

De Gouden Stadsregels: op weg naar moreel burgerschap

*Product- en procesevaluatie van de
implementatiefase van het project Gouden
Stadsregels van de gemeente Gouda*

Dr. Sima Nieborg
Drs. Sandra ter Woerds
(Verwey-Jonker Instituut)

Met medewerking van
Prof. mr. Pieter Ippel
(Faculteit rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht)

Oktober 2004

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Van veiligheidsbeleid tot Gouden Stadsregels	7
1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek	11
1.3 Succescriteria	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Veiligheid, beschavingsinitiatief en moreel burgerschap	15
2.1 De problematiek van veiligheid en sociale samenhang	16
2.2 Vormen van burgerschap	19
3 Procesgang Gouden Stadsregels	25
3.1 Werken aan veiligheid	25
3.2 De totstandkoming van de Gouden Stadsregels	26
3.3 De implementatie van de Gouden Stadsregels (fase 4)	29
3.4 Resultaat, overdracht en het levend houden van de Gouden regels	37
4 Burgers, middenveld en gemeente: evaluatie vanuit drie perspectieven	41
4.1 Kennen, herkennen en erkennen	41
4.2 Burgers	43
4.3 Maatschappelijk middenveld	52
4.4 Evaluatie door de gemeentelijke overheid	60

5	Beschouwing, lessen en aanbevelingen	67
5.1	Moreel burgerschap in de praktijk	67
5.2	Aanbevelingen	73
	Literatuur	75
	Bijlage 1: Meetbaar en voelbaar veiliger Gouda	77
	Bijlage 2: Respondenten straatinterviews	79
	Bijlage 3: Respondenten Gouden Stadsregels	81

Voorwoord

Al enige tijd voordat het waarden en normendebat landelijk losbarstte, nam de gemeente Gouda het initiatief tot het tegengaan van de toenemende sociale onveiligheid. Dit resulteerde in het jaar 2000 in de nota Veilig Samenleven. Daarin wordt onder meer gesteld dat de Goudse samenleving veiliger kan worden door onder andere normen op te stellen en door de sfeer van onverschilligheid en afzijdigheid te doorbreken. Burgers zijn in toenemende mate ongerust maar ook actief om hun leefomgeving veiliger te maken. De signalen over onveiligheid werden door de gemeente opgepakt met het Stadsregels project, waarbij de bevolking werd uitgenodigd Tien Gouden Stadsregels op te stellen. Onder regie van de gemeente zijn instellingen en burgers van juni 2003 tot juni 2004 door campagnes, bijeenkomsten, gesprekken en debatten uitgenodigd en gestimuleerd deze Stadsregels handen en voeten te geven.

Dit rapport bevat de evaluatie van al deze activiteiten. Wat mij opvalt is de conclusie dat het kennen en herkennen van de Stadsregels goed heeft gescoord, maar dat het erkennen of te wel het aanspreken op gedrag achter blijft. Kleinschalige initiatieven, zoals de training 'Aansprekend gedrag' van het NEAG bleken hierbij het meeste succes te boeken.

In het rapport komt verder naar voren hoe de resultaten van het project zijn te waarderen. Welke lessen kunnen worden geleerd en tot welke aanbevelingen leidt dit? Of, om in termen van het

rapport te spreken: wat zijn condities waaronder moreel burgerschap kan groeien? Ik ben ervan overtuigd dat de uitkomsten een belangrijke stimulans geven aan andere gemeenten die met een dergelijk project aan de slag willen gaan. De Cd-rom met documentatie over de Goudse aanpak en een handleiding voor welzijnsinstellingen en gemeentebesturen, die onder de titel 'Werken met Gouden stadsregels' gelijktijdig met het evaluatierapport verschijnen, zullen hier zeker aan bijdragen.

Op deze plaats wil ik alle respondenten bedanken die aan de interviews voor deze evaluatie hebben meegewerkt. Ook bedank ik het Verwey-Jonker Instituut, in het bijzonder ook Marjolein Goderie, voor dit onderzoek. Gedurende het hele project hebben zij voor ons als ijkpunt gefungeerd.

Wim Cornelis
Burgemeester van Gouda

1 Inleiding

1.1 Van veiligheidsbeleid tot Gouden Stadsregels

“Veel Gouwenaars, zo blijkt uit gesprekken met bewoners, uit brieven aan het college, uit de cijfers van politie en justitie en uit de buurtsignalering, maken zich zorgen over de veiligheid in hun stad. Verbetering van de veiligheid krijgt van de Goudse burger de hoogste prioriteit. Georganiseerde groepen van bewoners, bijvoorbeeld wijkteams en ondernemers toonden en tonen zich bezorgd over de onveiligheid. Ook de lokale en regionale media berichten veelvuldig over onderwerpen die betrekking hebben op veiligheid.”

(Nota Veilig Samenleven, gemeente Gouda, 2000)

Het project stadsregels vindt zijn oorsprong in de gemeentelijke nota Veilig Samenleven.¹ Het integraal veiligheidsbeleid, dat in deze nota wordt uitgewerkt berust op vier pijlers: norm stellen, handhaven, wijkgericht werken en individuele toerusting (zie bijlage 1). Aan de pijler 'norm stellen' is een beleidsmaatregel gekoppeld die spreekt over het komen tot gezamenlijke beelden over handhaafbare basisregels, het bevestigen van die basisregels en het communiceren en in het openbaar debatteren over de regels. De vierde pijler van het integraal veiligheidsbeleid, de 'individuele toerusting', heeft onder andere als doel een doorbreking van de cultuur van onverschilligheid en wederzijdse afzijdigheid.

¹ De volledige titel van deze nota luidt: 'Nota integrale veiligheid: Veilig samenleven', hier verder aangeduid als Nota veilig samenleven.

Het project Gouden Stadsregels komt met name voort uit deze twee pijlers, het stellen van normen en de individuele toerusting, maar wordt niet losgezien van de overige beleidsinstrumenten. De gemeente wil, door burgers, organisaties en instellingen er actief bij te betrekken, uitdrukking geven aan een sociaal en normatief beleid. Het stadsregelproject beoogt binding te realiseren tussen alle inwoners en in organisaties en instellingen, met als bindmiddel gezamenlijk gekende, herkende en erkende regels. In dit rapport staat de implementatie van de Gouden Stadsregels centraal.

De overheid heeft volgens de Nota Veilig Samenleven een rol in de vertaling van normen en waarden naar praktische regels en wetten en dient toe te zien op de naleving daarvan. Voor de burgers wordt het weer vertrouwd raken met basisregels gezien als een leerproces, waarin zij gefaciliteerd dienen te worden door onder meer de overheid.

" Om samen te leven moeten mensen vertrouwd zijn met basisregels, met sociale en morele regels die ten grondslag liggen aan alle vormen van menselijke omgang. Het gaat hierbij om voor een ieder vanzelfsprekende regels als de waarheid spreken, afspraken nakomen, anderen niet pijn doen of kwetsen, respect hebben voor eigendommen van anderen en hulp aanbieden aan kwetsbare mensen. Het aanleren van deze regels gaat samen met de ontwikkeling van morele gezindheden als altruïsme integriteit, liefde en zorg. De ontwikkeling van basisregels en morele gezindheden gaat niet vanzelf. Kinderen en jeugdigen hebben ouders, medeopvoeders, zoals onderwijzers en vrienden nodig om regels en morele gezindheden eigen te maken. In een open samenleving als de onze zijn afspraken en conventies noodzakelijk om op verdraagzame en fatsoenlijke wijze met elkaar samen te leven. Immers, mensen leven dicht op elkaar, onverdraagzaamheid en angst, agressie en overlast steken dan al gauw de kop op. Gemeenschapsbanden zijn minder hecht, traditionele verbanden als religie, wijk/buurt en werk hebben sterk aan invloed ingeboet. Het vraagt van ieder individu een uitgebreide toerusting, namelijk het vermogen om eigen, andermans en gemeenschappelijke belangen met elkaar in evenwicht te brengen en het vraagt een actieve overheid. De overheid moet de uit de samenleving voortkomende waarden en normen vertalen in praktische regels en wetten en moet toezien op de naleving daarvan. De overheid geeft daarmee de kaders en grenzen aan".
(Nota Veilig samenleven 2000).

Context

Er zijn eind jaren negentig veel problemen in Gouda. De stad heeft in die tijd veel last van criminaliteit en staat bekend als onveilig.² Met de nota Veilig Samenleven (2000) hebben B en W en de gemeenteraad het beleid vastgelegd voor de komende jaren en ondermeer besloten deze problemen aan te pakken. Met name auto-inbraken, het grote aantal vernielingen, de onveiligheidsgevoelens onder inwoners en de ervaren sociale overlast worden genoemd als aanleiding om een gericht beleid te gaan ontwikkelen op het verbeteren van de veiligheidssituatie. Maar ook kleinere ergernissen die veel voorkomen in Gouda, zoals hondenpoep, zwerfvuil en fout parkeren, wil men aanpakken.

Gouda staat hierin niet alleen. In meerdere gemeenten en steden kwam het alledaags onbehagen van burgers tot uiting. Er klinkt een roep om harder optreden van de politie en er is in den lande een verharding van de houding tegenover burgers met een allochtone achtergrond waar te nemen³.

De afgelopen jaren stijgt de aandacht voor veiligheid sterk. Grofweg kun je zeggen dat bij de veiligheidsproblematiek drie samenhangende problemen (met daarin gelegen oplossingsrichtingen) naar voren komen (Boutellier, 2003). Allereerst is er een *criminaliteitsprobleem*, dat zich uit in een toename van delicten en eveneens een stijging van meldingen. Daarnaast is er sprake van een *politiek probleem*. Het veiligheidsprobleem veroorzaakt een legitimatiecrisis van de overheid, die een zekere mate van veiligheid dient te garanderen. Deze legitimatiecrisis is in 2002 in alle hevigheid tot uitbarsting gekomen.

Tenslotte kun je ook spreken van een *cultureel probleem*: we leven in een dynamische, vitalistische cultuur die voortvloeit uit wat de Duitse schrijver Ulrich Beck (1986) een risicomaatschappij noemt.⁴ Paradoxaal genoeg eisen we een maximale bescherming van de

² Gouda is een stad met een zogeheten artikel 12-status. Deze status verwijst naar de regeling in artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Deze houdt in dat een gemeente om een aanvullende uitkering kan verzoeken als zij er niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen. De artikel 12-uitkering wordt bekostigd uit het gemeentefonds en komt dus ten laste van de collectiviteit van de gemeenten. Veel geld vloeit weg in het tegengaan van verzakking van gebouwen en wegen vanwege de veenachtige, drassige grond. In het campagnejaar is de artikel 12 status door het Rijk beëindigd met een afkoopsom aan Gouda.

³ Zie onder meer Boutellier (2003), die stelt dat de roep om veiligheid verstrengeld raakte met de migratie- en integratieproblematiek.

⁴ We gaan hier niet verder in op processen die ten grondslag liggen aan een risicomaatschappij, zoals voortschrijding van de technologie, globalisering, migratie, individualisering en verseksualisering.

overheid tegen de risico's die een dergelijke leefstijl met zich meebrengt. De overheid kan dit -zeker als enige -niet waarmaken en zo ontstaat er een spanning tussen veiligheid en vitaliteit. De gemeente Gouda heeft de complexiteit van de toenemende onveiligheid niet onderschat en wil met de Nota Veilig Samenleven alle hensen aan de roepen. Naast aandacht voor politieke en justitiële handhaving (aanpak van criminaliteit) heeft de gemeente ook het vertrouwen van burgers in de overheid willen herstellen. Door het project stadsregels op interactieve wijze op te zetten en zelf een pro-actieve houding aan te nemen (vergroten van legitimiteit) hebben zij hieraan gewerkt. Tegelijkertijd wordt er door de gemeente een appel op burgers en organisaties gedaan om de houding van onverschilligheid en afzijdigheid ten aanzien van ongewenst gedrag te doorbreken (culturele aanpak).

Interactief proces

“Hoe zou ú Gouda schoner, veiliger en aangenamer maken?”.

Met deze vraag zijn alle inwoners van Gouda in juni 2002 uitgedaagd om 10 Gouden Stadsregels te kiezen via een schriftelijke enquête. Ze hadden daarbij de keus uit 35 regels die naar voren waren gekomen uit gesprekken die de gemeente had gehouden met tientallen Gouwnaars bij sportverenigingen, buurtverenigingen, het uitgaansleven, het welzijnswerk en de politie. De volgende 10 regels werden aldus tot Gouden Stadsregel verkozen:

1. Wat je stuk maakt moet je zelf betalen
2. Gebruik geen geweld
3. Ruim zelf je afval op
4. Intimiderend rondhangen is asociaal
5. Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar
6. Hard rijden is bloedlink, dus doe normaal
7. Respecteer elkaar altijd
8. Ouders voeden zelf hun kinderen op
9. Pest, plaag en discrimineer niet
10. Agenten zijn er voor ons allemaal, respect graag.

In het derde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de opzet en invulling van het project Gouden Stadsregels waarin deze tien regels gedurende een jaar (juni 2003- juni 2004) volop in de aandacht stonden. In deze inleiding belichten we eerst de vraagstelling en opzet van het evaluatieonderzoek van de implementatiefase van de Gouden Stadsregels.

1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

De gemeente Gouda heeft in 2003 het Verwey-Jonker Instituut verzocht een onafhankelijke evaluatie van het product en het proces van de implementatiefase van het project Gouden Stadsregels uit te voeren. Om de in Gouda opgedane ervaringen overdraagbaar te maken naar andere gemeenten is tevens verzocht een handleiding te schrijven. Op verzoek van het Ministerie van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut hiertoe een deel van haar programmasubsidie aangewend. De projectleider van het project Gouden Stadsregels is bereid gevonden als klankbord voor de onderzoeksgroep te fungeren. Het project Gouden Stadsregels heeft tot doel het kennen, herkennen en erkennen van de regels door burgers en organisaties te bevorderen met als achterliggend oogmerk het veiligheidsgevoel te vergroten. *Kennen* staat voor het bekend zijn met de regels, het weten dat ze bestaan (weten). *Herkennen* staat voor het zich kunnen vinden in de regels, het ermee eens zijn (instemmen, internaliseren). *Erkennen* staat voor het daadwerkelijk zelf naleven van de regels (er iets mee doen, op individueel en collectief niveau).

In deze geïntegreerde product- en procesevaluatie staan de volgende vragen centraal:

- ~ Kennen en herkennen burgers, instellingen en overheid de Gouden Stadsregels?
- ~ Heeft het proces van implementatie van de Gouden Stadsregels ertoe geleid dat de Goudse burgers, instellingen en overheid zelf actief betrokken raken bij het stellen van normen, bij het doorbreken van de sfeer van onverschilligheid en afzijdigheid? (Erkennen)
- ~ Heeft het kennen, herkennen en erkennen van de stadsregels effect op het doorbreken van de cultuur van angst, onver-

schillingheid en afzijdigheid in Gouda en daarmee (indirect) op het veiligheidsgevoel?

- ~ Op welke wijze is gewerkt? Welke activiteiten zijn ondernomen en door wie?

Om de ervaringen aan anderen te kunnen overdragen worden de inzichten van het rapport samengevat in een handleiding die als bijlage bij een cd-rom⁵ met alle relevante documenten en voorbeelden van activiteiten wordt uitgebracht.

Bij de evaluatie van het product en het proces zijn verschillende methoden en bronnen gebruikt:

- ~ Documentenanalyse
- ~ De gemeentelijke enquête buurtsignalering 2003
- ~ Straatinterviews met telkens circa dertig Goudse burgers in maart 2003 en juni 2004
- ~ Interviews met relevante actoren gedurende het implementatiejaar, zoals welzijnswerkers, wijkorganisaties, bewoners-vertegenwoordigers, kerken, vertegenwoordigers van de gemeente en de politie
- ~ Gevalsstudies en observaties van activiteiten rond de Gouden Stadsregels

1.3 Succescriteria

In het kader van de productevaluatie meten we de resultaten van de implementatiefase. In overleg met de projectleider zijn succescriteria voor resultaat geformuleerd. De redenering hierbij is dat de resultaten meetbaar zijn op het niveau van gedrag (op individueel en collectief niveau). Kennen, herkennen en erkennen van de stadsregels hebben met andere woorden resultaat gehad als:

- ~ Mensen de regels kennen, er bekend mee zijn, hebben gehoord van het bestaan van de regels.
- ~ Mensen elkaar durven aanspreken op de stadsregels (stadsregels als middel om in gesprek te raken).
- ~ Meer mensen en organisaties meedoen en daadwerkelijk actie ondernemen wat betreft naleving van de regels, of eigen regels gaan stellen en nieuwe maatschappelijke verbanden gaan realiseren.

⁵ De cd-rom is een co-productie van de Gemeente Gouda en het Verwey-Jonker Instituut.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op enkele theoretische noties die een kader vormen voor het project stadsregels. In het derde hoofdstuk schetsen we de opzet van het project en evalueren we de weg waarlangs de implementatie van het project is vormgegeven. In het vierde hoofdstuk volgt een evaluatie van de opbrengsten, waarbij de bovengenoemde succescriteria aan de orde komen. Vanuit het perspectief van drie relevante groepen bekijken we wat het project hen, al dan niet, heeft opgeleverd: burgers, het maatschappelijk middenveld en de gemeentelijke overheid (waaronder ook de politie). We eindigen met een beschouwing, lessen en aanbevelingen voor de gemeente Gouda en andere gemeenten die met belangstelling het project stadsregels volgen.

2 Veiligheid, beschavingsinitiatief en moreel burgerschap

Het is nog niet zo gemakkelijk om de stadsregels precies te karakteriseren. Vast staat wél dat het geen harde rechtsregels zijn die door justitie, politie of het openbaar bestuur via juridische sancties te handhaven zijn. Kennelijk zijn het voorschriften gericht op een zorgvuldige en behoorlijke omgang van burgers met elkaar. De aangesprokenen (de 'geadresseerden') zijn de mensen in de stad en organisaties die op een of andere wijze deze regels moeten zien waar te maken. Dat wil zeggen: de burgers en organisaties worden opgeroepen om deze regels als leidraad voor hun handelen op te vatten en bovendien moeten zij hun medeburgers er op aanspreken of ze zelf toepassen.

