

Vergaderjaar 2008–2009

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2008

1. Inleiding

In zijn Algemene Beschouwingen bij het Jaarverslag 2007¹ benadrukt de Vice-president van de Raad van State het belang van voldoende legitimiteit van de democratische rechtsstaat. Hiervoor acht hij het essentieel dat er voldoende kennis van en begrip voor de beginselen van de rechtsstaat aanwezig zijn in de samenleving. Met deze stelling raakt de heer Tjeenk Willink de kern van het belang van de instelling van de maatschappelijke commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat»² en het advies van deze commissie: «Onverschilligheid is geen optie»³. De rechtsstaat maken we samen»⁴. Tegelijkertijd onderstreept hij hiermee de conclusie van de commissie dat onze rechtsstaat telkens weer wordt uitgedaagd en dat het draagvlak voor de rechtsstaat blijvend aandacht behoeft.

De commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» komt op basis van haar analyse tot een aantal inspirerende lessen en aanbevelingen. In deze reactie geeft het kabinet aan welk gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van de commissie. Vooraf wordt kort ingegaan op de analyse van de commissie over de idee en het belang van de rechtsstaat.

2. Kernwaarden van onze democratische rechtsstaat

Het kabinet heeft het belang van de drie kernwaarden: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, die de commissie heeft afgeleid uit het respect voor de menselijke waardigheid als fundament voor onze rechtsstaat, bevestigd en beklemtoond in de kabinetsreactie⁵ op rapport 79: «Identificatie met Nederland» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze waarden staan centraal in onze democratische rechtsstaat en zijn uitgewerkt in diverse beginselen en grondrechten. Zoals de commissie aangeeft, ontstaat vooral discussie bij de invulling van deze waarden in de praktijk. De genoemde kernwaarden (of de uitwerking daarvan) sluiten immers niet altijd naadloos op elkaar aan; ze kunnen

¹ Jaarverslag 2007, Raad van State, 9 april 2008.

² Tweede Kamer 2006–2007, 29 279, nr. 56 en Staatscourant 2007, nrs. 128 en 138.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ «Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen. Advies van de maatschappelijke commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 13 februari 2008.

⁵ Tweede Kamer 2007–2008, 31 268, nr. 9.

conflicten veroorzaken en dilemma's oproepen. Het is aan de overheid om aan te geven welk gedrag binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsstaat past en welk gedrag niet. De commissie heeft benadrukt dat dit geen statisch gegeven is in een rechtsstaat die telkens weer wordt uitgedaagd. Daarom is voortdurend onderhoud nodig op basis van een open dialoog met de samenleving. Geschillen hierover kunnen uiteindelijk worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter.

De commissie wijst op het feit dat deze kernwaarden pas goed tot hun recht komen in een samenleving waarin mensen veilig zijn en zich veilig voelen. Hiervoor is van belang dat de instituties van de rechtsstaat zoals politie en openbaar bestuur goed functioneren om deze veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. Maar dat is niet de enige voorwaarde. Het gaat evenzeer om het functioneren van andere gezagsdragers in de samenleving als hulpverleners, sportleiders en leraren. Niet voor niets draagt het coalitieakkoord¹ de titel «Samen werken, samen leven». Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid in Nederland staan gezamenlijk voor de taak de Nederlandse samenleving zodanig in te richten dat zij ruimte *en* houvast biedt. Ruimte voor eigenheid, vrijheid en pluriformiteit, houvast door het streven naar gemeenschappelijkheid, zekerheid en herkenbaarheid.

3. Praktijk van de rechtsstaat

Juist in de dagelijkse praktijk blijkt dat het niet meevalt om de kernwaarden van onze rechtsstaat goed vorm te geven en in te vullen. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor de instituties van de rechtsstaat. Daarom onderstreept het kabinet met de commissie het belang van een wederkerige communicatie over de waarden van onze rechtsstaat: «samenwerken aan de rechtsstaat in actie». De drie door de commissie nader geanalyseerde domeinen: onderwijs, opvoeding en sport, openbare ruimte en media, zijn in dat opzicht uitstekend gekozen. Aan de hand van actuele dilemma's worden vele inspirerende voorbeelden van succesvolle communicatie over de kernwaarden van de rechtsstaat gegeven.

Het kabinet is verheugd, maar niet verrast, dat er in onze samenleving zoveel aanknopingspunten zijn om op een goede en herkenbare manier invulling te geven aan de rechtsstaat en de communicatie daarover. Dit laat de kracht van onze samenleving zien en zorgt ervoor dat het duurzaam uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat een vruchtbare voedingsbodem heeft. Tegelijkertijd betekent dit dat voldoende draagvlak voor de rechtsstaat alleen maar mogelijk is als de discussie over de waarden en werking van onze rechtsstaat ook aansluit bij de belevingswereld van burgers en zij daarbij zelf een rol kunnen spelen.

4. Lessen voor het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat

De lessen die de commissie heeft getrokken uit de analyse van de domeinen zijn zeer bruikbaar voor het verder uitwerken van een kabinetsstrategie voor het uitdragen van de kernwaarden van onze rechtsstaat.

