

Startnotitie 'Uitdragen kernwaarden rechtsorde'

Ter vergroting van het draagvlak voor de rechtsorde bij burgers

1. Aanleiding

De kernwaarden van de rechtsorde zijn in de Nederlandse samenleving niet zonder meer onder alle bevolkingsgroepen en generaties bekend en aanvaard. Veel actuele politiek-maatschappelijke discussies gaan direct of indirect over de botsing tussen verschillende kernwaarden van de rechtsorde. Een voorbeeld is de discussies over rechterlijke dwalingen in zaken als de Schiedammer Parkmoord. Gebrek aan kennis over de werking van die rechtsorde en gebrek aan gedeelde waarden kan het draagvlak voor en de acceptatie van die rechtsorde schaden.

Draagvlak voor de rechtsorde is essentieel voor het functioneren en de handhaving ervan, maar is in een pluriforme en mondige maatschappij niet vanzelfsprekend. Inspanningen om het draagvlak te vergroten zijn te rechtvaardigen ongeacht de feitelijke grootte en precieze aard van het draagvlak. Ze zijn te allen tijde nodig om te voorkomen dat het draagvlak vermindert. Instellingen van de rechtsorde, die actief en permanent werken aan publiek draagvlak, vergroten hun weerbaarheid tegen eventuele negatieve beeldvorming door schokkende incidenten, te hoog gespannen verwachtingen, of kritische opstelling van publieke opinieleiders.

Verschiedende wetenschappers, adviseurs, ambtenaren en bestuurders vinden dat de overheid te weinig doet om voor een breed publiek de kernwaarden van de rechtsorde uit te dragen. De rechtsorde is het terrein van specialisten geworden, die er niet altijd in slagen voor een breed publiek uit te leggen wat de maatschappelijke relevantie is van hun werk. En ook in het debat met andere specialisten of professionals lukt het juristen niet altijd om het belang van de bepaalde waarden van de rechtsorde voldoende voor het voetlicht te brengen. Daardoor kunnen kernwaarden van de rechtsorde niet altijd op het begrip rekenen dat nodig is om het draagvlak voor de rechtsorde op peil te houden.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen en onder de aandacht te brengen, zo valt te lezen in de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Volgens de takenanalyse van 'Een Ander Justitie', heeft Justitie daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid als "hoeder van de rechtsstaat". Maar in de takenanalyse wordt ook geconcludeerd dat Justitie tot nu toe te weinig heeft gedaan om de kernwaarden van de rechtsorde actief uit te dragen. Het programma Een Ander Justitie heeft het programma Bruikbare rechtsorde gevraagd een bijdrage te leveren aan de opdracht om de kernwaarden van de rechtsorde uit te gaan dragen. Deze startnotitie poogt daar invulling aan te geven.

2. Noodzaak

De noodzaak voor de overheid om kernwaarden van de rechtsorde uit te dragen komt voort uit het toenemend aantal signalen uit onze geïndividualiseerde, multi-etnische maatschappij dat de kernwaarden van de rechtsorde ter discussie en onder druk staan. Het kennisniveau van de gemiddelde burger over de werking van de rechtsorde is matig. Een gebrek aan kennis en gedeelde waarden van de rechtsorde kan effect hebben op het draagvlak voor de rechtsorde. Een bijzonder punt van aandacht is de geringe acceptatie van de kernwaarden van de rechtsorde onder bepaalde groepen uit etnische minderheden. Zo blijkt uit onderzoek van het Instituut voor

Migratie en Etnische Studies (IMES) dat veertig procent van de Marokkaanse jongeren westerse waarden en democratie afwijzen.

3. Aard van het project

Het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle dragers van de rechtsorde. Wat ontbreekt is een breed gedeeld beleidskader waarin die activiteiten op elkaar zijn afgestemd en meer in samenhang worden gepresenteerd. De taak van de overheid zou primair moeten zijn het inventariseren, stimuleren en coördineren van effectieve wijze van waardenoverdracht, die besloten liggen in publieksgerichte activiteiten van instellingen die deel uit maken van de rechtsorde. Om kernwaarden van de rechtsorde effectief te kunnen uitdragen zou een interdepartementale werkgroep - eventueel aangevuld met een aantal andere rechtsinstellingen – een gezamenlijk beleidskader kunnen opstellen.

Uitgangspunten

Om niet in de valkuil te stappen van al te normatief, enkel op de analysefase gericht project zouden de volgende uitgangspunten aangenomen kunnen worden:

- Wijze van overdracht centraal

De taak van de overheid zou primair moeten zijn het inventariseren, stimuleren en coördineren van effectieve wijze van waardenoverdracht. Net als bij het debat over de historische en literaire canon, zou het bij het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde niet te zeer moeten gaan over de vraag welk feit, idee of welke stroming of auteur tot de canon behoort, maar over de vraag hoe je mensen geïnteresseerd krijgt in en betrokken krijgt bij geschiedenis, literatuur en rechtsorde. Na de analysefase over wat de kernwaarden zijn, zou het accent vooral moeten liggen op effectieve wijzen van overdracht.