Twee observaties moeten hier nog aan worden toegevoegd. In de eerste plaats zijn de hier bedoelde regels niet zozeer gericht op het bestrijden van 'onwettig' gedrag, maar vooral op 'onprettig' gedrag, zoals intimiderend rondhangen of agressief taalgebruik.⁶ In de tweede plaats zijn in de afgelopen jaren op uiteenlopende gebieden regels tot stand gekomen die geen formeel juridisch karakter hebben, maar gericht zijn op het stimuleren van behoorlijk, zorgvuldig en 'fatsoenlijk' gedrag. Daarbij valt te denken aan gedragscodes voor bedrijven en beroepsgroepen of aan integriteitcodes voor openbare gezagsdragers en ambtenaren.

6 Het onderscheid tussen 'onwettig' en 'onprettig' gedrag wordt gebruikt in het recente rapport van de WRR over waarden en normen (2003). Het is de vraag of 'onprettig' niet een misleidend eufemisme is. Zeer kritisch hierover is: Hans Wolf (2004).

Dit laat zien dat een uitsluitend juridische regulering-van-buitenaf als kennelijk ontoereikend wordt beschouwd.⁷

In dit hoofdstuk eerst iets over de maatschappelijke achtergronden van de stadsregels. Daarna proberen we te laten zien dat dit initiatief voortkomt uit, en samenhangt met, een discussie die zowel in theoretische kring als in de politieke en maatschappelijke praktijk in de afgelopen vijftien jaar is gevoerd. De hoofdvragen die in de nabeschuiving aan de orde komen betreffen de voorwaarden waaronder dergelijke moreel getinte regels een zinvolle sociale werking kunnen krijgen, of er ongewenste neveneffecten (kunnen) optreden en zo ja, hoe deze zijn te vermijden.

2.1 De problematiek van veiligheid en sociale samenhang

Voor iedere tv-kijker en krantenlezer is zonneklaar dat de problematiek van (on)veiligheid de laatste jaren dominant aanwezig is in het politieke debat en in gesprekken van alledag. De criminaliteit is op veel gebieden sinds de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw sterk gestegen. In de jaren tachtig zag de overheid dit al scherp onder ogen en werd een strategie ontwikkeld om zowel de 'grote' (zware, georganiseerde) als de 'kleine' (veel voorkomende) criminaliteit aan te pakken. Er is daadwerkelijk ook veel veranderd: de politie, het OM en de rechterlijke macht werden gereorganiseerd en gemoderniseerd, er kwamen nieuwe opsporingsmethoden, geavanceerder vormen van 'technopreventie' (detectiepoortjes, bewakingscamera's) en tal van projecten gericht op 'integrale veiligheid', er kwamen alternatieve straffen (leer- en werkstraffen) die het arsenaal aan vrijheidsstraf en geldboete aanvulden, de rechters gingen voor bepaalde delicten zwaardere en langere straffen opleggen en – mede daardoor – steeg de gevangenis capaciteit zeer stevig: van 4000 cellen in 1980 naar een kleine 15.000 in 2004.⁸ Hoewel men dus bepaald niet kan beweren dat de staat en de andere overheden stil hebben gezeten, heeft al die activiteit niet tot innige tevredenheid bij het publiek geleid. Integendeel: bij

⁷ Ook in klachtenprocedures gaat het uiteindelijk om 'bewaking' en bevordering van behoorlijk optreden en fatsoenlijke bejegening door officials en professionals. Zie hierover al: Ippel (1987).

⁸ Zie voor een diepgaande analyse van (de dubbelzinnigheden in) het veiligheidsbeleid: Boutellier (2002).

ieder ernstig incident, zoals bijvoorbeeld de schietpartij op het Haagse Terra College in 2004 of bij de voorbeelden van zinloos geweld van de afgelopen jaren, flakkert de onvrede en de verontwaardiging weer op en vraagt men om 'nieuwe maatregelen'. Maar de vraag is meteen: welke maatregelen werken? Eenvoudige oplossingen zijn er niet, want het bestrijden van onveiligheid is een taaie en ingewikkelde opgave. Bagatelliseren of relativiseren helpt niet, want er is sprake van hevige emoties én van serieus te nemen onbehagen over tastbaar onheil in de directe leefomgeving. Maar dramatiseren en de oproep tot hard, repressief overheidsoptreden, bieden ook geen volledig soulaas. In sommige gevallen gaan lokale bestuurders inderdaad over tot forse acties, zoals onlangs de burgemeester in Maastricht inzake het woonwagenveld ter plaatse, of zoals bij 'veegacties' en bij het preventief fouilleren. Een afdoende antwoord biedt een greep in de tas met strafrechtelijke en bestuurlijke machtsmiddelen echter niet. Waarom niet?

Allereerst moeten politie, justitie en openbaar bestuur prioriteiten stellen en keuzes maken: de autoriteiten kunnen onmogelijk overal tegelijk zijn en zij moeten beslissen waar zij hun aandacht specifiek op richten. In de tweede plaats zijn die autoriteiten op allerlei wijzen aangewezen op medewerking door en een zekere loyaliteit van burgers en bedrijven. De controle- en opsporingsactiviteiten moeten 'gevoed' en ondersteund worden door de bonafide burgerij (soms zelfs door malafide individuen en instellingen). Bijvoorbeeld: zonder voldoende aangiftebereidheid blijft (te) veel criminaliteit buiten de gezichtskring van de politie. Ten slotte zal een eenzijdig, op macht en dwang gebaseerd beleid in theorie en praktijk onvoldoende effect hebben. De overheid zal ook moeten overtuigen, onderhandelen en samenwerken. Interactief bestuur is het parool, omdat de overheid zonder partners nogal machteloos is. Dat vindt bijvoorbeeld plaats via samenwerkingsconvenanten tussen bestuur, politie en tal van particuliere organisaties die gericht zijn op het verhogen van de veiligheid van binnensteden en uitgaansgebieden. Ook individuele burgers worden opgeroepen om zich sterk te maken voor een veiliger Nederland, bijvoorbeeld door criminaliteit anoniem te melden bij het meldpunt M of via een andere kliklijn.⁹ Tot zover de repressief getinte maatregelen, waarvan de preventieve werking niet onderschat moet worden.

⁹ Dergelijke kliklijnen zijn - om morele en juridische redenen - riskant: zie Ippel en Crouwers 1994.

In het streven naar een hoger niveau van sociale veiligheid kunnen de officiële instanties niet om de medewerking van maatschappelijke organisaties en individuele burgers heen. Je zou kunnen zeggen dat zonder die ondersteuning van onderaf het overheidsinstrumentarium te veel in de lucht hangt en onvoldoende sociaal is ingebed. Het komt aan op het mobiliseren van deugdzaam en deugdelijk gedrag van de burgerij. Op die manier beschreven lijkt de inschakeling van burgers en instituties voort te komen uit een zuiver instrumentalistische gedachtegang dat het veiligheidsbeleid zo slimmer en effectiever wordt. Toch lijkt er meer aan de hand te zijn. Tal van analyses¹⁰ wijzen er op dat onder invloed van secularisatie, ontzuiling, sociale mobiliteit, verandering van opvoedings- en opleidingspatronen en instroom van niet-westerse migranten het weefsel van sociale binding en samenhang kwantitatief en kwalitatief is aangetast. Om de sociale cohesie opnieuw te versterken is volgens sommigen een *beschavingsoffensief* nodig (Van den Brink, 2004). De maatschappij is in de ogen van Van den Brink geworden tot een snelweg, waarop iedereen zich misschien zelf nog enigszins aan de regels houdt, maar waarin de collectieve dimensie ontbreekt. De overheid zou deze collectieve dimensie weer onder de aandacht van de burgers moeten brengen. Ook ziet hij in het aan de man brengen van waarden en normen een rol weggelegd voor de hogere middenklasse. Boutellier (2004) vraagt zich in reactie op Van den Brink af of een overheid die op dergelijke wijze op de normatieve toer gaat niet de plank mislaat bij de moderne burger. Hij ziet meer in een *beschavingsdefensief*: het is wel heel wat als de overheid zijn normatieve positie concentreert op het beheersbaar houden van sociale problematiek. Tegenover dit normatieve appèl zou een proces van deregulering dienen te staan dat de individuele verantwoordelijkheid van de burgers meer tot zijn recht doet komen.

Kijkend naar het project Gouden Stadsregels is te overwegen de term *beschavingsinitiatief* te hanteren. Het geïndividualiseerde plaatje van de maatschappij zou wel eens teveel kunnen versluieren dat verschillende partijen op lokaal niveau al met allerlei (kleine) initiatieven druk doende zijn, hoewel de normatieve dimensie daarin tot dusver misschien niet zozeer in

¹⁰ Ook de Goudse gemeentelijke Nota Veilig samenleven (2000) wijst hierop.

de schijnwerpers stond.¹¹ Het gaat er meer om dat verschillende initiatieven, de lichte gemeenschappen (Duyvendak en Hurenkamp, 2004), elkaar vinden onder regie van een pro-actieve overheid.

In elk geval is het zaak te werken aan de (weder)opbouw van sociale samenhang via een scala aan nieuwe en bestaande initiatieven. Het is belangrijk naar (nieuwe) gemeenschappelijke waarden te zoeken en de naleving daarvan te stimuleren. Zo kan in de voorlinies van de samenleving, in het alledaags leven, een pendant van een slimmer en effectiever veiligheidsbeleid worden opgebouwd.

Dit beschavingsinitiatief gaat in tegen de sterke benadrukking van de (grond)rechten van de burger. Over de emancipatie en de toegenomen vrijheid van de mondige burger is weliswaar heel wat positiefs te zeggen, maar er is (volgens de critici) een hoge prijs voor betaald, namelijk het afkalven van sociale controle en onderlinge correctie en een verwaarlozing van het nadenken over de plichten en verantwoordelijkheid van het individu ten opzichte van het collectief. Dit brengt ons tot een kernvraag: wat kunnen we redelijkerwijs van burgers verwachten, op welke verplichtingen, verantwoordelijkheden en deugden kunnen zij worden aangesproken?

2.2 Vormen van burgerschap

In de afgelopen twee decennia is het begrip 'burgerschap' in de politieke theorie en in de rechtsfilosofie weer in het middelpunt van de belangstelling gekomen.¹² Het heersende liberalisme met zijn nadruk op 'the vocabulary of rights' werd als eenzijdig ervaren. Men kan de burgerschapsdiscussie zien als een poging tot correctie van deze eenzijdigheid.

Zoals het met zulke begrippen (als democratie of burgerschap) gaat, waaiert de discussie uit en treden betekenisverschuivingen op. Het gaat hier beslist niet om een poging dit debat volledig in kaart te brengen. We brengen alleen enkele onderscheidingen

¹¹ Daarbij zou het overigens wel eens kunnen zijn dat wijkbewoners uit de lagere klasse de door een woonwijk scheurende automobilist uit de hogere middenklasse moeten beschaven in plaats van andersom.

¹² Voor een helder overzicht van de internationale literatuur is te raadplegen: Will Kymlicka, *Contemporary Political Theory*, 2002, hoofdstuk 7 over 'Citizenship Theory'. Zie ook het boek van Bas van Stokkom uit 1992.

aan, in de hoop dat een aantal relevante vragen dan helderder op tafel komt.

Van oudsher wordt een verschil gemaakt tussen de burger als 'bourgeois' en de burger als 'citoyen'. In het eerste geval gaat het vooral om de economisch zelfstandige en zelfredzame persoon, die zijn eigen boontjes dopt, zijn eigen belang nastreeft en zo weinig mogelijk wil worden gehinderd door de overheid. De burger als 'citoyen' is evenwel gericht op het algemene, publieke belang en neemt als verantwoordelijk staatsburger deel aan politieke beraadslagingen. De bourgeois treedt op de markt op, de citoyen doet dat in het publieke, politieke forum. Nauta (2000) stelt terecht dat er wel enkele gemeenschappelijke vooronderstellingen zijn, namelijk (a) dat de 'burgerlijke maatschappij' (civil society) een *gepacificeerd gebied* vormt en dat geweld en intimidatie dus uit den boze zijn en (b) dat de impliciete eis aan beide type burgers is dat zij zich in een ander kunnen verplaatsen en de belangen van anderen au sérieux nemen. Ook Van den Brink (2004, p. 99) is van mening dat '*burgerschap verwijst naar het vermogen en de bereidheid om op verschillende levensgebieden rekening te houden met anderen*'. Hij onderscheidt daarbij vier van belang zijnde 'dimensies', namelijk gelijkwaardigheid, zelfwerkzaamheid, betrokkenheid en aanspreekbaarheid.

Om deze complexe materie handen en voeten te geven, volgt hier een vierdeling in typen burgerschap, waarbij het laatste type in het kader van dit onderzoek interessant is.

(1) Staatkundig-juridisch burgerschap

Hier gaat het vooral om het (volwaardig) *lidmaatschap* van een politiek-juridische gemeenschap, waarbij de burger een serie vrijheids-, economische en politieke rechten bezit om dit lidmaatschap ook zo volledig mogelijk vorm te kunnen geven. Zo houdt het Nederlands staatsburgerschap een aantal concrete rechten in (zoals actief en passief kiesrecht), maar ook het kunnen uitoefenen van sociale rechten. In het overheidsbeleid wordt de laatste tijd sterk benadrukt dat tegenover deze rechten van burgers plichten staan, zoals het op verantwoorde wijze omgaan met rechten, het respecteren van rechten van medeburgers en het rekening houden met publieke belangen (Oudenampsen en Nieborg, 2002). De verraderlijke keerzijde van het accent op 'lidmaatschap' is dat er ook outsiders, uitgesloten, zijn. Dat gold lang (en soms nog steeds) voor armen, gehandicapten en

tegenwoordig ook voor vreemdelingen, die worden onderworpen aan een langdurig inburgeringstraject en opgeschroefde eentree-eisen.

(2) Economisch burgerschap

Lange tijd was politieke invloed gekoppeld aan een bepaalde mate van welstand. Alleen aan gevestigde en bemiddelde personen kwamen werkelijk politieke participatierechten toe. De band tussen eigendomspositie en politieke rechten is in de afgelopen anderhalve eeuw losser geworden. Toch wordt de laatste vijftien jaar – in het kader van het ‘activerend arbeidsmarktbeleid’ – weer explicieter de eis naar voren gebracht dat de individuele burger via arbeid zijn eigen inkomen verwerft. Pas wanneer hij of zij daar door overmacht niet in slaagt, kan een beroep worden gedaan op de wettelijke arrangementen van de verzorgingsstaat.

(3) Politiek burgerschap

Bij deze dimensie van burgerschap gaat het vooral om het dreigende gevaar van politieke apathie of onverschilligheid. Het vooral in landen als de Verenigde Staten sterk ontwikkelde republikeinse gedachtegoed onderstreept dat van burgers verwacht mag worden dat zij zich actief inzetten in fora voor politieke besluitvorming, met name op lokaal niveau. Zonder de concrete politieke betrokkenheid en loyaliteit van al die actieve burgers dreigt de democratische inrichting van de samenleving een puur formele, lege structuur te worden. Op de achtergrond speelt het idee of ideaal van een ‘deliberatieve democratie’ een rol: een democratie die pas vitaal is wanneer er op de verschillende niveaus bereidheid bestaat om op een beschaafde, maar actieve wijze deel te nemen aan overleg, aan politieke wils- en besluitvorming, geïnspireerd door het publieke belang.

(4) Moreel burgerschap

In recente initiatieven – als die rond de Gouden Stadsregels – lijkt het vooral te gaan om het activeren en mobiliseren van de ‘morele dimensie’ van het burgerschap. Wat vooral gevraagd, geëist of uitgelokt moet worden is: inzet voor kwaliteit van en veiligheid in de samenleving. Dit wil allereerst zeggen dat er een appèl uitgaat naar de individuele burgers om zich van ‘onwettig’ en ‘onprettig’ gedrag te onthouden: een burger moet zich aan de wet houden en zich geciviliseerd, beschaafd (en braaf) gedragen.

Terwijl vijftientig jaar geleden volop belangstelling bestond voor 'burgerlijke ongehoorzaamheid', is nu de boodschap dat het aankomt op het in praktijk brengen van '*burgerlijke gehoorzaamheid*', om een aangescherpte gewetensfunctie die zich vertaalt in correct en fatsoenlijk handelen.

De eerste eis is al moeilijk na te leven, maar de tweede verwachting gaat verder. Deze houdt in dat de burgers zich weerbaar en waakzaam opstellen om de regels voor civiele, geweldloze, fatsoenlijke omgang (waarvan de stadsregels alleen een schriftelijke vastlegging zijn) in het publieke domein daadwerkelijk tot gelding te brengen. Dit impliceert dat burgers zich met medeburgers dienen te bemoeien, hen moeten aanspreken op storend, akelig of onwettig optreden, hen zelfs moeten trachten te corrigeren en in te tomen.

Dit komt neer op een onderling '*horizontaal paternalisme*', op alledaagse bemoeizorg op straat, op een beantwoording van Kaïn's vraag - 'Ben ik mijn broeders hoeder?' met ja, ook als deze broeder een onbekende is. De gestelde eis komt voort uit het besef dat men met elkaar een gemeenschap¹³ vormt en dat de kwaliteit van deze gemeenschap niet alleen afhangt van 'instanties', maar ook van het denken en doen van de zelfbewuste burgerij.¹⁴

Het is evident dat deze tweede eis de meeste hoofdbrekens kost, in theoretische, maar vooral in praktische zin. Want ingrijpen en elkaar de morele maat nemen, vragen op zijn minst moed, een nieuw soort '*Zivilcourage*'.¹⁵ Veel mensen zijn begrijpelijkerwijs angstig en vrezen (vaak terecht) een gewelddadige reactie van degene die zij aanspreken. Bovendien, zulke interventies kunnen ook arbitrair, arrogant of disproportioneel worden en escalatie oproepen.¹⁶ Hoe voor de hand liggend dergelijke tegenwerpingen ook zijn; van enige meerwaarde van stadsregels is geen sprake

¹³ Dit besef is te plaatsen in het communitaristische burgerschapsvertoog. Zie voor een overzicht van burgerschapsvertogen o.a. Oudenampsen en Nieborg (2002)

¹⁴ Ook Van den Brink (2004) legt er de nadruk op dat niet alleen de overheid en officiële instanties aan zet zijn in het door hem bepleite '*beschavingsoffensief*'.

¹⁵ Het komt dus ook aan op het ontwikkelen van morele deugden als moed (het juiste midden tussen 'lafheid' en 'overmoed'). In de praktische filosofie van de laatste tien, vijftien jaar is sprake van een herontdekking en zekere rehabilitatie van de deugdeethiek, die overigens boogt op een waardevolle en rijke traditie, vanaf Plato en Aristoteles. Zie hierover o.m.: Van Tongeren (2003).

