



Position paper voor de Eerste Kamer¹

Instrumenteel rechtsstatelijk ethos onder Nederlanders

Lonneke van Noije
Josje den Ridder²

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, februari 2025

¹ Dit position paper is geschreven voor de deskundigenbijeenkomst op 11 maart 2025, ter voorbereiding op het beleidsdebat over de 'Staat van de rechtsstaat' van de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Omwille van de ruimte laten we verschillen tussen groepen in deze notitie buiten beschouwing. Die zijn wel opgenomen in het rapport waarop deze notitie is gebaseerd.

² Beide auteurs zijn als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Aanleiding

In deze bijdrage geven wij een globale schets van rechtsstatelijk bewustzijn in Nederland vanuit het perspectief van burgers. Wij baseren ons hiervoor op de kennisnotitie *Burgers over Democratie en Rechtsstaat* (Van Noije en Den Ridder 2024) die wij schreven op verzoek van de Staatscommissie rechtsstaat. Daarvoor voerden wij een literatuurverkenning van kwantitatief en kwalitatief empirisch onderzoek uit, aangevuld met secundaire analyses van nationale en internationale surveydata. In deze bijdrage beschrijven wij 1) het belang van rechtsstatelijk bewustzijn in de samenleving, 2) empirische aanwijzingen voor beperkt rechtsstatelijk bewustzijn in Nederland en 3) enkele minimale voorwaarden voor het versterken ervan.

Belang van maatschappelijk rechtsstatelijk bewustzijn

Binnen de sociale wetenschappen is de laatste jaren veel aandacht voor ‘democratische erosie’ (zie o.a. Honingh en Van Ham 2024). In deze paper bedoelen we met die term de veronachtzaming van rechtsstatelijke waarden, zoals onafhankelijkheid van rechters of minderheidsrechten. Daarmee spreken we dus ook van ‘rechtsstatelijke erosie’.

Vaak zijn het democratisch gekozen regeringen met brede steun onder de bevolking die maatregelen doorvoeren die in strijd zijn met democratische en rechtsstatelijke waarden (Honingh en Van Ham 2024; Levitsky en Ziblatt 2018). Denk aan Hongarije onder leiding van Orbán, waar de persvrijheid en onafhankelijkheid van rechters sterk wordt ingeperkt.

De Nederlandse constitutie kent dan wel mechanismen die de rechtsstaat beschermen tegen de dominantie van de meerderheid, maar deze mechanismen zijn geen waterdichte garantie tegen democratische en rechtsstatelijke erosie (bv. Manenschijn et al. 2024). De democratische rechtsstaat is voor zijn bescherming daarom sterk afhankelijk van de intrinsieke waarde die de gehele samenleving eraan toekent. Daarvoor moet de samenleving die waarden niet alleen op papier steunen, maar zich er ook naar gedragen; de Grondwet is immers niet in beton gegoten.

De mate waarin burgers de kernvereisten van de democratische rechtsstaat moreel onderschrijven, en deze daarmee legitiem vinden, speelt dan ook een cruciale rol voor de kans op democratische en rechtsstatelijke erosie. De intrinsieke steun voor democratische en rechtsstatelijke waarden zorgt er ten eerste voor dat mensen die waarden zelf toepassen in hun dagelijks en sociale leven, ten tweede dat mensen zich voegen naar de overheidsbesluiten die eruit voortkomen (Van Noije 2019), en ten derde dat ze politici en partijen steunen die dit ook doen. Alleen met deze legitimiteit kan de democratische rechtsstaat de vrijheid en gelijkheid van mensen tegen de staat blijven beschermen. Nu deze erosie wereldwijd op gang komt, roept dat de vraag op hoe het in Nederland is gesteld met de houdingen van burgers tegenover de democratische rechtsstaat.

Achter globale steun zit verdeeldheid over wat democratie is of moet zijn

In algemene zin is er in Nederland brede steun voor democratische en rechtsstatelijke waarden en normen (zie ook Van Lit et al. 2024). Ruim 80% van de bevolking vindt een democratisch politiek systeem een goede manier van besturen en vindt het erg belangrijk om in een democratisch bestuurd land te leven met vrije verkiezingen (EVS/WVS '22; ESS'20/'22). Ook blijkt dat het overgrote deel van de bevolking de Nederlandse overheid legitimiteit toekent. Er heerst een redelijk breed gevoelde burgerplicht om wetten na te leven, ongeacht persoonlijke belangen (Van Noije en Geurkink 2024).

