

Vergaderjaar 2008–2009

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2009

Hierbij informeer ik u over het Handvest Verantwoordelijk Burgerschap¹, zoals aangekondigd in het Beleidsprogramma van het kabinet.

Waarom een Handvest?

Met het Handvest wil het kabinet bijdragen aan een vitale samenleving en een gezonde democratie. Centraal begrip hierbij is verantwoordelijk burgerschap. Verantwoordelijk burgerschap is de motor van sociale samenhang. Het is de sleutelfactor van verantwoordelijk gedrag van burgers tegenover elkaar en tegenover overheid en samenleving. Burgerschap is primair een zaak van de samenleving, van de burgers zelf. Wat moet het kabinet er dan mee?

Het kabinet beschouwt zichzelf in deze zaak als katalysator om het gesprek op gang te brengen. Vanuit zijn positie neemt het een aantal ontwikkelingen waar. Zijn onze maatschappelijke spelregels nog wel voor iedereen even helder en worden ze nog door iedereen op dezelfde manier beleefd en nageleefd? Dat dit reële vragen zijn blijkt onder meer uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau². Zo constateert ook de Commissie Uitdragen Kernwaarden in zijn advies.³

Enerzijds zijn de objectieve cijfers in internationaal perspectief helemaal niet ongunstig. Politieke belangstelling en participatie, vrijwilligerswerk, overlegcultuur etc. staan op een hoog niveau, al kan het natuurlijk altijd beter.

Anderzijds is de beleving van veel mensen in deze tijd dat zij niet tevreden zijn met de samenleving, in tegenstelling met hun persoonlijk leven. De Nederlandse samenleving is de afgelopen decennia ook complexer en meer divers geworden.

Mensen ervaren vooral vervreemding van de vertrouwde omgeving en vergroving van de omgangsvormen.

Het kabinet neemt de signalen serieus en wil helpen de gevoelens van onvrede productief te maken. De eerste stap is het voeren van een dialoog

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Continu onderzoek Burgerperspectieven, Kwartaalbericht 2008–3, SCP, november 2008.

³ De kabinetsreactie op het advies «Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen» onderschrijft de constatering van de commissie, zie TK 2008–2009, 29 279, nr. 83.

met de samenleving over de elementen van verantwoordelijk burgerschap. Die dialoog zal ik gedurende de rest van dit kalenderjaar organiseren. Vervolgens zal ik eind 2009, gebruikmakend van de uitkomsten van deze consultatieronde, een Handvest verantwoordelijk burgerschap presenteren.

Waar de Grondwet de rechten van burgers bevat en diverse wetten deze rechten nader uitwerkt, legt het Handvest de nadruk op de verantwoordelijkheden die burgers hebben om de samenleving gezond te houden. Keerzijde van burgerrechten, maar zeker niet rechtens afdwingbaar. Het gaat om maatschappelijke waarden die van onderop komen en niet van bovenaf kunnen worden opgelegd. Stimuleren kan het best gebeuren aan de hand van goede en inspirerende voorbeelden die we al om ons heen zien. Ieder individu heeft het recht om niet te participeren en toch kritiek te uiten. Maar de samenleving als geheel heeft verantwoordelijke burgers nodig. Het kabinet wil daarom graag de discussie openen en verder helpen voeren. In de samenleving moet de vertaling naar actie en gedrag plaats vinden. Het activeren van publieke waarden en verantwoordelijkheidsgevoel is dus iets anders dan het afkondigen van wetten en regels.

Wij denken dit te realiseren:

1. door het openen van een dialoog over verantwoordelijk burgerschap met sleutelfiguren en anderen in de samenleving en het vervolgens uitbrengen van een Handvest verantwoordelijk burgerschap;
2. door als overheid zelf de voorwaarden te scheppen voor actief burgerschap en door voorbeeldgedrag te laten zien dat burgers uitnodigt tot navolging of wederkerigheid.