¹⁶ Belangrijk is het vermijden van een 'wij-zij'-denken gevoed door een zeker klassenbewustzijn; de normen en regels worden dan alleen van toepassing geacht op de anderen, de buitenstaanders. Het wij-zij denken is ook terug te vinden in de eerste twee beschreven vormen van burgerschap en in de term beschavingsoffensief.

wanneer er op het niveau van concrete controle en correctie door burgers van elkaars gedrag niets merkbaar zou zijn. Van 'echte burgers' wordt activiteit, waakzaamheid en weerbaarheid verwacht, maar de vraag onder welke condities zij deze kwaliteiten kunnen ontplooiën is hiermee uiteraard nog niet beantwoord. Het project Goudse stadsregels kan inzicht bieden in deze condities.

3 Procesgang Gouden Stadsregels

3.1 Werken aan veiligheid

In dit hoofdstuk staat de procesgang van het project Gouden Stadsregels centraal, vanaf het moment van planvorming tot en met de uitvoering van het project. De implementatiefase staat centraal in deze evaluatie, maar we zullen kort ingaan op de voorgaande fasen, voor zover die van belang zijn voor het proces van implementatie. Al met al besloeg dit hele proces vier, soms turbulente, jaren. Er is in die jaren veel bedacht en veel geëxperimenteerd in Gouda. Het beginpunt van dit proces ligt bij de gemeentelijke nota Veilig Samenleven (2000). Dit beleidsstuk concludeert dat Gouda veiliger kan worden, onder andere door normen te stellen en de sfeer van onverschilligheid en afzijdigheid te doorbreken. Het 'norm stellen' wordt duidelijk als één van de vier pijlers van het integraal veiligheidsbeleid genoemd. Als beleidsmaatregel noemt de nota het komen tot gezamenlijke beelden over handhaafbare basisregels, het bevestigen van basisregels en normen en het communiceren en in het openbaar debatteren over regels. Een andere pijler van het integraal veiligheidsbeleid, de individuele toerusting, is gericht op een doorbreking van de cultuur van onverschilligheid en wederzijdse afzijdigheid. Begrip en respect zouden uiteindelijk de basis moeten vormen voor een verzameling gedeelde waarden en normen waarop men elkaar kan, mag en wil aanspreken.

Het project kent vier fasen: in gesprek over, het komen tot, het vaststellen van en, tot slot, de implementatie van stadsregels. In onderstaand schema treft u een overzicht aan van deze fasen en de bijbehorende speerpunten.

Fasering Gouden Stadsregels

<i>Fase 1- In Gesprek. Een brede oriëntatie op het onderwerp</i>
Schrijven van de nota 'Gesprekken voeren over waarden en normen, uitmondend in een set gezamenlijk aanvaarde regels'.
Maken van een plan van aanpak voor het opzetten van een project rondom waarden en normen.
<i>Fase 2- Komen tot stadsregels. Het interactieve proces van komen tot de 10 Gouden Stadsregels</i>
Discussie rond conceptregels m.m.v. instellingen in het Goudse middenveld.
Enquête onder burgers 'Kies de 10 gouden regels van Gouda!'.
<i>Fase 3- Vaststellen Stadsregels. In deze fase worden de 10 regels vastgesteld, wordt een implementatieplan ontwikkeld en wordt met de voorbereidingen van de implementatie gestart</i>
Presentatie van de gekozen regels.
Opzetten van de initiatiefgroep en werken aan lokale netwerkvorming rond Gouden Stadsregels.
<i>Fase 4- Implementatie. Werk in uitvoering</i>
Presentatie Gouden Stadsregels implementatieplan.
Campagnejaar Gouden Stadsregels.

3.2 De totstandkoming van de Gouden Stadsregels

Het gesprek starten (fase 1)

In de eerste fase van het project stonden enkele belangrijke doelstellingen voorop. Zo vond de gemeente Gouda het stellen van normen belangrijk, echter zonder dat de gemeente aan burgers normen oplegt, maar door met elkaar hierover te praten. Een interactief beleid op het gebied van preventie van onveilig-

heid is een belangrijk uitgangspunt voor beleid gebleken. De gemeente wilde een proces van morele communicatie op gang brengen door regelmatig te discussiëren over wat in een bepaalde situatie gewenst en niet gewenst is. Doel was niet het bewerkstelligen van een gedragsverandering maar het tot stand brengen van een brede bewustwording onder de Goudse bevolking. In het plan van aanpak dat de gemeente opstelde in deze fase werden een aantal voorwaarden voor een succesvol stadsregelproject genoemd:

-
- ~ zoveel mogelijk Goudse instellingen en vertegenwoordigers uit de samenleving dienen geraadpleegd te worden bij het opstellen van de regels
 - ~ zoveel mogelijk groepen uit de Goudse samenleving dienen bereikt te worden
 - ~ zoveel mogelijk werkvormen dienen uitgetest te worden
 - ~ vanwege de beperkte financiële mogelijkheden en met het oog op het draagvlak wil men aansluiten bij reeds lopende initiatieven en projecten, zowel inhoudelijk als procesmatig.
-

We zullen verderop in deze rapportage merken dat aan sommige van deze voorwaarden zeker voldaan is en aan andere in mindere mate. Zo zullen we zien dat de allochtone groepen in de stad niet overtuigend genoeg geraadpleegd zijn en bereikt, het wel gelukt is om een veelheid van werkvormen uit te proberen en het grotendeels gelukt is om aan te sluiten bij lopende initiatieven en projecten. Van meet af aan had het project een tijdelijk karakter. Het was de bedoeling te achterhalen hoe toekomstige projecten rondom waarden en normen opgezet zouden kunnen worden.

Interactieve besluitvorming omtrent regels (fase 2)

De gemeente achtte de raadpleging van Goudse instellingen en burgers, via een interactief proces, essentieel voor het welslagen van het project. Op die manier zou men zoveel mogelijk aan kunnen sluiten bij de wensen van de Goudse samenleving en zou ook helderheid verkregen worden omtrent de exacte doelgroep van het project en de werkwijze(n) om deze doelgroep te bereiken. Daarnaast is een interactieve aanpak van belang om de stadsregels breed draagvlak te laten verkrijgen. Stadsregels zijn immers niet wettelijk afdwingbaar, maar ze hebben de vorm van een 'gentlemen's agreement' tussen burgers en instellingen onderling.

De gemeente organiseerde, naast een aantal discussies, een enquête onder Goudse burgers waarbij hen gevraagd werd om uit 35 regels¹⁷ de tien meest relevante te kiezen. Er werden ruim 3800 ingevulde formulieren geretourneerd. Gouda had op 1 januari 2002 een totaal aantal inwoners van 71.687.¹⁸ Dat betekent dat 5,3% van de totale bevolking van Gouda de enquête heeft ingevuld.¹⁹ Daarmee is de tweede fase in zoverre succesvol te noemen dat men erin geslaagd is de bevolking te raadplegen bij de totstandkoming van de regels. Echter, de respons is dermate laag dat niet gesproken kan worden van een 'breed gedragen' set van regels. Er valt een en ander af te dingen op de manier van verspreiden van de enquête. Er zijn gevallen bekend van mensen die de mailing aanzagen voor een reclameboodschap en dus niet de moeite hebben genomen om de enquête te retourneren.

Het vaststellen van stadsregels (fase 3)

De derde fase bestond uit het communiceren met de Goudse burgers over de resultaten van de enquête en het goedkeuren van de regels door de raad. De communicatie met burgers bestond uit de reactiemogelijkheid die hen werd geboden op het enquêteformulier bij het kiezen van de stadsregels en een forum op de website van het project. Ook de media gaven veel aandacht aan het project dat toevallig samenviel met de landelijke brede aandacht voor het 'normen-en-waardendebat'. De communicatie vanuit de gemeente richting burgers is dus vrij omvangrijk geweest, maar de communicatie van burgers richting overheid rond het vaststellen van de regels was relatief mager. Nergens blijkt dat zij massaal, noch dat zij in beduidende mate, hebben gereageerd op de 10 regels die uit de enquête naar voren kwamen.

In de raadsvergadering van oktober 2002 heeft de gemeenteraad van Gouda besloten de ontwikkelde 10 Gouden Stadsregels vast te stellen als mores voor de stad. Tegelijkertijd gaf zij de aftrap van de implementatiefase door voor te stellen een stedelijk campagnevoorbereidingsteam te formeren met als taak een implementatieplan te ontwikkelen.

¹⁷ Deze 35 regels zijn gekozen naar aanleiding van een inventarisatie onder het Goudse maatschappelijke middenveld.

¹⁸ volgens de kerngegevens van de gemeente Gouda zoals gepubliceerd op de website van de gemeente www.gouda.nl

¹⁹ Per 1 januari 2002 was 75% van de Goudse bevolking 20 jaar of ouder. Als we ervan uitgaan dat alleen mensen van 18 jaar en ouder de enquête ingevuld hebben, kunnen we zeggen dat 7% van de Gouwenars ouder dan 19 jaar de enquête heeft ingevuld.

3.3 De implementatie van de Gouden Stadsregels (fase 4)

10 regels en 4 campagnes

Met de 10 regels die door de Gouvenaars zijn uitgekozen via de enquête, gaat het project het campagnejaar in. Deze fase van het project, ook wel implementatiefase genoemd, bestaat uit vier opeenvolgende campagnes met elk hun eigen thema en bijbehorende regels. De campagnes duren elk gemiddeld drie maanden en werden gehouden tussen april 2003 en juli 2004. In de beginperiode ligt de nadruk op het bekendmaken van de regels en het bijbehorende gedrag en in de loop van het jaar wordt de aandacht langzaamaan verlegd naar 'waarden en ontmoeting'. Daarnaast heeft het project een ontwikkelingslijn, waarbij tijdens de eerste campagne de gemeente Gouda meer sturend, organiserend en initiërend aanwezig is, en waarbij tijdens de laatste campagne de nadruk wordt gelegd op initiatieven vanuit de Goudse samenleving zelf, waarin het de bedoeling is dat de initiator een minimale rol speelt. Uiteindelijk is het project 'van de Gouvenaars' en blijft er voor de gemeente enkel een faciliterende en ondersteunende rol over. Het motto dat de vier deelcampagnes verbindt is: Gouda schoner, veiliger en aangenamer.

Deelcampagne 1 (april - juni 2003)

'Schoon en opgeruimd':

- Regel: Ruim je afval zelf op
- Regel: Wat je stuk maakt, moet je zelf betalen
- ⇒ Doel: De stadsregels, kennen, herkennen en erkennen

Deelcampagne 2 (september – november 2003)

'Veilig samen leven':

- Regel: Gebruik geen geweld
- Regel: Hardrijden is bloedlink, dus doe normaal
- Regel: Intimiderend rondhangen is asociaal
- ⇒ Doel: Elkaar op de regels durven aanspreken, leren aanspreken, verantwoordelijkheid nemen

Deelcampagne 3 (december 2003 – maart 2004)

'Iedereen is verantwoordelijk':

- Regel: Ouders voeden zelf hun kinderen op
- Regel: Spreek Nederlands, dan begrijpen wij elkaar
- ⇒ Doel: Elkaars waarden leren kennen, verschillen en overeenkomsten gaan zien, verbindende waarden zoeken tussen bevolkingsgroepen

Deelcampagne 4 (april – juni 2004)

'Respect voor elkaar':

- Regel: Respecteer elkaar altijd
- Regel: Pest, plaag en discrimineer niet
- Regel: Agenten zijn er voor ons allemaal, respecteer ze
- ⇒ Doel: Elkaar respecteren, ondanks verschillende waarden en normen

Structuur en organisatie

Uitgangspunt van het Goudse stadsregelproject is, dat het een project is van de burgers en organisaties in de stad Gouda. Zij zijn degenen die de agenda van de activiteiten bepalen. De gemeente is vooral een ondersteuner, een verlener van faciliteiten en bij vlagen een initiator. Daarnaast vervult de gemeente, via haar uitvoerende diensten, een voorbeeldrol waar het gaat om het naleven van de regels.

Er is een kernteam vanuit de gemeente opgezet dat het stadsregelproject leidt. Het kernteam bestaat uit een projectleider, een communicatieadviseur, stagiaires (bestuurskunde en communicatie) en een extern communicatieadviseur.

Het projectsecretariaat tijdens het campagnejaar bestaat uit een projectleider en een communicatieadviseur (beiden parttime), en twee of drie fulltime, elkaar afwisselende, stagiaires bestuurskunde of communicatie. Het projectsecretariaat is het eerste aanspreekpunt voor iedereen die iets wil organiseren rond de stadsregels of informatie over het project wil ontvangen. Tot haar kerntaken behoren de ondersteuning bij de organisatie van activiteiten, het voorbereiden en verslagleggen van vergaderingen en bijeenkomsten en het verspreiden en opstellen van promotiemateriaal. De stagiaires verrichten het merendeel van het dagelijkse werk.

Ongeveer tachtig inwoners van de Gemeente Gouda denken mee met, en helpen bij, de uitvoering van het stadsregelproject. Zij vormen de initiatiefgroep. Tijdens plenaire bijeenkomsten die ongeveer vijf keer per jaar plaatsvinden komt deze groep bijeen. Daar wordt gesproken over de voortgang van het project en worden nieuwe ideeën bedacht voor de uitvoering. Mede vanuit deze initiatiefgroep worden er bij de start van het jaar vier werkgroepen gevormd die activiteiten bedenken, organiseren en stimuleren rond vier aandachtsgebieden: de werkgroep activiteiten, de werkgroep ontmoetingen, de werkgroep publiciteit en de werkgroep website. De aansturing van de initiatiefgroep gebeurt door het kernteam.

Ondanks deze organisatiestructuur die sterk geworteld is in de Goudse samenleving, blijkt dat bepaalde groepen in dit stadium niet betrokken zijn geraakt bij het project. Zo geeft een communicatiemedewerker van een Goudse moskee aan dat de moskee veel meer aan het begin van het project erbij betrokken had kunnen worden en ziet de communicatiemedewerker het feit dat dit niet gebeurd is, als een gemiste kans. Ook het Marokkaans Platform Gouda wijst op deze 'gemiste kans'. Volgens hen had het stadsregelproject actief de stap moeten maken naar de moskeeën bij aanvang van het project, om de Marokkaanse gemeenschap echt te kunnen bereiken.

Er is gebleken dat het belangrijk is actief aandacht te besteden aan het benaderen van maatschappelijke actoren om hen tot activiteiten over te halen. Een vertegenwoordiger van de Samenwerkende Ondernemersverenigingen Gouda merkte op: "Je moet er veel tijd in steken om winkeliers enthousiast te

maken. Ze hebben een persoonlijke benadering nodig". Ook anderen geven te kennen dat ze best mee hadden willen doen met activiteiten als ze actief benaderd waren door de gemeente. Hierbij valt te denken aan het bedrijfsleven. Gezien het feit dat grote bedrijven in toenemende mate geïnteresseerd zijn in het laten zien van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, ook op lokaal niveau, is dit wellicht een aanknopingspunt voor de stadsregels. Het was voor veel maatschappelijke instellingen moeilijk te begrijpen dat er tijdens het stadsregelproject werd bezuinigd op welzijnsactiviteiten vanuit de gemeente. Zo moest het Centrum Buitenlandse Vrouwen het deelnemen aan het stadsregelproject mede om die reden beperken tot slechts enkele activiteiten. Dit is op zijn minst een tegenstrijdige beweging te noemen.

Ontwikkelingsperspectief en aanpak

De filosofie achter de methodiek is als volgt samen te vatten: gaandeweg aansluiten bij wat er in de Goudse samenleving aan beweging ontstaat en per campagne bekijken waar men als gemeente zaken kan initiëren en faciliteren. Ideeën, activiteiten en de participatie vanuit de Goudse samenleving groeien met de tijd. De projectorganisatie dient daarop toegesneden te zijn:

"Het project vraagt een dynamische projectorganisatie, een strakke (ook bestuurlijke) regie, een breed ambtelijk draagvlak, ruimte voor een activiteitenplan dat 'al werkende weg' tot stand komt, waarbij het budget voor burgerinitiatieven tijdens de voortgang van het project kan worden bijgesteld."
(Nota aan Burgemeester en Wethouders d.d. 18-02-2003)

Het project Stadsregels is niet opgezet volgens een vooraf bepaald ontwerp, maar geeft ruimte voor ontwerp van het project tijdens de ontwikkeling. De inzichten die tijdens dat proces ontstaan, kunnen dan richting geven aan de aanpak en structuur van het verloop. Dit omdat het aantal onzekere beïnvloedingsfactoren bij het project erg groot is. De gemeente beschikt over beperkte capaciteit en financiën, een scherpe afbakening is onmogelijk omdat er nauw wordt samengewerkt met lopende initiatieven en reguliere taken, de realisatie is afhankelijk van de wensen en beschikbaarheid van stedelijke groeperingen en er is van tevoren geen helder zicht op aanvullende budgetten die eventueel beschikbaar zouden kunnen zijn. Kortom, het project kon niet in alle facetten van tevoren gepland worden.

Voor aanvang van het campagnejaar is er wel een aantal concrete activiteiten benoemd die integraal onderdeel van de campagnes zouden gaan uitmaken, zoals het onderhouden van de website en het verspreiden van posters en flyers. De sturing vooraf betreft echter met name de procesgang van het campagnejaar en niet de invulling in concrete activiteiten. De belangrijkste procesmatige afspraken die de gemeente Gouda voor aanvang heeft gemaakt betreffen het vaststellen van de vier campagnes (inhoud, thematiek en duur), het vaststellen van de projectstructuur en de overlegvormen en de afspraken die zijn vastgelegd in het communicatieplan.