Wie verder doorvraagt, komt tot de conclusie dat er achter deze steun minder eensgezindheid schuilgaat dan de cijfers op het eerste gezicht suggereren. Kwalitatief onderzoek laat zien dat de eerste

associatie bij het woord ‘democratie’ niet voor iedereen hetzelfde is. Sommigen denken vooral aan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om te zijn en te doen wat je wilt. Anderen denken vooral aan algemene verkiezingen en het stemrecht. Weinigen denken in de eerste plaats aan gelijkheid (Den Ridder en Dekker 2015: 60).

Daarnaast blijkt dat de steun voor vooral rechtsstatelijke uitgangspunten minder intrinsiek is dan gedacht van een oude constitutionele democratie als de Nederlandse (vgl. Inglehart 2003). Naast de algemene bevinding dat ‘er geen resolute afwijzing is van besluitvorming door experts of sterke leiders’ (Dekker en Den Ridder 2016: 18; Van Lit et al. 2024) hebben we hiervoor twee duidelijke aanwijzingen.

Aanwijzing 1: de voorwaardelijkheid van gelijke rechten

De steun voor gelijke rechten is in Nederland erg hoog: 80 tot 90% vindt waarden als gelijke behandeling of non-discriminatie en bescherming van minderheidsrechten erg belangrijk (CV’19/’22; ESS’22). Deze steun blijkt echter voorwaardelijk: de mate waarin mensen rechten toekennen aan medeburgers, hangt af van hun persoonlijke opvattingen en die van de democratische meerderheid.

Zo vinden mensen het voor sommige bevolkingsgroepen (religieus of politiek) minder erg dan voor andere groepen (ethniciteit) als ze beperktere rechten en vrijheden zouden hebben (Van Wonderen 2022). Iets vergelijkbaars zien we bij de vrijheid van meningsuiting. Een meerderheid vindt dat dit recht niet moet worden misbruikt om mensen moedwillig te kwetsen, maar mensen hebben daar bij religieuze groepen minder moeite mee (COB 2014|1-2019|1). Dit betekent dat sommige mensen bij het afwegen van de grenzen van vrijheid onderscheid maken tussen groepen. Uit toelichtingen blijkt dat zij gelovigen, vooral moslims, te lichtgeraakt vinden (Dekker en Den Ridder 2014: 17).

Daarnaast vindt men dat de politieke meerderheid meer rechten moet hebben dan minderheidsgroepen. Ongeveer twee vijfde van de mensen vindt dat de overheid beleid moet maken dat de wil van de meerderheid volgt. Of beleid dat maatschappelijke problemen snel en daadkrachtig oplost, ook als dit ten koste gaat van de rechten of belangen van bepaalde groepen (CV’19-’22; Van Wonderen 2022). Ten slotte kennen mensen meer rechten toe aan groepen die hun politieke voorkeur delen dan aan anderen: mensen keuren een vreedzame demonstratie vaker goed als ze het toevallig eens zijn met het doel van de demonstratie, en andersom.

Al met al blijkt uit publieke opinieonderzoek dat het principe van rechtsgelijkheid niet voor iedereen even vanzelfsprekend is. En dat die gelijkheid vooral wordt gewaardeerd als deze past binnen de voorkeuren van de democratische meerderheid. Daartoe worden ook vaak de eigen voorkeuren gerekend (Miltenburg et al. 2022). Om te weten wat er achter deze voorwaardelijke rechtsgelijkheid schuilgaat, is meer inzicht nodig in waarom en wanneer mensen rechtsongelijkheid acceptabel vinden.

Aanwijzing 2: Controlerende machten als hinderlijke krachten

Mensen zien de controlerende macht van het parlement en de rechtspraak niet altijd als bescherming van burgers tegen machtsmisbruik door de regering, maar ook als een macht die de wil van het volk soms juist tegenwerkt.

