

---

Vergaderjaar 2003–2004

---

**29 454**

**Publieke moraal**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2004

Hierbij zend ik u de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Waarden, normen en de last van het gedrag» waarmee de ministerraad op 5 maart 2004 heeft ingestemd.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
J. P. Balkenende

### 1. Inleiding

Het thema «waarden en normen» staat volop in de maatschappelijke belangstelling. Dat is niet voor niets. In alle geledingen van de samenleving bestaat er een zeker onbehagen over een verruwing van omgangsvormen. Dit breed levende onbehagen heeft in de publieke discussie dikwijls betrekking op een veelheid aan gesignaleerde ontwikkelingen op tal van terreinen van de samenleving. Als gevolg hiervan gaat achter de actuele discussie over waarden en normen een grote variëteit aan maatschappelijke ongenoegens schuil. Deze lopen uiteen van concrete ergernissen ten aanzien van asociaal gedrag op straat, misbruik van collectieve voorzieningen, respectloosheid ten opzichte van ouderen, wangedrag van leerlingen in het onderwijs tot buitensporig geweld op de televisie. Sommigen spreken meer in het algemeen over een toename van «huftegrigheid» in de maatschappij, in het bijzonder in de publieke ruimte.

Naast onvrede over bepaalde vormen van normoverschrijdend gedrag en een door velen gepercipieerde verharding van de samenleving wordt het debat over waarden en normen onder meer gevoed door algemene maatschappelijke veranderingsprocessen die hun wortels hebben in de jaren '60 en '70 van de 20e eeuw. Burgers maakten deel uit van processen van individualisering, secularisering, emancipatie en persoonlijke ontplooiing. De individuele vrijheid van burgers wordt in ons land terecht met hoofdletters geschreven. Opleiding en emancipatie hebben geleid tot een grotere mondigheid, die tevens een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid mogelijk maakt. Deze verworvenheden moeten worden gekoesterd in de Nederlandse samenleving. In sommige gevallen lijkt het accent op individuele vrijheid en zelfverwezenlijking echter te leiden tot egocentrisme, vormen van zelfverrijking en een gebrek aan oog voor de vrijheden van anderen.

Het debat over waarden en normen krijgt voorts een extra dimensie door de toegenomen pluriformiteit in ons land mede als gevolg van een toestroom van grote groepen immigranten. Nederland heeft zich in enkele decennia van een mono-etnische naar een multi-etnische samenleving ontwikkeld. Vooral daar waar deze diversiteit soms sterk botsende waarden- en gedragpatronen met zich brengt, leidt dit tot een discussie over de vraag welke waarden en normen gemeenschappelijk zouden moeten worden gedeeld.

De discussie over waarden en normen kent daarmee zeer vele facetten. De belangstelling voor het onderwerp is groot en de daarmee in verband gebrachte problemen zijn reëel. Het is om die reden dat het kabinet aandacht schenkt aan dit belangrijke thema, in het bijzonder door de publieke discussie verder te stimuleren en te verdiepen. Vanwege de complexiteit van de problematiek en de kans dat discussies over waarden en normen daardoor tot een Babylonische spraakverwarring leiden, heeft het kabinet het wenselijk geacht bij brief van 8 november 2002 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om een advies te vragen. Meer concreet heeft het kabinet de WRR verzocht te adviseren over het belang van gemeenschappelijke waarden voor het effectief functioneren van een samenleving. In het verlengde daarvan is tevens de vraag gesteld aan welke gemeenschappelijke waarden in dit verband precies gedacht moet worden. Tevens is de WRR gevraagd in te gaan op eventuele niet algemeen gedeelde respectievelijk conflicterende waarden in onze samenleving, al dan niet samenhangend met cultuurverschillen, in

relatie tot de vraag of en in hoeverre het uiteenlopen van bepaalde waarden maatschappelijk problematisch moet worden geacht.

Op 8 december 2003 presenteerde de WRR zijn Rapport «Waarden, normen en de last van het gedrag». Het kabinet heeft hiervan met veel belangstelling kennisgenomen. Met dit rapport levert de raad onmiskenbaar een waardevolle bijdrage aan de maatschappelijke en politieke gedachtevorming over waarden en normen. Het kabinet is de raad hiervoor erkentelijk. Het kabinet hecht er in het bijzonder aan zijn waardering uit te spreken voor de wijze waarop de WRR de vraagstelling van het kabinet nader heeft geïnterpreteerd en uitgewerkt. Omdat de aanleiding van de adviesaanvraag, zoals de raad terecht aangeeft, nadrukkelijk ook de zorgen om uiteenlopende afkeurenswaardige gedragingen in de samenleving behelsde, heeft de raad het wenselijk geacht om aan dergelijke gedragingen ook expliciet aandacht te besteden in zijn rapport. De centrale plaats die gedrag in het rapport inneemt, komt treffend tot uitdrukking in de titel «Waarden, normen en de last van het gedrag», waarbij «de last van het gedrag» verwijst naar een dubbele betekenis. Het kabinet onderschrijft dat de aanleiding tot het waarden- en normendebat enerzijds is gelegen in overlast en hinder die sommige normoverschrijdende gedragingen de samenleving bezorgen. Anderzijds is maatschappelijk aanvaardbaar gedrag inderdaad een last oftewel een plicht die op de schouders rust van eenieder die van onze samenleving deel uitmaakt en die meer omvat dan enkel het naleven van de wettelijke normen.

Het rapport van de WRR is gedegen en uitgebreid. Het bevat een heldere beschrijving van de begrippen «waarden» en «normen», het beschrijft op overtuigende wijze het verband tussen normen en gedrag en het geeft een heldere analyse van de rol van de overheid. In algemene zin onderschrijft het kabinet de drie belangrijke hoofdlijnen van het rapport. In de eerste plaats is dat het belang van waardepluriformiteit in de moderne open samenleving. Terecht wordt daarbij door de WRR aangegeven dat deze waardepluriformiteit hand in hand dient te gaan met een kern van gemeenschappelijke waarden. Ten tweede onderschrijft het kabinet de visie van de WRR dat op het gebied van waarden en normen de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving (burgers en instituties) voorop dient te worden gesteld. De raad completeert daarbij dit beeld door tevens te wijzen op de rollen die de overheid moet vervullen. In de derde plaats geeft de WRR terecht aan dat «waarden» en «normen» begripsmatig sterk van elkaar verschillen. Zij zijn, zoals de raad betoogt, niet automatisch eenduidig en onvermijdelijk aan elkaar te relateren. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen waarden en gedrag. In de discussie over waarden, normen en gedrag dient dit ook volgens het kabinet steeds in het achterhoofd te worden gehouden. Tegelijkertijd betekent dit geenszins dat het hier drie los van elkaar staande begrippen betreft. De WRR geeft in zijn rapport (blz. 50 e.v.) een aantal illustratieve voorbeelden van de wijze waarop waarden in de praktijk kunnen worden gebracht door hieruit normen, gedragsregels en beslissingen over feitelijke gedragingen af te leiden.

Het kabinet heeft er voor gekozen om niet op alle onderdelen van het rapport expliciet en uitgebreid te reageren. Daarmee zou onherroepelijk te weinig recht worden gedaan aan de uiteenlopende onderdelen van de WRR-analyse. In de onderhavige kabinetsreactie heeft het kabinet ervoor gekozen, tegen de achtergrond van het WRR-advies, zijn eigen visie op het vraagstuk rond waarden en normen te ontvouwen. Daarbij zal achtereenvolgens worden ingegaan op 1) het complex aan waarden, waardepluriformiteit en gemeenschappelijke waarden, 2) normen, gedrag en de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving en 3) de rol van de overheid.

## **2. Waarden, waardepluriformiteit en gemeenschappelijke waarden**

De WRR heeft veel werk gemaakt van een verkenning van de begrippen waarden en normen en de problemen die hiermee samenhangen. Met name het waardebegrip kan moeilijk eenduidig worden gedefinieerd, onder meer samenhangend met de vele niveaus waarop men over waarden kan spreken: over wiens waarden gaat het, wat wordt gewaardeerd, wie zijn de begunstigden van waarden, op welke termijn heeft de waarde betrekking? Daarnaast hebben waarden veelal een hoge abstractiegraad.

De WRR benadrukt in zijn rapport zowel het belang van waardepluriformiteit als de betekenis van het bestaan van gemeenschappelijke waarden. Zoals aangegeven onderschrijft het kabinet deze stellingname. In lijn met de WRR-analyse is de visie van het kabinet hierop (meer in het bijzonder) de volgende.