Het project Gouden Stadsregels hoopt een dynamiek op gang te brengen binnen de Goudse samenleving waardoor de stadsregels een integraal onderdeel van de samenleving gaan vormen. Het was vanaf het begin de bedoeling dat instanties en burgers zich de regels eigen zouden gaan maken en activiteiten zouden gaan ontplooiën. Er waren echter wel enkele criteria aangelegd waaraan een stadsregelactiviteit moet voldoen (zie onderstaand kader)

Criteria voor activiteiten in het kader van de Gouden Stadsregels:

- Bewustwording bevorderen onder burgers rond stadsregels of waarden en normen.
 - De activiteiten moeten gekozen zijn door een of meerdere stedelijke groeperingen en/of burgers.
 - De activiteiten moeten uitgevoerd worden door stedelijke groeperingen en/of burgers.
 - Indien gewenst en haalbaar kan de actie gefaciliteerd worden door de gemeentelijke ondersteuningsgroep.
 - Indien gewenst en haalbaar kunnen eventuele kosten uit aanvullende subsidiëring of sponsoring verkregen worden.
 - De prioriteit in ondersteuning ligt bij de specifiek op stadsregels te ontwikkelen activiteiten en activiteiten die de samenleving van Gouda in zijn geheel ten goede komen.
-

Het stedelijke karakter van het project komt tot uitdrukking in de projectactiviteiten en de wijze waarop die tot stand zijn gekomen. Zij zijn geënt op de prioriteiten, activiteiten en initiatieven van de bij het project betrokken burgers en organisaties. Vanuit de gemeente was het vanaf het allereerste begin een voorwaarde dat de stadsregels worden afgestemd op, of geïntegreerd in, activiteiten van gemeentelijke diensten en gesubsidieerde

instellingen. Daarbij wordt van betrokken organisaties en diensten een pro-actieve houding gevraagd. Een voorbeeld is de vuilophaaldienst in relatie tot de regel 'ruim je eigen afval op'. Waar van burgers gevraagd wordt deze regel na te leven, dient de gemeente de eigen ophaaldienst zo te laten fungeren dat het vuilnis op tijd wordt opgehaald en de vuilnisbakken op straat niet uitpuilen.

Communicatie en activiteiten

Binnen het project wordt door communicatie en door het organiseren en faciliteren van activiteiten gewerkt aan het implementeren van de Gouden Stadsregels. In de doelstelling staat het leren kennen, herkennen en erkennen van de regels door de Goudse bevolking centraal. 'Kennen' staat voor het bekend zijn met de regels, het 'weten' dat ze bestaan. 'Herkennen' staat voor het zich kunnen vinden in de regels, het ermee eens zijn. 'Erkennen' staat voor het daadwerkelijk actie ondernemen wat betreft naleving van de regels. (De resultaten van het project wat betreft het kennen, herkennen en erkennen van de regels komen in hoofdstuk 4 aan de orde). Deze doelen zijn te bereiken door actief in te zetten op communicatie en het organiseren van activiteiten.

De communicatie binnen en buiten het project is van cruciaal belang. In een communicatieplan was een en ander daarom tevoren vastgelegd. Zo werd bepaald dat de doelgroep van het project alle inwoners van Gouda waren. Het moest een project van en voor burgers worden dat in de hele stad gedragen zou worden. En men stelde voorop dat investeringen op het gebied van betrokkenheid van het middenveld belangrijker zijn dan 'gelikte presentaties' opabri's. Het moest een hip en humoristisch campagnejaar worden, lichtheid en humor zullen bijdragen aan de acceptatie, zo was de verwachting.

Belangrijke communicatiekanalen die het project tot zijn beschikking had waren posters, briefkaarten, flyers, lespakketten, een eigen website²⁰, een regelmatig uit te brengen nieuwsbrief, publiciteit via de (lokale) pers (kranten en radio) en de persoonlijke contacten met mensen in de Goudse samenleving. Met name de communicatie tussen het projectsecretariaat en het Goudse maatschappelijk middenveld achtte men van groot belang, aangezien het middenveld als drager van het project wordt

²⁰ www.goudenstadsregels.nl

gezien na afloop van het implementatiejaar. (We komen daar in hoofdstuk 4 op terug wanneer we de rol van het maatschappelijk middenveld behandelen).

In het communicatieplan werd voorgesteld om enige regels in het Arabisch en Turks te vertalen. Dit komt nogal paradoxaal over. Zo werd de regel 'Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar allemaal' via Arabische folders verspreid.

Wat opvalt aan de reacties van Gouwenaars is de variatie in communicatiekanalen waarlangs men kennis heeft genomen van de regels. Veel mensen noemen de lokale krant of het huis-aan-huisblad, anderen noemen de posters en de borden op straat, de lessen op school, de bibliotheek, de kerk en veel mensen noemen de startenquête 'Kies de 10 gouden regels van Gouda!' uit 2002 als eerste kennismaking met de stadsregels. Het is positief dat mensen deze diverse kanalen noemen, het geeft aan dat het inzetten op meerdere communicatielijnen zijn vruchten heeft afgeworpen.

De gemeente Gouda investeert gedurende het project sterk in de communicatie omtrent de stadsregels richting andere gemeenten. Zij wil graag alle opgedane ervaringen met anderen delen. Zo organiseerde zij een stadsregelcongres waarop vele vertegenwoordigers van gemeenten aanwezig waren en stelt zij alle informatie met betrekking tot de Goudse ervaring met stadsregels beschikbaar via een cd-rom met bijbehorende handleiding.

Er zijn gedurende het campagnejaar veel activiteiten georganiseerd in het kader van de Gouden Stadsregels.²¹

In onderstaande kaders staat per campagne een aantal voorbeelden genoemd van activiteiten, om een indruk te geven van het scala aan stadsregelactiviteiten.

²¹ Voor een volledig overzicht van de activiteiten verwijzen we naar de handleiding Gouden Stadsregels en de bijbehorende cd-rom.

Deelcampagne 1 'Schoon en opgeruimd'

- De stukgooikraam: Gouwenaars werden voor één keer uitgenodigd expres iets kapot te gooien, maar wel tegen een kleine vergoeding. Als je iets stukmaakt, moet je hier immers zelf voor opdraaien!
- De schoonmaakestafette: Het project moet kinderen in de basisschoolleeftijd meer bewust maken van de schade die onder meer rondslingerende snoeppapiertjes kunnen veroorzaken. De leerling die het meeste afval bijeen veegt, krijgt een prijs.

Deelcampagne 2 'Veilig samen leven'

- Themaweek: Aanspreken op ongewenst gedrag, hoe doe je dat? van de Stichting Welzijn Gouda i.s.m. het project Gouden Stadsregels. Hierin worden onder andere een discussie over huiselijk geweld met Marokkaanse vaders en themamiddagen voor kinderen en vrouwen in de Goudse buurthuizen georganiseerd.
- Posterwedstrijd: Bureau HALT gaat langs een groot aantal basisscholen in Gouda met de vandalismebus en geeft lessen tegen vandalisme. HALT maakt de kinderen bekend met de posterwedstrijd van de gemeente Gouda en vraagt ze een poster te maken waarin ze hun mening over vandalisme geven.
- Onthulling van speciale verkeersborden in een buurt waar te hard wordt gereden op de woonerven. Hierop staan de foto's van alle kinderen uit de wijk afgebeeld.

Deelcampagne 3 'Iedereen is verantwoordelijk'

- Gilde samenspraak. Dit is een vrijwilligersproject waarbij een anderstalige en een Nederlander samenkomen in de huiskamer om te praten over alledaagse onderwerpen. De anderstalige oefent zo de Nederlandse taal en raakt beter bekend met de Nederlandse samenleving.
- Adoptie van de stadsregel 'Ouders voeden zelf hun kinderen op' door de Goudse fractie van GroenLinks met als motivatie dat het de taak is van het stadsbestuur om te zorgen voor een goed pedagogisch klimaat in de stad.

Deelcampagne 4 'Respect voor elkaar'

- De posters met de slogan '71.523 Gouwenaars wensen respect voor 71.523 Gouwenaars' geniet grote bekendheid onder de Gouwenaars.
- Het stadsregelboekje wordt uitgereikt aan een actieve vrijwilligester in de werkgroep ouderen van het wijkteam Gouda Noord, die ouderen met raad en daad bijstaat.

Voor een uitgebreid overzicht van de activiteiten verwijzen we naar de cd-rom Gouden Stadsregels. De aanpak, die gekenmerkt werd door het organiseren van tal van activiteiten, werkt enthousiasmerend en aanstekelijk. Het geeft de burgers en organisaties de ruimte om dingen op te pakken. Dit participatieve karakter van het project spreekt Goudse burgers over het algemeen aan en wordt als vernieuwend ervaren. Ook al lijkt het vanuit het perspectief van de buitenstaander soms tot een 'projectencarroussel' te verworden, bij nadere beschouwing blijkt elke activiteit voor diegenen die eraan deelnemen een steentje bij te dragen aan het verruimen van het bewustzijn rond normen en waarden.

3.4 Resultaat, overdracht en het levend houden van de Gouden regels

"Voor mij is het project geslaagd als burgers de regels uit mijn handen trekken en de activiteiten daaromheen zelf gaan doen en mij niet nodig hebben."
(projectleider Gouden Stadsregels)

In deze, persoonlijke, doelstelling van de projectleider is het project ten dele geslaagd. Vele burgers en organisaties zijn enthousiast aan de slag gegaan en trekken zich de thematiek van de stadsregels aan. Echter, een reële betrokkenheid, in de vorm van plannen en toezeggingen voor toekomstige en structurele activiteiten komt slechts mondjesmaat uit de verf.

De gemeente Gouda wilde in de implementatiefase van de stadsregels zoveel mogelijk organisaties en burgers erbij betrekken om op die manier het draagvlak binnen de Goudse samenleving voor stadsregels te vergroten. Er is een initiatiefgroep in het leven geroepen waaraan vele Goudse organisaties hun medewerking verlenen en de regels zijn in samenspraak met het middenveld tot stand gekomen. Het project Gouden Stadsregels zoekt de samenwerking met organisaties die zich inspannen voor ontmoeting tussen verschillende groepen in de samenleving en biedt hen een gemeenschappelijk podium op basis van gedeelde thematiek. Echter, bepaalde groepen in de samenleving zijn ondanks herhaalde pogingen niet, of onvoldoende, bereikt. Om, bijvoorbeeld, de Marokkaanse gemeenschap daadwerkelijk te kunnen betrekken bij activiteiten, spelen zelforganisaties een cruciale rol. Zij vormen de brug tussen gemeente en de eigen achterban. En juist deze organisaties waren niet van meet af aan betrokken bij het project; een gemiste kans. De meerwaarde die de deelnemende organisaties in het middenveld ontlenu aan het stadsregelproject is een betere zichtbaarheid van eigen activiteiten. Het 'label' van de Gouden Stadsregels vergroot de attentiewaarde. Daarnaast vormen de inhoudelijke ondersteuning, het meedenken, het netwerken en de praktische ondersteuning in de voorbereiding, ook een stimulerende factor voor hen om deel te nemen. Organisatoren van activiteiten kunnen rekenen op een bijdrage in de kosten van de activiteit vanuit het project Gouden Stadsregels.

Het campagnejaar van de Gouden Stadsregels werd in juni 2004 feestelijk afgesloten met een stadsregeltalkshow in het centrum van Gouda. Betekent dit ook het einde van de Gouden Stadsregels? Allerm minst, er zijn allerlei ideeën omtrent hoe de regels integraal onderdeel kunnen vormen van de Goudse samenleving. Burgemeester Cornelis van Gouda zegt hierover:

“Het project moet overgedragen worden: over de snelheid waarmee dat gedaan moet worden is te discussiëren. De gemeente is vooral motor, met de toegenomen mondigheid van burgers zie je dat burgers dit kunnen overnemen.

De overdracht betekent overigens niet het einde van de betrokkenheid van de gemeente. Gezien de investeringen voelt de gemeente zich moreel verantwoordelijk voor de voortgang van het project. Er blijft na afloop een functionaris belast met onderhoud en nazorg."

De samenwerking met Goudse organisaties en instellingen is een belangrijke, zo niet essentiële, factor voor het voortbestaan van de Gouden Stadsregels in de toekomst. Zij zijn degenen die het project een gezicht kunnen blijven geven richting de Gouvenaars door bij hun activiteiten te blijven appelleren aan de regels.

4 Burgers, middenveld en gemeente: evaluatie vanuit drie perspectieven

4.1 Kennen, herkennen en erkennen

Binnen het project Gouden Stadsregels staat het kennen, herkennen en erkennen van de tien gekozen regels centraal. Het resultaat daarvan moet zijn dat Goudse burgers en organisaties elkaar gaan aanspreken op de regels en nieuwe maatschappelijke verbanden realiseren. De onderliggende gedachte is dat de Gouden Stadsregels en de activiteiten die in het kader daarvan plaatsvinden, de sfeer van angst, onverschilligheid en afzijdigheid zullen doorbreken en dat Gouda als schoner, veiliger en aangenamer zal worden ervaren. In dit hoofdstuk zullen we kijken in hoeverre het project Gouden Stadsregels erin geslaagd is deze doelstellingen te bereiken.

We maken onderscheid tussen drie partijen die een belangrijke rol spelen binnen het project, namelijk: de Goudse burgers, het Goudse maatschappelijk middenveld en de gemeente Gouda. We zullen bekijken of, en in hoeverre, de boodschap van de Gouden Stadsregels bij hen is overgekomen en overgenomen.

Allereerst staan in paragraaf 4.2 de Goudse burgers centraal. Daaronder verstaan we alle inwoners van Gouda en mensen die een speciale binding met Gouda hebben omdat ze bijvoorbeeld naar school gaan in Gouda of er werken. De gegevens voor deze paragraaf zijn afkomstig van de enquête Buurtsignalering van de

Gemeente Gouda en daarnaast uit twee peilingen onder Goudse burgers via korte straatinterviews aangevuld met diverse uitgebreidere interviews met Goudse burgers (allen uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut). De enquête Buurtsignalering Gouda is in maart 2003 afgenomen, de straatinterviews zijn gehouden in december 2003 en in juni 2004 en de andere interviews zijn verspreid over het campagnejaar 2003- 2004 gehouden. Bij de straatinterviews zijn in totaal 33 en 30 Gouwe-naars bevraagd. Alhoewel dit zeer kleine aantallen zijn en de uitkomsten niet representatief geacht kunnen worden voor alle inwoners van Gouda, is wel gelet op een evenwichtige vertegenwoordiging qua leeftijd en geslacht van de respondenten (zie bijlage 1). Tezamen geven deze bronnen een goede indicatie van het oordeel van burgers over de stadsregels.

Het maatschappelijk middenveld komt in paragraaf 4.3 aan de orde. Daaronder verstaan we “het geheel van organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en niet op familiale of primaire banden berusten; zowel de professionele als vrijwillige dienstverlenende organisaties”.²² Specifieke aandacht zal besteed worden aan de rol van het welzijnswerk. Voor deze paragraaf putten we uit informatie die representanten van het maatschappelijk middenveld ons tijdens het campagnejaar van de Gouden Stadsregels hebben gegeven via telefonische dan wel face-to-face interviews. Zo is er, onder meer, gesproken met mensen uit het welzijnswerk, buurtwerk, belangenbehartigers, vertegenwoordigers van religieuze stromingen en ter aanvulling ook met representanten van de Goudse middenstand. (Een overzicht van respondenten is te vinden in bijlage 2).

Tot slot nemen we in paragraaf 4.4 de Gemeente Gouda onder de loep als initiator van het project Gouden Stadsregels. Zij neemt het voortouw en wil in die hoedanigheid het goede voorbeeld geven. In deze paragraaf komen vertegenwoordigers van de gemeente en de politie aan het woord over de stadsregels.

| ²² Thesaurus NIZW.

4.2 Burgers

Kennen

In de enquête Buurtsignalering is de Goudse burgers gevraagd naar hun bekendheid met de Gouden Stadsregels.

Bent u bekend met, of heeft u wel eens gehoord van de Gouden Stadsregels?

	Aantal (N)	Aantal %
Ja	982	77
Nee	299	23
Totaal	1281	100

Bron: Enquête buurtsignalering Maart 2003

Uit de tabel blijkt dat maar liefst 77% van de mensen in maart 2003 reeds gehoord heeft van de Gouden Stadsregels. Over een mogelijke toename van de bekendheid geven de straatinterviews die halverwege en bijna aan het eind van het campagnejaar zijn gehouden een indicatie. Hieruit komt naar voren dat de bekendheid met de regels gedurende het campagnejaar niet aanzienlijk is gestegen.

Bent u bekend met, of heeft u wel eens gehoord van de Gouden Stadsregels?

	Straatinterviews December 2003		Straatinterviews Juni 2004	
	Aantal N)	Aantal %	Aantal (N)	Aantal %
Ja, niet actief betrokken	25	75,8	21	70,0
Ja, wel actief betrokken	3	9,1	3	10,0
Nee	5	15,2	6	20,0
Totaal	33	100	30	100

Nog steeds is in juni 2004 bijna een vijfde van de respondenten niet bekend met het project. Zij geven aan nog nooit van de Gouden Stadsregels gehoord te hebben en niet bekend te zijn met de posters of het logo van het project. Daarmee kunnen we concluderen dat de bekendheid van de regels vanaf de start van het project aanzienlijk is, rond driekwart van de burgers kent het project, maar dat de bekendheid gedurende het campagnejaar niet opmerkelijk is gestegen.

Tijdens de straatinterviews werd aan de mensen gevraagd of zij weten wat het project precies inhoudt en wat het doel ervan is. De meeste mensen noemden:

“Hoe je je dient te gedragen”

“Normen en waarden”

“Anderen aanspreken op hun gedrag”

“Een schoon en leefbaar Gouda”

“Stadsregels zijn er om orde en netheid te brengen en te handhaven”

“Deze regels zijn er om het leven van iedereen aangenaam te maken”

“Dat iedereen normaal met elkaar omgaat”.

Ook zaken als minder criminaliteit en een veiliger Gouda zijn genoemd, naast het meer begrip hebben voor elkaar en respect hebben voor anderen.

In december 2003 kan bijna driekwart van de bevroagden één of meerdere stadsregels uit het hoofd opnoemen, al is het niet altijd in de exacte bewoordingen waarin de regels zijn opgesteld en naar buiten zijn gebracht. In juni 2004 kan iets meer dan de helft van de bevroagden één of meerdere stadsregels opnoemen.

Opmerkelijk is dat ‘Schoonhouden, geen rommel maken’ het meest wordt genoemd en daarnaast vaak: ‘Spreek Nederlands’. Blijkbaar heeft de eerste campagne een grote (en goede) impact gehad op de burgers en is van de derde campagne ‘Iedereen is verantwoordelijk’ met name de regel ‘Spreek Nederlands, dan begrijpen wij elkaar’ blijven hangen.