Een eerste voorwaarde om geloofwaardig te kunnen communiceren over de rechtsstaat en te kunnen zorgen voor voldoende draagvlak voor de rechtsstaat is inderdaad het goed en gezaghebbend functioneren van de instituties van de rechtsstaat. Dit vereist voortdurende aandacht en inzet, zowel van de instituties zelf als van het kabinet. Een professionele, effectieve en efficiënte werkwijze, voldoende toegankelijkheid en adequate dienstverlening staan hierbij centraal. Het kabinet is van mening dat de

¹ Coalitieakkoord «Samen werken, samen leven», 7 februari 2007 (Tweede Kamer 2006–2007, 30 891, nr. 4).

instituties van de rechtsstaat deze verantwoordelijkheid serieus nemen en hieraan concreet invulling geven, ook al is dat niet altijd gemakkelijk.

De commissie constateert dat dit niet voldoende is. Evenzeer is van belang dat de rechtsstaat leeft in de dagelijkse praktijk, van de sportvelden tot op het internet, en dat mensen hierin hun verantwoordelijkheid als burger kunnen nemen. Actief burgerschap betekent niet alleen maatschappelijke participatie door kansen te grijpen als het gaat om opvoeding, onderwijs, scholing en arbeid. Het gaat ook om betrokkenheid via politieke participatie en actieve deelname aan maatschappelijke instellingen. Het project Lokale proeftuinen burgerparticipatie («In actie met burgers») is gericht op het bevorderen van actief burgerschap. Veel gemeenten doen mee aan dit project van het Ministerie van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De Tweede Kamer wil met dit project bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers¹.

Om als actief burger te kunnen functioneren in een in allerlei opzichten pluriforme samenleving is kennis nodig van de rechtsstaat, de democratische kernwaarden en de democratische processen die daaruit voortvloeien. De driedeling van de commissie voor overdracht van kernwaarden (voorbeeldgedrag, kennisoverdracht en het zelf ervaren) maakt inzichtelijk dat de rechtsstaat pas gaat leven als de gekozen vorm en invulling van de overdracht aansluit op de praktijk van de rechtsstaat voor een bepaald dilemma of voor een bepaalde doelgroep. Te vaak blijkt dat de wijze waarop de overheid de kernwaarden uitdraagt te generiek is of dat de vorm van de boodschap te weinig aansluit bij de gevoelde behoefte van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Met als gevolg dat de overdracht te weinig of geen effect heeft. Deze les van de commissie sluit ook aan bij het advies «Vormen van democratie» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling².

De les «bezint, eer ge begint en vertrouw op de kracht van burgers en uitvoerders» is een belangrijk uitgangspunt voor het kabinetsbeleid. Maar vaak wordt (op korte termijn) initiatief van het kabinet verwacht, zeker als zich incidenten voordoen die de maatschappij in beroering brengen en in de media uitgebreid worden besproken. Niettemin is het kabinet het met de commissie eens dat het stapelen van beleid en maatregelen, het «te weinig leren van fouten» en het te veel regelen op basis van wantrouwen in plaats van vertrouwen niet bijdraagt aan effectief overheidsbeleid en het vertrouwen in de rechtsstaat op de lange termijn zal ondergraven.

Het kabinet neemt de lessen van de commissie al ter harte bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van zijn beleid, zowel in algemene zin als op de afzonderlijke beleidsterreinen. De lessen zullen natuurlijk worden betrokken bij het uitvoeren van de motie-Çörüz c.s. Hierin is verzocht om een actieprogramma voor het uitdragen van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat³. Dit vanuit het perspectief dat verspreiding van kennis van de waarden van de Nederlandse rechtsstaat bij kan dragen om polarisatie en radicalisering tegen te gaan. De democratische rechtsstaat dient zodanig in de samenleving verankerd te zijn dat hij optimaal weerbaar is tegen extremistische en radicale opvattingen. Het te ontwikkelen Actieplan Democratische Rechtsstaat zal onderdeel uitmaken van het Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007–2011⁴, dat door het Ministerie van BZK wordt gecoördineerd en dat is opgesteld in samenwerking met de VNG. Verder zijn hierbij betrokken de Ministeries van Justitie, WWI, SZW, VWS, Jeugd en Gezin, OCW en BZ, alsmede de AIVD en de NCTb. Gekozen is voor een drie sporenaanpak (lokaal, nationaal en internationaal), waarbij het primaat bij het lokaal bestuur ligt. Daarnaast zullen de lessen zeker een rol spelen in het project Versterking Grondwet van het Ministerie van BZK in samenwerking met het Ministerie

¹ Bij de begrotingsbehandeling BZK 2008 is de motie Schinkelshoek aangenomen over proeftuinen burgerparticipatie (Tweede Kamer 2007–2008; 31 200 VII, nr. 31) in samenhang met het amendement Anker over pilots interactieve beleidsvorming (nr. 28).

² RMO, «Vormen van democratie: een advies over democratische gezindheid» (advies 42, 2007).

³ Tweede Kamer 2007–2008, 29 754, nr. 118.

⁴ Tweede Kamer 2006–2007, 29 754, nr. 103.

van Justitie. Dit project beoogt bij te dragen aan een beter begrip voor de democratische spelregels en aan een betere kennis daarvan. Onderdeel hiervan is de instelling van de Staatscommissie Grondwet die de opdracht zal krijgen om na te gaan of, en zo ja hoe de Grondwet kan worden herzien en toegankelijker kan worden gemaakt¹.