Ook het kabinet meent dat waardepluriformiteit – het naast elkaar bestaan van uiteenlopende waarden – een wezenskenmerk is van onze democratische rechtsstaat. De pluriformiteit van waarden is in ons land geworteld in een lange traditie. De samenleving als geheel heeft er belang bij dat individuele burgers de vrijheid hebben hun eigen waarden te ontwikkelen en uit te dragen. Dit is een belangrijke verworvenheid van de moderne, vrije samenleving. Tegelijkertijd dient de vrijheid van de individuele burger te worden begrensd indien daarmee de keuzevrijheid of het welbevinden van medeburgers geweld wordt aangedaan. De democratische rechtsstaat biedt het kader waarbinnen niet alleen verschillende waarden naast elkaar kunnen bestaan, maar waarbinnen tevens onvermijdelijke waardeconflicten op vreedzame wijze kunnen worden opgelost.

Naast het belang van waardepluriformiteit binnen het kader van de democratische rechtsstaat benadrukt de WRR tevens de betekenis van het bestaan van gemeenschappelijke waarden. Het kabinet onderschrijft en onderstreept dit. Waardepluriformiteit betekent niet dat het delen van waarden er niet toe doet. Integendeel, een samenleving kan alleen functioneren als er een basis is van gemeenschappelijke waarden die door de leden van die samenleving min of meer op gelijke wijze worden geaccepteerd. Te denken valt aan waarden die besloten liggen in de fundamentele rechten van de mens, zoals de gelijkheid voor de wet en een verbod op onmenselijke behandeling. Dergelijke gemeenschappelijke waarden definiëren een aantal basale uitgangspunten die richting geven aan ons handelen. Dat wil niet zeggen dat mensen dezelfde opvattingen over de wenselijke inrichting van hun leven en de maatschappij dienen te hebben. De vrijheid van gedachten is immers een ongeconditioneerd recht. De grote variëteit aan levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen, die in ons land sinds lange tijd vreedzaam naast elkaar bestaan, laat ook zien dat van eenvormigheid in het denken geen sprake is. Dit leidt er echter soms toe dat fundamentele waarden van mensen, die hun uiting vinden in gedragingen, botsen en aldus het in harmonie samenleven zullen bemoeilijken. De inwoners van een land moeten ondanks al hun verschillen elkaar juist kunnen vinden en begrijpen op intrinsieke waarden, zoals de wijze waarop we vreedzaam met conflicten omgaan. Het is die eenheid die de basis biedt voor het kunnen leven in verscheidenheid. Zolang die gemeenschappelijke basis er is, is bovendien aan een belangrijke voorwaarde voldaan om conflicten in het dagelijkse leven op vreedzame wijze op te lossen. Burgers kunnen elkaar dan immers in rechtstreeks contact, in democratische processen en via de rechtspraak aanspreken op die onderliggende waarden. Hoe ongrijpbaar waarden ook kunnen zijn, en hoe verschillend eenieder die ook kan uitleggen en toepassen, er is dan toch

een gedeelde maatstaf waar normen en gedrag tegen afgezet kunnen worden. Als gemeenschappelijke waarden ontbreken, valt die maatstaf weg. Dan is er geen basis meer om elkaars handelen werkelijk te kunnen begrijpen en worden conflicten over de inrichting van het eigen leven en van de maatschappij al gauw onoverbrugbaar.

Gemeenschappelijke waarden kunnen niet (geheel) los worden gezien van de Nederlandse geschiedenis en cultuur die mede bepalen op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven in regelgeving, rechtspraak, beleid, democratische besluitvorming en samenleving. Niet alle waarden overleven in ongewijzigde vorm de ontwikkelingen van een samenleving. Het zijn juist deze ontwikkelingen die kunnen dwingen tot herinterpretatie van waarden. In de adviesaanvraag aan de WRR heeft het kabinet dan ook aangegeven welke ontwikkelingen nu redenen geven om een dergelijke herbezinning te houden. Met name heeft het kabinet daarbij gewezen op de individualisering van de samenleving, demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de sfeer van de tijdsbesteding.

De discussie over gemeenschappelijke waarden is de laatste jaren mede in de aandacht komen te staan door het grote aantal immigranten uit andere culturen dat zich blijvend in ons land heeft gevestigd. Daarbij zijn en worden scherpe discussies gevoerd over een begrip als multiculturele samenleving en over de doelstellingen van integratiebeleid. Het kabinet zal in brede zin zijn visie op integratie weergeven in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid (commissie-Blok). In het kader van de onderhavige kabinetsreactie beperkt het kabinet zich tot de relatie tussen integratie en waarden en normen.

De analyse in deze paragraaf noopt tot een heldere stellingname in het integratiedebat. Zoals aangegeven vergt een harmonische samenleving dat de leden daarvan elkaar weten te vinden op een kern van gemeenschappelijke waarden. Het kan dus niet zo zijn dat mensen deze waarden afwijzen. Dit geldt dus ook voor degenen die zich nieuw vestigen in onze maatschappij. Naar de mening van het kabinet kan en mag van nieuwkomers in dit opzicht worden verwacht dat zij zich daarvan bewust zijn en zich daarnaar gedragen. Dat betekent niet dat het integratiebeleid verwordt tot assimilatiebeleid. Juist een samenleving die gebaseerd is op een kern van waarden die het vreedzaam samenleven vanuit diversiteit bevorderen, kan zeer veel ruimte garanderen om het dagelijks leven in te richten naar eigen inzichten, cultuur en religie. Deze tolerantie ten aanzien van diversiteit is, als gezegd, een van de wezenskenmerken van onze samenleving. Tolerantie mag echter niet verworden tot vrijblijvendheid. Er is, voor ieder die deel uitmaakt van onze samenleving, sprake van vrijheid in gebondenheid. Gebondenheid aan de regels en normen, maar ook aan respect voor de gemeenschappelijke waarden van onze samenleving.

Wie zegt dat in een waardepluriforme samenleving als de onze toch de noodzaak bestaat van een basis van gemeenschappelijke waarden moet zich tevens de vraag stellen over welke expliciete waarden het dan gaat. Veel van de centrale waarden beleven wij namelijk impliciet. We zijn er zo te zeggen mee opgegroeid en opgevoed. Die gemeenschappelijke waarden zijn ons stukje bij beetje bijgebracht zonder dat zij vaak als zodanig benoemd worden. Er is dan ook geen heldere afbakening tussen de gemeenschappelijke waarden en waarden die meer verbonden zijn aan een of meer specifieke groepen in de samenleving. Daarom is het naar de mening van het kabinet niet zinvol te streven naar een limitatieve opsomming van de gemeenschappelijke waarden, temeer daar mensen vanuit opvoeding of overtuiging soms voor verschillende woorden kiezen om

dezelfde waarden aan te duiden. Niettemin is een indicatie van de waarden waar het kabinet in ieder geval aan denkt wel op zijn plaats.

Tot de gemeenschappelijke waarden behoren in de visie van het kabinet in de eerste plaats de fundamentele waarden van de rechtsstaat zelf. Daarbij gaan de gedachten van het kabinet uit naar een aantal in onze Grondwet en deels ook in internationale verdragen verankerde waarden:

- gelijkwaardigheid leidend tot gelijke behandeling/discriminatieverbod
- vrijheid van belijdenis van godsdienst en levensovertuiging
- vrijheid van meningsuiting
- vrijheid van vereniging, vergadering en betoging
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- onaantastbaarheid van het menselijk lichaam

Deze grondrechten staan borg voor de bescherming van de menselijke waardigheid. Zij scheppen een ruimte van vrijheid en garanderen de mogelijkheid van (waarde)pluriformiteit die recht doet aan ieders individualiteit en die noodzakelijk is voor de democratische samenleving. Een dergelijke samenleving levert een veelkleurigheid en rijkdom op, waarvan de schoonheid en noodzakelijkheid door veel mensen wordt gewaardeerd. Zij kan echter ook leiden tot spanningen ten aanzien van fundamentele vraagstukken die mensen raken. Uitlatingen over homoseksualiteit, over de positie van vrouwen, over de islam, kunnen leiden tot hevige maatschappelijke weerstand of bijval. Het islamitisch godsdienstonderwijs en het dragen van de chador of nikaab in publieke ruimten worden met argusogen gezien. Mede als gevolg van ontwikkelingen in de ons omringende landen is ook het dragen van de hoofddoek opnieuw ter discussie komen te staan. Deze gebeurtenissen en ontwikkelingen raken rechtstreeks de betekenis van de Grondwet, in het bijzonder het discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst en daaruit voortvloeiend het beginsel van scheiding tussen kerk en staat, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs, alsmede hun onderlinge verhouding. Deze grondrechten zijn bij genoemde gebeurtenissen op verschillende wijze in het geding. Zij kunnen met elkaar botsen, zoals het discriminatieverbod met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienstbelijdenis. Het is de vraag of wet- en regelgeving en de wijze waarop daaraan uitleg wordt gegeven in jurisprudentie een voldoende evenwicht waarborgen in de verhouding tussen grondrechten in onze pluriforme samenleving, in het bijzonder in het geval van (discriminatoire) uitlatingen die (mede) zijn gebaseerd op religieuze opvattingen. Over dit complexe vraagstuk van grondrechten in de pluriforme samenleving zal het kabinet, mede ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Dittrich, dit voorjaar een nota aan de Tweede Kamer uitbrengen.

