mate van interdependentie binnen een gemeenschap en de eigen identiteit van een sociale omgeving.

Voor het bepalen van de geografische grenzen van een gemeenschap kan worden teruggегреpen op de intuïties van de bewoners. Dit 'wijkgevoel' is onder andere afhankelijk van de tijd dat men in een bepaalde omgeving woonachtig is geweest, en de hoeveelheid lokale sociale contacten die men onderhoudt (Guest, 1984). Naarmate de lokale sociale contacten intensiever zijn, nemen de mogelijkheden voor informele sociale controle immers toe. (zie pg. 4 Karp). Het voordeel van geografische aspecten is, dat zij eenvoudig te meten zijn en daarmee aantrekkelijke empirische gegevens bieden, op basis waarvan beleid kan worden gemaakt of bijgesteld. Geografische bepalingen hebben echter hun grenzen: door de toenemende mogelijkheden voor communicatie en mobiliteit zijn de banden van burgers met hun directe sociale omgeving losser geworden: mensen werken in een andere wijk of stad, familiebanden en andere sociale contacten strekken zich nu uit tot ver buiten de directe sociale omgeving (Hawley 1971). In dit verband zijn de sociale netwerken van een individu wellicht betere determinanten voor zijn sociale inbedding dan de geografische nabijheid van andere individuen (Wellman en Leighton 1979).

Interdependentie van individuen is een tweede belangrijk aspect bij het bepalen van de natuurlijke grenzen van een gemeenschap, omdat geen enkel individu in totale isolatie leeft. Deze interdependentie heeft betrekking op affectieve banden en materiële afhankelijkheid. Gesteld kan worden dat een gemeenschap sterker (hechter?) is naar mate de wederzijdse afhankelijkheid sterker is. Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt fysiek zichtbaar in het voorzieningenniveau van een gemeenschap, maar vooral door de mate waarin bewoners van deze voorzieningen gebruik maken: waar werkt men en zoekt men ontspanning? Waar heeft men vrienden en betreft men dienstverlening zoals rechtsbijstand, onderwijs of een schilder? Dergelijke sociale netwerken vormen een betere indicatie voor sociale cohesie dan geografische nabijheid. Belangrijk is de constatering dat het voor het tegengaan van gettovorming, bijvoorbeeld in arme wijken in de binnensteden, van doorslaggevend belang is juist de sociale netwerken die een verbinding tussen deze wijken en de rest van de gemeenschap vormen, in stand te houden en te versterken.

Identiteit tenslotte is de derde, belangrijke maar complexe determinant. Identi-

teit, en daarmee samenhangende solidariteit, wordt bepaald door nationaliteit, beroep, geloofsovertuiging, gedeelde opvattingen met vrienden, politieke voorkeuren etcetera en strekt zich daarmee uit tot ver buiten de lokale sociale gemeenschap. Zij kan daarmee zelfs in conflict zijn (Firey 1947; Gans 1962; Suttles 1968).

Geografische nabijheid, interdependentie en identiteit zijn derhalve indicatoren voor het bepalen van de kracht van een gemeenschap, maar een hoge score op alledrie de indicatoren kan ook verstikkend werken. Een geïsoleerde leefomgeving met beperkte en uit dien aard verplichtende economische en sociale contacten is niet bevorderlijk voor culturele diversiteit en kan binnenin de gemeenschap conformisme afdwingen. Er moet derhalve een afgewogen evenwicht en mix van deze drie elkaar compenserende factoren gevonden worden. Zo wordt sociale interdependentie in positieve zin beïnvloed door de aanwezigheid van een adequaat kleinschalig voorzieningenniveau, variërend van buurtwinkels tot wijkbureaus. Ook rechtshandhaving in de buurt, bijvoorbeeld door programma's als 'Kijk op de wijk' (preventief) en 'Attentie, buurtpreventie' kan een positief effect op de sociale cohesie in een gemeenschap hebben. Doordat dit soort programma's vaak vanuit de lokale overheid opgestart en begeleid worden, wordt het risico van gettovorming eveneens ondervangen.