Wat opvalt aan de reacties van de mensen tijdens de straatinterviews is de grote variatie aan communicatiekanalen waarlangs men kennis heeft genomen van de stadsregels. De lokale krant of het huis-aan-huisblad wordt genoemd, naast de posters en de borden op straat, de lessen op school, de bibliotheek, de kerk en veel mensen noemen de startenquête ‘Kies de 10 gouden regels van Gouda!’ uit 2002 als hun eerste kennismaking met de stadsregels. Het is positief dat mensen deze diverse kanalen noemen, het geeft aan dat het inzetten van meerdere communicatielijnen zijn vruchten heeft afgeworpen.

Herkennen

Tijdens de straatinterviews is aan de mensen gevraagd of de tien stadsregels hen persoonlijk aanspreken. Beide metingen laten zien dat een behoorlijk ruime meerderheid (ongeveer 80%) deze vraag met ‘ja’ beantwoordt.

Spreeken de stadsregels u aan?

	Straatinterviews december 2003		Straatinterviews juni 2004	
	Aantal (N)	Aantal %	Aantal (N)	Aantal %
Ja	27	81.8	25	83.3
Ja gedeeltelijk	2	6.1	3	10.0
Nee, nauwelijks of niet	4	12.1	2	6.7
Totaal	33	100	30	100

Ten tijde van de Enquête Buurtsignalering gaf 70% aan de regels 'aansprekend' te vinden (zie onderstaande tabel). We kunnen daarmee concluderen dat de regels vanuit inhoudelijk perspectief door de meerderheid van de Gouvenaars onderschreven worden.

Spreeken de stadsregels u aan?

	Aantal (N)	Aantal %
Ja, volledig	267	27
Ja, gedeeltelijk	417	43
Nee, nauwelijks	178	18
Nee, geheel niet	71	7
Geen oordeel	48	5
Totaal	981	100

Bron: Enquête buurtsignalering maart 2003

Aan de mensen die op straat geïnterviewd zijn, is gevraagd de voor hen belangrijkste regels op te noemen. In december 2003 worden de regels 'Wat je stuk maakt, moet je zelf betalen' en

'Gebruik geen geweld' het vaakst aangemerkt als belangrijke regels. In juni 2004 waren dit 'Gebruik geen geweld' en 'Respecteer elkaar altijd'. Hier is opnieuw een samenhang te zien met de recent gehouden campagnes rond deze thematiek.

Welke regel(s) vindt u belangrijk?

	Aantal keren dat betreffende regel is genoemd	
	Straatinterviews december 2003 (n=33)	Straatinterviews juni 2004 (n=30)
Wat je stuk maakt, moet je zelf betalen	15	5
Gebruik geen geweld	15	13
Ruim je afval zelf op	12	8
Intimiderend rondhangen is asociaal	11	6
Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar	8	6
Respecteer elkaar altijd	13	12
Hard rijden is bloedlink, dus doe normaal	14	6
Ouders voeden hun kinderen zelf op	10	6
Pest, plaag en discrimineer niet	14	9
Agenten zijn er voor ons allemaal, respect graag	9	4

De drie regels 'Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar', 'Intimiderend rondhangen is asociaal' en 'Ouders voeden hun kinderen zelf op' werden door velen als minder vanzelfsprekend aangemerkt. Argumenten daarvoor luiden als volgt:

"Als je geen Nederlands kan praten is dat moeilijk"

"Ik snap het wel maar je mag je moedertaal toch spreken?"

"Wanneer is er sprake van intimiderend rondhangen? Die regel is moeilijk toe te passen."

Een respondent merkte op dat er naast de ouders ook andere instanties zijn die ouders kunnen helpen met de opvoeding van de kinderen. De regel 'Agenten zijn er voor ons allemaal, respect graag' roept bij sommigen enige weerstand op. Zo is een respondent van mening dat het uit de hand lopen van de veiligheidssituatie in Gouda juist aan het onvoldoende optreden van de politie te wijten is en deze vindt het daarom vreemd dat er dan nu specifiek voor de politie respect wordt gevraagd. De op straat geïnterviewde mensen vonden het spectrum van de tien regels vrij compleet. Maar als zij een regel zouden mogen toevoegen, noemden een aantal mensen de volgende mogelijkheden: "Burengeschillen gezamenlijk oplossen", "Geen ruzie op straat", en een regel die uitgaat van het positieve: "Iedereen is gelijk, laat elkaar in waarde". Daarnaast worden ook genoemd "niet dronken rijden", "Niet stelen en niet zakkenrollen" en "tolerant zijn". Op de vraag wat men ervan vindt dat er aandacht wordt besteed aan stadsregels antwoordt bijna drievierde deel van de respondenten met "goed", "prima" of "belangrijk". Hiervan zijn er een paar die opmerken dat ze nu nog weinig van de effecten van de stadsregels merken:

"Het is een prima project, maar nu het effect nog"

"Goed dat er aandacht aan wordt besteed, maar in hoeverre het uitpakt weet ik nog niet".

Een aantal personen merkt op dat het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn dat er stadsregels ingesteld worden: "Het is eigenlijk een normale zaak. Daar moeten geen regels voor nodig zijn." Slechts een tiende deel is ronduit pessimistisch en uit dat als volgt:

"Zonde van het geld, want de mensen reageren er niet op"

"Het is geldverspilling, want het helpt niet"

"In een eerder stadium de problemen aanpakken was beter geweest"

"Erg overdreven"

"De normale mensen houden zich er wel aan, maar voor hen is het niet bedoeld".

Al met al kunnen we concluderen dat de regels vrijwel unaniem onderschreven worden door de Goudse burgers. "De regels zijn allemaal zo vanzelfsprekend" is een veelgehoorde reactie. Wel worden er veel kanttekeningen gemaakt door burgers waar het de exacte inhoudelijke invulling betreft, en zoals gezegd kan een

viertal regels niet op een breed draagvlak rekenen. Een enkeling is ronduit negatief over het project en noemt het geldverspilling, mede omdat men kanttekeningen plaatst bij het verwachte effect van een stadsregelproject. Over het algemeen vindt men het belangrijk dat er aandacht voor is, maar denkt men dat het weinig verschil zal maken voor het daadwerkelijke gedrag van mensen. (zie ook onder het kopje 'Effecten en neveneffecten').

Erkennen

Als we kijken naar de praktijk van het handhaven van de regels door Gouvenaars valt op dat door de respondenten op straat relatief veel geklaagd wordt over het niet gewenste of asociale gedrag van anderen, terwijl men zegt zich zelf wél aan de regels te houden. Een enkeling geeft aan dat hij of zij de betreffende persoon aanspreekt op ongewenst gedrag. Echter, dit is vaak niet naar aanleiding van een van de stadsregels maar naar aanleiding van gedrag dat men persoonlijk niet passend vindt. De link met de stadsregels wordt daarbij niet gelegd.

Het merendeel van de mensen geeft aan niets te zeggen van ongewenst gedrag van anderen uit angst voor een negatieve reactie. Men wil 'geen gedonder' en heeft niet de behoefte een 'moraalridder' te zijn richting anderen. In de tweede ronde straatinterviews is de voorbijgangers gevraagd of zij vinden dat Gouvenaars in zijn algemeenheid elkaar aanspreken op de regels.

Sprekten Gouvenaars elkaar aan op de stadsregels?

Straatinterviews december 2003		
	Aantal (N)	Aantal %
Ja	4	13.3
Nee	18	60
Weet niet	7	23.3
Geen antwoord	1	3.3
Totaal	30	100

Meer dan de helft van de mensen antwoordt daarop met nee, en een kleine tien procent antwoordt met ja, waarbij zij opmerken:

"Maar als je de verkeerde treft dan krijg je rancune."

"Waarom zou je, dan heb je zelf een probleem" en

"Je krijgt het terug naar je hoofd via een lullig antwoord bijvoorbeeld"

Door de mensen op straat wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen het spreken over normen en waarden en gewenst en ongewenst gedrag in het algemeen en de Gouden Stadsregels op zich. Bij het signaleren van ongewenst gedrag, springen niet als eerste de stadsregels in herinnering maar gaat men af op de eigen waarneming en eigen normen en waarden. Op basis daarvan beoordeelt men of men het gedrag passend vindt of niet. Ze hebben wel een mening over het gedrag van medeburgers dat wel of niet getolereerd dient te worden. In die zin kunnen we stellen dat mensen het belangrijk vinden dat er aandacht is voor normen en waarden, maar dat het stadsregelproject als zodanig niet direct het eerste herkenningspunt is daarvoor. Men valt allereerst terug op de eigen normen en waarden en eigen noties omtrent 'wat wel en niet kan'.

De daadwerkelijke betrokkenheid van burgers bij het project Gouden Stadsregels is noch hoog, noch laag te noemen. Uit de Enquête Buurtsignalering blijkt dat vier procent van de respondenten (54 personen) actief betrokken is (geweest) bij de uitvoering van het project Gouden Stadsregels. Tijdens de straatinterviews kwamen er drie actievelingen voor bij de respondenten. Zo was er een politieagent die vertelde dat hij via de stadsregels meer gezag krijgt en mensen beter kan aanspreken op hun gedrag. En een actieve wijkbewoonster vertelde dat aanspreken van medeburgers ook op een positieve wijze kan. Als wijkbewoner kun je hangjongeren bij het voorbijlopen groeten bijvoorbeeld, dat zet een positieve spiraal in werking. Echter, minder dan een kwart van de mensen op straat geeft aan bereid te zijn om aan een actie van de Gouden Stadsregels mee te doen. De actiebereidheid wat betreft stadsregels onder burgers is daarmee relatief laag te noemen.

Effecten en neveneffecten

In de Enquête Buurtsignalering is aan de respondenten gevraagd of zij denken dat de stadsregels effect hebben. Slechts tien procent beantwoordde deze vraag positief en bijna de helft denkt dat een dergelijk project geen effect zal sorteren.

Denkt u dat de stadsregels effect hebben?

	Aantal (N)	Aantal %
Ja	100	10
Nee	462	48
Weet niet	411	42
Totaal	973	100

Bron: Enquête Buurtsignalering Maart 2003

In december 2003 geeft ongeveer de helft van de geïnterviewde mensen op straat aan te denken dat de stadsregels wel effect zullen sorteren. Dat is een aanzienlijk groter aandeel dan ten tijde van de Enquête Buurtsignalering. Echter, in het laatste half jaar daalt het aandeel positief denkenden onder de straatinterviews enigszins. In juni 2004 denkt slechts eenderde van de respondenten dat de regels effect zullen sorteren.

Denkt u dat de stadsregels effect hebben?

	Straatinterviews december 2003		Straatinterviews juni 2004	
	Aantal (N)	Aantal %	Aantal (N)	Aantal %
Ja	18	54.5	10	33.3
Nee	13	39.4	11	36.7
Weet niet	2	6.1	9	30
Totaal	33	100	30	100,0

Waarschijnlijk is de fluctuatie te wijten aan de veelal zeer letterlijke interpretatie van de regels die burgers hanteren. Als ze dat met de dagelijkse Goudse werkelijkheid vergelijken zien ze geen verbetering. De straat is nog steeds vuil en de mensen hebben hun gedrag niet merkbaar veranderd. Een andere verklaring is dat in december 2003 de campagnes nog in volle gang waren. De mensen hadden toen nog positieve verwachtingen omtrent de effecten. Dat blijkt ook uit de toelichting die de mensen geven bij hun antwoorden:

"Als ze er iets mee doen, dan verwacht ik wel een effect"

"Dat hangt af van promotie"

"Als je er voldoende op hamert, dan wel"

Hieruit spreekt een verwachting en hoop dat in de loop van het campagnejaar effecten merkbaar zullen worden. Verwachtingen

die niet altijd uitgekomen zijn. In juni 2004 blikken de mensen terug en realiseren zich niet duidelijk effecten van het project waar te kunnen nemen.

Meer dan eenderde van de geïnterviewden op straat (zowel in december 2003 als in juni 2004) zegt niet te verwachten dat de stadsregels effect zullen hebben. Zij denken dat mensen niet naar regels zullen willen luisteren: *"Mensen doen toch zelf wat ze willen"*. Of ze denken dat de regels de mensen die het betreft niet zullen bereiken, waarmee ze doelen op bijvoorbeeld hangjongeren en andere overlastbezorgers. Anderen geven aan dat er zonder effectieve sancties en controle op de regels geen direct effect te verwachten is. En daarnaast zijn er de mensen die de regels om zich heen nog niet in praktijk gebracht zien: *"Ik zie geen resultaat, er is nog steeds rommel op straat"*. Velen vinden het goed dat de regels er zijn, maar vragen zich wel serieus af of een dergelijk project positieve effecten heeft op het gedrag van Gouvenaars.

Is Gouda veiliger geworden?

De gemeente geeft volgens de respondenten een positief signaal af, het is goed om aandacht voor normen en waarden te vragen en daarin ook stelling te nemen als gemeente. Dat wordt door de mensen zeker gewaardeerd.

Uit de antwoorden die de mensen geven tijdens de straatinterviews spreekt de hoop dat de regels bijdragen aan het verbeteren van gedrag en sfeer in de stad, maar er spreekt ook een grote scepsis uit: zijn de stadsregels de juiste weg om te bewandelen? Kun je met stadsregels daadwerkelijk de veiligheid en netheid in de stad verbeteren? Dat is een vraag die telkens terugkomt. Enkelen wijzen erop dat hardere maatregelen absoluut nodig zijn en zoeken de oplossing eerder in politieoptreden en het verbinden van sancties aan het overtreden van de regels. Anderen verwachten dat het effect van secundaire aard zal zijn. Men zal niet direct de regels kennen en naleven, maar er is wel een belletje gaan rinkelen dat in een later stadium tot meer concrete resultaten zal leiden.

4.3 Maatschappelijk middenveld

Kennen

Vrijwel iedere vertegenwoordiger van organisaties in het middenveld weet waarover het gaat zodra het woord stadsregels valt. Het merendeel is door het projectsecretariaat direct benaderd, leest erover in de krant of ziet de activiteiten rond de stadsregelcampagnes in de stad. Vaak blijft het bij oppervlakkige bekendheid, zo vertelt de secretaris van de Samenwerkende Ondernemersverenigingen Gouda: *“Ik krijg de nieuwsbrief en de uitnodigingen doorgestuurd. Die mail ik door naar de leden, dat is alles wat ik doe.”*

Desalniettemin kunnen we spreken van een grote bekendheid bij het Goudse middenveld, mede omdat het projectsecretariaat actief heeft ingezet op het benaderen van organisaties en instanties die zich bezighouden met het welzijn en samenleven in Gouda. Veel van deze organisaties en instanties doen mee aan de stadsregelactiviteiten die door de gemeente georganiseerd worden, zijn zelf medeorganisator of zetten hun eigen stadsregelactiviteit op poten (zie de volgende paragrafen voor voorbeelden). Ook is er een groep geformeerd van actief betrokken organisaties en burgers in de Initiatiefgroep Gouden Stadsregels. Hierin namen diverse vertegenwoordigers zitting, uit eigen beweging of op verzoek van het projectsecretariaat. Echter, er zijn ook organisaties en instellingen die niet in persoon benaderd zijn om deel te nemen aan het project. Zij hebben, vooralsnog, geen kans gezien de regels een plek te geven in hun activiteitsaanbod. Aldus zien we een gelaagde bekendheid onder het middenveld. Er zijn organisaties die de regels ‘adopterend’ en er actief mee aan de slag gaan. Anderen zijn wat meer oppervlakkig bekend met de regels, hetzij door tijdgebrek, hetzij omdat de regels niet direct inpasbaar zijn in de reguliere activiteiten, en weer anderen voelen zich er absoluut niet bij betrokken. De mate waarin het projectsecretariaat de diverse partijen direct, persoonlijk heeft benaderd blijkt hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld. In de loop van dit hoofdstuk komen we daarop terug, maar eerst gaan we kijken hoe het zit met de herkenbaarheid van de regels onder het Goudse middenveld.

Herkennen

De regels worden door velen als vanzelfsprekend ervaren en zijn voor hen al 'dagelijkse kost'. Het stadsregelproject borduurt voort op de inhoud van hun werk, namelijk: opvoeden, beter samenleven, tegengaan van criminaliteit. Met name de regels die met respect te maken hebben vielen in goede aarde. Een vertegenwoordiger van een voetbalclub:

"De regels zijn belangrijk, ook voor de club, met name waar het gaat om het respect voor elkaar. Als iedereen zich daaraan zou houden, zou alles er een stuk beter uitzien."

Voor de voetbalclub is de regel 'Ouders voeden zelf hun kinderen op', van speciale betekenis:

"Als er problemen zijn met kinderen op de club, kunnen de ouders dat niet allemaal bij de club neerleggen en dat levert wel eens problemen op."

Er zijn ook enkele regels die in minder goede aarde vallen. De regel 'Spreek Nederlands, dan begrijpen we elkaar' riep weerstand op onder met name de Marokkaanse gemeenschap. Het Marokkaans Platform vindt dat deze regel nogal negatief klinkt want:

"Taal is slechts een instrument om elkaar te begrijpen, en waar het eigenlijk om gaat is respect."

Ook de regel 'Ouders voeden hun eigen kinderen op' heeft voor hen een negatieve connotatie:

"Een bepaalde groep mensen voelt zich daardoor aangesproken, op een negatieve manier."

Het stadsregelproject stelde zich tot doel om alle doelgroepen in de stad te bedienen. Men wilde absoluut niet de indruk wekken dat er alleen iets voor een bepaalde groep gedaan werd. Echter, veel Marokkanen hadden bij aanvang van het project de indruk dat de regels voor de Marokkanen in Gouda bedoeld waren. Bovendien signaleren een aantal Marokkaanse organisaties dat zij vanaf het begin te weinig betrokken zijn bij het project door de gemeente. Veel commentaar is er op het weinig inhoudelijke en weinig concrete karakter van de regels. Ze zijn zo breed

gedefinieerd dat van alles onder de paraplu van de regels kan vallen, maar mensen niet direct tot bepaalde actie worden geprikkeld. Daarnaast wordt het interpretatieproces bemoeilijkt doordat de regels voor diverse uitleg vatbaar zijn. Dit alles kan het voor organisaties en instanties lastig maken om tot actie over te gaan omdat er eerst een vertaalslag, of een concretiseerslag, gemaakt dient te worden. In het implementatiejaar leidde dat bijvoorbeeld bij de allochtonenadviesraad tot een tijdrovende en heftige discussie met de eigen achterban om ze te overtuigen van het nut van de regels. Pas na deze verduidelijking begreep de achterban wat de bedoeling was, op welke waarden en normen gedoeld werd en schaarde men zich achter het idee van de Gouden Stadsregels.