- Kennisgericht

Waarden zijn impliciet uit te dragen door uit te leggen hoe en waarom de rechtsorde werkt zoals die werkt en eventuele botsingen tussen kernwaarden in de praktijk in de bredere context van de rechtsorde te plaatsen. De overheid is hoeder van de rechtsorde, maar is ook een betrokken partij binnen diezelfde rechtsorde (een voorbeeld is de positie van het OM). Wanneer het uitdragen van kernwaarden een te normatieve lading krijgt of te weinig ruimte laat voor verschillende visies op de rechtsorde, is de overheid als zender kwetsbaar. Die kwetsbaarheid en ideologische valkuil is te vermijden wanneer de overheid zich richt op kennisoverdracht over de waarden en werking van de rechtsorde.

- Aandacht voor dilemma's

Bij het uitdragen van kernwaarden kan de overheid ook aandacht besteden aan de dilemma's die zich voordoen bij de interpretatie en botsing van kernwaarden. De projectgroep kan de botsing tussen kernwaarden laten zien, zonder er een keuze in te maken. Voorbeelden van dergelijke dilemma's zijn de spanningen tussen privacy en veiligheid, de keuze tussen vormen van directe democratie zoals referenda en het overlaten van besluiten aan vertegenwoordigers en de spanning tussen vrijheid van meningsuiting en het niet-kwetsen van andersdenkenden.

4. Doel en taakopdracht

Doel van het project is het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde. Het beleidskader kan helpen om te onderbouwen welk soort activiteiten van welke instellingen kunnen bijdragen aan het vergroten van

het draagvlak van de rechtsorde bij het brede publiek. Opgedane ervaring en kennis met het uitdragen van kernwaarden kan daarin worden gebundeld en breder worden gedeeld. Op grond van dit beleidskader zullen voorstellen worden gedaan voor een of meer concrete projecten, bijvoorbeeld een Maand voor de rechtsorde. De werkgroep zou in ieder geval antwoord moeten formuleren op de volgende vragen:

1) Stand van zaken

Welke instellingen zijn betrokken bij het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde? En welke (beleids)voorstellen en activiteiten bestaan al die daaraan bijdragen?

2) Vaststellen kernwaarden

Wat zijn de kernwaarden die de overheid moet uitdragen? En welke thema's of dilemma's lenen zich het meest voor publiekscommunicatie?

3) Wijze van overdracht

Op welke wijze kunnen deze waarden het best worden uitgedragen? Wat valt er te leren van ervaringen uit het verleden of uit het buitenland? Is er een doelgroepenbeleid nodig en zo ja, op welke doelgroepen moet de overheid zich in het bijzonder richten?

4) Voorstel voor concrete toepassing

Welk concreet voorstel zou moeten worden uitgewerkt? Een voorbeeld van een mogelijke uitkomst is een Maand van de rechtsorde.

5. **Programma Bruikbare rechtsorde**

Wetgeving is de belangrijkste manier om de visie van de overheid op de rechtsorde uit te dragen. Maar wetgeving is op zichzelf als drager van een boodschap niet voor brede groepen in de samenleving kenbaar en toegankelijk. Met wetgevingsbeleidsprogramma's zoals Bruikbare rechtsorde beoogt het kabinet haar visie op de rechtsorde verder uit te dragen en een maatschappelijke dialoog aan te gaan over actuele vraagstukken van de rechtsorde. Een project over uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor de rechtsorde. Bruikbare rechtsorde kan een bijdrage leveren aan het opzetten van een beleidskader. De uitvoering daarvan is vooral een verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen en ministeries zelf.

6. **Projectorganisatie en planning**

Het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde is een verantwoordelijkheid van verschillende ministeries en rechtsinstellingen. De betrokkenheid van Justitie is gewenst vanwege de verantwoordelijkheid voor onder meer wetgeving, preventie, handhaving en rechtspleging. De betrokkenheid van BZK is gewenst vanwege de verantwoordelijkheid voor de democratie en de grondwet. Die van OCW vanwege de verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Die van AZ vanwege de coördinerende rol, onder meer op gebied van de rijksvoorlichting (RVD). In de consultatiefase van het project zullen ook andere, niet vertegenwoordigde partijen betrokken worden.

De projectgroep bestaat onder meer uit leden van betrokken departementen. Justitie en een ander ministerie voeren gezamenlijk het secretariaat. De projectgroep start in november en zou in mei 2007 een rapport moeten hebben afgerond. De resultaten van de projectgroep worden gepresenteerd en besproken tijdens een door het programma Een Ander Justitie geplande discussiemiddag onder de titel 'Betekenis geven aan de rechtsstaat', dat gehouden wordt in een discussiereeks over 'Recht, Justitie en Maatschappij'.