2. Een overvloed aan informatie

➤ Geografische nabijheid, interdependentie en identiteit zijn derhalve indicatoren voor het bepalen van de kracht van een gemeenschap, maar een hoge score op alledrie de indicatoren kan ook verstikkend werken.

Rechtshandhaving in de buurt is een multidimensionale, door informatie aangestuurde benadering van misdaad en aan overtredingen gerelateerde overlast. Door de aard van de aanpak, die naast repressie voornamelijk gericht is op preventie, is het aantal problemen dat aangepakt moet worden veel groter dan bij de traditionele aanpak. Factoren als: geestelijke gezondheid, armoede, gebrek aan sociale cohesie in een woonomgeving zijn elementen die in de nieuwe benadering meewegen. Bezonnen prioritering is dus vereist.

Daarnaast vereist de nieuwe aanpak ook het samenwerken met nieuwe partners: bij het stroomlijnen van de nieuwe samenwerkingsverbanden zal energie geïnvesteerd moeten worden in het overwinnen van hindernissen op het gebied van opgedane ervaring, bestaande verantwoordelijkheden (Sadd en Grinc, 1996) en organisatorische belemmeringen zoals niet geschakelde systemen van informatieverwerking.

Met betrekking tot het eerste gesignaleerde probleem kan worden opgemerkt dat van politie-ambtenaren nu een veel meer proactieve opstelling wordt verwacht met betrekking tot het signaleren en rapporteren van misstanden die crimineel gedrag tot gevolg zouden kunnen hebben (Goldstein, 1990). Politieambtenaren worden in groeiende mate ingeschakeld als voorlichter (bijvoorbeeld op scholen). Speciale programma's als 'STOP!' en 'HALT' richten zich op specifieke

groepen overtreders. In het kader van die programma's worden taakstraffen gegeven om de relatie tussen overtreding en sanctie duidelijker te laten doorklinken. Er is met andere woorden een steeds stijgend aantal problemen die met behulp van de nieuwe benadering kunnen (dienen te) worden aangepakt. Een in het oog springend voorbeeld is de surveillance op straat, waar nu niet langer alleen op overlast en overtredingen wordt gelet, maar veeleer op het voorkomen hiervan.

Een dergelijke proactieve opstelling veronderstelt naast intensieve contacten met de buurtbewoners om de problemen in kaart te brengen, het leggen van contacten met derden en het gebruiken van hun beschikbare gegevens om een zo volledig mogelijk profiel te krijgen van de wijk. Een dergelijke benadering roept de vraag op of men van de politieambtenaren mag verwachten dat ze al deze taken zelf opnemen en uitvoeren. Mogen dergelijke activiteiten gedelegeerd worden naar andere organisaties in de wijk? Loopt men niet het risico gewekte verwachtingen te beschamen omdat de hoeveelheid gesignaleerde problemen vele malen groter is dan de hoeveelheid problemen die uiteindelijk opgelost kan worden? Indien men aldus met de noodzaak tot prioriteren wordt geconfronteerd, welke criteria dienen daarvoor dan gehanteerd te worden? Welke institutionele (verbanden) zijn noodzakelijk om effectieve oplossingen mogelijk te maken?

De gevraagde proactieve opstelling wekt verwarring over de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt er veel verwacht van leden van de gemeenschap, niet alleen van individuele burgers maar ook bijvoorbeeld van bedrijven. Nieuwe eisen worden ook gesteld aan het takenpakket van met name wijkagenten: was het vroeger voldoende conflicten snel te kunnen oplossen; bij het huidige takenpakket past een agent die tegelijkertijd sociaal werker is, alert in het omgaan met emoties. De agent functioneert nu ook als initiator in een gemeenschap en als 'opvoeder'. Dit doet een beroep op nieuwe capaciteiten als proactief werken, leiderschap, vermogen netwerken te kunnen onderhouden en daarmee te werken, en organisatietalent. Tenslotte zal een wijkagent geleidelijk aan een deel van de wijk zelf worden, en kan van hem/haar een normatieve invloed op de wijk uitgaan. Kan van een politieambtenaar gelijktijdige vervulling van deze, wellicht in sommige gevallen tegenstrijdige rollen verwacht worden? Hoe kan gemeten worden of al deze taken/rollen goed vervuld worden? Welke effecten heeft de nieuwe rol die de politieambtenaar in de wijk vervult op de rollen die andere actoren in de wijken spelen?