Erkennen

Voor maatschappelijke actoren is er een aantal niveaus te onderscheiden waarop zij uiting geven aan het erkennen van de Gouden Stadsregels, dat wil zeggen, hoe zij via activiteiten laten zien dat zij de regels onderschrijven en ze in praktijk brengen. Veel organisaties passen de stadsregels in hun reguliere werkzaamheden in, waarbij ze expliciet de aandacht vestigen op de Gouden Stadsregels. Zo is er een school die een debatwedstrijd over de regels organiseerde, en diverse instellingen hielden discussiebijeenkomsten. De Stichting Welzijn Gouda organiseerde een actieweek met de stadsregels als thema, waarbij door de stad op diverse plekken voor verschillende doelgroepen activiteiten werden georganiseerd, zoals een discussiemiddag, het maken van een muurkrant en een quiz voor kinderen. Dit gebeurde in nauwe samenwerking met het projectsecretariaat en het campagnemateriaal van de regels werd gebruikt. Diverse middelbare scholen deden mee aan een debatwedstrijd over de stadsregels en er werden lessen gegeven over zaken als respect en veiligheid. Een van de scholen vatte zelfs het plan op om een vervolg op het scholierendebat te gaan organiseren in het komende schooljaar. Een Goudse basisschool heeft haar eigen tien regels opgesteld in het verlengde van de stadsregels. Daarnaast maken de leerlingen één keer in de maand de straten in de omgeving van de school schoon. De aandacht voor regels is er echter niet alleen vanwege het project stadsregels in Gouda. Het aandacht besteden aan normen en waarden hoort bij het werk van de school, zo vertelt een betrokken docent. Het project stadsregels geeft de school een steun in de rug bij hun activiteiten:

“Dan zegt een docent bijvoorbeeld tegen een leerling: dit en dat mag niet, dat is een van de regels op deze school en ‘het is zelfs een stadsregel’, wist je dat? En dat werkt.”

Van meerdere kanten werd de ondersteuningsfunctie van het stadsregelproject benadrukt. Het project geeft aan, onder andere, welzijnswerkers en leerkrachten een handvat om de discussie aan te gaan met burgers en leerlingen en er gezamenlijk mee aan de slag te gaan. Het is voor hen een belangrijke steun in de rug. Een medewerker van een voetbalclub vertelt:

“Er zit op de club een grote groep allochtone jongeren en die praten onderling toch vaak snel Marokkaans met elkaar. Dat is lastig voor trainers en medespelers. De regel ‘Praat Nederlands’ kan dan helpen om hier aandacht voor te vragen en de vinger erop te leggen. Dat gaat vrij goed.”

Het Driestar College heeft aanvullende eigen regels gemaakt waarbij het gepoogd heeft een ombuiging te maken van het gevoel van onveiligheid naar ontmoeten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de regel 'docenten, heb respect voor je leerlingen'. De thematiek die de Gouden Stadsregels aansnijden, vormt vaak al een integraal onderdeel van het werk van organisaties in het maatschappelijk middenveld. De vlag van het stadsregelproject kan dan een extra stimulans zijn en extra bekendheid opleveren, het is echter niet een noodzakelijke voorwaarde voor het plaatsvinden van de activiteiten. Het sociaal en cultureel werk bijvoorbeeld gaat van nature al veel over normen en waarden.

“Het is een integraal onderdeel van het werk in de sfeer van opvoedingsondersteuning, jongerenwerk en vrouwenwerk.” (SWG).

Zo organiseert de Stichting Welzijn Gouda al veel langer cursussen voor Marokkaanse vaders waarin ook aandacht wordt besteed aan normen en waarden. De stadsregels voegen niet per definitie iets nieuws toe aan hun aanbod. Het Marokkaans Platform Gouda laat eenzelfde geluid horen:

“De regels brengen niet iets geheel nieuws. Op het dagelijkse niveau, in het werk geïntegreerd en van dag tot dag spelen de thema's die de regels aansnijden altijd al een rol. Dat was en is al gaande. Het platform bestaat al enkele jaren en organiseert bijvoorbeeld debatten waarin thema's als respect aan de orde komen.”

In enkele gevallen ontstaat bij de welzijnsinstellingen zelfs de indruk dat hun lopende werkzaamheden met de komst van de stadsregels ineens worden gevat onder de vlag van de Gouden Stadsregels. Dat wordt niet altijd als even prettig ervaren.

Een aantal actoren in het middenveld geeft te kennen de regels te onderschrijven zonder specifieke activiteiten te ontwikkelen. Een Goudse basisschool, bijvoorbeeld, kent de stadsregels maar heeft ook haar eigen schoolregels. De Gouden Stadsregels worden niet specifiek gebruikt, met als voornaamste reden dat men als school veel gevraagd wordt om mee te doen aan allerlei activiteiten en men daar selectief mee moet omgaan. Ook De SOG (De Samenwerkende Ondernemersverenigingen Gouda) kent de regels, maar zegt de activiteiten vanaf de zijkant gade te slaan. Winkeliers zouden, naar verwachting, wel in actie komen waar het activiteiten betreft met een concreter karakter als de bereikbaarheid van de binnenstad en acties tegen zakkenrollers, maar niet voor brede doelstellingen als het bevorderen van meer respect. Het bestaan van een zekere urgentie lijkt voor ondernemers nodig te zijn voordat men aandacht zal besteden aan de stadsregels.

Effecten en neveneffecten

Het project Gouden Stadsregels had als een van de nevendoelstellingen dat het nieuwe vormen van samenwerking binnen de Goudse samenleving wil bewerkstelligen. In de praktijk zijn deze niet duidelijk naar voren gekomen, afgezien van een aantal initiatieven van burgers die hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zich inzetten voor initiatieven als bijvoorbeeld Burgers voor Veiligheid, acties van wijkteams en Buurtvaders. In het kader van de stadsregels zijn regelmatig bijeenkomsten georganiseerd waarop mensen elkaar ontmoetten. Het effect van deze ontmoetingen mag niet veronachtzaamd worden. Diverse instellingen zijn op deze wijze samen tot nieuwe initiatieven gekomen of hebben tijdelijk samengewerkt. Zo organiseerde de Rotary een debatwedstrijd in samenwerking met middelbare scholen en organiseerden twee burgers ontmoetingen en taallessen tussen allochtonen en autochtonen. Een ander voorbeeld is de Stichting Welzijn Gouda die een actieweek rond de Gouden Stadsregels organiseerde in oktober 2003. Daarbij vonden er in de stad activiteiten plaats rond de thema's van de regels. De Stichting werkte hierbij samen met onder andere de gemeente Gouda en het Centrum Buitenlandse Vrouwen. Echter,

na afloop van de actieweek heeft deze succesvolle samenwerking (vooralsnog) geen concreet vervolg gekregen.

Baat het niet dan schaadt het niet. Dat blijkt de gemene deler te zijn waaronder het maatschappelijk middenveld het project Gouden Stadsregels schaaft. Men vindt het goed dat er aandacht is voor normen en waarden, maar voor een daadwerkelijke gedragsverandering is iets meer nodig dan een setje regels, zo is de verwachting. De voornaamste effecten, zowel positief als negatief, die men noemt, zijn:

-
- ~ Het signaal dat de gemeente afgeeft is waardevol. Zij geeft het goede voorbeeld en het is belangrijk dat zij deze voorbeeldrol vasthoudt.
 - ~ Basisschoolleerlingen die meedoen aan de schoonmaakestafette krijgen positieve reacties vanuit de buurt: "Deze ervaring werkt tig keer beter dan in de klas uitleggen dat ieder zijn eigen rotzooi op moet ruimen." (Leraar van Basisschool Livingstoneschool)
 - ~ Op microniveau vinden er allerlei ontmoetingen plaats tussen diverse mensen. Men ziet elkaar iets vaker dan normaal dankzij de stadsregelactiviteiten.
 - ~ Jongereninitiatieven: een groepje hangjongeren in een winkelcentrum neemt b.v. contact op met het wijkcentrum omdat ze als crimineel worden bestempeld: ze willen iets doen om deze beeldvorming weg te werken.
 - ~ De stadsregels kunnen ook een soort recalcitrantie oproepen. Door te hameren op normen en waarden ontstaat bij sommigen de neiging om er juist tegenin te gaan.
 - ~ De regels worden soms door mensen op te extreme manier opgepakt om vervolgens alles wat afwijkt af te wijzen en dat is een ongewenst neveneffect.
-

Sterke en zwakke punten

Het middenveld ervaart het als zeer sterk dat het project de aandacht durft te vragen voor normen en waarden in Gouda. Het laat mensen nadenken over wat wel en niet kan en wat Gouwe-naars wel en niet willen van elkaar. Een medewerker van de Stichting Welzijn Gouda verwoordt het als volgt:

"Het laat even een bel rinkelen bij iedereen. Mensen worden even wakker geschud en herinnerd aan waar het nu echt om gaat en waar we met zijn allen mee bezig zijn. De mensen zijn weer bij de les."

Er is bewondering vanuit het middenveld voor de gemeente Gouda die het lef heeft getoond om aan dit beschavingsinitiatief te beginnen en haar nek uit te steken om iets te doen tegen de problemen in de stad. De dynamische aanpak van het project spreekt de mensen aan (zo wordt er bijvoorbeeld met stagiaires gewerkt) en deze is een welkome afwisseling van het anders vaak formele en meer bureaucratische contact met de gemeente Gouda. Tijdens het campagnejaar werden diverse instellingen geconfronteerd met gemeentelijke bezuinigingen. Dat maakte deelname, en steun, aan het stadsregelproject voor een aantal instellingen moeilijk. Deze dubbele boodschap van de gemeente riep bij velen bevreemding op.

“De timing van het project komt niet echt gelegen. Terwijl de gemeente Gouda bezuinigingen doorvoert in de welzijnssector worden dezelfde organisaties aangesproken op het project Stadsregels. Dat is een paradox!” (Marokkaans Platform Gouda).

“Alleen degenen die zich al aan de regels houden komen op de activiteiten af” is een veelgehoorde kreet. Van het risico dat de Gouden Stadsregels preken voor eigen parochie zijn velen in het maatschappelijk middenveld zich terdege bewust. De reikwijdte van dergelijke richtlijngevende regels is beperkt, er zijn bijvoorbeeld geen sancties aan verbonden. Een docent van een basisschool geeft het volgende voorbeeld:

“De kinderen hebben in de stad ook last van echte overlast. In het zwembad worden wel eens kinderen lastiggevallen door groepjes jongeren. En dat los je niet op met stadsregels. Voor al deze dingen heb je toch echt hardere sancties nodig.”

Is Gouda veiliger geworden?

Het Anti-Discriminatie Bureau Gouda omschrijft Gouda als een stad met relatief grote problemen voor het kleine formaat stad dat ze is.

“Er is een hoog percentage niet-Nederlandse inwoners, negen à tien procent van de inwoners is Marokkaan en dan zijn er nog andere groepen, er zijn relatief veel sociaal zwakkeren. Dat leidt tot problemen.”

De ondernemersvereniging daarentegen geeft aan dat de overlast sterk wordt overdreven.

“Die is er wel, maar niet zoals door veel mensen naar buiten wordt gebracht.”

Het voorbeeld van de groepsvorming van jongeren in de stad wordt genoemd als enige echt bedreigende situatie en deze werd opgelost doordat de politie meer ging surveilleren. De perceptie van veiligheid blijkt een zeer belangrijke factor te zijn waar maar moeilijk greep op te krijgen is. Dergelijke zaken zijn moeilijk aan te tonen omdat goede meetinstrumenten ontbreken. Waarschijnlijk is het ook pas mogelijk om op veel langere termijn enig effect waar te nemen naar aanleiding van een stadsregelproject.

Toekomst

Wat gebeurt er met de stadsregels na afloop van het campagnejaar? Het is de opzet van het project dat organisaties zelf het project oppakken en in de praktijk gaan brengen in de toekomst. De vrees is echter dat de aandacht voor de stadsregels wegebt. Dit zien velen als een reëel gevaar en zij zien dan ook liever dat er meer structureel wordt ingezet op een vervolg van de Gouden Stadsregels om deze levend te houden. De Stichting Welzijn Gouda liet doorschermen betrokken te willen worden bij een vervolg van het project, want:

“Het is belangrijk dat er een vervolg komt door bijvoorbeeld één week in het jaar in het teken te laten staan van het normen-en-waardendebat. Tussentijdse initiatieven zouden ruim baan moeten krijgen. Je moet in ieder geval zichtbaar aanwezig blijven voor de Goudse burgers.”

Een effect zal pas op de lange termijn echt meetbaar en merkbaar zijn. Vanuit het maatschappelijk middenveld klinkt dan ook het advies aan de gemeente om blijvend in te zetten op activiteiten en zorg te dragen voor een stadsregelplatform. Pas als het stadsregelproject gedurende langere tijd, en gedoseerd, wordt toegepast in de Goudse samenleving gaat het er een integraal onderdeel van uitmaken. Enkelen geven de tip mee om ook na te denken over de handhaving van de regels om te voorkomen dat het loze kreten blijven.

“Als je vindt dat de samenleving iets waard is, dan moet je daar iemand voor vrijstellen en/of opzetten die het coördineert en oppakt. Anders stort het geheel in elkaar en ligt het binnen afzienbare tijd onder de grafzoden. Het gaat niet vanzelf: dat is uitgesloten!” (Basisschool Livingstone).

4.4 Evaluatie door de gemeentelijke overheid

Overheid als initiator

In deze paragraaf wordt het stadsregelproject vanuit het perspectief van de gemeente Gouda belicht. Haar rol als initiator en voortrekker komt hierbij voor het voetlicht. In de Nota Veilig Samenleven van de Gemeente Gouda (2000) werd het belang onderstreept van het stellen van normen op gemeentelijk niveau. Het project Gouden Stadsregels vloeide hieruit voort en maakt deel uit van het gemeentelijk veiligheidsbeleid in Gouda. De gemeente had vanaf het begin een aantal doelstellingen voor ogen omtrent de uitvoering van het project. Zo drong zij erop aan dat de bevolking er uitdrukkelijk bij betrokken zou moeten zijn, en dat het een project van tijdelijke aard zou zijn dat na afloop door het maatschappelijk middenveld zou moeten worden overgenomen. Vanwege deze projectmatige insteek is het stadsregelproject ondergebracht bij de sector Projecten van de gemeente en niet bij een van de andere diensten als bijvoorbeeld de Dienst Juridische Zaken en Veiligheid.

Het project Gouden Stadsregels betekent voor het stadsbestuur een ommekeer in haar verhouding met de burgers. Zelf constateerde de gemeente enig ‘achterstallig onderhoud’ in het contact tussen gemeentebestuur en Goudse burgers door een wat regenteske bestuurshouding in het verleden. Maar, zo is de verwachting, met de stadsregels laat het Goudse stadsbestuur zien waar het voor staat en geeft zij het goede voorbeeld.

Bij aanvang van het project had de gemeente een meer sturende rol, maar die is in de loop van het campagnejaar steeds meer verschoven naar een faciliterende rol. De ontwikkelingsaanpak die het project kenmerkt, was tamelijk nieuw voor de gemeenteraad. Normaliter is zij gewend te sturen op resultaten en effecten. Deze vorm van processturing vergt enige gewenning binnen het ambtelijke apparaat omdat de besluitvormingscyclus niet altijd toegesneden is op een procesmatige ontwikkeling.

Kennen, herkennen en erkennen

De gemeente heeft voor een professionele publiekscampagne, in deelcampagnes, gekozen om de Gouden Stadsregels uit te dragen.

Een manier om de bekendheid van het project en de regels te meten, zijn de bezoekersaantallen van de website van de Gouden Stadsregels. De pieken in de bezoekersaantallen van de website liggen in november 2003 ten tijde van het stadsregelcongres en in mei en juni 2004 ten tijde van de stadsregeltalkshow en afsluiting van het project. In de overige maanden ligt het bezoekersaantal tussen ongeveer 1200 en 1400 per maand en is dus vrij constant.²³ Uiteraard betreft dit bezoek van de website zowel burgers en instanties van Gouda zelf als die daarbuiten.

Aan de toename in het aantal vragen bij het secretariaat van de gemeente gedurende de loop van het project is af te lezen dat het project bij de burgers gaat leven naarmate de campagnes vorderen. Ook binnen de eigen gelederen van de gemeente groeit langzamerhand het bewustzijn omtrent het belang van de regels. Zowel de burgemeester als de voormalige projectleider treden zelf op als een soort boegbeeld van de Gouden Stadsregels. De burgers kijken volgens de burgemeester enigszins onwennig aan tegen de hun gegeven rol in het veiligheidsbeleid via de stadsregels. Deze onwennigheid kan overwonnen worden als burgers met elkaar in gesprek raken.

Bij de politie merkt men wel dat het publiek over de stadsregels praat; kennelijk haken de regels in op wat er leeft in de stad. De regels hebben vooral gewerkt als middel om gewenst en ongewenst gedrag bespreekbaar te maken. Ook zorgen de regels voor gedeelde humor bij de bevolking. Zo beschadigde een heftruck van de gemeente de railing van een loopbrug, waarop omstanders prompt de regel aanhaalden: wat je stuk maakt, moet je zelf betalen. Ook bij de politie wijst men er echter op dat de regels niet alle burgers bereiken en enkele niet goed gewerkt hebben naar allochtone groepen. Vooral de regel 'Spreek Nederlands' stigmatiseert allochtone groepen. Een Goudse agent is hierover verbaasd, want: "*Gouda wil zich profileren als toeristische stad en moet je dan met zo'n regel aankomen bij toeristen?*" Via regels als "Hard rijden is bloedlink", en "Rondhangen is asociaal" wordt een verbinding gelegd tussen wat de politie doet (regels

²³ In november 2003 lag het bezoekersaantal van de website op 1656 bezoekers per maand, in januari 2004 lag dat op 1186 per maand, in mei 2004 op 1900 per maand en in juni 2004 lag het op 2025 bezoekers.

handhaven) en wat burgers in samenwerking met de politie kunnen doen (bijvoorbeeld een postercampagne tegen hardrijden in een woonwijk). De politie zelf ziet qua effecten echter niet zoveel verschil met de periode van voor de stadsregels. Er komen niet meer meldingen bij hen terecht en hardrijders en overlastgevers pakten ze voorheen ook al op.