Deze uitgangspunten en grondrechten vertegenwoordigen essentiële waarden van onze samenleving. Met de WRR meent het kabinet dat daarenboven ook andere waarden van belang zijn. Het gaat om waarden die betrekking hebben op de onderlinge omgang tussen burgers, die moeilijk wettelijk kunnen worden afgedwongen, maar die wel nodig zijn voor het goed functioneren van de samenleving, juist omdat bovengenoemde grondrechten zoveel vrijheden garanderen. Voor de Nederlandse samenleving kunnen in dat kader genoemd worden (zie ook WRR, pp. 166/256):

- respect
- empathie/mededogen
- verdraagzaamheid/tolerantie
- gelijkwaardigheid
- integriteit/waarheidsgetrouwheid
- verantwoordelijkheidszin

De WRR spreekt met betrekking tot deze waarden van «kleine deugden» die nodig zijn om de «grote waarden van de rechtsstaat» voor een langere duur veilig te stellen. Het zijn als het ware de uitgangspunten voor het verantwoord omgaan met individuele vrijheid. Het kabinet ziet in de combinatie van deze waarden, mede ingekleurd door cultuur en geschiedenis, dan ook een zinvol en bruikbaar beoordelingskader voor de wijze waarop een samenleving functioneert. Het is met name de historische en culturele inbedding van deze waarden die bepaalt dat in ons land andere accenten kunnen worden gezet dan in andere (ons omringende) samenlevingen.

### **3. Normen, gedrag en de rol van de samenleving**

De WRR wijst erop dat, hoewel «waarden en normen» een gevleugeld begrippenpaar zijn geworden, zij niettemin in aanzienlijke mate van elkaar verschillen. Waarden zijn meestal positief geformuleerd, normen negatief. Waarden bieden perspectief op waardevolle wenselijkheden, normen geven beperkingen aan.

Waarden, normen en gedrag hangen met elkaar samen; zij kunnen niet los van elkaar worden gezien. Sommige normen, en zeker sommige regels, verwijzen niet direct naar specifieke waarden maar zijn er slechts om in concrete situaties een richtsnoer voor het gedrag te hebben. Andere normen en regels vinden hun wortels echter wel degelijk in bepaalde waarden. Waarden geven het geheel van de normen en regels in de samenleving daarmee richting en duiding. Anders gezegd geven waarden de relevantie aan van de daaruit voortvloeiende normen. Zo vindt de norm «gij zult een ander niet van het leven te beroven» zijn verklaring in het waardeoordeel dat het leven intrinsiek waardevol is en derhalve bescherming behoeft. Waarden staan daarmee aan het begin van een keten die via normen tot concrete regels leidt. Voor het individu geldt dat zijn of haar gedragingen niet alleen door de geldende regels bepaald worden, maar ook door de eigen interpretatie van de in de opvoeding meegekregen waarden en normen. Tegelijkertijd moet, zoals ook de WRR stelt, worden opgemerkt dat de abstractiegraad van sommige waarden met zich brengt dat deze een grondslag kunnen bieden voor meerdere, of zelfs aan elkaar tegengestelde normen. Hiermee zij aangegeven dat de relatie tussen waarden en normen zeker ook niet als dwingend is aan te duiden.

Een deel van de normen die in onze samenleving in acht moeten worden genomen, is neergelegd in wet- en regelgeving. Soms zijn die wettelijke normen procedureel, praktisch en niet duidelijk verbonden aan waarden. In veel gevallen vormt de wetgeving echter de formele neerslag van opvattingen en omgangsvormen die zich in de maatschappij hebben gevormd en die, hoe indirect ook, wel degelijk te herleiden zijn op achterliggende waarden (strafrecht, sociale zekerheid enz.). De overheid kan wetten en regels niet effectief handhaven als burgers en bedrijven zich daar niet in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor voelen.

De WRR wijst er terecht op dat in de samenleving naast formele rechtsnormen ook informele – i.c. sociale en morele – normen een belangrijke rol spelen. Vaak zijn informele normen een waardevolle aanvulling op formele rechtsnormen, in die zin dat zij bijdragen aan een prettige en/of doelmatige omgang van burgers met elkaar. Uitgangspunt is de individuele vrijheid van handelen binnen de grenzen van de wet. In vrijwilligheid kunnen burgers en organisaties evenwel (impliciet of expliciet) omgangsnormen opstellen en hanteren die verder gaan dan de wettelijke normen en die bedoeld zijn om een goede omgang met elkaar te bevorderen. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan de huisregels van een

vereniging, regels die voor de omgang met elkaar worden opgesteld op scholen en initiatieven als de Goudse stadsregels en de Rotterdamse stadsetiquette. Geen sociale groep kan functioneren als aanvaardbaar gedrag alleen maar met machtsmiddelen kan worden afgedwongen. Het gaat niet in de eerste plaats om de regels die wij anderen stellen, maar om de grenzen die wij onszelf stellen. Dat geldt evenzeer in een gezin, als in een bedrijf als in de publieke ruimte. Er moet bij de leden van die gemeenschap een basale bereidheid bestaan om uit eigen beweging rekening te houden met de belangen van anderen. Dit wordt ook wel aangeduid als «burgerzin», oftewel het bewustzijn deel uit te maken van een samenleving waar iedereen door zijn gedrag verantwoordelijk voor is. Vandaar het belang van de eerder genoemde «kleine deugden».

Een belangrijke waarde in onze samenleving wordt gevormd door het feit dat ieder individu wordt geacht zelf keuzes te kunnen maken, daarmee ook verantwoordelijkheid dragend voor zijn eigen gedrag. Opvoeding of de sociale druk van de groep waarin iemand verkeert kan onacceptabel gedrag soms verklaren, maar vormen daarvoor geen excuus. Een individu kan zich in onze maatschappij dus niet achter de groep verschuilen alsof zijn gedrag buiten zijn eigen invloed tot stand komt. De mens is een sociaal wezen. In die zin komen mensen pas tot hun recht in relatie tot anderen. In relaties met anderen krijgen normen en gedrag ook pas feitelijke betekenis.

De formulering, overdracht, naleving en handhaving van dergelijke normen zijn dus nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de burgers en de sociale verbanden waarbinnen zij functioneren. Dat begint al in ieders jeugd. Daar wordt een onmisbare basis gelegd voor iemands functioneren in deze maatschappij. Het onderstreept het belang van het gezin (welke samenstelling dat dan ook heeft). Een gezin is het eerste, het kleinste en meest indringende sociale verband waarin een mens functioneert. Het kenmerkt zich idealiter in positieve zin door onderlinge trouw, zorg en geborgenheid. De basale noties van waarden, normen en acceptabel gedrag worden in de eerste plaats in de opvoeding van kinderen gevormd. Ouders hebben dus een bijzondere verantwoordelijkheid. Overdracht van waarden en normen aan de jongeren vindt daarnaast ook plaats in het verband van scholen. Daarbij gaat, zoals de WRR ook stelt, niet om één speciale les in waarden en normen (hoewel daar niets op tegen is als een school dat wenselijk acht) maar om het totale normbesef dat de school in alle aspecten van haar handelen overdraagt op de leerlingen. Het in stand houden van normen is niet iets dat ophoudt bij de opvoeding of exclusief aan school en gezin kan worden toegeschreven. Mensen maken deel uit van tal van sociale verbanden, variërend van vriendenkring, werk, geloofsgemeenschap en sportvereniging tot de buurt en de publieke ruimte in het algemeen. Niet overal heersen dezelfde informele normen voor hoe je met elkaar moet omgaan. Wat in het ene gezin een ongedwongen omgang tussen kinderen en ouders heet, is in het andere gezin onbeleefd. Wat in de ene buurt gezellig heet, wordt in de andere buurt als overlast ervaren. Op zich hoeft die variëteit in informele normen (mits binnen de kaders van de wet) tussen verschillende groepen geen probleem te zijn. Dat hoort bij een maatschappij die individuele vrijheden en verscheidenheid belangrijk vindt. Problematisch wordt het als bepaalde gedragingen «derden» raken, die deze gedragingen als ongepast of storend ervaren. Omgangsvormen en gedragingen (mits niet in strijd met de wet) die in bepaalde kleine verbanden gebruikelijk zijn of moeiteloos worden geaccepteerd zijn vrij, zolang iedereen zich maar tegelijkertijd realiseert dat hij of zij ook deel uit maakt van het grotere verband van onze samenleving en bereid is zich daarnaar te gedragen. Dat komt het meest zichtbaar tot uitdrukking in het gedrag van mensen in de publieke ruimte. Mensen behoren in de verschillende sociale verban-

den waarin zij functioneren en juist ook in het contact met onbekenden rekening te houden met de ander en bereid zijn om elkaar aan te spreken op normoverschrijdend gedrag. Dit vergt respect, verdraagzaamheid en verantwoordelijkheidszin.