Langs deze twee lijnen presenteer ik hierna de voorgenomen activiteiten, maar eerst verduidelijk ik nader wat verantwoordelijk burgerschap volgens het kabinet inhoudt.

Wat is verantwoordelijk burgerschap volgens het kabinet?

Nederlanders denken bij burgerschap vooral aan¹:

- respect
- betrokkenheid bij elkaar
- gerichtheid op de toekomst

Het kabinet voegt hieraan toe: «inzet voor de samenleving». Op dat punt ervaart het kabinet namelijk de behoefte aan meer evenwicht in de relatie tussen overheid en samenleving. Uit het genoemde SCP onderzoek en bijvoorbeeld uit 21minuten.nl blijkt namelijk dat veel mensen enerzijds veel kritiek hebben op overheid en politiek, maar anderzijds van die kant de oplossing voor alle maatschappelijke problemen verwachten. Veel van deze mensen blijken zelf op geen enkele manier maatschappelijk actief te zijn. Er zit iets scheef.

Er zijn overigens ook mensen die juist een enorm grote bijdrage aan de gemeenschap of de publieke zaak leveren, waarbij zij steun uit hun omgeving verdienen. Daar moet Nederland het van hebben. Ik geloof in de maatschappelijke veerkracht van burgers. Die willen zich wél gesteund weten, ook door de overheid.

Dé burger bestaat niet, maar van iedereen mag volgens ons burgerschapsideaal naar vermogen een inspanning worden verwacht om zich als verantwoordelijk burger in de Nederlandse samenleving te gedragen. Ook in de Universele verklaring van de rechten van de mens wordt eerst ieder individu aangesproken op de verwezenlijking van de mensenrechten in de samenleving.

¹ Zie o.m. Harmen Binnema, Sibolt Mulder en Dieter Verhulst, Hoe regelen we de ongeschreven regels?, Veldkamp, TNS NIPO consult, Amsterdam, 2008, Onderzoek in opdracht van BZK.

Eveneens: Menno Hurenkamp en Evelien Tonkens, Wat vinden burgers zelf van burgerschap?, Nicis-institute Den Haag 2008; onderzoek in opdracht van VROM/WWI.

Er zijn al veel actieve burgers en er zijn veel activiteiten om verantwoordelijk burgerschap te bevorderen, zowel binnen het particuliere initiatief als vanuit de overheid. Zo is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) er op gericht de zelfredzaamheid van burgers te versterken. En het onderwijs maakt steeds meer werk van burgerschapsvorming op scholen. In de bijlage bij dit stuk staan nog veel meer voorbeelden genoemd, ook in internationaal verband.

Het zichtbaar maken van de vele voorbeelden van actief en verantwoordelijk burgerschap door individuen, groepen en organisaties kan aanstekelijk werken. Het initiatief van het kabinet beoogt deze stroom te bundelen en te versterken.

Ad 1. Elementen van verantwoordelijk burgerschap en het gesprek daarover

Namens het kabinet zal ik een reeks bijeenkomsten organiseren in verschillende provincies van ons land. Aan de hand van een discussiestuk wordt aan de deelnemers uit verschillende relevante maatschappelijke sectoren een aantal vragen voorgelegd. De beantwoording daarvan zal uiteindelijk moeten leiden tot een door de samenleving gedragen Handvest. Het discussiestuk dat hiervoor als aftrap dient, is ter informatie bijgevoegd. Het benoemt vooral algemene maatschappelijke waarden (betrekkingen tussen burgers onderling). Daarnaast staan er waarden in die te maken hebben met publieke doeleinden, zoals burgerparticipatie, de zorg voor het milieu en deelnemen aan democratische verbanden.

Het gaat om de volgende hoofdelementen (zie het bijgevoegde discussiestuk):

- *Respect*
- *Betrokkenheid bij elkaar*
- *Gerichtheid op de toekomst*
- *Inzet voor de samenleving*

Het kabinet maakt zich na de consultatieronde graag vertolker van opvattingen over wat een verantwoordelijke burger is en geeft zich rekenschap van wat daarbij van de overheid zelf verwacht kan worden.