Respondenten van de gemeente en de politie verwachten vooral iets van de focus die het project heeft op jongeren. Zij vormen de toekomst van de stad en "wat ze nu leren hoeven ze later niet af te leren". Via scholen en verenigingen zijn jongeren goed bereikbaar en de thematiek van de regels sluit aan bij wat reeds op scholen gebeurt. De burgemeester vindt het een positief effect dat sommige scholen en sportclubs eigen gedragsregels hebben opgesteld.

Sterke en minder sterke kanten van het project stadsregels

Door enkele respondenten van de gemeente wordt ten eerste de gevolgde procesmatige aanpak, de methode, als een zeer sterk punt van het project genoemd. De gemeente wilde aanvankelijk snel een plan van aanpak, maar toen de enquête over de stadsregels zo'n grote respons opleverde (bijna 4000 reacties), is er voor gekozen om de bevolking bij het project te blijven betrekken. Belangrijk wordt geacht dat burgers en middenveld zelf het tempo bepalen.

Een ander sterk punt is het communicatieplan. Uiteindelijk bleek dat alle berichtgeving een overwegend positief effect had. Ook een kritisch artikel in de krant riep positieve reacties op.

Verder springen sommige werkgroepen en activiteiten eruit vanwege hun positieve bijdrage(n) aan het project. Zo wordt de werkgroep activiteiten, voornamelijk bestaand uit bevlogen burgers, door een projectmedewerker aangeduid als zeer actieve groep die leuke en originele dingen bedenkt. Ook de trainingen in het elkaar aanspreken op (ongewenst) gedrag van NEAG²⁴ bleken in een grote behoefte te voorzien. Mensen blijken het moeilijk te vinden anderen aan te spreken, mede uit angst voor het spreekwoordelijke 'mes tussen hun ribben'. Een dergelijke training neemt deze angst weg. Een volgend sterk punt zijn de relatief lage kosten van het project door de compacte samenstelling van het projectsecretariaat (zie hoofdstuk 3). En tenslotte bleek de rol van projectleider cruciaal te zijn. Veel staat of valt met deze persoon en diens inzet. De Gouden Stadsregels werden

²⁴ Nederlands Expertisecentrum Alternatieven voor Geweld.

geleid door een persoon met een positieve uitstraling die “door muren en deuren heen weet te breken”, in de woorden van een van de respondenten. Het belang van charismatische voortrekkers is ook in ander onderzoek reeds naar voren gekomen. Een aandachtspunt blijft volgens gemeentelijke ambtenaren de vermenging van de discussie over normen en waarden met de noodzaak van strafrechtelijke handhaving. Burgers zijn soms geneigd het achterliggende idee van de stadsregels (het elkaar aanspreken, contact maken en eigen initiatieven ontplooiën) niet haalbaar te achten en zij roepen om een strenger handhavingsbeleid. Dit wordt volgens de politie gevoed door de 'Fortuyn-retoriek'. Ook de politie geeft aan moeite te hebben met het algemene karakter van de stadsregels. Wil de politie er echt iets mee kunnen, dan zouden ze specifieker, bijvoorbeeld op probleemwijken, moeten worden toegespitst en worden voorzien van een plan van aanpak met een duidelijke taakverdeling. Nu is volgens hen niet duidelijk genoeg wat ieders rol is in het werken aan de stadsregels.

Gemeentelijk draagvlak

Het project wordt breed gedragen door het Goudse college van B&W, waarvan het CDA, de ChristenUnie, de PvdA, de VVD en D66 deel uitmaken. Een PvdA raadslid merkt op dat de PvdA, als een van de initiatiefnemers van het project, zich heeft laten inspireren door de Rotterdamse kleinschalige initiatieven. In Gouda is echter besloten het in eerste instantie stadsbreed op te pakken om meer burgers te kunnen bereiken en betrekken. Enkel het Goudse raadslid van de Socialistische Partij is uitgesproken negatief over de stadsregels. Hij vindt het project zonde van het geld want: *“terwijl er bezuinigd wordt op de Goudse buurthuizen, wordt er 315 duizend euro in de stadsregels gepompt.”* Volgens hem zijn de mensen waar men in Gouda overlast van heeft juist de mensen die lak hebben aan de stadsregels. En deze mensen worden niet, of onvoldoende, bereikt.

Was men binnen het gemeentelijk apparaat aanvankelijk hier en daar wat sceptisch, gaandeweg groeide het enthousiasme rond de Goudse regels onder de ambtenaren.

De politie heeft eveneens een wat sceptische houding ten opzichte van de stadsregels. Vanuit de stadsregels voelen ze geen directe steun voor hun werk. Er wordt naar hun smaak nog te weinig een link gelegd tussen harde maatregelen van repressieve aard en preventieve activiteiten.

Handhavend optreden in relatie tot de stadsregels

Zoals in Hoofdstuk 1 is geschetst berust het integraal veiligheidsbeleid op vier pijlers: norm stellen, handhaven, wijkgericht werken en individuele toerusting. Na het uitkomen van de Nota Veilig Samenleven (2000) is de juridische afdeling gereorganiseerd en heeft als Dienst Juridische Zaken en Veiligheid als tweede hoofdtaak de coördinatie van het veiligheidsbeleid gekregen. De regisseursrol wat betreft veiligheid is daarmee meer bij de gemeente komen te liggen en dusdanig ook door de politie erkend. Sindsdien wordt er elke maand een driehoeksoverleg gehouden. Daarnaast vindt er regelmatig een ketenoverleg plaats waaraan onder meer de gemeente, politie, welzijnsorganisaties, jeugdzorg en HALT deelnemen, met als doel dat ieder van elkaar weet wat hij of zij doet en om tot afstemming van taken te komen. Zo wordt geprobeerd ontwikkelingen in crimineel gedrag preciezer te signaleren en 'hot-spots' in kaart te brengen. Naast deze meer repressieve taken wordt gewerkt aan preventieve taken, bijvoorbeeld het jeugdpreventieplan waarin wordt gepoogd problematische jongeren via sportclubs beter te integreren. Ook zijn er in Gouda buurtvaderprojecten en buurtpreventieprojecten. Deze dragen bij aan bewustwording van burgers over hun aandeel in het veiligheidsbeleid. De indruk van een ambtenaar is dat de regierol van de gemeente nu veel duidelijker naar voren komt.

De gemeente ziet de stadsregels als een aanvulling op het handhavend optreden. Als het goed is versterken beide activiteiten elkaar. In het dagelijks leven van de burgers worden beide activiteiten echter soms met elkaar verward. Het gevaar bestaat dat het principe van elkaar 'ontmoeten' ook in sterk bedreigende situaties als oplossing wordt gezien.²⁵

Een resultaat van het integrale veiligheidsbeleid als geheel is volgens de burgemeester dat de toename van criminaliteit is omgebogen. Hij noemt twee maatregelen vanuit de gemeente die hieraan hebben bijgedragen en die de voorbeeldrol van de gemeente benadrukken. Als eerste het samenvoegen van een aantal openbare gemeentelijke diensten tot de Dienst Juridische Zaken en Veiligheid. De locatie van deze dienst, tegenover het

²⁵ Zo werd tijdens de stadsregeltalkshow ter afsluiting van het project een jongen, die vertelde dat hij door een groep jongeren met een mes op de keel was bedreigd, geadviseerd om met hen rond de tafel te gaan zitten om het uit te praten. Er was duidelijk sprake van een delict (bedreiging met geweld), terwijl de oplossing in de 'zachte' en meer preventieve hoek werd gezocht.

station, had een onbedoeld gunstig neveneffect: de overlast rond het station nam mede af doordat de ambtenaren in hun rookpauzes af en toe buiten stonden in hun blauwe uniform. Ten tweede het cameratoezicht dat ingevoerd werd in de stad en waar men als gemeente beleidsmatig gevolg aan geeft. Zo heeft Gouda als eerste gemeente in Nederland een convenant met de NS over cameraregistratie binnen en buiten het station. De camera's hebben een directe verbinding met de politie, die alle banden bekijkt en er een vervolg aan geeft.

Effecten, neveneffecten en bereik

In de zienswijze van de burgemeester is pas op langere termijn resultaat meetbaar van een dergelijk project bij burgers. Het project Gouden Stadsregels is te zien als een proces van trial en error, het is een leerproces. De respondenten van de gemeente benadrukken dat duidelijk is dat je met de stadsregels niet de criminaliteit kunt beteugelen. Het doel is veeleer dat mensen met elkaar in contact komen, dat de sociale samenhang versterkt wordt en dat mensen elkaar meer aanspreken dan voorheen. Het gaat erom dat mensen op elkaar kunnen terugvallen en dat is een betere oplossing dan "het opentrekken van een blik blauw". In de beleving van de projectleider heeft de faciliterende aanpak een positieve uitwerking. Verschillende groepen hebben het initiatief genomen iets te organiseren rond de stadsregels: de motorclub, de rotary, diverse scholen en sportclubs. Ook zijn er burgerinitiatieven ontstaan rond veiligheid en wordt er meer aan buurtpreventie gedaan. Buurtbewoners leren elkaar via een gedeelde inzet rond de stadsregels kennen en dat is volgens een ambtenaar een nieuwe vorm van sociale cohesie. Dit geeft een optimistische kijk op het resultaat: "het glas is halfvol en niet halfleeg". Anderen zien op deze termijn effecten op het gebied van bewustwording bij burgers met betrekking tot veiligheid. Zo zijn burgers volgens een respondent van de politie alerter op hardrijden, fout parkeren en rondhangen en wijzen ze elkaar en de agenten op de stadsregels. Echter, de politie merkt niet dat daarmee het aantal meldingen is toegenomen. Als minpunt wordt vanuit de politie opgemerkt dat er geen sancties staan op het overtreden van de stadsregels. Het schelden tegen agenten, hardrijden en intimiderend rondhangen zijn daarmee moeilijker aan te pakken en gaat op sommige plekken dan ook onverminderd voort.

Veel geïnterviewden waarderen de 'kleine activiteiten'. Het stadsregelboek, de cursus aanspreken op gedrag van het NEAG, de straatactie tegen het hardrijden en de trotse kinderen op de Livingstoneschool bijvoorbeeld brengen het positieve in de mens naar voren en dat is, hoe klein ook, altijd waardevol. Weer anderen zijn teleurgesteld dat het project vooral weer de groepen actievelingen bereikt en dat de beoogde sneeuwbalwerking richting de niet-actievelingen, zeer langzaam gaat.

Alom wordt wel het bereik van het project gewaardeerd. Gouda heeft andere gemeenten weten te interesseren voor een project rond normen en waarden in het algemeen en de stadsregels in het bijzonder. Al vanaf het begin is veel gedaan aan implementatie richting andere gemeentes en met succes, zo blijkt onder meer uit de belangstelling op het congres in 2003, het bezoek aan de website, gegeven lezingen en bezoeken aan Gouda van belangstellenden.

Is Gouda veiliger geworden?

Op de vraag of Gouda als veiliger wordt ervaren nu de Gouden Stadsregels er zijn, worden drie knelpunten genoemd. Ten eerste is er nog een aanzienlijk aantal kleine criminele activiteiten. De groep jongere veelplegers geeft bij veel mensen onrust. Ten tweede blijkt dat ondanks het bestaan van het ketenoverleg, Gouda tot nu toe nog niet voldoende in staat is geweest om tot een integrale aanpak van veiligheid en leefbaarheid te komen. Iedere actor pakt het nog teveel aan vanuit zijn eigen discipline. Een laatste punt is de subjectieve beleving van veiligheid. Het is zeer moeilijk om dergelijke gevoelens bij de mensen weg te nemen met stadsregels. Dat zal moeten slijten en 'een lange adem' is daarbij vereist.

Toekomst

Overdracht aan het maatschappelijk middenveld wordt door de gemeente noodzakelijk geacht, want je kunt als gemeente niet als enige zorg dragen voor de normstelling in de eigen samenleving: "je kunt als gemeente niet blijven pampere". Op een gegeven moment, de termijn staat ter discussie, moeten de regels door anderen overgenomen zijn. Wel moet de gemeente de hoofdelementen van de Goudse Stadsregels blijven borgen om vroegtijdige teloorgang te voorkomen. De gemeente beraadt zich na de afronding van het implementatiejaar (juni 2004) over de concrete invulling hiervan.

5 Beschouwing, lessen en aanbevelingen

"Ik heb dit jaar geleerd te groeten als ik een groep rondhangende jongeren passeer, maar intussen is er wel twee keer een fiets van me gestolen".²⁶

5.1 Moreel burgerschap in de praktijk

Kymlicka (2002) schrijft dat veel van de theorievorming over burgerschap nogal vrijblijvend en 'hol' (hollow) is, omdat de meest spannende en prangende vraag – namelijk die naar de precieze invulling en praktische uitvoering van de met veel verve gepresenteerde theoretische noties – meestal niet of nauwelijks wordt beantwoord. Worden burgers niet overvraagd? Gaat het in de recente projecten, zoals dat van de Gouden Stadsregels, niet om een nieuwe variant van de 'morele herbewapening' (uit de jaren dertig van de twintigste eeuw) of van het 'ethisch reveil' (uit de jaren tachtig)? Veel moderne, mondige burgers hebben een allergie voor een te heftig en indringend moreel appèl.²⁷ Mocht er enige reden tot scepsis zijn over de te verwachten effecten; een botte verwijzing naar de prullenmand van moreel burgerschap is niet op zijn plaats. Hierover een aantal opmerkingen. Een eerste observatie moet uiteraard zijn dat ernstige vormen van 'hedendaags kwaad' niet kunnen worden voorkomen of

²⁶ Uitspraak van een burger tijdens de stadsregeltalkshow in juni 2004.

²⁷ Over het belang van 'civility' binnen de reëel bestaande democratie gaat het interessante boek van Stephen L. Carter, *Civility* (1998).

bestreden door het formuleren, bewaken en toepassen van stadsregels. Het WRR-rapport (2003) maakt onderscheid tussen *onprettig, onaangenaam* gedrag aan de ene kant en *onduldbaar en onwettig* gedrag aan de andere. Sommige lichtere vormen van onprettig gedrag zullen we in een pluriforme samenleving moeten dulden en accepteren, maar er kan een omslagpunt opduiken: bepaalde vormen van onaangenaam gedrag of de frequentie daarvan zullen actief moeten worden bestreden of – liever nog – moeten worden voorkomen. Bij onwettig gedrag – dat wil zeggen: bij overschrijding van wettelijk vastgelegde regels – is volgens de WRR vooral een taak weggelegd voor bevoegde instanties als politie en justitie. Maar uit de alledaagse ervaring en veel onderzoek is bekend dat de reikwijdte én de effectiviteit van optreden door opsporende, vervolgende en bestraffende instanties pijnlijk beperkt is. Uiteraard kunnen we er op wijzen dat het merendeel van de wetsovertredingen niet ontdekt en geregistreerd worden door de politie (het zogeheten ‘*dark number*’). Daarnaast hebben bemoeienis van politie en justitie altijd negatieve bijeffecten: de gevangenis staat bijvoorbeeld niet voor niets bekend als de ‘hogeschool van de misdaad’. Meer ‘blauw op straat’, meer togadragers en meer cellen bieden onvoldoende soelaas bij het streven naar grotere leefbaarheid en meer veiligheid.

We kunnen in de tweede plaats niet bij alle overlast en agressie stevast kijken naar instanties als politie, justitie en hulpverlening, al blijven deze een cruciale rol vervullen. Burgers, organisaties en bedrijven zullen zich eveneens moeten inzetten voor het handhaven van de morele orde, dat wil zeggen morele regels en deugden in praktijk moeten brengen. Op dit punt is er een belangrijke verschuiving merkbaar: terwijl lang is gedacht dat publieke en semi-publieke instanties hier bij uitsluiting zouden moeten optreden, wordt de blik de laatste jaren naar de burgerij en het bedrijfsleven gericht. Het normatieve vermogen van de samenleving als geheel dient te worden versterkt, nog voordat politie en justitie eraan te pas moeten komen. De (rechts)verzorgingsstaat heeft een pendant in een eerder stadium nodig (Boutellier, 2004). De samenleving vraagt om een beschavingsinitiatief van meerdere kanten.

Binnen deze verschuiving past kennelijk de toegenomen aandacht voor (vaak morele) gedragsnormen in het publieke domein, zoals de Goudse stadsregels. De meeste mensen blijken de zin van de regels – en zeker van de achterliggende waarden – wel in te zien. Voor veel burgers is echter de verschuiving een nieuw gegeven

en er is dan ook sprake van enige verwarring omtrent wat van de eigen inspanning in het kader van de stadsregels mag worden verwacht en wat van rechtshandhavende instanties. Daarnaast betekent onderschrijven van de regels nog niet dat iedereen er zich aan zal houden. Tussen zeggen en doen, tussen mening en gedrag, kan een kloof bestaan. In het aangehaalde WRR-rapport zeggen de opstellers meer dan eens dat het werkelijke probleem niet zozeer schuilt in de abstract en met de mond beleden waarden en normen, maar in het gedrag dat daar niet mee spoort. De hoofdbevinding van dit rapport is ook dat de meeste burgers en instellingen het moreel appèl van de overheid wel onderschrijven, maar dat ze (nog) niet zien dat het effect heeft. De opdracht is dan ook om ervoor te zorgen dat de geformuleerde regels gaan *leven en werken*. In hoofdstuk 2 stelden we de vraag naar de voorwaarden waaronder dit mogelijk is. Het antwoord op deze vraag luidt samengevat: moreel getinte regels kunnen een sociale werking krijgen als ze ingebed zijn in een goed functionerende sociale infrastructuur en als er dekking is vanuit het strafrechtelijk handhavingsapparaat. Met andere woorden: een moreel appèl aan burgers (de 'levende moraliteit') heeft alleen zin als dat een goede verbinding heeft met het rechtshandhavingssysteem (de 'gestolde moraliteit'). Moreel burgerschap dwingt de overheid stevig te zijn. Meer concreet kunnen van het project Gouden Stadsregels belangrijke lessen worden geleerd.

1. In de eerste plaats moet uitgebreid aandacht worden besteed aan de voorbereiding, opstelling en precieze formulering van stadsregels. Er moet een uitgebreide (democratische) volksraadpleging aan voorafgaan, zodat de regels zo breed mogelijk worden gedragen, met andere woorden de besluitvorming moet - als het even kan - een echt voorbeeld van *deliberatieve democratie* zijn. Met name moet een inspanning geleverd worden de (allochtone) achterstandsgroepen hierbij te betrekken. Maar ook de precieze formulering doet ertoe: de regels moeten duidelijk zijn, maar ook een algemeen appellerend karakter hebben. Daarom moet tijdens de voorbereiding een kritische toetsing plaatsvinden. In het Goudse voorbeeld hebben enkele duizenden inwoners gekozen uit een aantal hen voorgelegde regels, maar het resultaat van deze minimale volksraadpleging was dat een aantal regels op zijn minst ongelukkig was verwoord en dat de samenhang ertussen onduidelijk is. Een risico van dergelijke stadsregels is - zo

is ook uit deze evaluatie gebleken – dat zij worden ervaren als door ‘gevestigden’ geponeerde regels die ‘buitenstaanders’ mores moeten leren.