Als we eerst kijken naar de verhouding tussen parlement en regering, dan vindt de overgrote meerderheid van de Nederlanders (90%) het goed dat de regering niet op eigen houtje kan opereren, maar toestemming van de Eerste en Tweede Kamer nodig heeft om wetten te wijzigen. Ook al duurt het daardoor langer om iets voor elkaar te krijgen (CV’19-’22). Maar deze grote steun voor parlementaire controle neemt af als mensen gevraagd wordt te kiezen tussen parlementaire controle en daadkrachtig bestuur. Dan geeft – afhankelijk van de precieze vraagstelling – een vijfde tot een derde van de mensen prioriteit aan daadkrachtig bestuur. Zo steunt 30% het idee van een sterke leider die zich niets hoeft aan te trekken van het parlement of de verkiezingen (EVS/WVS ’22). 20% vindt dat

een regering het parlement mag negeren als deze haar tegenwerkt bij het maken en uitvoeren van beleid. 35% vindt dat een regering het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen mag inperken om grote problemen daadkrachtiger aan te kunnen pakken (Van Wonderen 2022).

In de verhouding tussen rechtspraak en regering is iets soortgelijks gaande: een substantiële minderheid relativeert het belang van rechters en het recht als deze daadkrachtig beleid in de weg staan. Ook hier zien we dat het idee van onafhankelijke rechtspraak op veel steun kan rekenen. 75% heeft vertrouwen in de rechtspraak; dat aandeel is stabiel en hoog, zeker in vergelijking met het aandeel dat vertrouwen heeft in de politiek (50%). Rechters worden gezien als ambtsdragers die werken vanuit een sterke beroepsethiek van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, los van de politiek (bv. Dekker en Van der Meer 2007; Van Noije en Putters 2017). De overgrote meerderheid (87%) vindt dat politici zich niet moeten uitlaten over rechtszaken waarover de rechter nog moet oordelen (CV'19/'22). Van Wonderen (2022) laat in zijn onderzoek echter zien dat als mensen moeten kiezen tussen onafhankelijke rechters en daadkrachtig bestuur, een vijfde tot een derde van de mensen kiest voor daadkrachtig bestuur. Deze mensen vinden dat een regering uitspraken van rechters mag negeren als deze het beleid van de regering hinderen. Ook vinden ze dat regeringen moeten doen wat de meerderheid wil, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan.

Deze hang naar daadkrachtig bestuur is mogelijk te verklaren doordat gebrek aan daadkracht een van de grote zorgen over de Nederlandse politiek is. Zeker de afgelopen jaren is het een van de meest genoemde redenen voor minder of geen vertrouwen in de politiek (Kunst et al. 2024; Van Noije en Geurkink 2024). Naast de grote hoeveelheid partijen, kunnen ook parlementaire en juridische procedures worden gezien als een hindernis van daadkrachtig bestuur (zie Diamond 1990; Wille 2022). Zeker als mensen denken dat een meerderheid van de bevolking het eens is over de problemen die moeten worden opgelost, is het te begrijpen dat sommigen weinig kwaad zien in een sterke leider die dit met instemming van die meerderheid regelt. Oppositie, parlement en rechter hebben volgens hen dan weinig toegevoegde waarde als de leider al optreedt namens de meerderheid. Controlerende machten worden in dat geval dus veel meer gezien als krachten die de wil van het volk tegenwerken.

Redenen tot zorg

Wat zeggen deze bevindingen over democratische en rechtsstatelijke erosie? Op zich is het niet problematisch dat mensen verschillend denken over het vormgeven van de democratische rechtsstaat en over waar de grens ligt in de toepassing van rechten. Wetten kunnen en mogen worden aangepast, ook de Grondwet. Ook zullen democratische en rechtsstatelijke waarden in de praktijk met elkaar botsen, waardoor een zorgvuldige afweging tussen belangen altijd nodig is. Democratie noch rechtsstaat is zwart-wit, dus dat hoeft het denken van burgers ook niet te zijn. Maar aan de kernbeginselen, waaronder de gebondenheid van de staat aan de wet, de scheiding der machten, (gelijke) grondrechten en de onafhankelijke rechter, kan niet worden getornd. Daarover moet in principe consensus zijn in de samenleving. Los van politieke verschillen van inzicht zien wij twee redenen tot zorg over de rechtsstatelijke cultuur in Nederland.