Omdat de implementatie van het concept 'rechtshandhaving in de buurt' nog in de experimentele fase verkeert, is het noodzakelijk dat met name voor de informatievergaring en de nieuwe taken ten aanzien van de lokale gemeenschappen snel procedures voor prioritering ontwikkeld worden. Als dit niet gebeurt bestaat het risico dat deelnemers, overweldigd door de informatie en toegenomen verantwoordelijkheden, niet bij machte zijn aan de verwachtingen te vol-

➤ Bij het huidige takenpakket past een agent die tegelijkertijd sociaal werker is, alert in het omgaan met emoties. De agent functioneert nu ook als initiator in een gemeenschap en als 'opvoeder'.

doen, hetgeen in de buurt zelf zal leiden tot frustratie en teleurstelling.

3. Proactief werken: De problematiek van sociale ongelijkheid

Essentieel voor de succesvolle implementatie van rechtshandhaving in de buurt is de mate waarin de negatieve effecten van sociale ongelijkheid en sociale isolatie kunnen worden opgevangen.

Onderzoek (Sampson en Wilson, 1998: p. 98 en Wilson, 1987) wijst uit dat de sociale omgeving van groot belang is voor bijvoorbeeld de subjectieve armoedebeleving van een individu. In achterstandsgebieden concentreren zich problemen als hoge werkloosheid, kansarme gezinnen en misdaad, terwijl juist daar de sociale cohesie vaak zwak is. In sociaal opzicht zwak georganiseerde buurten kenmerken zich door hun onvermogen tot het uitoefenen van sociale controle en het invullen van collectieve doelstellingen (Bursik, 1988). Individuen blijken in sterke mate te reageren op de normatieve invloed die van hun sociaal zwak of juist sterk georganiseerde leefomgeving uitgaat. Daarnaast biedt een sterk georganiseerde omgeving structurele voordelen omdat zij mensen het houvast biedt van sociale en economische lokale netwerken, netwerken die in een achterstandsgebied vaak niet voorhanden zijn. Belangrijke aspecten om mee te wegen zijn in dit verband de teruglopende vraag naar ongeschoolde arbeid, en anderzijds het risico van gettovorming onder voornamelijk allochtonen.²

Problemen die het gevolg zijn van deze twee ontwikkelingen, bijvoorbeeld de disproportionele hoeveelheid jonge, voornamelijk Marokkaanse mannen dat zich schuldig maakt aan enige vorm van crimineel gedrag, zouden rekening moeten worden aangepakt met in acht name van deze twee achtergrondvariabelen.

Lokale overheden hebben diverse strategieën ontplooid om de problemen van armoedeconcentratie en segregatie tegen te gaan. Meestal zijn deze gericht op het versterken van de economische structuur van de achtergestelde wijk: verbeteringen op het gebied van onderwijs, 'Scholing naar Werk'-trajecten, stimuleringsprogramma's voor lokaal ondernemersschap, convenanten met lokale ondernemers gericht op het verbeteren van de werkgelegenheid etcetera. Rechtshandhaving in de buurt zal niet snel succesvol geïmplementeerd kunnen worden als zij niet in deze bredere structurele context wordt opgepakt.

4. Decentralisatie van bevoegd gezag en informele sociale controle

Wanneer gezag wordt overgedragen van overheid op de lokale gemeenschap kunnen er twee problemen ontstaan: de buurt kan de gedelegeerde verantwoordelijkheid niet oppakken, terwijl aan de andere kant het gevaar bestaat dat zij de haar toegemeten verantwoordelijkheden te ruim opvat, en te veel gaat doen.