2. In de tweede plaats moet ervoor worden zorggedragen dat de hantering en handhaving van de regels wordt ingebed in de bestaande sociale infrastructuur of wel het middenveld, zoals buurtverenigingen, horecabedrijven, etnische organisaties²⁸, onderwijsinstellingen, sportverenigingen en kerken. Ook kan het bedrijfsleven meer op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid worden aangesproken. In Gouda werden de stadsregels inderdaad door veel organisaties in het middenveld als een steun in de rug ervaren; het bedrijfsleven bleef nog wat uit beeld. Wanneer deze instellingen zich bereid verklaren – liefst langdurig – achter de regels te gaan staan en daaraan ook concreet gestalte willen geven, stijgt de kans dat de regels werkelijk realiteit worden en er aldus sprake is van een beschavingsinitiatief. Er moet een koppeling ontstaan met al bestaande projecten, zoals antipestbeleid of veiligheid op school. Een frisse en creatieve manier van inspelen op initiatieven, zoals in Gouda met de stadsregels werd gebezigd, vergroot deze kans.
3. . Het is noodzakelijk dat er nieuwe gemeenschappelijke activiteiten ontstaan. De stadsregels zijn niet alleen gericht op de afzonderlijke individuen, maar hebben ook de bedoeling dat *nieuwe gemeenschapsbanden* ontstaan, bijvoorbeeld omdat een groep burgers zich gaat inzetten voor veiligheid en leefbaarheid op straat. In Gouda is dit nog mondjesmaat gebeurd. Dat nieuwe banden en bindingen ontstaan, dat een zekere *revitalisering van gemeenschapsgevoel* tot stand komt, is allereerst afhankelijk van maatschappelijk initiatief, maar vraagt ook om organisatie en regie. Dat is één van de redenen waarom de overheid zich niet te snel moet terugtrekken.
4. Een praktische vertaling en inbedding van de stadsregels in de sociale infrastructuur van stad en buurt, zodat deze ook een morele infrastructuur wordt, vraagt nogal wat. In de eerste plaats moet aan burgers en instellingen, ook aan de politie, duidelijk gemaakt worden hoe de relatie met politieke

²⁸ Zie over het belang van ‘positieve wederkerigheidsrelaties’ tussen autochtonen en allochtonen: Ippel, 2002.

handhaving eruit ziet. In Gouda was deze relatie voor velen niet geheel duidelijk. Verder impliceert de inbedding van stadsregels dat burgers zich daarin concreet moeten oefenen. De stap van herkennen van de regels naar daadwerkelijk erkennen (anderen aanspreken op gedrag) is nog te groot²⁹. Er moet gewerkt worden aan het op gang brengen van praktische leerprocessen, waar betrokkenen praktische vaardigheden – ook in het corrigeren van elkaar – kunnen opdoen.³⁰ De Goudse cursus 'Aanspreken op gedrag' is hiervan een mooi voorbeeld.

Ook wanneer dit optimaal gebeurt mag van de werking van de stadsregels geen wonderen worden verwacht en kunnen de pretenties niet anders dan bescheiden zijn. Het gaat bij normoverschrijdend gedrag heel vaak om een taai en wijdvertakt probleem, dat samenhangt met sociale en culturele achterstanden en tekortschietende zorg.

5. Het gaan leven en werken van de stadsregels vraagt dus tegelijkertijd een sterke investering van de overheid in instituties en maatschappelijke verbanden, wil het waarden- en normenappèl niet in de lucht blijven hangen. Ook vraagt het een versterking van het strafrechtelijk handhavingapparaat. Criminele activiteiten van (jonge) veelplegers dienen nog verder tegengegaan te worden, ketensamenwerking nog verder verbeterd. Gebeurt dit niet dan blijft het project stadsregels in de lucht hangen en wordt het een bittere teleurstelling voor de burgers. Dit neemt niet weg dat de inzet van de burgerij voor meer wellevendheid, leefbaarheid en veiligheid van wezenlijke morele en symbolische betekenis kan zijn.
6. Dat stads- en straatregels in de werkelijkheid van alledag verschil gaan maken – dus daadwerkelijk effect sorteren – lijkt een *zaak van lange adem* te zijn. Het gaat niet om een kortlopend project; waarschijnlijk moet aan een looptijd van vijf, misschien wel tien jaar worden gedacht. Het project moet op meerdere niveaus gestalte krijgen: naast de gemeente moeten ook het middenveld en de burgers eraan trekken. In het voorbeeld van de Goudse Stadsregels

²⁹ Zoals uit paragraaf 4.1 blijkt, spreekt 60 % van de burgers elkaar niet aan en zo'n 23% twijfelt hierover.

³⁰ Zie hierover bijvoorbeeld: Carolien Gravesteijn en René Diekstra, *Levensvaardigheden*, in: Diekstra e.a (2004), p. 151-174.

heeft de lokale overheid zich in de zomer van 2004 min of meer teruggetrokken, al is de bedoeling dat de gemeente 'op afstand' betrokken blijft. Het zou echter wel eens kunnen zijn dat van de plaatselijke overheid een meer geprofileerde regisseurs- en controleursrol wordt gevraagd. Men gebruikt wel de volgende beeldspraak: nu op initiatief van de gemeente een boot is gebouwd, moet het vaartuig voortaan zelfstandig gaan varen in het woelige water van de pluriforme samenleving. Er is echter een kans dat de boot een te wankel constructie heeft en te weinig koers houdt. Het vergt veel inzet en langdurige oefening om de regels in praktijken te laten uitkristalliseren: het zich eigen maken van gedragsregels kost tijd en moeite. Uiteraard kunnen gemeentebestuur en ambtenaren samenwerken met organisaties uit de stedelijke gemeenschap, maar de overheid houdt de eindverantwoordelijkheid en moet initiëren, sturen en bijsturen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door in convenanten met private organisaties precies geformuleerde, toetsbare afspraken te maken.³¹ Maar daarnaast is het nodig dat er initiatiefrijke, bevlogen en 'charismatische' voortrekkers worden gevonden die bereid zijn de 'boot op sleeptouw te nemen'. De Goudse overheid zou niet nu al de handen van de stadsregels af moeten en kunnen trekken, er moet nog veel gebeuren. Eén van de urgente opdrachten lijkt bijvoorbeeld te zijn de allochtone groepen en buurten beter en intensiever bij de verdere implementatie van de stadsregels te betrekken, zodat zij bereid zijn een aantal kernregels te ondersteunen. Juist in serieuze ontmoetingen en beraadslagingen met allochtone groepen en hun vertegenwoordigers zal veel³² geïnvesteerd moeten worden om de wel degelijk bestaande kloven te overbruggen en nieuwe gemeenschapsbanden te vormen. Wil Gouda ervoor zorgen dat de Gouden Stadsregels geen flakkerend strovuurtje waren, dan zal nog langere tijd geld en mens- en bestuurskracht nodig zijn om het veelbelovende initiatief te laten uitgroeien tot een stabiele factor in het streven naar een veiligere, beter leefbare en dus prettigere stad.

³¹ Zie over de mogelijkheden en valkuilen bij 'onderhandelend bestuur': A.J. Hoekema e.a., *Integraal bestuur* (1998).

³² Een inschatting in Gouda is dat er bij allochtone groepen evenals bij het bedrijfsleven twee tot driemaal zoveel energie nodig is in vergelijking met andere doelgroepen om hen te bewegen actief mee te doen.

5.2 Aanbevelingen

Bij voorbaat is duidelijk dat stadsregels geen panacee kunnen zijn. Ook krachtig, op wettelijke bevoegdheden gebaseerd overheidsoptreden blijft nodig (soms waarschijnlijk straffer en consequenter dan in het recente verleden) en een goed uitgedachte en voor derden duidelijke relatie tussen rechtshandhaving en preventieve activiteiten, waaronder de stadsregels. Maar zonder het mobiliseren van de moraal van burgers en zonder hun morele vermogens om van het publieke domein een veilig gebied te maken hangt het overheidsbeleid in de lucht. Het zal echter nog veel tijd en energie kosten om de stadsregels te vertalen in 'de praktijk van de straat'.

1. ZORGVULDIGE OMSCHRIJVING VAN DE REGELS

Besteed aandacht aan de voorbereiding, opstelling, precieze formulering en toetsing vooraf van stadsregels. Formuleer regels zo dat zij een positief appèl doen op burgers en organisaties. Voorkom een 'wij-zij'-uitwerking en toets zorgvuldig het mogelijk 'stigmatiserend' effect van regels

2. INBEDDING IN MIDDENVELD, MAAR BLIJVENDE BETROKKENHEID VAN OVERHEID

Zorg tijdig voor inbedding in en overdracht aan het maatschappelijk middenveld. Maak bij de overdracht eventuele afspraken toetsbaar of sluit convenanten af, zodat effecten bekliven. Blijf als gemeente een voorbeeld geven door als eerste de regels na te leven en blijf impulsen geven. Investeer extra in allochtone gemeenschappen en aandachtsbuurten.

3. NIEUWE GEMEENSCHAPSBANDEN

Zorg dat het issue veiligheid tot nieuwe gemeenschappelijke activiteiten leidt, zo mogelijk intercultureel. Scholen kunnen hier een stimulerende rol in spelen, bijvoorbeeld rond de aanpak van zwervvuil. Gemeentelijke organisatie en regie zijn hierbij nodig.

4. PRAKTISCHE LEERPROCESSEN

Organiseer activiteiten waarin burgers praktische vaardigheden op kunnen doen in correctief optreden in het publieke domein. Heb niet te hoge pretenties, maar onderschat ook de werking van kleine positieve acties (bijvoorbeeld schoonmaakestafette) niet.

5. VERSTERKING SOCIALE EN STRAFRECHTELIJKE HANDHAVINGS-
STRUCTUUR

Versterk vanuit de overheid de sociale infrastructuur en het strafrechtelijk handhavingsapparaat. Ga criminaliteit van (jonge) veelplegers verder tegen en verbeter de ketensamenwerking. Zorg voor een duidelijke communicatie over wat er met het handhavingsbeleid beoogd wordt, wat in relatie tot dat beleid de stadsregels wel en niet kunnen betekenen en wat hierin van burgers wordt gevraagd.

6. INVESTEER IN EEN LANGDURIG GROEIPROCES

Een project stadsregels, dat mikt op de versterking van de publieke moraal, houdt een langdurig leerproces in. Investeer als gemeente voor langere tijd in dit leer- en toerustingsproces. Doe dit niet zozeer met behulp van het opzetten van veel projecten naast elkaar (geen projectencircus), maar met een versterking van het rechtshandhavingssysteem enerzijds en de sociaal-institutionele infrastructuur gericht op het in stand houden van gemeenschappen anderzijds.

Literatuur

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft; auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Eng. Vert. Beck, U. (1992). *Risk Society; Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Boutellier, H. (2003). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Tweede, uitgebreide druk. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutellier, H. (2004). Het beschavingsdefensief. De strijd om de individualisering. In *Pluche, tijdschrift voor het openbaar bestuur*. Oktober 04.

Brink, G. van den (2004). *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland, WRR-voorstudie*. Amsterdam.

Carter, S.L. (1998). *Civility. Manners, Morals, and the Etiquette of Democracy*. New York.

Diekstra, R.F.W. (2001). Stadsetiquette: aansprekend gedrag in de publieke ruimte. In R.P. Hortulanus & J.E.M. Machielse (red.), *Jong geleerd, oud gedaan?.'s Gravenhage*, p. 91-111.

Diekstra, R.F.W. Berg, M. van der & Rigter, J. (red.) (2004). *Waardenvolle of waardenloze samenleving. Over waarden, normen en gedrag in samenleving, opvoeding en onderwijs*. Uithoorn: Karakter Uitgevers.

Hoekema, A.J., Manen, N.F. van, Heijden, G.M.A. van der, Vlies, I.C. van der & Vroom, B. de (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ippel, P. (1987). *Klachtbehandeling en klachtprocedures*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Ippel, P. & Crouwers, B. (1994). *Het taboe op klikken moet blijven bestaan*, *Volkskrant* 4 december.

Ippel, P. (2002). *Het eigene en de anderen. Traditie, moraal en recht in de multiculturele samenleving (oratie UU)*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kymlicka, W. (2002). *Contemporary Political Philosophy. Second Edition*. Oxford/New York: OUP.

Lünnemann, K. (2002). *Schaarste en Veiligheid; het onverzadigbare verlangen naar veiligheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (interne publicatie).

Nauta, L. (2000). *Onbehagen in de filosofie. Essays*, Amsterdam: Van Genep.

Oudenampsen, D. & Nieborg, S. (2002). Burgerschap en sociale competenties op het terrein van zorg en welzijn. In R.P. Hortulanus & J.E.M. Machielse. *Modern burgerschap. Het sociaal debat, deel 6 (pp. 37-53)*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

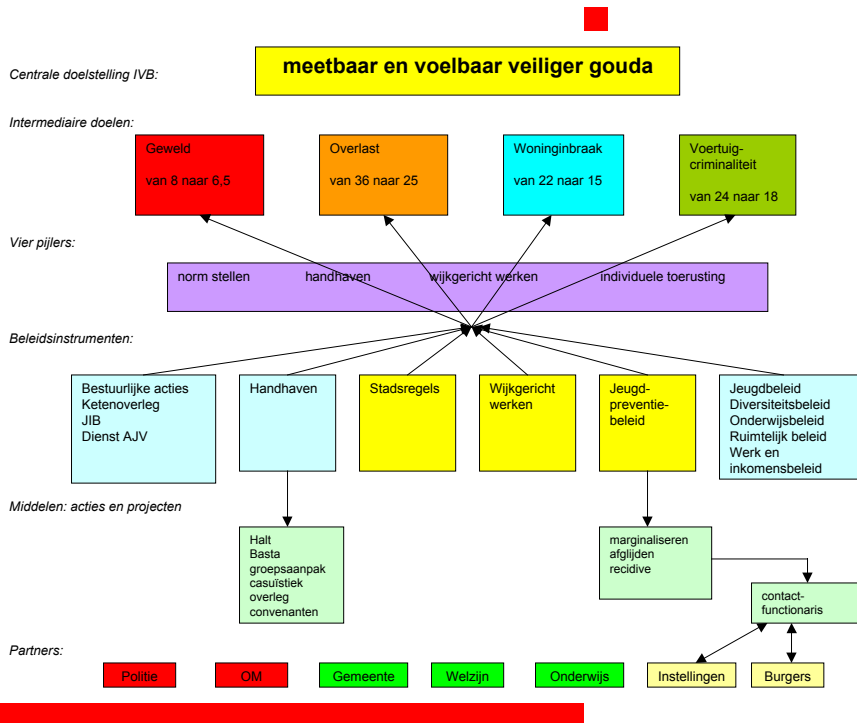
Stokkom, B. van (1992). *De republiek der weerbaren. Burgerschap, publieke actie en sociaal-democratie*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Tongeren, P. van (2003). *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*. Amsterdam: SUN.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: WRR.

Wolf, H. (2004). *Weg met de fuck you-cultuur!*, *Volkskrant* 10 januari.

Bijlage 1: Meetbaar en voelbaar veiliger Gouda



Bijlage 2: Respondenten straatinterviews

Straatinterviews december 2003

Mannen: 46%

Vrouwen: 55%

Leeftijdscategorie

	Aantal (N)	Aantal %
Tot 12 jaar	0	0
12-18	8	24,2
18-25	4	12,1
25-35	5	15,2
35-45	4	12,1
45-55	4	12,1
55-65	3	9,1
65 en ouder	5	15,2
Aantal	33	100

Straatinterviews juni 2004

Vrouwen: 57%

Mannen: 43%

Leeftijdscategorie

	Aantal (N)	Aantal %
Tot 12 jaar	0	0
12-18	5	16,7
18-25	6	20,0
25-35	5	16,7
35-45	5	16,7
45-55	2	6,7
55-65	4	13,3
65 en ouder	3	10,0
Aantal	30	100,0

Bijlage 3: Respondenten Gouden Stadsregels

Tussen september 2003 en juni 2004 zijn interviews gehouden met de volgende vertegenwoordigers van Goudse instellingen en organisaties:

- ~ Centrum Buitenlandse Vrouwen
- ~ Driestar College
- ~ Samenwerkende Ondernemersverenigingen Gouda
- ~ ABC Basisschool
- ~ Goudsche Courant
- ~ Stichting Welzijn Gouda
- ~ Voetbalvereniging ONA
- ~ Moskee Nour
- ~ Marokkaans Platform Gouda
- ~ Livingstoneschool
- ~ Marokkaanse werkgroep wijkbewoners Korte Akkeren
- ~ Alouan
- ~ Anti Discriminatie Bureau Gouda
- ~ Socialistische Partij Gouda
- ~ Politie

Daarnaast is gesproken met:

- ~ Wim Cornelis, Burgemeester van Gouda
- ~ Dhr. Knapen, gemeente Gouda
- ~ Liesbeth Vervoorn, projectleider Gouden Stadsregels
- ~ Stagiaire van het project "Gouden Stadsregels"

Ook waren de onderzoekers aanwezig bij de volgende evenementen in Gouda en hebben daar met aanwezigen gesproken:

- ~ Scholierendebat
- ~ Stadsregelcongres november 2003
- ~ Stadsregeltalkshow juni 2004

Colofon

opdrachtgever	Gemeente Gouda
auteurs	Dr. S.M.A. Nieborg en drs. S.M. ter Woerds
met medewerking van	Prof. mr. P. C. Ippel
omslag	Korteweg Communicatie, Eindhoven
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
opmaak	J. de Klein
druk	Adrepak, Den Haag
uitgave	Verwey-Jonker Instituut

De publicatie

De publicatie kan besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Bestellen per fax of per e-mail kan ook: Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, telefax 030-2300683, e-mail secr@verwey-jonker.nl onder vermelding van 'De Gouden Stadsregels: op weg naar moreel burgerschap', uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-165-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.