Twee dingen staan daarbij niet ter discussie:

1. Dat een verantwoordelijke burger zich aan de wet houdt, staat buiten kijf. De overheid heeft de verplichting hieraan door goede handhaving rugdekking te geven.
2. Mensen hebben naar vermogen de verantwoordelijkheid voor hun eigen bestaan (inkomen, huishouden, zorg voor eigen kinderen) en belasten dus niet onnodig de samenleving.

Ad 2. De overheid zelf

Voor de kwaliteit van de overheid en voor haar geloofwaardigheid is het van groot belang gelijktijdig te investeren in eigen gedrag van de overheid. Dit idee sluit aan bij de steeds indringender aansporingen door enkele hoge colleges van staat (Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman) om werk te maken van een meer burgergerichte werkwijze binnen het openbare bestuur. Dit is ook de lijn van het project Vernieuwing Rijksdienst.

Leidende principes hierbij zijn: samenwerking met maatschappelijke partners en een vertrouwenwekkende, probleemgerichte houding. Voorbeelden van activiteiten in dit kader zijn:

- Verantwoordelijke Overheid: als pendant voor een Handvest voor Verantwoordelijk burgerschap zal expliciet worden gemaakt dat ook de overheid haar verantwoordelijkheid kent en het goede voorbeeld geeft. Dit gebeurt in de spoedig te presenteren Code voor Goed Openbaar Bestuur.

- Bevorderen actief burgerschap: de inbreng vanuit de samenleving bij beleidsvorming moet gezocht en serieus genomen worden. De overheid laat de burger daarmee zien dat het zin heeft actief deel te nemen aan de publieke zaak. Het kabinet heeft een begin gemaakt met deze omslag met zijn ambities op het terrein van inspraak nieuwe stijl¹ en van internetconsultatie bij nieuwe wetgeving. Ook ondersteunt het kabinet een leerprogramma voor gemeenten via lokale proeftuinen voor burgerparticipatie en zijn reactie op de motie Kalma inzake een Charter voor burgerparticipatie².
- Dienstbare en faciliterende Overheid: publieke dienstverlening dient aan het eind van deze kabinetsperiode een goede beoordeling te krijgen van burgers (minimaal een 7). De aanpak ter realisatie van deze doelstelling is bij uitstek burger- en probleemgericht: concreet gaat het om het verhelpen van de Top 10 knelpunten van burgers, het inzetten van de Kafkabrigade en de realisatie van het Nationaal Uitvoerings Programma, waarbij eenmalige gegevensverstrekking door burgers uitgangspunt is. Daarnaast dienen professionals in de publieke sector die directe contacten met burgers onderhouden, ook voldoende ruimte te krijgen om maatwerk voor die burgers te kunnen leveren.
- Optredende overheid: veel vertrouwen wordt gewekt (of verspeeld) door de handhaving van regels. Als burgers het gevoel krijgen dat de regels worden gehandhaafd en dat verantwoordelijk optreden wordt geruggensteund door een beschermende overheid, zullen zij eerder gemotiveerd worden die verantwoordelijkheid te nemen. Nu durven veel mensen anderen niet eens aan te spreken op hun gedrag.

Het kabinet beoogt met bovenstaande activiteiten een belangrijke impuls te leveren aan actief burgerschap en ziet uit naar de uitkomsten van consultatieronde. Ik zelf ben graag bereid een en ander te coördineren. Eind 2009 zal het kabinet het Handvest verantwoordelijk burgerschap presenteren.

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

¹ Kabinetsreactie op «Passende Publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming», TK 2008–2009, 29 385, nr. 42.

² Motie Kalma, TK 2008–2009, 30 184, nr. 22.

Voorlopers tot een Handvest verantwoordelijk burgerschap in binnen en buitenland

Buitenlandse voorbeelden

Een verkenning in de landen om ons heen leert dat Nederland zeker niet alleen staat met de «heruitvinding» en verspreiding van verantwoordelijk burgerschap. Veel landen gebruiken het onderwijs om de bedoelde waarden te verankeren.