In
achterstands-
gebieden
concentreren zich
problemen als hoge
werkloosheid,
kansarme gezinnen
en misdaad, terwijl
juist daar de
sociale cohesie
vaak zwak is.

Waar ligt de verantwoordelijkheid voor informeel uitgeoefende macht? Wie is aanspreekbaar als er middelen worden ingezet die in de algemeen maatschappelijke context ontoelaatbaar worden geacht? Met name burgerinitiatieven als straatpatrouilles leiden aan dit manco, omdat formele controle ontbreekt.

Een aantal vragen dient beantwoord te worden: Welke relatie zou er moeten bestaan tussen de buurt en de formele justitiële keten? Eigenmachtig optreden van buurtbewoners kan risico's met zich meebrengen als gevolg van gebrek aan ervaring, en daarnaast resulteren in het gebruik van onorthodoxe en ontoelaatbare middelen. De gevaren van discriminatie en conflictescalatie liggen op de loer. Dit alles noopt tot het ontwikkelen van duidelijke regels waaraan burgerinitiatieven dienen te voldoen.

In welke mate mag men de buurt inschakelen bij dit nieuwe systeem van preventie en handhaving? Er kan immers niet zonder meer gesteld worden dat de gehele buurt in een gegeven situatie wel of niet wordt ingeschakeld. Een genuanceerde afweging zou moeten worden gemaakt op basis van informatie over de aard van de geconstateerde problemen, het te verwachten risico dat betrokkenen lopen, de per buurt verschillende mogelijkheden, en niet in de laatste plaats de toe te passen sancties.

Belangrijk is tenslotte de vraag in hoeverre een actie vanuit een buurt mag worden gezien als een initiatief dat ook door de gehele lokale gemeenschap wordt gedragen. Worden de gehanteerde normen -wat is toelaatbaar/ wat niet- door de gehele buurt gedeeld? Hoe is overeenstemming bereikt over de tolerantiegrenzen?

Daarnaast komt de rechtspositie van de vermeende daders potentieel in het geding. Bij informeel optreden is onduidelijk tot wie de verdachte zich kan wenden voor bescherming: er is immers geen aanklacht ingediend, geen rechtsgang gestart, de mogelijkheid raadsliden in te schakelen ontbreekt, terwijl er desalniettemin gesanctioneerd wordt. Opsporingsambtenaren hebben bepaalde zorgvuldigheidsbeginselen in acht te nemen alvorens iemand iets ten laste te leggen; mogen burgerinitiatieven vrijgesteld worden van het hanteren van dergelijke beginselen? De macht van het systeem van rechtshandhaving is vergaand geformaliseerd en wordt, teneinde rechtszekerheid te garanderen, op procedurele basis uitgeoefend. Indien machtsuitoefening wordt gedecentraliseerd om de legitimiteit en effectiviteit van rechtshandhaving te bevorderen, dienen de beginselen van verantwoordelijkheid en rechtszekerheid eveneens met nieuwe waarborgen omkleed te worden.

5. Participatie vanuit de gemeenschap

Aan de andere kant loert het gevaar van een buurt die niet reageert op het appèl tot delen van bevoegdheden en taken. Voorstelbaar is een situatie waarbij een

gedeelte van de gemeenschap een onevenredige inspanning levert ten bate van het collectieve goed veiligheid, waarvan de gehele gemeenschap profiteert, zonder dat de anderen in deze gemeenschap hier zelf een bijdrage aan leveren (de zgn. *free-rider*problematiek).

Participatie is afhankelijk van een groot aantal persoonlijke factoren: de eigen mening die men over het aan te pakken probleem heeft, het vertrouwen in de kracht van het traditionele systeem en de verwachte effectiviteit van eigen inspanning (kosten- baten inschatting). Velen zullen participeren vanuit een diepgevoelde betrokkenheid bij de gemeenschap; zij ervaren het als prettig verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor hun eigen leefomgeving (Skogan, 1988; Goldschmith- Hirsch, 1998). De mogelijkheden wijkbewoners te betrekken is verder afhankelijk van een veelheid aan factoren: interessant is bijvoorbeeld de verhouding eigenaars en huurders in een buurt: huiseigenaren blijken makkelijker in te schakelen dan huurders (Skogan, 1988).