5. De aanbevelingen besproken

De concrete aanbevelingen van de commissie vindt het kabinet inspirerend. Uit de enthousiaste discussies bij de presentatie van het advies aan de verschillende debattafels met mensen uit vele verschillende gelegingen van onze samenleving concludeert het kabinet dat er veel maatschappelijke energie en initiatief is om samen te werken aan onze democratische rechtsstaat. Gelukkig wordt er steeds meer geïnvesteerd en geëxperimenteerd met initiatieven om het draagvlak voor en het vertrouwen in de rechtsstaat, zowel door het kabinet als door mensen en organisaties in de samenleving. In het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven, voor de periode 2007–2011²», heeft het kabinet de nodige activiteiten opgenomen die in enigerlei mate bijdragen aan een of meer aanbevelingen van de commissie. Dit illustreert dat het kabinet actief wil werken en werkt aan het versterken van het begrip van en draagvlak voor onze democratische rechtsstaat.

Hieronder wil het kabinet per aanbeveling op hoofdlijnen aangeven wat al wordt ondernomen en in welke richting nieuwe activiteiten worden verkend en ontwikkeld.

Aanbeveling 1: Geef consequent het goede voorbeeld

Hiervoor werd al aangegeven dat het kabinet met de commissie van mening is dat een goed voorbeeld geven een essentiële voorwaarde is voor het geloofwaardig uitdragen van de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat. De overheid, in al haar geledingen, moet normen bevestigen door ze zelf na te leven en dus het goede voorbeeld te geven. Bij overschrijding van de normen moet de overheid handhavend optreden, maar ook dan communicatief, duidelijk en vooral consequent.

In het beleidsprogramma van het kabinet is daarom uitdrukkelijk het belang van respectvol gedrag en bejegening opgenomen, zowel in de relatie tussen overheid en burger als tussen burgers onderling. Dit wordt concreet uitgewerkt in diverse projecten als het bevorderen van de totstandkoming van gedragscodes in buurten, op scholen en in de sport, het bevorderen van buurtbemiddeling en leerlingen- en jongerenbemiddeling en het tegengaan van asociaal gedrag in het verkeer en openbaar vervoer. Op initiatief van de Minister van BZK wordt gewerkt aan een code voor professioneel en betrouwbaar handelen van de overheid. Deze «Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur» bevat beginselen van deugdelijk overheidsbestuur. Het Ministerie van Justitie is recent gestart om het belang van respectvol gedrag van medewerkers bij de organisatieonderdelen van Justitie nog meer dan voorheen te benadrukken en waar nodig mensen hierin te trainen.

Respectvol gedrag mag verwacht worden van zowel de overheid als van burgers, onderling en in relatie met de overheid. Toch blijken werknemers van de overheid bij de uitvoering van hun publieke taken (hulpverleners, handhavers, toezichthouders en dienstverleners) nogal eens geconfronteerd te worden met agressie en geweld. Het project «Veilige publieke taak» van het Ministerie van BZK in samenwerking met het Ministerie van Justitie heeft een landelijke normstelling gepresenteerd voor de bejegening van werknemers die een publieke taak uitvoeren en een subsidie-regeling ingesteld voor activiteiten die bijdragen aan de vermindering van

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 31 570, nr. 3.

² Tweede Kamer 2006–2007, 31 070, nr. 1.

agressie en geweld gericht op werknemers of hun werkomgeving¹. Daarnaast krijgen aangiften van discriminatie nog meer aandacht dan voorheen van de politie en het Openbaar Ministerie en is de strafeis voor discriminatiezaken met 25% verzwaaard.

Aanbeveling 2: Geef meer ruimte en tijd aan de praktijk

Maatschappelijke verbondenheid versterkt de werking van onze democratische rechtsstaat. Deze verbondenheid komt vooral tot stand als mensen in de praktijk de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan de rechtsstaat, mits tegelijkertijd de sociale samenhang voldoende gewaarborgd is. De overheid heeft daarbij een voorwaardenscheppende rol op basis van de wensen en behoeften in de samenleving. Zo werkt het kabinet hard aan het verminderen van de regeldruk voor burgers, bedrijven, professionals en maatschappelijke organisaties door waar mogelijk regels te schrappen, lasten te verminderen en de kwaliteit van dienstverlening te verhogen. Om de ruimte voor de praktijk te vergroten is in de Nota «Vertrouwen in wetgeving»² aangekondigd dat de mogelijkheden om meer te experimenteren en zo ervaring op te doen in plaats van alles meteen dicht te regelen zullen worden vergroot. In het kader van de Wijkaanpak uit het Actieplan Krachtwijken³ zorgen de Minister voor WWI, de gemeenten en de woningcorporaties samen voor het versterken van de bewonersparticipatie en het beschikbaar stellen van budgetten voor bewonersinitiatieven. Tegelijkertijd wordt de sociale samenhang of – in de woorden van de commissie – de solidariteit versterkt door tal van ondersteunende en begeleidende maatregelen.