In *Noorwegen* werd in 1998 de «Commission on Human Values» geïnstalleerd, met als taken het bewustzijn van waarden en ethische vraagstukken te versterken, bij te dragen aan de analyse van en kennis over de belangrijkste menselijke waarden en waarden ten aanzien van de leefomgeving en de uitdagingen te identificeren inzake de waarden en ethische beginselen van de samenleving en mogelijke oplossingen aan te reiken.¹ In *Australië* is al meer dan 15 jaar ervaring opgedaan met de opvoeding tot modern (Australisch) burgerschap op scholen. Het Australische burgerschapsconcept omvat alle burgers en benadrukt zowel de rechten en plichten als verantwoordelijkheden van elke burger. Verantwoordelijkheden van de burger in een democratische samenleving komen naar voren als het gaat om politieke participatie en het behartigen van het algemeen belang. Het Australische onderwijssysteem hanteert sinds 2006 een «*National Framework for Values Education in Australian Schools*»², waarin «*Nine Values for Australian Schooling*» en acht «*Guiding Principles*» zijn opgenomen.

In *Duitsland* fungeert de *Bundeszentrale für Politische Bildung* als informatiecentrum voor vorming van verschillende doelgroepen (onderwijs, media, middenveld) op het gebied van de basiswaarden van democratie en rechtsstaat, burgerschap en burgerzin.

Het *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement* beoogt sinds 2002 maatschappelijke betrokkenheid in het publieke domein te stimuleren. Voor wat betreft de verantwoordelijkheden van burgers verwijst het netwerk naar een aantal externe (literatuur) bronnen. Verder biedt men vooral veel praktische hulpmiddelen en modellen aan voor activiteiten in het publieke domein.

In het *Verenigd Koninkrijk* wordt sinds 2002 aandacht besteed aan burgerschapseducatie op scholen. Daarbij is veel vrijheid gelaten aan de scholen. Ondersteuning met lesmateriaal vindt onder andere plaats door het *Institute for citizenship*. Er is veel informatie over veel onderwerpen. De Britse regering heeft in 2007 een intensief proces aangekondigd dat moet leiden tot de ontwikkeling van een articulatie van Britse waarden³. De Britse regering is op zoek naar een vorm, bij gebrek aan een geschreven Grondwet, om rechten en plichten evenwichtig samen te brengen. Dit moet gepaard gaan met uitgebreid publiek debat en publieke consultatie.

De *Europese Unie* focust voor wat betreft het thema burgerschap primair op de *rechten* die het unieburgerschap meebrengt. In diezelfde lijn geven noch het handvest voor de grondrechten, nog het grondwettelijk verdrag aanknopingspunten voor het onderhavige onderwerp. Met ingang van 2007 loopt een 7-jarig Europees programma getiteld «Europa voor de burgers». Het programma moet gezien worden als een antwoord op de kloof tussen de Europese Unie en haar burgers. Het programma wil actief burgerschap stimuleren, burgers centraal stellen en hen de mogelijkheid geven hun verantwoordelijkheid als Europese burgers serieus te nemen. Zowel de Raad van Europa als de OESO houden zich momenteel bezig met burgerparticipatie en versterking van het vertrouwen tussen overheid en burgers.

¹ Zie: Rapport over Waarden en Normen in de praktijk door Rein Zunderdorp en Alinda van Bruggen, 23-01-2003.

² <http://www.curriculum.edu.au/values/default.asp?id=8757>

³ The Governance of Britain, Green paper, July 2007.