Daarnaast speelt de omgeving waarbinnen collectieve actie moet worden ondernomen een belangrijke rol. Voor sommige acties geldt dat een grote inspanning moet worden ondernomen die een relatief gering of onzichtbaar effect heeft. Uit onderzoek blijkt dat acties ondernomen tegen drugsgerelateerde overlast veel succesvoller zijn dan acties gericht op bijvoorbeeld inbraakpreventie, omdat de resultaten van de inspanning direct zichtbaar zijn (Davis en Lurigio, 1996).

Riskanter is nog een reactie van bewonersgroepen of voortrekkers in de gemeenschap van wie maar moeilijk kan worden vastgesteld in hoeverre zij de divergerende belangen van de gehele gemeenschap behartigen. Sommige groepen buurtbewoners voelen zich wellicht niet betrokken vanwege hun traditionele wantrouwen tegen de politie of vanuit de vrees tot vergelding (Grinc, 1998). Gebrek aan vertrouwen in de gekozen oplossing werd al genoemd. Daarnaast kan er frictie ontstaan tussen deelnemende groepen bewoners (Skogan, 1988), en in de deelnemende groepen kan een conflict ontstaan tussen bijvoorbeeld wijkvereniging en wijkbestuur (Grinc, 1998).

Een andere versturende factor kan gevormd worden door een scheve machtsverhouding tussen justitieel apparaat en groepen in de buurt (Crawford, 1995), omdat de laatsten niet beschikken over voldoende vakkenis en jargon, waardoor leiderschap en adviesfunctie in een *task force* onevenwichtig verdeeld zijn. Een en ander resulteert dan niet alleen in een op ondemocratische wijze tot stand gekomen beleidslijn, maar ook in een systematisch voorbijzien aan de behoeften van bepaalde achtergestelde en gemarginaliseerde groepen. Een gevolg hiervan kan zijn dat de aan te pakken misdaad niet wordt opgelost, maar zich bijvoorbeeld verplaatst naar een andere wijk.

Het is mogelijk effectieve en representatieve participatie te bewerkstelligen, maar daarvoor is een stadsbrede wil tot versterking van de lokale democratie noodzakelijk (Berry, Portney en Thompson, 1993).

Hiervoor dienen macht en middelen aan organen in de gemeenschap te worden gedelegeerd. Dit dient te worden gecombineerd met beleidsmatige aanpassingen in het ambtelijk apparaat, en vooral met het stimuleren van de ontwikkeling van een duidelijk en representatief stelsel van wijkverenigingen dat in staat is burgers te activeren. Op deze wijze kunnen de genoemde valkuilen voor een evenwichtige en duurzame participatie vanuit de gemeenschap mogelijk ontweken worden.

6. Evaluatie en resultaten

Er blijkt nog weinig overeenstemming te bestaan over de wijze waarop geëvalueerd kan worden in hoeverre de nieuwe aanpak van criminaliteit vanuit de buurt succesvol is. Uit de onderzoeksresultaten tot nu toe vloeit merkwaardig genoeg voort dat naarmate de gehanteerde methoden voor evaluatie 'harder' zijn, de effectiviteit van de gehanteerde gedragslijn lijkt af te nemen. Een en ander lijkt voort te vloeien uit een fout in de gehanteerde onderzoekssystematiek, die onvoldoende recht doet aan het belang van resultaten geboekt in het functioneren van het proces of de organisatie (Bennett, 1998). Hieruit vloeit dan ook vooreerst het pleidooi voort om de nieuwe procesmatige benadering van misdaadpreventie en -repressie te betrekken bij het ontwikkelen en evalueren van beleidsprogramma's.