Het op vreedzame en aangename wijze samenleven is in eerste instantie een streven waaraan burgers zelf invulling dienen te geven, samen met de organisaties en verbanden waarvan zij deel uitmaken. Dit begint bij de opvoeding van jonge kinderen. Daar waar ouders geconfronteerd worden met problemen in de opvoeding van kinderen dienen zij gemakkelijk om hulp te kunnen vragen. In dat verband kan gedacht worden aan bijstand van het consultatiebureau, de school, maar ook van bureaus en naaste familie. Het schoon en veilig houden van de eigen woonomgeving behoort ook tot de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Hetzelfde geldt voor de omgang met elkaar; feitelijk het in de praktijk brengen van de «kleine deugden».

De eigen verantwoordelijkheid van burgers en organisaties in onze samenleving voor het naleven van normen (van formele of informele aard) staat dus voor het kabinet voorop. Ook in die gevallen dat de overheid een rol heeft bij normhandhaving is draagvlak onder de bevolking voor die normen essentieel. Uiteenlopende organisaties zoals bedrijven, scholen en (sport)verenigingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan normbesef door binnen hun domein duidelijke gedragsregels op te stellen en deze te handhaven. Verder ziet het kabinet een belangrijke rol weggelegd voor humanistische groeperingen, kerken, moskeeën en andere geloofsgemeenschappen in de discussie over de verantwoordelijkheden van individuen jegens elkaar en jegens de samenleving.

Zoals in de Kabinetsvisie «Andere Overheid» is benadrukt (p. 8), kan de overheid niet regelen dat burgers hun eigen verantwoordelijkheid nemen; zij kan dit slechts stimuleren. Wel zal de overheid de leden van deze samenleving nadrukkelijk aanspreken op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Juist als gaat om waarden en normen kan de «civil society» van maatschappelijke instellingen, gezondheidszorg, scholen en verenigingen mede zorgdragen voor de overdracht en het behoud van algemeen aanvaard maatschappelijk gedrag. Dat hier sprake is van een eigen verantwoordelijkheid laat onverlet dat er tevens een maatschappelijk c.q. algemeen belang gemoeid is met de vraag of de samenleving deze eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kan waarmaken. Dat betekent dat de overheid zich in dezen niet geheel afzijdig kan opstellen. Vanuit de zorg voor het algemene belang dient zij naar vermogen bij te dragen aan het creëren van de omstandigheden waaronder burgers en organisaties hun eigen verantwoordelijkheid zo goed mogelijk (kunnen) nemen en die hen in staat stellen zich in vrijheid te kunnen ontplooiën.

#### **4. Wat doet de overheid**

Het debat over waarden en normen vindt zijn wortels onder meer in een breed maatschappelijk gevoel van onbehagen over de verzuiving in omgangsvormen tussen mensen, een toenemend gevoel van onveiligheid en de problemen die zich voordoen bij de integratie van etnische minderheden in onze samenleving. Wat is de rol van de overheid in het streven naar een veilige en vreedzame samenleving, waarin jonge mensen kunnen opgroeien tot verantwoordelijke burgers en waarin allochtone burgers op een goede wijze kunnen integreren?

Heel algemeen kan de taak van de overheid geformuleerd worden als het mogelijk maken van het vreedzaam samenleven en vruchtbaar samenwerken, juist als er sprake is van conflicterende waarden. Daartoe behoort

ook het overdragen en beschermen van de waarden en deugden die dat mogelijk maken, alsmede het formuleren en handhaven van normen. Ook dient de overheid voldoende mogelijkheden te bieden voor het vreedzaam beslechten van conflicten. In algemene zin vormt het democratische proces zelf bij uitstek een manier om in onze samenleving op vreedzame wijze om te gaan met conflicterende zienswijzen.

De overheid maakt vreedzaam samenleven en vruchtbaar samenwerken op veel manieren mogelijk. Op uiteenlopende terreinen, van het onderwijs tot de handhaving van de openbare orde, ontwikkelt de overheid voorstellen die direct dan wel indirect van invloed zijn op waarden, normen en het gedrag van mensen. Het kabinet rekent het tot zijn verantwoordelijkheid om de maatschappelijke discussie over waarden en normen, via een palet aan activiteiten, op gang te houden en verder aan te jagen en te verdiepen. Zodoende kan een bijdrage worden geleverd aan het noodzakelijke bewustwordingsproces ten aanzien van het belang van waarden en normen voor de samenleving. De achterliggende doelstelling van het kabinet is bij te dragen aan een samenleving die méér is dan een optelsom van individuen.

Bovenal heeft de overheid de taak en de opdracht om zelf het «goede voorbeeld» te geven door 1) de rechtsregels die in Nederland gelden ook serieus te handhaven, 2) de integriteit van het openbaar bestuur te bewaken en 3) de waarden en normen van de democratische rechtsstaat en de deugden van burgerschap actief uit te dragen.

- **Zichtbare en merkbare handhaving van de normen**

Een evidente taak van de overheid is in de eerste plaats gelegen in een zichtbare en merkbare handhaving van de normen die in wetten zijn vastgelegd. De WRR constateert naar de mening van het kabinet terecht dat een afname van controle en sanctionering van normovertredingen mede oorzaak is van een toename van normoverschrijdend gedrag. De overheid heeft hier in het verleden steken laten vallen terwijl juist een effectieve controle en sanctionering ertoe kan bijdragen dat normen daadwerkelijk worden geïnternaliseerd. Anders gezegd zal een verbod dat vrijwel straffeloos kan worden overtreden het vertrouwen in de onderliggende norm aantasten. Om die reden kent het kabinet, onder erkenning van het feit dat normhandhaving nooit de panacee voor alle regelovertreding kan zijn, een hoge prioriteit toe aan een serieuze handhaving van wet- en regelgeving. Het kabinet streeft enerzijds naar minder regels, maar vindt anderzijds dat de regels die er zijn, zo goed mogelijk moeten worden nageleefd.

- **Bewaken van de integriteit van het openbaar bestuur**

In de tweede plaats ziet het kabinet een belangrijke taak weggelegd in het bewaken van de integriteit van het openbaar bestuur. Terecht merkt de WRR in zijn rapport op dat integriteit van bestuurders en ambtenaren één van de belangrijkste voorwaarden vormt voor het vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burgers en het openbaar bestuur. Integriteit is cruciaal voor alle geledingen in de samenleving. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken – zoals de besteding van publieke middelen en het monopolie over vele terreinen – vereisen echter een extra hoog integriteitsniveau. Aan overheidsorganisaties en overheidsmedewerkers worden specifieke en zwaarwegende eisen gesteld. Het is essentieel dat alle overheidswerknemers zich houden aan de waarden en normen die verbonden zijn aan het uitoefenen van de overheidstaak.

In de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie is de stand van zaken van het integriteitsbeleid in brede zin weergegeven. De nota plaatst integriteit uitdrukkelijk in het kader van de grotere aandacht voor waarden en normen. De bewaking van integriteit vergt een actieve opstelling. De

genoemde nota bevat daartoe een set van beleidsvoornemens. Deze voornemens beogen onder meer de kenbaarheid van de grondbeginselen van integriteit te stimuleren door enkele kernbeginselen in de Ambtenarenwet te verankeren. Hierdoor zullen (mede)overheden worden verplicht tot het opstellen van een sectorale gedragscode voor ambtenaren en de nadere concretisering van de rechtsbescherming van klokkenluiders.

Integriteit dient natuurlijk ook voor politieke ambtsdragers hoog in het vaandel te staan. Hun onkreukbaarheid is van essentieel belang. De positie van gekozen volksvertegenwoordigers en andere politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur stelt hoge eisen aan de integriteit van hun handelen. Waarborg voor de handhaving daarvan bij de bestuurders maakt primair onderdeel uit van het stelsel van politieke verantwoordelijkheid. Een vertegenwoordigend orgaan kan, al dan niet daartoe bewogen door de media, bestuurders erop aanspreken wanneer er om welke reden dan ook twijfels bestaan aan hun integriteit. Voor kandidaat-bewindspersonen is een beoordelingsprocedure geformaliseerd in een brief van de minister-president van 20 december 2002. In aanvulling hierop zal het kabinet bezien of de regelingen over openbaarheid van nevenfuncties van politieke ambtsdragers verbeterd kunnen worden.