Mensen moeten zich veilig kunnen voelen. De commissie vraagt hier terecht aandacht voor. Het kabinetsbrede project «Veiligheid begint bij voorkomen» richt zich op het voorkomen van geweld, overlast en verloering om te zorgen voor 25% minder criminaliteit in 2010 ten opzichte van 2002⁴. Het kabinet doet dit samen met gemeenten, woningbouwcorporaties, hulpverleningsinstanties, scholen, politie en het Openbaar Ministerie.

Aanbeveling 3: Creëer meer gelegenheden voor het tonen van publiek leiderschap

Het kabinet onderschrijft de stelling van de commissie dat persoonlijke verantwoordelijkheid en leiderschap van ambtsdragers een grote rol spelen bij het bevorderen van vertrouwen in de overheid en bij het gezaghebbend en geloofwaardig uitdragen van kernwaarden. De commissie geeft hierbij het voorbeeld van de rechter die ter zitting en in zijn uitspraken persoonlijk leiderschap toont en integriteit betracht en uitstraalt. Het kabinet wijst in dit verband ook op de noodzaak van publiek leiderschap in het fysieke domein. Hierbij moet vooral gedacht worden aan werknemers die een publieke taak uitvoeren. Een taak die essentieel is voor het functioneren van onze samenleving en namens de overheid in het algemeen belang wordt uitgevoerd. Hierbij kan worden gedacht aan het optreden van burgemeesters en functionarissen van politie en brandweer bij voorvallen als verkeersongevallen, maar ook bij crises. In dat verband is het tonen van leiderschap belangrijk en dus het nemen van verantwoordelijkheid en beslissingen in die situaties. Het is goed om te beseffen dat de werknemers met een publieke taak ter plekke het gezag zijn of dit vertegenwoordigen. Zij hebben daarom een bijzondere positie ten opzichte van de burger. Dit gezag legitimeert dat de burger de aanwijzingen van de professional moet opvolgen. Dit is een van de vier landelijke normen die het voltallige kabinet en vele werkgevers met een publieke taak ondertekend hebben in het kader van het programma Veilige Publieke Taak. Met dit programma wil het kabinet zorgen voor een veilige en respectvolle uitoefening van de publieke taak onder het motto

¹ Staatscourant 2008, nr. 95.

² Tweede Kamer 2008–2009, 31 731, nr. 1.

³ Tweede Kamer 2006–2007, 30 995, nr. 7.

⁴ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 119.

«Handen af van onze helpers». Naast de norm van het opvolgen van de aanwijzingen van de professional draagt het kabinet uit dat agressief of gewelddadige gedrag tegen mensen met een publieke taak nooit wordt getolereerd en dat de professional de ruimte moet krijgen om zijn werk te doen. Op zijn beurt mag de burger van de professionele werknemers met een publieke taak verwachten dat zij de burger respectvol bejegenen. Het voorkomen en tegengaan van «rechtsvervreemding» is een belangrijke taak voor de verschillende instituties van onze rechtsstaat. Daarvoor is het van belang dat deze instituties voldoende kennis hebben van de problemen die in onze samenleving, maar ook voldoende ruimte hebben om vanuit hun professie voor een aanpak te kiezen die aansluit bij de doelgroep. De ambitie om de doelmatigheid van organisaties te verbeteren mag niet de vijand worden van de ambitie om effectief te werken, het gaat om de juiste balans. Het kabinet spant zich daarom in om professionals ruimte te geven en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De dienstverlening wordt onder meer verbeterd door meer mogelijkheden voor digitale aanvragen (informatie, vergunningen), begrijpelijke formulieren en inzet van pro-actieve geschilbeslechting of mediation (onder meer ter voorkoming van bezwaar en beroep)¹.

Het kabinet vindt het belangrijk om goede voorbeelden van het concreet werken aan onze democratisch rechtsstaat te verspreiden en te belonen. Dit gebeurt onder meer met de, onder auspiciën van het Ministerie van Justitie, jaarlijks toegekende Hein Roethofprijs. De prijs geeft landelijke bekendheid aan projecten die aantoonbaar resultaat boeken op het gebied van criminaliteitspreventie en stimuleert zo dit soort succesvolle initiatieven. De prijs is onder meer gewonnen door het Jeugd Toezicht Team van de politie Haaglanden (2008), het project buurtpreventie in de Ridderkerkse wijk Bolnes (2007), de Rotterdamse Stadsmariniers (2006) en een project voor de aanpak van overlast en criminaliteit in het Utrechtse winkelcentrum Hoog Catharijne (2005).

Aanbeveling 4: Ruimte voor het leren van fouten

Met de commissie onderschrijft het kabinet het belang van ruimte en tijd voor het leren van fouten. Maar vaak wordt op korte termijn actie verwacht van de overheid, bijvoorbeeld door druk vanuit de media of de politiek. Diverse instituties houden de overheid «scherp» als het gaat om het voorkomen en leren van fouten, zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, maar ook adviesorganen op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast zijn er klachtenregelingen en zogenaamde klokkenluiderregelingen om ervoor te zorgen dat klachten en problemen tijdig signaleerd en waar mogelijk opgelost worden. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren van fouten is het goed volgen van ontwikkelingen. Zo heeft de Minister voor WWI een Outcome-monitor Krachtwijken ontwikkeld om de maatschappelijke effecten van het Actieplan Krachtwijken te kunnen volgen en daarvan te leren. Daarnaast is in de eerder genoemde Nota «Vertrouwen in wetgeving» het belang van evaluatie van beleid en wetgeving benadrukt en wordt thans gewerkt aan het opzetten van een «Clearing house voor wetsevaluatie», zodat een meer systematische praktijk van het evalueren van wetten wordt ingericht en de resultaten van deze evaluaties breed toegankelijk worden gemaakt.