Nederlandse voorbeelden

In willekeurige volgorde en zeker niet volledig, een rij voorbeelden uit het recente verleden:

- Stadsetiquette in Rotterdam (op straatniveau), de Rotterdamcode voor de hele stad, Goudse regels, Straatcontracten van stadsdeel De Baarsjes, de nieuwe burger(schaps)code van René Dijkstra
- Massamediale-campagnes van «I love Afstand houden» tot «Wie is die man die 's zondags het vlees komt snijden?»
- Rond Bevrijdingsdag bijeenkomsten en debatten over thema's als vrijheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.
- Initiatieven waarin de mondiale en toekomstgerichte verantwoordelijkheid van burgers naar voren komt: De Derde Kamer van het NCDO, dat mensen bij internationale samenwerking betreft en het Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling, voorafgegaan door de Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. In het bijzonder de Maatschappelijke verkenning.
- Talloze televisieprogramma's over gedragsdilemma's en met opvoedingstips.
- Zelforganisatie, zoals door Marokkaanse buurtvaders in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.
- Buurtbemiddeling in Rotterdam, Amsterdam en vele andere gemeenten.
- Coachingsprojecten in grote steden, waarin burgers de begeleiding van een jongere op zich nemen die dreigt af te glijden naar een blijvende achterstandspositie.
- Wijkbudgetten in diverse gemeenten en landelijk via het project Onze Buurt aan Zet in het grotestedenbeleid van minister Van Boxtel.

Lopende initiatieven op rijksniveau

Een aantal beleidsprioriteiten van het kabinet strekt tot bevestiging van de kernwaarden van onze samenleving. Dit kabinet investeert veel in burgerschapsvorming, via het onderwijs en via verschillende media. Onder meer de volgende voorbeelden zijn te noemen:

In de sfeer van bewustwording en communicatie:

- Een Staatscommissie Grondwet heeft opdracht na te gaan of, en zo ja hoe, de Grondwet kan worden herzien en toegankelijker worden gemaakt, zodat dit basisdocument van onze rechtsstaat meer kan gaan leven voor de burgers.
- Van het op te richten Huis van Democratie en Rechtsstaat moet een grote educatieve impuls uitgaan op democratische en rechtsstatelijke waarden. Op beperkte schaal worden al activiteiten ondernomen.
- De motie Çörüz vraagt de Nederlandse regering een concreet actieplan uit te werken om de waarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat uit te dragen. Het antwoord van het kabinet is dezer dagen aan de Tweede Kamer aangeboden.
- De introductie van één logo voor de hele rijksoverheid biedt aanleiding voor bezinning over de gezamenlijke missie van de rijksoverheid. Een zogeheten grondtoon (Verhaal van de rijksoverheid) gaat uiting geven aan een consistent beeld van de rol van de rijksoverheid in de hedendaagse samenleving en gaat de belangrijkste waarden uitstralen die de rijksoverheid wil bevorderen.
- Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid heeft een Handreiking Gedragscodes voor buurt, vrijetijdsbesteding, sportvereniging en school ontwikkeld. Thans lopen er pilotprojecten op scholen en in buurten.
- Uitwerking van het thema «respect» (doelstelling 49 van het beleidsprogramma van het kabinet). Het gaat dan om het aanpakken van

agressie tegen werknemers met een publieke taak, van discriminatie en van asociaal gedrag in het verkeer en in het openbaar vervoer en om het formuleren van gedrags-codes in wijken en het serieuzer behandelen van aangiftes van discriminatie.

- Het project Zelfredzaamheid bij grootschalige rampen en crises vergroot via de campagne Denk Vooruit het besef van mensen dat er een moment kan komen dat ze de eerste uren op elkaar zijn aangewezen.
- WWI werkt aan burgerschapseducatie onder migranten, onder meer door inburgeringscursussen. Bij de naturalisatieprocedure wordt apart aandacht besteed aan wat het betekent om Nederlands burger te zijn.