Een belangrijke activiteit is voorts de lopende inventarisatie van het integriteitbeleid bij de diverse tot het openbaar bestuur behorende overheidsorganisaties. De inventarisatie – die wordt verricht door de minister van BZK in samenwerking met de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen – heeft tot doel te bepalen welke integriteitbevorderende maatregelen overheidsorganisaties of overheidsonderdelen genomen hebben. Tevens wordt nagegaan of overheidsorganisaties hierbij voldoende ondersteuning van het Rijk en/of de belangen- en koepelorganisaties krijgen en waar verbeteringen mogelijk zijn. De Tweede Kamer zal naar alle waarschijnlijkheid nog voor de zomer over de uitkomsten en bevindingen worden geïnformeerd.

- **Uitdragen gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat**

Ten derde heeft de overheid de verantwoordelijkheid om de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen en onder de aandacht te brengen. Hierbij hoort ook het uitdragen van een publieke moraal met de daarbij behorende kleine deugden, die het mogelijk maken dat een democratische rechtsstaat kan gedijen en ook is geworteld in de samenleving. In dit verband wijst het kabinet op het initiatief tot instelling van een Boulevard van het Actuele Verleden in Den Haag, waarbij het ministerie van OCW is betrokken. Het betreft hier een cultuurhistorisch centrum waar aan een breed publiek (waaronder scholieren, studenten en nieuwe Nederlanders) historische achtergronden worden gepresenteerd bij actuele kwesties. Doelstelling daarvan is onder meer de maatschappelijke betrokkenheid van de burgers te vergroten en hen te betrekken bij maatschappelijke debatten zoals over waarden en normen, integratie en multiculturaliteit. In dit kader wordt tevens de suggestie gezien om te komen tot een Huis van de Democratie (met aandacht voor de historische dimensie op onze parlementaire democratie). Ook de activiteiten van het door het ministerie van BZK gesubsidieerde Forum voor Democratische Ontwikkeling (FDO), voortgevloeid uit de activiteiten die in 1998 zijn ontplooid in het kader van het 150-jarig bestaan van de Grondwet, spelen een belangrijke rol op dit terrein. Verder werd al vermeld dat het kabinet binnenkort een nota zal uitbrengen over de verhouding tussen de verschillende grondrechten in onze pluriforme samenleving.

Naast de meer algemene verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de handhaving van regelgeving, de integriteit van het openbaar bestuur en het uitdragen van de waarden en normen van de democratische rechtstaat, zijn er meer specifieke beleidsterreinen waarop de overdracht en handhaving van waarden en normen een evidente rol spelen. Het kabinet concentreert zich in dit kader vooral op de beleidsterreinen veiligheid, jeugdbeleid, onderwijs en integratie.

### *Veiligheid*

Een veilige omgeving is voorwaarde om burgers echt tot hun recht te laten komen en het samenleven in diversiteit mogelijk te maken. Daar waar het gevoel van veiligheid wordt aangetast neemt immers de saamhorigheid af en erodeert het vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid. Het tegengaan van geweld en het met geweld aantasten van persoon, goed en recht van anderen is dan ook een klassieke kerntaak van de overheid. Veiligheid is echter meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Het gaat in algemene zin om de naleving van wetten en regels, om de handhaving door de overheid daarvan en, in bredere zin, ook om de mogelijkheid voor burgers om zelf conflicten op een geweldloze wijze te beslechten.

De WRR heeft in zijn rapport een heldere en bruikbare typologie geschetst van de soorten gedragingen waaraan mensen zich kunnen storen. Het betreft hier het onderscheid tussen onprettig, onbehoorlijk, onduelbaar en onwettig gedrag. De oplopende schaal van onprettig naar onwettig gedrag gaat gepaard met een oplopende schaal van onveiligheidsgevoelens. Onveiligheid heeft derhalve te maken met het overschrijden van zowel formeel wettelijke normen als meer informele sociale normen. De oorzaken moeten, zoals de WRR ook constateert, worden gezocht in een gebrek aan internalisering van normen alsmede een gebrek aan formele en informele controle op normoverschrijdend gedrag. Hiermee is gelijk aangegeven dat de oplossing niet alleen van de overheid mag worden verwacht, maar dat burgers zelf in hun maatschappelijke verbanden ook een belangrijke rol te vervullen hebben.

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om in de periode 2008–2010 een reductie van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met – indicatief – 20 tot 25% ten opzichte van 2002 te realiseren. Dit voornemen en de maatregelen die genomen worden om het te realiseren zijn vastgelegd in de nota «Naar een veiliger samenleving».

- **Aanpak «notoire» bronnen**

Bij de bestrijding van de criminaliteit en het tegengaan van de overlast legt het kabinet een accent op de aanpak van de «notoire» bronnen van overlast en criminaliteit: de veelplegers en de risicjongeren die dreigen af te glijden in een criminele carrière. De gedachtegang van het kabinet is, dat met het aanpakken van deze twee groepen meer criminaliteit van de straat zal worden gehaald, waardoor de onveiligheid in het publieke domein zal afnemen en het achteruitgaan van de leefomgeving kan worden tegengegaan.

- **Aanpak asociaal gedrag**

Dit laat overigens onverlet dat het – geredeneerd vanuit het verband tussen handhaving en internalisering van normen – ook van groot belang is om milde vormen van normoverschrijdend gedrag aan te pakken. Hiervoor zal niet altijd het strafrecht het aangewezen instrument zijn, maar kan ook het bestuursrecht ingezet worden (bestuurlijke boete).

- **Gerichter toezicht en handhaving**

Van belang is voorts dat het toezicht en de handhaving inmiddels gericht worden uitgevoerd op plaatsen en tijdstippen waarbij een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations, uitgaansgebieden, winkelcentra, het gebied rond coffeeshops, jeugdverzamelplaatsen etc. Regels worden strikter gehandhaafd. De politie en de gemeenten hebben hiertoe meer bevoegdheden gekregen. De inzet van toezichthouders, handhavers en private beveiligingsorganisatie is verruimd. Via de programma's «Handhaving op niveau» en «Rijk aan handhaving» biedt de rijksoverheid de andere betrokken overheidsorganen ondersteuning.

Een goed voorbeeld van staand kabinetsbeleid op terrein van versterking van het toezicht op en handhaving van normen is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer. Dit plan beoogt vanuit een integrale benadering een aanvaardbaar niveau van sociale veiligheid voor reizigers en personeel tot stand te brengen. Het plan bevat meer dan 20 maatregelen gericht op versterking van de preventie, handhaving en vervolging in het openbaar vervoer en tevens de verbetering van de regie daarop. De inspanningen ten aanzien van het openbaar vervoer laat overigens ook zien dat de overheid niet zonder de medewerking kan van betrokken instanties die het meest direct te maken hebben met normoverschrijdend gedrag. Ook de NS heeft een eigen verantwoordelijkheid om vandalisme en agressie in de treinen zoveel mogelijk tegen te gaan. Ook op andere terreinen zal het kabinet een strikter handhavingsbeleid voeren. Het preventief fouilleren, het gemeentelijk cameratoezicht en het invoeren van een algemene identificatieplicht zijn daar voorbeelden van.

- **Bestrijding van haat en geweld**

Bij het bevorderen van de veiligheid zal het kabinet tevens nadruk leggen op het tegengaan van haat en geweld. Wie geweld gebruikt moet worden vervolgd en berecht, zeker als dat geweld wordt gebruikt in reactie op een terechtwijzing door een ander. Het kan in een rechtsstaat niet zo zijn dat burgers elkaar niet meer durven aan te spreken op normoverschrijdend gedrag vanwege de angst voor reactief geweld. In een pluriforme samenleving moet ook wie aanzet tot haat of het gebruik van geweld tegen anderen die de vrijheid van meningsuiting, godsdienst of levensovertuiging in praktijk brengen, erop kunnen rekenen vervolgd en berecht te worden.

Inmiddels is een aantal aanvullingen op het wetboek van strafrecht in voorbereiding die dit in meer gevallen mogelijk maken. Daarnaast zal het kabinet voor 1 april met een standpunt komen over de wijze waarop cultureel bepaald geweld tegen vrouwen en meisjes, inclusief besnijdenis, het meest effectief kan worden tegengegaan. Het reeds ingezette beleid om geweld in huiselijke kring tegen te gaan zal met kracht worden voortgezet.

Bij het bestrijden van geweld zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van die sancties en maatregelen die de kans op herhaling verminderen, en waar dat effectiever is ook van niet primair strafrechtelijke middelen.