Een eerste reden tot zorg is dat de steun voor de democratische rechtsstaat niet altijd intrinsiek is, maar soms instrumenteel (Inglehart en Welzel 2009). Dat wil zeggen dat de steun niet is gebaseerd op doorleefd draagvlak voor deze waarden, maar voorwaardelijk is en mede afhangt van de wens om problemen daadkrachtig op te lossen, en van opvattingen over politieke kwesties en over welke groepen bescherming verdienen. Dat zegt iets over de legitimiteit die mensen toekennen aan de principes van de democratische rechtsstaat en de weerbaarheid ervan. Legitimiteit stoelt namelijk per definitie niet op instrumentele, maar op morele motivaties. Zonder legitimiteit geven mensen hun

steun gemakkelijker op als de opbrengsten niet naar verwachting zijn, wat het systeem uiteindelijk aan het wankelen kan brengen (Andeweg 2014; Dahl 1982; Gilley 2006; Weber 1978).

Het systeem wordt extra kwetsbaar als de waakhonden van de rechtsstaat, de instituties die burgers horen te beschermen, hun eigen grondbeginselen niet toepassen en burgers overleveren aan wanbeleid van de overheid. Dit gebeurde in de toeslagenaffaire. Mensen verwijzen hier steeds weer naar in ons onderzoek. Dit brengt grote schade toe aan de reputatie en legitimiteit van de rechtsstaat. Het geeft een ernstige knauw in het vertrouwen van intrinsiek gemotiveerde mensen en het geeft instrumenteel gemotiveerde mensen juist een stok om mee te slaan. De urgentie van goed bestuur wordt daarmee groter.

Een tweede reden tot zorg is de afwezigheid van een toegankelijk rechtsstatelijk discours in Nederland. De jarenlange ogenschijnlijke vanzelfsprekendheid van de democratische rechtsstaat brengt ons tot de conclusie dat er in de Nederlandse samenleving geen sprake is van een breed en diep doorleefde rechtsstatelijke cultuur. Deze wordt door de politiek ook nauwelijks gevoed. Daar wordt soms wel gehamerd op het belang van de rechtsstaat, maar niet uitgelegd waarom het van belang is. Het argument dat een grondrecht of institutie belangrijk is omdat het in de Grondwet staat, zal mensen niet informeren of overtuigen. In ons eigen onderzoek (bv. Dekker en Den Ridder 2018) zien we dan ook dat vraagstukken van democratie en rechtsstaat voor veel mensen abstract en complex zijn. In interviews en focusgroepen vindt men het lastig om er gedachten over te formuleren. De rechtsstaat is op de achtergrond altijd aanwezig in het leven van mensen, maar vaak niet als zodanig herkenbaar. Het gevolg is dat ook niet iedereen weet, snapt of onder woorden kan brengen wat de waarde ervan is. En wat de gevolgen kunnen zijn van het verdwijnen van persvrijheid, onafhankelijke rechters of de bescherming van minderheidsrechten. Als er geen breed toegankelijk politiek en maatschappelijk gesprek over nut en noodzaak van democratie en rechtsstaat plaatsvindt, is de kans op een doorleefde rechtsstatelijke cultuur klein.

Wat is er minimaal nodig?

De Staatscommissie rechtsstaat (2024) constateerde een gebrek aan rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid. Ze schrijft deze onderwaardering van de rechtsstaat toe aan kennisgebrek bij politici, bestuurders en ambtenaren, aan de overtuiging dat het niet zo belangrijk is, of aan een combinatie van beide factoren. Ze riep overheidsfunctionarissen op tot het tonen van meer rechtsstatelijk leiderschap. We onderschrijven deze oproep, omdat de steun voor de democratische rechtsstaat ervan afhangt.