De klassieke productgerichte evaluatie heeft behoefte aan 'harde' gegevens, die op georganiseerde, bureaucratische wijze verzameld en verwerkt dienen te worden. Door op deze wijze informatie te verzamelen wordt echter voorbijgegaan aan het -voor het langetermijn succes van organisaties- onontbeerlijke eigen leerproces. Hun procesgerichte oriëntatie heeft behoefte aan flexibele doelen, die kunnen worden bijgesteld naarmate de organisatie bedreven wordt in het mobiliseren van participanten, het samenwerken met andere organisaties en instanties, en het ontwikkelen van nieuwe strategieën voor nieuwe probleemdefinities. Een organisatie die onvoldoende gelegenheid tot leren krijgt, zal minder effectief kunnen opereren in het aanpakken van lokale problemen.

Het is nog niet geheel duidelijk hoe een goede balans gevonden kan worden tussen enerzijds de nog steeds noodzakelijke evaluatie van het product en anderzijds de noodzakelijke aandacht voor de procesmatige behoeften van organisaties. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat een mager resultaat zonder gegronde reden wordt verklaard uit een ineffectief opererende organisatie. Het vinden van deze onontbeerlijke balans vormt een enorme uitdaging voor diegenen die rechtshandhaving in de buurt willen doen slagen.

Conclusie

In dit artikel is gepoogd de wezenlijke kenmerken en problemen van rechtshandhaving in de buurt te benoemen. Rechtshandhaving in de buurt vloeit voort uit een paradigmaverschuiving die ertoe leidt dat vraagtekens gezet worden bij enkele onderliggende vooronderstellingen van de traditionele bestrijding van criminaliteit. Rechtshandhaving in de buurt verschilt van de klassieke individualistische benadering van een overtreder tegenover de staat: een individu wordt nu beschouwd als ingebed in een netwerk van relaties, beïnvloed door en verantwoording verschuldigd aan de lokale gemeenschap, meer nog dan aan de staat. Rechtshandhaving in de buurt vormt een deelaspect bij het opbouwen van de gemeenschap. Eén van haar expliciete doelstellingen is het collectieve welzijn van de leden van de gemeenschap, zodat aspecten als preventie, kwaliteit van leefomgeving en angst voor misdaad even serieus worden genomen als tegengaan van misdaad zelf.

Boven alles biedt rechtshandhaving in de buurt een filosofisch perspectief op de noodzakelijke balans tussen individuele vrijheid en maatschappelijke orde. Het is dan ook onvermijdelijk dat deze vorm van rechtshandhaving verweten zal worden dat ze inbreuk maakt op bepaalde rechten, in haar zoeken naar het verbeteren van het algemeen welzijn (Kelling en Coles, 1996).

Indien duurzame consensus bereikt kan worden over de noodzakelijke balans tussen individuele vrijheid en de verantwoordelijkheid van elke burger voor het welzijn van de gehele gemeenschap, dan is er een goede kans dat rechtshandhaving in de buurt gerechtigheid zal kunnen verschaffen aan slachtoffers, overtreders en lokale gemeenschappen.

David R. Karp is verbonden aan de faculteit Sociologie van het Skidmore College in de Verenigde Staten. Dit artikel dat tevens gepubliceerd zal worden in Journal of Community Psychology werd uit het Engels vertaald door Anne Michiels-van Kessenich.

Noten

- 1 Het project 'Justitie in de Buurt (JIB)' loopt van 1996 tot 2000. Op wijkniveau werken Officier van Justitie en politie samen zodat de procedures bekort kunnen worden, de relatie tussen overtreding en afdoening voor de overtreder duidelijker is, en de gedupeerden niet maandenlang hoeven te wachten op justitiële afdoening.
- 2 In de Verenigde Staten heeft het probleem van sociale segregatie voornamelijk betrekking op de zwarte bevolking. In Nederland zijn er andere bevolkingsgroepen die dit risico lopen (waaronder voornamelijk Marokkanen en Turken), en de aard van de problematiek is (o.a. door his-

✎ **Indien duurzame consensus bereikt kan worden over de noodzakelijke balans tussen individuele vrijheid en de verantwoordelijkheid van elke burger voor het welzijn van de gehele gemeenschap, dan is er een goede kans dat rechtshandhaving in de buurt gerechtigheid zal kunnen verschaffen.**

torische verschillen) niet geheel vergelijkbaar. Daarom is in de volgende passage gekozen voor een parafrase van de oorspronkelijke paragraaf.