- **Tegengaan van eigenrichting**

Het afwijzen van geweld impliceert ook dat strafrechtelijk wordt opgetreden tegen eigenrichting. Het verdedigen van lijf of goed is weliswaar ieders recht, maar geen vrijbrief voor het gebruik van disproportioneel geweld. Omdat de grenzen van wat aanvaardbaar is sterk afhangen van de concrete situatie, is het van belang dat in voorkomende gevallen een uitspraak van de rechter gevraagd wordt en dat deze gerespecteerd wordt – ook als op het eerste gezicht of naar veler mening het geweldgebruik gerechtvaardigd was. Dit laat uiteraard onverlet dat burgers die binnen de

grenzen van de wet hun verantwoordelijkheid nemen dan wel gebruik maken van hun rechten, niet bang hoeven te zijn voor bestraffing.

Een belangrijk aspect van het tegengaan van eigenrichting is, naast een actieve handhaving door de overheid, het bieden van kwalitatief en kwantitatief voldoende mogelijkheden voor vreedzame oplossing van maatschappelijke geschillen. Een eerste vereiste daarvoor is, zoals het kabinet reeds heeft aangegeven in de reactie op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat», een goed presterende rechtspraak. Daarbij zij overigens aangetekend dat die rechtspraak wel vaker in de tweede lijn zal dienen te opereren. De gang naar de rechter is niet altijd de meest geschikte methode om een geschil op te lossen. Een gedifferentieerde benadering van de rechtspleging – waarbij de individuele burger meer op de eigen verantwoordelijkheid wordt aangesproken – is dan ook noodzakelijk. Het kabinet bevordert daarom naast een goede toerusting van de rechterlijke macht ook de ontwikkeling van alternatieven, zoals bemiddeling.

- **Preventie gericht op mensen in marginale positie**

Criminaliteit en andere vormen van normoverschrijdend gedrag kunnen niet alleen worden tegengegaan met repressieve maatregelen. Zoals de WRR terecht opmerkt dient de overheid tegelijkertijd een intensief preventiebeleid te voeren, met name gericht op die groepen mensen die een marginale positie in de samenleving innemen. Veel vormen van criminaliteit worden mede veroorzaakt door dakloze psychiatrische patiënten en drugsgebruikers. Deze groepen burgers bevinden zich vaak in een vicieuze cirkel van onaangepast gedrag dat vervolgens verder leidt tot maatschappelijke uitsluiting. Met behulp van preventieve maatregelen probeert het kabinet er echter voor te zorgen dat maatschappelijke uitsluiting van kwetsbare groepen wordt tegengegaan. Het kabinet wil mensen erbij houden en in staat stellen om zelf hun leven weer op orde te krijgen.

Om de doorstroming van cliënten uit de maatschappelijke opvang naar permanente woonvoorzieningen te bevorderen heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. Overlast op straat wordt hiermee bestreden. Daarnaast heeft het kabinet in 2003 besloten dat de medicinale verstrekking van heroïne naast methadon aan een kleine groep van chronische heroïneverslaafden in zijn huidige omvang wordt gecontinueerd.

- **Verbetering kwaliteit leefomgeving**

De publieke ruimte van steden en dorpen vormt het decor voor een belangrijk deel van de gesignaleerde problemen die burgers ervaren door het gedrag van anderen. Het kabinet is van mening dat de kwaliteit van de publieke leefomgeving en de mate waarin burgers direct bij de inrichting en het beheer daarvan worden betrokken, van grote invloed zijn op de wijze waarop mensen de eigen woonomgeving ervaren. Het kabinet streeft er naar om de woonomgeving van burgers schoon, heel en veilig te laten zijn. Drie aspecten die nauw met elkaar samenhangen en een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van normoverschrijdend gedrag. Daartoe worden meerdere initiatieven ontplooid.

Door wettelijke normen te handhaven kan voorkomen worden dat de kwaliteit van de publieke ruimte achteruit gaat. Met behulp van een gerichte nalevingsstrategie wordt er naar gestreefd dat beleid en wet- en regelgeving op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu zoveel mogelijk ook daadwerkelijk wordt nageleefd. Voorts wordt met behulp van diverse instrumenten getracht de leefbaarheid en bewoonbaarheid van woningen te bewaren en daar waar mogelijk te bevorderen. Zo worden op basis van de Wet Victor panden, die vanwege versterking van de openbare orde zijn ontruimd, in beheer gegeven van

bijvoorbeeld woningcorporaties teneinde de leefbaarheid te verbeteren. Ook zet het kabinet met een project in op het tegengaan van onrechtmatige bewoning.

Omdat zwerfafval door de burger als één van de belangrijkste ergernissen wordt ervaren, zijn op initiatief van de minister van VROM met het bedrijfsleven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in het Convenant Verpakkingen III afspraken gemaakte over de aanpak van zwerfafval. Dit heeft inmiddels geleid tot tal van concrete activiteiten. Met brede voorlichtingscampagnes wordt een beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger. Met allerlei projecten, met name op gemeentelijk niveau, wordt concreet gewerkt aan het voorkomen en opruimen van zwerfafval en aan een verdere verandering van houding en gedrag van burgers. Ook wordt het voorzieningenniveau daar waar nodig uitgebreid.

Uit onderzoeken naar de woningbehoefte blijkt al vele jaren dat overlast van buurtbewoners steeds bovenaan de lijst van factoren staat die bepalend zijn voor ontevredenheid met de woonomgeving. Eén op de acht Nederlanders heeft last van burenlawaai, met name in wijken waar de leefbaarheid op veel meer punten slecht scoort. Teneinde lokale partijen zoveel mogelijk in staat te stellen om in dit verband preventief op te treden heeft de minister van VROM in samenwerking met die lokale partijen een handreiking burenlawaai opgesteld. Deze handreiking is in eerste instantie bedoeld voor die partijen die bemiddelen bij conflicten tussen burenen over geluidsoverlast, zoals buurtbemiddeling, het meldpunt overlast, gemeenten en woningbouwcorporaties.

## **Jeugd**

### **• Snellere hulp bij opvoedingsproblemen**

Veruit de meeste jeugdigen in Nederland groeien zonder problemen op. Zij schatten hun huidige leven tamelijk gunstig in, zijn tevreden over de relatie met hun ouders en kunnen het ook vaak goed vinden met leeftijdgenoten. Een kleine groep jongeren baart zorgen. Zij hebben relatief veel emotionele problemen, vertonen onaangepast of delinquent gedrag, zij spijbelen, gebruiken relatief veel drugs en alcohol en hebben doorgaans een minder goede relatie met ouders en leeftijdgenoten.

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen, voor het bieden van een veilig en warm gezinsklimaat en ook voor de overdracht van waarden en normen. Juist een vroegtijdige signalering van opvoedingsproblemen van ouders door consultatiebureaus, op scholen en het aanbieden van begeleiding kan ertoe bijdragen dat latere problemen worden voorkomen.

### **• Goede samenwerking bij het lokale jeugd beleid en verbetering jeugdketen**

Preventie is in dit verband essentieel. Ook de Tweede Kamer heeft via de motie Çörüz/Kalsbeek de wens geuit om het domein van het lokale preventieve jeugd beleid verder te verduidelijken. Eerste stap daarin is geweest om samen met de gemeenten een aantal functies vast te stellen die in voldoende mate op lokaal niveau aanwezig moeten zijn. Het gaat om adequate en goed toegankelijke informatie, passende opvoedingsondersteuning en begeleiding van gezinnen die de eigen situatie niet meer kunnen overzien. Het kabinet investeert hier vanaf 2004 extra in. Verdere uitwerking krijgt zijn plaats in de Wet Maatschappelijke Zorg. Het kabinet wil bovendien een minder vrijblijvende benadering kiezen en meer mogelijkheden bieden voor verplichte opvoedingsondersteuning. Momenteel wordt de nadere uitwerking van dat voornemen onderzocht waarbij gekeken wordt naar varianten die lopen van «drang» tot «dwang».

Voor vroege signalering en hulp is goede samenwerking tussen instanties die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving en uitvoering van het lokale jeugdbeleid een eerste stap. Ook de samenwerking met de achterliggende, zwaardere voorzieningen moet gegarandeerd zijn. Het kabinet streeft daarom naar een sluitende jeugdketen. In het kader van de Operatie Jong wordt door verschillende ministeries samengewerkt om voor een aantal van de knelpunten op dit terrein een oplossing te vinden. In de Jeugdagenda zijn deze gebundeld en het kabinet heeft zich ten doel gesteld deze voor 2007 te realiseren.