Aanbeveling 5: Investeer in samenhangend en goed onderzoek naar het vertrouwen in de rechtsstaat

In overleg met de instellingen die thans onderzoek (laten) doen naar het vertrouwen in de rechtsstaat (onder meer SCP, WODC) gaat het kabinet na of en in welke mate hierin verbeteringen kunnen worden aangebracht, gelet op de door de commissie geconstateerde gebreken in het bestaande

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 29 362, nr. 145.

onderzoek. Goed onderzoek naar het vertrouwen in de rechtsstaat is immers van groot belang voor de overheid. Enerzijds maakt dit duidelijk wat er leeft bij burgers en anderzijds verschaft het de overheid inzicht in de vraag wat de overheid kan en moet doen om het vertrouwen in de rechtstaat te waarborgen.

Aanbeveling 6: Verlies nooit het belang van toezicht en handhaving uit het oog

Toezicht en handhaving zijn van groot belang om ervoor te zorgen dat de regels die in onze democratische rechtsstaat worden vastgesteld ook worden nageleefd. Regels worden immers niet voor niets vastgesteld. Ze beogen bepaald gedrag en bepaalde effecten.

Het kabinet vindt het verheugend dat er vele verschillende initiatieven worden genomen door gemeenten en maatschappelijke organisaties om ervoor te zorgen dat toezicht en handhaving ook effectief zijn en waar mogelijk op een goede manier gecombineerd worden met andere taken, bijvoorbeeld hulpverlening. Wel moet hierbij voldoende rekening worden gehouden met de grenzen die hieraan worden gesteld vanuit het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het meer experimenteren met de klassieke methoden van toezicht en handhaving, zoals de commissie aanbeveelt, vindt zeker plaats. Zo heeft de Staatssecretaris van OCW per jaar 20 miljoen euro beschikbaar voor minimaal 1550 extra conciërges op basisscholen¹. Dit geld maakt onderdeel uit van de afspraken in het convenant Leerkracht van Nederland, waarin afspraken staan tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs. Daarnaast heeft het kabinet in het kader van de landelijke prioriteiten politie 2008–2011 geld beschikbaar gesteld voor 500 extra wijkagenten². Daarbij zal goed worden gevolgd of de extra wijkagenten ook worden aangesteld en of zij aanwezig zijn in de wijken.

Aanbeveling 7 Versterk de burgerschapsontwikkeling op scholen en daarbuiten

Samenleven, elkaar respecteren en het leren van gemeenschappelijke waarden begint in het gezin. Daarom wil dit kabinet de belangrijke opvoedende taak van het gezin versterken. De Minister voor Jeugd en Gezin heeft in zijn Nota Gezinsbeleid van 3 november 2008 verschillende maatregelen voorgesteld om gezinnen meer tijd en (financiële) ruimte te geven voor de opvoeding van hun kinderen. Ook het voor 2009 geplande opvoeddebat draagt bij aan het uitdragen van de kernwaarden van onze rechtstaat. De nieuwe centra voor jeugd en gezin³ zijn de plaats waar opvoedondersteuning laagdrempelig wordt aangeboden aan ouders die daaraan behoefte hebben.

Sinds 1 februari 2006 zijn scholen voor primair- en voortgezet onderwijs verplicht om in hun onderwijs aandacht te besteden aan actief burgerschap en sociale integratie. Actief burgerschap betekent de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daaraan een actieve bijdrage te leveren. Scholen dienen hun leerlingen te leren over leeftijdsgenoten met verschillende achtergronden en culturen en te zorgen dat zij met elkaar kennismaken. Op deze manier kan een school een belangrijke bijdrage leveren aan de voorbereiding van leerlingen op deelname aan de samenleving. In de Wet op het Primair Onderwijs, de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Wet op de Expertisecentra zijn algemene richtlijnen opgenomen. Daarnaast zijn de gewenste opbrengsten van het funderend onderwijs ook vastgelegd in de kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor

¹ Staatscourant 2008, nr. 83.

² Tweede Kamer 2006–2007, 29 628 en 28 824, nr. 50.

³ Tweede Kamer 2007–2008, 31 001, nr. 36 en Staatscourant 2008, nr. 10.

de bovenbouw van het voortgezet onderwijs worden jaarlijks examenprogramma's vastgesteld.