Daarnaast voegen wij aan deze oproep van de Staatscommissie toe dat de rechtsstatelijke cultuur in de hele samenleving aan versterking toe is en dat daarvoor een maatschappelijk discours nodig is. Dit moet niet alleen door enkele consciëntieuze media met een klein publiek worden gedragen, ook politici, ouders en leraren zouden hierin een stevigere basis kunnen meegeven. Politieke elites hebben daarbij een belangrijke voorbeeldfunctie.

Om dit discours inhoudelijk goed vorm te kunnen geven, is meer inzicht nodig in de achtergronden van de rechtsstatelijke opvattingen van mensen. Als bijvoorbeeld blijkt dat opvattingen voortkomen uit beperkt begrip van nut en noodzaak van de rechtsstaat, dan is meer informeren nodig. Daarnaast is het nodig dat we de sterke groepsverschillen in houdingen over de democratische rechtsstaat beter leren begrijpen dan we al doen. We weten bijvoorbeeld dat attitudes ten aanzien van democratische en rechtsstatelijke waarden sterk verschillen naar opleidingstype (Van Noije en Den Ridder 2024). Maar ook dat deze verschillen al bestaan voordat jongeren aan de middelbare school beginnen (Mulder et al. 2024). Sociale en culturele invloeden spelen dus een rol. Naarmate beter wordt aangesloten bij de motieven achter opvattingen, vindt een rechtsstatelijk discours meer gehoor.

Literatuur

- Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dekker, P. en T. van der Meer (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2014). *Burgerperspectieven 2014*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2018). *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Diamond, L.J. (1990). Three paradoxes of democracy. In: *Journal of Democracy*, jg. 1, nr. 3, p. 48-60.
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, nr. 3, p. 499-525.
- Honingh, M. en C. van Ham (2024). *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Nijmegen: Radboud Universiteit, Institute for Management Research.
- Inglehart, R. (2003). How Solid Is Mass Support for Democracy: And How Can We Measure It? In: *PS: Political Science and Politics*, jg. 36, nr. 1, p. 51-57.
- Inglehart, R. en C. Welzel (2009). How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization. In: *Foreign Affairs*, jg. 88, nr. 2, p. 33-48.
- Kunst, S., B. Geurkink, A. Kuschel en E. Miltenburg (2024). *Burgerperspectieven 2024*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Levitsky, S en D. Ziblatt (2018). *How democracies die*. New York: Crown.
- Lit, J. van, M. Meijers en C. van Ham (2024). Democratische normen: normbesef en normstelling. In: M. Honingh en C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland* (p. 90-117). Nijmegen: Radboud Universiteit, Institute for Management Research.
- Manenschijn, J., B. Rijpkema en S. Bruintjes (2024). Topografie van de weerbare rechtsstaat. In: M. Honingh en C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland* (p. 168-244). Nijmegen: Radboud Universiteit, Institute for Management Research.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mulder, L.E.M., P.E. Thijs, F.H.K. Wanders, B. van den Berg, C. la Roi, H.I. Mennes, C.R.A. van Alebeek, J. van Slageren, T.W.G. van der Meer, H.G. van de Werfhorst en G.T.M. ten Dam (2024). Jongeren over democratische waarden. In: *Beleid & Maatschappij* (doi.org/10.5553/BenM/138900692024001).
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek. Een conceptuele verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en B. Geurkink (2024). De relatie tussen burgers en de overheid. In: L. Vermeij, Y. de Kluzenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024* (p. 81-96). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, p. 39-57.
- Noije, L. van en J. den Ridder (2024). *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie Rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*. Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Geredigeerd en vertaald door G. Roth en C. Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Wille, A. (2022). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden op 21 november 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
- Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Tweede meting*. Utrecht/Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut/Anne Frank Stichting.

Onderzoeken

- COB: Continu Onderzoek Burgerperspectieven. www.scp.nl/onderzoeksprogramma/continu-onderzoek-burgerperspectieven.
- CV: Culturele Veranderingen. www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeksbeschrijvingen/culturele-veranderingen-in-nederland-cv.
- ESS: European Social Survey. www.europeansocialsurvey.org.
- EVS/WVS: European Value Study/World Value Survey. europeanvaluesstudy.eu/methodology-data-documentation/survey-2017/joint-evs-wvs.