- **Specifieke aandacht voor allochtone jongeren**

De positie van allochtone jongeren in Nederland verdient in dit opzicht van de overheid bijzondere aandacht. Aanzienlijke aantallen allochtone jongeren leven in verschillende werelden: de gesloten en beschermde wereld van de ouders, de gestructureerde en open wereld op school en de vrije en ongecontroleerde wereld daarbuiten. Het gaat hier om werelden die worden bepaald door zeer van elkaar verschillende waarden en normen die de ontwikkeling van een eigen identiteit ernstig kunnen belemmeren, met alle gevolgen van dien. Deze groepen allochtone jongeren lopen een groter risico om te marginaliseren of uiteindelijk in crimineel gedrag te vervallen. De overheid heeft een speciale verantwoordelijkheid om deze jongeren vroegtijdige begeleiding en ondersteuning te bieden. Onderwijs speelt hierbij een essentiële rol. Goed onderwijs kan voorkomen dat de kansen van deze jongeren op volwaardige maatschappelijke participatie al van meet af aan achterblijven bij die van autochtone leeftijdsgenoten. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten zoals Voor- en Vroegschoolse Educatie, uitbreiding van het aantal leerwerktrajecten in het vmbo en het hanteren van mentormethodieken voor risicoleerlingen. Bovendien hecht het kabinet eraan dat ook jeugdigen actief deelnemen aan het maatschappelijke leven. In dit licht laat het kabinet de wenselijkheid en uitvoerbaarheid onderzoeken van een «sociaal jaar» voor jongeren, waarin zij maatschappelijk participeren door het verrichten van vrijwilligerswerk.

- **Activeren van jeugd o.a. door sport**

Naast de belangrijke opvoedende rol van ouders heeft ook de omgeving directe invloed op de jeugdigen. Het onderwijs neemt daarbij een zeer centrale plaats in maar daarnaast zijn ook de buurt en de sportgelegenheden van belang. Het kabinet stelt extra middelen aan gemeenten beschikbaar om jeugdigen die uit de boot dreigen te vallen te activeren bijvoorbeeld via sport. In het kader van het Europese Jaar van de Opvoeding door Sport 2004 start het kabinet hiermee.

- **Voorkomen schadelijk media-aanbod voor jeugd**

Jeugdigen zitten steeds meer achter de computer en besteden ook een flink deel van hun tijd aan het kijken naar de televisie en video's/dvd's. Om ouders en jeugdigen te informeren over de schadelijkheid van mediaproducten is het systeem van de Kijkwijzer in 2001 geïntroduceerd. Onlangs is de evaluatie van dit systeem met de Tweede Kamer besproken. Geconcludeerd is dat de grondslag van het stelsel van zelfregulering gehandhaafd blijft en dat op korte termijn een aantal verbeteringen noodzakelijk is. In meer algemene zin is de discussie over de invloed van media op jeugdigen, vooral wat betreft geweld recent hoog opgelopen. Dit heeft er mede toe geleid dat het Kabinet zich laat adviseren over de vraag hoe alle betrokken partijen hun onderscheiden verantwoordelijkheden beter waar kunnen maken waar het gaat om de bescherming en weerbaarheid van jeugdigen. De commissie wordt op korte termijn ingesteld en brengt in oktober 2004 haar advies uit.

## Onderwijs

De school heeft, in aanvulling op het gezin, mede tot taak eraan bij te dragen dat jonge mensen zich vormen tot verantwoordelijke burgers ontwikkelen. Tegelijkertijd worden maatschappelijke problemen voor een deel juist in het onderwijs zelf zichtbaar. Leerlingen en personeel zijn de afgelopen jaren indringend geconfronteerd met uiteenlopende vormen van normoverschrijdend gedrag, bedreigingen, onveiligheid en geweld, zelfs met dodelijke afloop. Deze dubbele constatering maakt dat het onderwijs en de samenleving als geheel voor een zware, maar belangrijke opgave staan. In de huidige situatie doen scholen al veel. In de regelgeving zijn immers al veel jaren elementen van burgerschap, waarden en normen opgenomen: in de kerndoelen van het primair onderwijs, de kerndoelen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs en in vakken als geschiedenis en maatschappijleer in het voorgezet onderwijs. De inspectie ziet daarop toe. De verscherping van de maatschappelijke problemen rond een deel van de jongeren is aanleiding om de huidige praktijk te versterken. Het kabinet ziet het als zijn taak om onderwijsinstellingen hierbij te ondersteunen, maar wil nadrukkelijk beleidsruimte geven voor een eigen aanpak die past bij de specifieke situatie van de eigen instelling.

### • **Bevorderen schoolklimaat en veiligheid op school**

Het kabinet heeft goede nota genomen van de opvatting van de WRR dat veel instituties tegenwoordig zozeer worden afgerekend op kwantificeerbare prestaties, dat zij te weinig toekomen aan hun ruimere, maatschappelijke verantwoordelijkheden, die immers vaak nauwelijks meetbaar zijn en vaak pas op langere termijn vruchten afwerpen. De raad beveelt daarom aan instituties, voor zover die (mede) van overheidsfinanciering afhankelijk zijn, niet uitsluitend op kwantificeerbare prestaties af te rekenen indien dit zou betekenen dat de morele dimensies in het functioneren van de instituties hiermee in de verdrukking zou komen. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en beschouwt dit als een belangrijk attentiepunt voor het huidige en toekomstige overheidsbeleid. Wel plaatst het kabinet de kanttekening dat niet het beeld mag postvatten dat de overheid in de huidige situatie instituties consequent zou afrekenen op beperkte meetbare indicatoren, daarbij de ruimere maatschappelijke betekenis van instituties verwaarlozend. Dit zou een onjuist beeld zijn. Om het terug te keren naar het voorbeeld van het onderwijs: de onderwijsinspectie beoordeelt scholen niet alleen op kwantitatief meetbare scores, maar betreft ook nadrukkelijk het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat en de veiligheid op een school bij haar oordeel. Veiligheid op school is voor het kabinet een wezenlijk aandachtspunt. Binnenkort zal het kabinet, mede naar aanleiding van de recente geweldsincidenten in het onderwijs, hierover met nadere plannen komen.

### • **Afspraken tussen scholen, leerlingen, ouders en jeugdinstellingen**

De school neemt geen geïsoleerde positie in de samenleving in, maar maakt daar ten volle deel van uit. Het onderwijs kan het niet alleen. Om te beginnen moeten ouders zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de opvoeding van hun kinderen. De school kan daar niet meer dan een aanvullende rol vervullen. Verder moet het onderwijs kunnen samenwerken en zich gesteund kunnen weten door andere instellingen in de nabijheid van de school (jeugdzorg, welzijn, sport, jeugdwerk etc), waarbij een regierol is weggelegd voor de gemeenten. Ook door het aanhalen van de betrekkingen van de school met andere delen van de samenleving, bijvoorbeeld door maatschappelijke stages, kunnen waarden en normen worden geïnternaliseerd. Verder is vanzelfsprekend de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs in dit verband van cruciaal belang. Ouders zijn

niet alleen maar consument maar vooral ook partner van de school waarop een beroep kan worden gedaan. Het kabinet is er in dit verband voorstander van dat scholen, leerlingen en hun ouders duidelijk maken waarop ze elkaar kunnen aanspreken.

- **Verplichte aandacht voor burgerschap in het primair en voortgezet onderwijs**

Met de WRR is het kabinet van mening dat veel belang moet worden gehecht aan het instandhouden en in de praktijk brengen van sociale en morele waarden en het handhaven van regels binnen de school zelf. Actieve participatie door jongeren zelf in de school is een goede oefening voor actief en democratisch burgerschap in de samenleving als geheel.

De Onderwijsraad heeft in zijn advies «Onderwijs en burgerschap» gepleit voor een doelbepaling inzake burgerschap in de verschillende sectorwetten voor het onderwijs. Zoals in de kabinetsreactie op het genoemde advies uitvoeriger zal worden toegelicht, neemt het kabinet voor het primair en voortgezet onderwijs deze aanbeveling, die ook wordt ondersteund door de WRR, over. Een dergelijke bepaling geeft een duidelijke opdracht aan de school in het onderwijs aandacht te schenken aan burgerschap en aan de waarden en normen die daaraan ten grondslag liggen. De wijze waarop scholen bijdragen aan burgerschapsvorming wordt niet door de overheid voorgeschreven. Dat is de verantwoordelijkheid van de school zelf, waarover men zich verantwoordt tegenover de omgeving en de onderwijsinspectie. Met de wettelijke bepaling heeft de onderwijsinspectie een expliciet handvat bij de beoordeling van het onderwijs op dit onderdeel.

In het voortgezet onderwijs wordt gedurende de hele schoolloopbaan aandacht besteed aan burgerschapsvorming, kennis van verschillende levensbeschouwingen en reflectie op waarden en normen. In de onderbouw bieden de huidige kerndoelen daar aanknopingspunten voor en eveneens het toekomstige leergebied «mens en maatschappij». In de bovenbouw van vmbo, havo en vwo biedt het vak maatschappijleer de mogelijkheid er op een goede manier vorm aan te geven. Het zal dan ook een voor alle leerlingen verplicht vak blijven.