Burgerschapsvorming is geen apart vak, maar moet een vanzelfsprekend onderdeel zijn van verschillende vakken. Om scholen hierbij te helpen zijn enkele handreikingen ontwikkeld. Zo heeft de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) samen met de onderwijspraktijk en ondersteunende instellingen inspirerende leerplannen ontwikkeld die scholen houvast bieden bij het plannen en uitvoeren van het lesprogramma en het inbedden van burgerschapsvorming in het schoolcurriculum. Ook zijn enkele pilotprojecten van start gegaan waarin scholen kunnen experimenteren. De uitkomsten van deze projecten kunnen voorbeelden opleveren voor andere scholen. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie door middel van het toezichtkader «Actief burgerschap en sociale integratie»¹. Daarnaast is er een subsidieregeling voor maatschappelijke stages en wordt in het schooljaar 2008–2009 aan de hand van pilots door het Ministerie van OCW samen met scholen, vrijwilligerscentrales, gemeenten en stageaanbieders ervaring opgedaan om een goede invoering van de maatschappelijke stage in 2011 mogelijk te maken². Vanaf het schooljaar 2011–2012 lopen alle middelbare scholieren een maatschappelijke stage.

Met het komende Handvest voor verantwoordelijk burgerschap wil het kabinet bijdragen aan een blijvende ontwikkeling van goed burgerschap als sleutelfactor in de bevordering van sociale samenhang en van verantwoordelijk gedrag van burgers tegenover elkaar en tegenover de overheid. Het bestaat uit een beschrijving van de elementen van goed burgerschap tegen de achtergrond van de drie kernwaarden van onze democratische rechtsstaat. Leidende figuren in diverse maatschappelijke sectoren dicht bij de burgers (wijken, buurten, scholen, geloofsgemeenschappen, etc.) zullen worden benaderd met de vraag of zij dit handvest in eigen kring willen bespreken om te komen tot afspraken over de toepassing van deze waarden. Tegelijkertijd zullen goede voorbeelden van overheidsgedrag worden belicht en versterkt (responsief optreden, ontvankelijkheid voor actief burgerschap en maatschappelijk initiatief).

Op 15 mei 2008 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer de oprichting van een Huis voor Democratie en Rechtsstaat aangekondigd³. De belangrijkste doelstelling van dit huis is het uitdragen van de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat en de werking van de instituties van de democratische rechtsstaat. Het huis is gericht op verschillende doelgroepen, en in het bijzonder jongeren. Het huis moet duidelijk maken wat bezoekers zelf kunnen bijdragen aan de democratische rechtsstaat en op die manier actief burgerschap bevorderen. In samenwerking met de Eerste en de Tweede Kamer en de gemeente Den Haag werkt het kabinet aan een goede invulling van het huis, dat in 2013 volledig in bedrijf zal zijn. Tot die tijd wordt gewerkt met een uitvoeringsprogramma, waarbij het concept op beperkte schaal wordt getest en uitgevoerd.

Met de commissie vindt het kabinet sport een belangrijke plek voor ontmoeting, het creëren van binding en het aanleren van principes van goed burgerschap. Verschillen tussen burgers in opleiding, religie, politieke voorkeur, klasse, seksuele geaardheid of kleur worden in de sport overbrugd. Mensen met een beperking kunnen er via de sport weer bij gaan horen. Op 22 februari 2006 zijn de bestuurlijke afspraken «Meedoen allochtone jeugd door sport» ondertekend door vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de sportbonden en gemeenten en is een begin gemaakt met de zogenaamde «sport-zorgtrajecten», gericht op probleemjongeren en uitgevoerd door jeugdzorg en sportverenigingen. Vaak lukt op het sportveld wel wat binnen de muren van een instelling niet lukt. Agressief

¹ Staatscourant 2006, nr. 128.

² Tweede Kamer 2007–2008, 31 442, nr. 1.

³ Tweede Kamer 2007–2008, 31 475, nr. 1.

gedrag wordt omgezet in sportiviteit en onzekerheid in zelfvertrouwen. Met de nota «De kracht van sport» heeft de staatssecretaris van VWS dit beleid doorgezet en ook een krachtige extra impuls gegeven aan het bevorderen van respect in de sport. Uit het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau «Weinig over de schreef – een onderzoek naar onwenselijke gedrag in de breedtesport» dat in september 2008 is gepubliceerd, blijkt dat dit ook nodig is. Verbale agressie (vooral bij voetbal) komt nog te veel voor. Ongeveer de helft van de sportverenigingen heeft inmiddels een eigen vorm van een gedragscode ontwikkeld om spelers, trainers, publiek, maar ook bestuursleden te binden aan normale omgangsregels. Het kabinetsbeleid is erop gericht dit aantal uit te breiden. In dit kader kan gebruik worden gemaakt van de door NOC*NSF opgestelde gedragscode voor bestuurders van sportorganisaties om goed sportbestuur te bevorderen.

In de sport is de rol en plek van de scheidsrechter van groot belang. Het imago en gezag van deze (meestal vrijwillige) functionaris is er de laatste jaren niet beter op geworden. De commissie wijst daar ook op. Het door VWS gesteunde en door NOC*NSF met 16 sportbonden uitgevoerde Masterplan Arbitrage doet daar de komende jaren wat aan. Zo is er de ambitie om 50 000 extra scheidsrechters te werven en de bestaande te behouden, en tevens de kwaliteit van de arbiters te verbeteren. Ook steunt het Ministerie van VWS de komende vier jaar de activiteiten van de Stichting Meer dan Voetbal. Deze stichting wil het maatschappelijk verantwoord ondernemen van de betaald voetbalclubs bevorderen. De activiteiten zijn onder meer gericht op de preventie van onwenselijk (vandalistisch) gedrag van supporters en het stimuleren van betaald voetbalclubs om jongeren met maatschappelijke achterstand en leerlingen van scholen in het middelbaar beroepsonderwijs stages te laten lopen.