In de sfeer van activering en toerusting

- In het kader van het project «Veiligheid begint bij voorkomen» worden buurtbemiddelaars opgeleid. Tot nu toe wordt in 80 buurten gewerkt met buurtbemiddeling en aan het einde van deze kabinetsperiode moet dit gestegen zijn tot 140 buurten.
- Het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling stelt scholieren en studenten, overheidsmanagers en medewerkers van gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven beter in staat een duurzame afweging te maken bij beslissingen die invloed hebben op de ontwikkeling van een schone, rechtvaardige en welvarende wereld.
- Een grote impuls voor burgerschap gaat ook uit van de Landelijke Alliantie krachtwijken en van de beschikbaarstelling van 20 miljoen om bewonersinitiatieven te ondersteunen die als doel hebben leefbaarheid en sociale cohesie in de 40 probleemwijken en de 31 gemeenten van het grotestedenbeleid te verbeteren.

Een Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap staat dus niet op zichzelf. Al deze activiteiten kunnen elkaar versterken. Tegelijkertijd wordt invulling geven aan de aanbevelingen van diverse adviesorganen en commissies (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat»).

Beleidsdossiers die de achtergrond van het debat over burgerschap mede bepalen zijn:

- De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is al genoemd als scharnier voor zelforganisatie en kanteling van de zorgverlening op lokaal niveau. VWS ondersteunt negen wijken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid ter bevordering van leefbaarheid en sociale samenhang. De lessen zijn gebundeld in een eerste handreiking, «Wmo-wijkaanpak: Een sterk duo».
- Onlangs is de publicatie Sociale Samenhang: Mythe of Must onder gemeenten verspreid. In deze uitgave wordt aan de hand van stellingen besproken welke keuzes gemeenten moeten maken wanneer zij zich inzetten om de sociale samenhang te verbeteren.
- In algemene zin onderzoekt de minister van Justitie wat effectief is om het draagvlak voor de kernwaarden van de rechtsstaat te versterken. Hierover heeft de maatschappelijke commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» op 13 februari 2008 advies uitgebracht aan de ministers van Justitie en BZK, waarna onlangs een kabinetsreactie¹ is uitgebracht.
- Belangrijke onderstromen zijn transities naar duurzame ontwikkeling (VROM, EZ, V&W, LNV, BuiZa), maatschappelijk verantwoord ondernemen en de programma's voor bewustwording en betrekken van mensen bij internationale samenwerking (BuiZa, NCDO)
- De integratienota van de minister van WWI geeft veel aandacht aan burgerschap als voorwaarde voor een goede maatschappelijke inbedding van nieuwkomers.

¹ TK 2008–2009, 29 279, nr. 83.

- Het opvoeddebat en de Gezinsnota wijzen de richting naar gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen, misschien wel het belangrijkste aanknopingspunt voor het versterken van verantwoordelijk burgerschap.
- De impuls vrijwillige inzet haakt aan bij het belang van vrijwilligerswerk.
- De Nationale Jeugdraad geeft onder meer met de uitreiking van een prijs aan gemeente die het beste invulling geeft aan jongerenparticipatie veel aandacht aan het participatieaspect van burgerschap.
- Onlangs is de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Identificatie met Nederland»¹ en een kabinetsreactie geformuleerd op het rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa² naar de Tweede Kamer gezonden.
- Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet voor het Nederlanderschap (30 584) voorziet in een verklaring van verbondenheid, die in de nabije toekomst moet worden afgelegd door mensen die Nederlander willen worden.
- Vorig jaar zijn de maatschappelijke stages ingevoerd in het voortgezet onderwijs. Iedere leerling zal 72 uur een stage gaan lopen om hen ook verantwoordelijkheid voor anderen en respect voor elkaar te leren en op deze manier te kunnen «oefenen in samenleven». Door bijvoorbeeld de f-jes te trainen, een wijkfeest te organiseren, of een website te maken voor een vrijwilligersorganisatie. Zo ontdekt de leerling dat de samenleving is wat je er met elkaar van maakt. En is de maatschappelijke stage een manier om waarden over te dragen met meer dan woorden.
- De Stimulans voor Scholen en de Lokale Educatieve Agenda zijn belangrijke impulsen om de maatschappijgerichtheid van het onderwijs te versterken.

¹ TK 2008–2009, 31 268, nr. 9.

² TK 2008–2009, 30 950, nr. 12.