Literatuur:

- Anderson, David C. 1996. 'In New York City, a 'Community Court' and a New Legal Culture.' *NIJ Program Focus*.
- Bass, Carole. 1992. 'Colleagues Go to the Mat Over Campaign to Out 'Johns'.' *The Connecticut Law Tribune*, April 20: p.4.
- Bazemore, Gordon and Mark Umbreit. 1995. 'Rethinking the Sanctioning Function in Juvenile Court: Retributive or Restorative Responses to Youth Crime.' *Crime and Delinquency* 41:296-316.
- Bennett, Susan. 1998. 'Community Organizations and Crime.' Pp. 31-46 in David R. Karp, ed., *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney, and Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: Brookings.
- Blau, Peter M. 1964. *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Blau, Peter M. 1977. *Inequality and Heterogeneity*. New York: The Free Press.
- Bourdieu, Pierre. 1977. 'Cultural Reproduction and Social Reproduction.' Pp. 496-521 in *Power and Ideology in Education*, edited by J. Karabel and A. H. Halsey. New York: Oxford University Press.
- Braithwaite, John. 1989. *Crime, Shame, and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buerger, Michael. 1998. 'A Tale of Two Targets: Limitations of Community Anticrime Actions.' Pp. 137-166 in David R. Karp, ed., *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Burgess, Ernest W. 1967. 'The Growth of the City: An Introduction to a Research Project.' Pp. 47-62 in *The City*, edited by R. Park and E. W. Burgess. Chicago: University of Chicago.

- Bursik, Robert J., Jr. 1988. 'Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects.' *Criminology* 26:519-551.
- Chavis, David M., Paul W. Speer, Ira Resnick, and Allison Zippay. 1993. 'Building Community Capacity to Address Alcohol and Drug Abuse: Getting to the Heart of the Problem.' Pp. 251-284 in *Drugs and the Community*, edited by R. C. Davis, A. J. Lurigio, and D. P. Rosenbaum. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Clarke, Ronald V. and Pat Mayhew. 1988. 'The British Gas Suicide Story and Its Criminological Implications.' Pp. 79-116 in *Crime and Justice: A Review of the Research*, vol. 10, edited by M. Tonry and N. Morris. Chicago: University of Chicago.
- Clear, Todd R. and David R. Karp. 1997. 'Community Justice: Preventing Crime and Achieving Justice.' Report to the National Institute of Justice.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crawford, Adam. 1995. 'Appeals to Community and Crime Prevention.' *Crime, Law, and Social Change* 22:97-126.
- Davis, Robert C. and Arthur J. Lurigio. 1996. *Fighting Back: Neighbourhood Antidrug Strategies*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dubow, Fred and Aaron Podolefsky. 1982. 'Citizen Participation in Community Crime Participation.' *Human Organization* 41:307-314.
- Durkheim, Emile. 1950. *The Rules of Sociological Method*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Etzioni, Amitai. 1996. *The New Golden Rule*. New York: Basic.
- Farley, Reynolds, Howard Schuman, Suzanne Bianchi, Diane Colasanto, and Shirley Hatchett. 1978. 'Chocolate City, Vanilla Suburbs: Will the Trend Toward Racially Separate Communities Continue?' *Social Science Research* 7:319-344.
- Firey, William. 1945. 'Sentiment and Symbolism as Ecological Variables.' *American Sociological Review* 10:140-148.
- Gans, Herbert. 1962. *The Urban Villagers: Group and class in the Life of Italian-Americans*. New York: Free Press.

Goldsmith-Hirsch, Suzanne. 1998. 'The Takoma Orange Hats: Fighting Crime and Building Community in Washington, D.C.' Pp. 47-80 in David R. Karp, ed., *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Goldstein, Herman. 1990. *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.

Grinc, Randolph M. 1998. 'Angels in Marble': Problems in Stimulating Community Involvement in Community Policing.' Pp. 167-202 in David R. Karp, ed., *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Guest, Avery M. 1984. 'Robert Park and the Natural Area: A Sentimental Review.' *Sociology and Social Research* 68:1-21.