Soms is het nodig om vroeg in te grijpen bij kinderen met probleemgedrag. Niet door de leeftijdsgrens van het jeugdstrafrecht te verlagen, maar door een gerichte en niet-vrijblijvende ondersteuning bij de opvoeding. Kinderen onder de twaalf jaar die betrokken zijn bij overlast 's avonds op straat, moeten door de politie of buurtwachten naar huis kunnen worden gebracht¹. Een belangrijk doel van het Actieplan Overlast en verloedering² is het voorkomen en tegengaan van overlast door (risico)jongeren. In het kader hiervan is geëxperimenteerd met het FF Kappe contract in Rotterdam³. Dit contract is een intentieverklaring die door een jongere tussen 12–24 jaar wordt ondertekend en waarin hij goed gedrag belooft. Als deze belofte niet wordt nagekomen volgt een gedragsbevel en uiteindelijk strafrechtelijke vervolging. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat een dergelijk instrument vooral kansrijk is bij jongeren die lichte overlast veroorzaken.

In februari 2008 is de beleidsbrief «Naar een professionele, integrale en meerjarige aanpak voor Antilliaans-Nederlandse risicojongeren»⁴ aan de Tweede Kamer gezonden en dit najaar volgt een brief over de aanpak voor Marokkaans-Nederlandse risicojongeren⁵. Voor deze jongeren moeten duidelijke grenzen worden gesteld en gehandhaafd. Aan de andere kant moet worden voorkomen dat zij worden uitgesloten van de samenleving.

Aanbeveling 8: Volg de ontwikkelingen op internet en overweeg de instelling van een recht op antwoord in de media

In enkele recente rechterlijke uitspraken⁶ wordt bevestigd dat het normale recht evenzeer geldt op het internet als daarbuiten. Het kabinet vindt dit van groot belang omdat het internet geen vrijplaats mag zijn waar het recht geen plaats heeft. Soms is het ook nodig om regels aan te passen aan de ontwikkelingen van het internet. Zo komt aanpassing van het straf-

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 167.

² Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 130.

³ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 180.

⁴ Tweede Kamer 2007–2008, 26 283, nr. 31.

⁵ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 169.

⁶ Onder meer: LJN: AD3861, LJN: BG0939, LJN: BC5528, LJN: BF9979.

recht in beeld als criminaliteit via het internet de lichamelijke en geestelijke integriteit of de vrijheid van personen ernstig aantast¹.

Tevreden is het kabinet over het feit dat op 9 oktober 2008 de Gedragscode Cybercrime² is ingegaan. Deze code is opgesteld door bedrijven (providers), overheden, politie en andere organisaties als de Stichting BREIN. Door de afspraken kunnen illegale activiteiten op het internet beter worden aangepakt, zoals heling, discriminatie en phishing. Internetgebruikers die illegale informatie tegenkomen melden dit in principe bij degene die de informatie heeft geplaatst. Als dit niet lukt kunnen mensen terecht bij de volgende in de «keten»: de beheerder van een discussieforum, de eigenaar van een website, het bedrijf dat de webruimte aanbiedt, het bedrijf dat de internettoegang verleent en/of uiteindelijk de politie. De totstandkoming van deze code laat goed zien dat «we samen de rechtsstaat maken» en dat het, zoals de commissie terecht stelt, goed is om de ontwikkelingen te volgen en waar mogelijk in samenwerking met andere relevante partijen afspraken te maken.

Het internet biedt ook nieuwe mogelijkheden om burgers te betrekken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. De eerste experimenten met burgerparticipatie op het internet laten echter zien dat een traditionele centralistische aanpak tot weinig tastbaar resultaat leidt. Het kabinet wil zich inspannen om internetgemeenschappen te activeren en binnen de grenzen van het recht aan te sluiten bij de eigen dynamiek, het regelstelsel en cultuur van het internet.

Van belang is dat kinderen en jongeren al vroeg leren om te gaan met televisie, internet en andere media. Hiertoe wordt een nieuw kenniscentrum opgezet, dat wordt ondergebracht bij het Instituut voor Beeld en Geluid, en er komt een nieuwe website: www.mediawijsheidkaart.nl. Daarnaast komt er een nieuwe leeftijdsgrens in de Kijkwijzer: vanaf 9 jaar. Het kabinet stimuleert alle media om een gedragscode te gebruiken en dit wordt in de praktijk ook steeds vaker gedaan³.

Aanbeveling 9: Voer een discussie over de betrokkenheid van burgers bij de rechtspraak

Het kabinet meent dat het belangrijk is om te blijven zorgen voor voldoende informatie over de rechtspraak, een goede toegankelijkheid van de rechtspraak en een adequate dienstverlening. Zo wordt betrokkenheid van burgers en bereidheid van rechterlijke organisaties om te leren van fouten bevorderd. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren veel initiatieven genomen en staat er nog veel op stapel.

Er is veel voorlichtingsmateriaal over de rechtspraak beschikbaar, waar nodig gedifferentieerd naar de behoeften van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren) en gebruik makend van diverse media. Daarnaast organiseren rechtbanken jaarlijks open dagen en voorzien rechtbanken en gerechtshoven hun vonnissen steeds vaker van een begrijpelijke motivering met behulp van de zogenaamde Promis-systematiek.