- **Ondersteuning scholen op het gebied van burgerschap in de lespraktijk**

Met de WRR is het kabinet van mening dat de bijdrage van het onderwijs veel verder gaat en fundamenteeler dient te zijn dan het verzorgen van lessen «waarden en normen». Dit neemt niet weg dat de bevordering en instandhouding van een goed schoolklimaat en de opleiding van jongeren tot verantwoordelijke burgers er mee gediend kan zijn indien in speciale – ondersteunende lessen – jongeren bewust worden gemaakt van de verschillende aspecten van de omgang met elkaar, het ontstaan van conflicten, wijzen waarop conflicten vreedzaam kunnen worden beslecht etc. Hiervan zijn goede voorbeelden bekend, zoals bijvoorbeeld het in Utrecht ontwikkelde concept van de Vreedzame school.

Overigens ontwikkelt Teleac/NOT thans in opdracht van het ministerie van OCW een programmaserie over waarden en normen, speciaal gericht op de bovenbouw van het basisonderwijs en de onderbouw van het vmbo. Dit gebeurt in het kader van het Europees jaar van «Opvoeding door Sport». Verder heeft Kennisnet, de internetorganisatie voor het onderwijs, ter ondersteuning van scholen een speciale themasite over waarden en normen ingericht ([www.kennisnet.nl/thema/waardenennormen](http://www.kennisnet.nl/thema/waardenennormen)). Voorts heeft de KPC-groep in een project «actief burgerschap» materiaal ontwikkeld dat direct bruikbaar is voor scholen. Scholen die daarmee aan de slag willen, kunnen daarvoor bij de KPC-groep ook nog subsidie krijgen.

- **Invoeren maatschappelijke stage**

Dit schooljaar zijn er op tien scholen voor voortgezet onderwijs pilots maatschappelijke stage gestart. De bevindingen ten aanzien van deze pilots zullen leiden tot een invoeringsplan met als doel dat het in 2007 op een kwart van de scholen mogelijk is een maatschappelijke stage te doen.

#### *Integratie*

Eerder is reeds aangegeven dat een belangrijke randvoorwaarde voor een vreedzame samenleving en vruchtbare samenwerking is gelegen in het feit dat de leden daarvan elkaar weten te vinden op een kern van gemeenschappelijke waarden. Er kan pas sprake zijn van een harmonieuze samenleving, waarin groepen mensen op een respectvolle en vreedzame wijze samenleven, indien eenieder zich gedraagt conform basiswaarden als respect voor de opvattingen van een ander, tolerantie en non-discriminatie. Dat geldt dus ook ten aanzien van mensen die zich nieuw vestigen in onze maatschappij. De integratie van minderheden heeft tot doel: gedeeld burgerschap voor allochtonen en autochtonen. Dat is loyaliteit en actieve deelname aan de Nederlandse samenleving. Daarvoor is het nodig dat nieuwkomers de Nederlandse taal spreken, de hier geldende basiswaarden onderschrijven en zich houden aan geldende normen. Alleen met een gemeenschappelijke basis van waarden en normen kan er ruimte zijn voor diversiteit. Dat houdt in dat de ontvangende samenleving openstaat voor nieuwkomers die zich hier legaal hebben gevestigd. Zo kunnen minderheden op een volwaardige wijze participeren in de samenleving en de noodzakelijke gemeenschappelijke waarden ook daadwerkelijk internaliseren. Dat gaat niet vanzelf. Het vergt beleid en maatregelen van de overheid.

- **Aandacht waarden en normen in niet vrijblijvende inburgeringsprogramma's**

Het integratieproces van nieuwkomers begint vaak met het volgen van een inburgeringscursus. Hoewel natuurlijk niet kan worden verwacht dat minderheden na het volgen van een dergelijke cursus volledig zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, vormen inburgeringsprogramma's wel een adequate eerste stap in die richting. Bovendien zijn zij niet meer vrijblijvend nu het verlenen van een voorlopige en/of definitieve verblijfsstatus wordt gekoppeld aan het behalen van het inburgeringsdiploma. Het kabinet onderstreept het belang van aandacht voor waarden en normen in de inburgeringsprogramma's. Indien nieuwkomers wordt gevraagd zich te gedragen naar de basiswaarden die ten grondslag liggen aan de Nederlandse democratische rechtsstaat, is het noodzakelijk dat helder en inzichtelijk wordt gemaakt om welke waarden het gaat en hoe deze in de praktijk gestalte worden gegeven. Daarvoor is het noodzakelijk om ook nieuwkomers kennis bij te brengen van de historische worteling van de Nederlandse democratische rechtsstaat.

- **Meer maatschappelijke dialoog tussen autochtonen en allochtonen**

Zoals eerder opgemerkt vormen inburgeringscursussen slechts een onderdeel van een traject dat noodzakelijk is voor een effectief integratieproces. De WRR constateert terecht dat ook door confrontatie en ontmoeting tussen autochtone en allochtone Nederlanders de kennis over de waarden en normen van de ander vermeerdert. Een dergelijk intercultureel debat draagt daardoor bij tot een groter begrip voor elkaars gewoonten en gedragingen. Hierdoor wordt ook benadrukt dat een debat over waarden en normen vanuit het perspectief van integratie bepaald niet hoeft te leiden tot het afdwingen van een monocultuur. Ook hier geldt weer dat overeenstemming over de Nederlandse basiswaarden bijdraagt aan een maatschappelijk klimaat dat een zekere waardepluriformiteit

mogelijk maakt. Een maatschappelijke dialoog tussen autochtonen en allochtonen moet er toe leiden dat de kloof tussen beide werelden wordt overbrugd.

Het kabinet wil het interculturele debat over waarden en normen stimuleren als onderdeel van het integratiebeleid. Initiatieven vanuit de samenleving die hierop gericht zijn zullen worden ondersteund. Meer concreet zullen bij het toekennen van subsidies in het kader van het integratiebeleid voorrang worden gegeven aan initiatieven die dialoog tussen allochtonen en autochtonen bevorderen. Dit is voor het kabinet een belangrijk instrument voor de bevordering van gedeeld burgerschap. In het kader van het EU-voorzitterschap van Nederland zal de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een interministeriële conferentie over integratie organiseren.

#### *Communicatie met de samenleving*

- **Stimuleren maatschappelijke discussie waarden en normen**

Tot slot hecht het kabinet eraan om de discussie in de samenleving over waarden en normen te stimuleren, alsmede de creatieve initiatieven die op grote schaal worden ondernomen breder toegankelijk te maken. Hierin past de communicatieaanpak waartoe het kabinet het initiatief heeft genomen en waarvan de internetsite [www.zestienmiljoenmensen.nl](http://www.zestienmiljoenmensen.nl) de ruggengraat vormt. Hierdoor krijgen burgers en organisaties goede voorbeelden aangereikt van lokale en sectorale initiatieven op het gebied van waarden en normen. Geslaagde initiatieven kunnen anderen aanzetten dit goede voorbeeld te volgen.

- **Bijeenkomsten tussen kabinet en maatschappelijke vertegenwoordigers**

In het kader van uitwisseling van ideeën en ervaringen is het kabinet bovendien voornemens een aantal bijeenkomsten te organiseren met uiteenlopende maatschappelijke vertegenwoordigers. Deze bijeenkomsten zijn ook nadrukkelijk bedoeld om groepen uit de samenleving onderling met elkaar in contact te brengen. Centraal daarbij staat de vraag welke bijdrage zij kunnen leveren aan de versterking van de overdracht en handhaving van waarden en normen en welke rol zij voor de rijksoverheid zien weggelegd. Het kabinet denkt concreet aan bijeenkomsten:

- met burgemeesters over lokale problemen en initiatieven;
- met schoolleiders, leraren en leerlingen over de problemen in het onderwijs en de bijdrage die deze sector kan leveren;
- met jeugd en vertegenwoordigers en beoefenaren van sport over de kansen die sport biedt voor de opvoeding;
- met vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties over de omgang met verschillende culturele achtergronden;
- met (hoofd)redacteuren en journalisten over de rol van de media.
- met topbestuurders van bedrijven, zbo's respectievelijk ngo's over *good governance*.

Steeds zullen de minister-president en de meest betrokken bewindspersoon of -personen persoonlijk op die bijeenkomsten aanwezig zijn.

- **Aandacht voor waarden en normen tijdens voorzitterschap EU**

In het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 zal een internationale conferentie over waarden en normen worden georganiseerd, die zal worden voorgezeten door de minister-president. Ook zal de minister van OCW in dat kader een conferentie over onderwijs en Europees burgerschap organiseren.