Guest, Avery M. and Barrett A. Lee. 1984. 'How Urbanites Define Their Neighbourhoods.' *Populations and Environment* 7:33-57.

Hawley, Amos. 1971. *Urban Society: An Ecological Approach*. New York: Ronald.

Hunter, Albert J. and Gerald D. Suttles. 1972. 'The Expanding Community of Limited Liability.' Pp. 44-81 in *The Social Construction of Communities*, edited by G.D. Suttles. Chicago: University of Chicago Press.

Karp, David R., ed. 1998. *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Kasarda, John. 1989. 'Urban Industrial Transition and the Underclass.' *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 501:26-47.

Kelling, George L. and Catherine M. Coles. 1996. *Fixing Broken Windows*. New York: The Free Press.

Kozol, Jonathan. 1991. *Savage Inequalities*. New York: HarperPerennial.

Logan, John R. and Harvey L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.

Lyon, Larry. 1987. *The Community in Urban Society*. Chicago: Dorsey Press.

Massey, Douglas S. and Nancy A. Denton. 1993. *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.

Mitchell, Alison. 1992. 'In an Often Violent City, A Not-So-Simple Beating.' P. 51 in *The New York Times*. December 6.

Molotch, Harvey. 1976. 'The City as a Growth Machine.' *American Journal of Sociology* 82:309-330.

National Crime Prevention Council. 1995. *350 Tested Strategies to Prevent Crime*. Washington, DC: National Crime Prevention Council.

Newman, Oscar. 1972. *Defensible Space*. New York: Macmillan.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Peak, Kenneth J. and Ronald W. Glensor. 1996. *Community Policing and Problem Solving*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Rosenbaum, Dennis P. 1988. 'Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature.' *Justice Quarterly* 5:323-395.

Rusk, David. 1995. *Cities Without Suburbs*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

Sadd, Susan and Randolph M. Grinc. 1996. 'Implementation Challenges in Community Policing.' *National Institute of Justice Research in Brief*.

Sampson, Robert J. and William Julius Wilson. 1998. 'Toward a Theory of Race, Crime, And Urban Inequality.' Pp. 97-118 in David R. Karp, ed., *Community Justice: An Emerging Field*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Selznick, Philip. 1992. *The Moral Commonwealth*. Berkeley: University of California Press.

Skogan, Wesley G. 1988. 'Community Organizations and Crime.' Pp. 39-78 in *Crime and Justice: A Review of the Research*, vol. 10, edited by M. Tonry and N. Morris. Chicago: University of Chicago.

Skogan, Wesley G. 1990. *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York, NY: The Free Press.

Suttles, Gerald D. 1968. *The Social Order of the Slum*. Chicago: University of Chicago Press.

Taylor, Ralph B. 1988. *Human Territorial Functioning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weisburd, David. 1988. 'Vigilantism as Community Social Control: Developing a Quantitative Criminological Model.' *Journal of Quantitative Criminology* 4: 137-153.

Wellman, Barry and Barry Leighton. 1979. 'Networks, Neighbourhoods, and Communities: Approaches to the Study of the Community Question.' *Urban Affairs Quarterly* 14:363-390.

Wilson, James Q. and George L. Kelling 1982. 'Broken Windows.' *The Atlantic Monthly*, March, pp. 29-38.

Wilson, William J. 1987. *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, William J. 1996. *When Work Disappears*. New York: Alfred A. Knopf.

Winokur, Cheryl. 1995. 'He's the Neighbourhood Watcher.' *The Connecticut Law Tribune*, July 3, p.14.

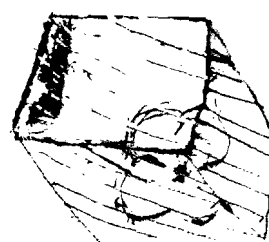
**Christen
Democratische
Verkenningen**

Zomernummer

7/8/9 '99

Veiligheid

MAANDBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA



WI