De rechtspraak toont zeker de bereidheid om haar functioneren openlijk te laten beoordelen en het publieke debat aan te gaan. Uit een recent klantwaarderingsonderzoek⁴ van de vijf gerechtshoven in Nederland blijkt dat burgers die na behandeling van hun zaak werden ondervraagd tevreden zijn over de onpartijdigheid, deskundigheid en informatieverstrekking door de rechters. Dit wordt ook bevestigd in een onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak in 2008⁵. Uit het meest recente klantwaarderingsonderzoek onder «klanten» van rechtbanken en gerechtshoven⁶ blijkt dat op veel aspecten van het rechterlijk functioneren sprake is van een toeneemende tevredenheid, zowel bij professionele partners als bij rechtzoe-

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 133.

² www.samentegencybercrime.nl en www.digibewust.nl

³ Tweede Kamer 2007–2008, 31 434, nr. 1.

⁴ Klantwaarderingsonderzoek bij de vijf gerechtshoven in Nederland, gehouden in de periode april-juni 2007, uitgevoerd door bureau Prisma.

⁵ «Communiceren met justitiabelen».

Onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak, mei 2008.

⁶ «Tevreden genoeg ...», Klantwaarderingsonderzoek onder gerechten in de periode 2005–2007, uitgevoerd door bureau Prisma in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak, augustus 2008.

kende burgers. Aandachtspunten blijven de doorlooptijden van zaken die te lang worden gevonden, alsmede de planning van zaken en de te beperkt geachte tijd die voor de behandeling van zaken wordt uitgetrokken.

In een recent gereed gekomen onderzoek naar de strafrechtelijke oordelen van rechters en leken¹ is de vraag gesteld of leken verschillend, en dan met name zwaarder, straffen dan rechters wanneer zij beschikken over precies dezelfde informatie. Uit de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat, hoewel de straffen op onderdelen en qua samenstelling van elkaar verschillen, de burgerpanels niet significant zwaarder straffen dan rechters.

Ook wordt geleerd van het verleden. In de periode van 1 juli tot 1 oktober 2008 zijn reacties ingewacht over het conceptwetsvoorstel Hervorming van de strafvorderlijke herzieningsregeling. Hierin wordt onder meer een aantal verbeteringen voorgesteld voor de procedure voor de herziening.

- De bestaande herzieningsgrond over het novum wordt bijgesteld om beter rekening te kunnen houden met nieuw forensische (DNA-)expertise.
- De Hoge Raad krijgt ruimere onderzoeksmogelijkheden binnen de bestaande procedure.
- Op verzoek van de veroordeelde kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, eventueel ook al vóórdat een herzieningsverzoek wordt ingediend, een nader feitelijk onderzoek verrichten, waarbij ook de rol van de rechter kan worden betrokken. Bij niet-ernstige zaken hoeft de procureur-generaal geen nader onderzoek te laten doen, maar kan de veroordeelde wel zelfstandig een herzieningsverzoek indienen bij de Hoge Raad. Op deze wijze krijgt de burger een betere toegang tot de herzieningsprocedure dan nu het geval is.
- Onder stringente voorwaarden is het mogelijk om vrijgesproken verdachten alsnog te kunnen vervolgen voor hetzelfde misdrijf.

Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan de kritiek dat de eisen voor een herzieningsverzoek nu te hoog zijn. Met deze maatregelen worden in de visie van het kabinet de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS) en de door de Commissie bepleite revisieraad overbodig.

Steeds vaker is ook sprake van initiatieven van burgers of deskundigen bij de opsporing van strafbare feiten. Deze burger- of deskundigenopsporing waardeert het kabinet positief, maar deze is in onze rechtsstaat wel aan grenzen gebonden. Recent heeft het kabinet besloten om de proef met Burgernet waarbij de politie de hulp van burgers kan inroepen om criminelen of verdwaalde kinderen op te sporen uit te breiden. Na de evaluatie van deze proef wil het kabinet het systeem stapsgewijs landelijk invoeren².

Aanbeveling 10: Volg de «koekoeksei-strategie»

Deze aanbeveling van de commissie beschouwt het kabinet als een pleidooi om bij het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat zoveel als mogelijk aan te sluiten bij initiatieven en activiteiten in de samenleving die al gaande zijn. Deze strategie wordt ook gevolgd bij het Actieplan Democratische Rechtsstaat en het komende Handvest voor verantwoordelijk burgerschap. Verwezen wordt naar de toelichting op dit handvest bij aanbeveling 7.

¹ W.A. Wagenaar, *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken, Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie. Onderzoek van de Raad voor de rechtspraak*, nr. 2, jaargang 4, 2008.

² www.burgernet.nl

6. Afsluitende opmerkingen

Het advies van de commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» is een belangrijke impuls voor het kabinet om nog meer aandacht te besteden aan het begrip van en draagvlak voor onze democratische rechtsstaat.

Zoals de titel van het advies «Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen». aangeeft, komen de kernwaarden van de rechtsstaat juist tot uitdrukking in gezamenlijke en concrete acties.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst