*Gespreksnotitie rondetafelgesprek over weerbare democratische rechtsstaat op dinsdag 9 april 2024, georganiseerd door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.*

1. In tegenstelling tot wat wel wordt gesuggereerd – ‘Wat we nodig hebben is leiderschap ; doorzettingsmacht’ - kan, juist in tijden van transities, de democratische rechtsstaat effectief zijn door de zekerheden die hij biedt. Geen verandering zonder een minimum aan zekerheid. ‘Zekerheid dat ieder zijn zegje kan doen en gehoord wordt maar ook dat het recht wordt gehandhaafd. Zekerheid dat de staat zijn eigen regels in acht neemt maar ook instaat voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van publieke diensten. Zekerheid dat de staat de individuele vrijheden beschermt maar ook in actie komt als het algemeen belang dat vraagt. Zekerheid dat de staat zegt wat hij doet en doet wat hij zegt. Als maatschappelijke veranderingen snel gaan en veranderingen minder voorspelbaar zijn, neemt behoefte aan zekerheid toe.’[[1]](#footnote-1). Maar de laatste decennia werden deze zekerheden voor steeds meer mensen steeds minder vanzelfsprekend. De maatschappelijke verschillen namen toe. De effectiviteit van de staat nam af. Het vertrouwen van burgers in politiek en bestuur daalde. Het besef dat democratische rechtsorde geen staatkundig organisatiemodel is maar een normatief concept verdween naar de achtergrond.

2, In hun boek *How democracies Die* onderscheiden Levitsky en Ziblatt twee manieren ‘waarop democratieën worden gebroken’: de (militaire) staatsgreep en de gekozen leiders die zich als autoritaire leiders ontpoppen. Er is echter nog een derde manier: verwaarlozing. Dat was de afgelopen decennia in Nederland het geval. Mijn boodschap was (en is nog steeds): ‘Pas nu op, juist het functioneren van de overheid zelf tast - sluipenderwijs - democratie en rechtsstaat aan. Als betonrot: je ziet het een hele tijd niet, totdat de zaak niet meer te houden is’.

De afgelopen decennia is het functioneren van de overheid niet als een politiek probleem – dus een waardenprobleem – benaderd, maar als een management – en organisatieprobleem. Weinig landen doen zo vaak en zoveel een beroep op externe consultants als in Nederland. Ze zijn zelden kenners van democratie en recht. Maar organisatorische ingrepen in de overheid zijn nooit ‘waardenvrij’, dus altijd ook politiek.

Een van de afspraken in regeerakkoord en gedoogakkoord 2010 was de omdoping van het ministerie van Justitie in het ministerie van Veiligheid en Justitie en de vorming van een nationale politie. Het eerste was een politiek statement. Voor het tweede werd verbetering van effectiviteit en efficiëntie als reden aangevoerd. In werkelijkheid ging het bij het eerste om een paradigma wisseling: het recht staat ten dienste van de veiligheid en bestrijding van de misdaad krijgt prioriteit boven openbare orde en hulpverlening. In werkelijkheid ging het bij het tweede om een herschikking van politieke verantwoordelijkheden: van regionaal naar nationaal, van Binnenlandse Zaken naar Veiligheid en Justitie. De politieke verantwoordelijkheid voor organisatie, functioneren en benoemingen van zowel rechterlijke macht als politie in één hand!

3. In een democratische rechtsorde zijn beleid, functioneren en inrichting van de overheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als de overheid niet goed functioneert komt het beleid niet (of te laat) van de grond, mist het draagvlak of blijkt het onuitvoerbaar. De onlosmakelijke band tussen beleid, functioneren en inrichting van de overheid werd de afgelopen decennia politiek verwaarloosd, vaak zelfs bewust genegeerd. Niet de eisen van democratie en recht waren het voornaamste ijkpunt voor succesvol overheidsbeleid, maar economische groei via de private sector met de overheid als kostenpost. Niet de eisen van democratie en recht waren de (kwalitatieve) meetlat waarlangs het functioneren van de overheid werd gemeten, maar de (kwantitatieve) eisen waaraan de overheid als efficiënt gemanaged bedrijf moest voldoen. Dat had gevolgen voor de inrichting. Die gaat uit van evenwicht, tussen macht en tegenmacht, samenspraak en tegenspraak. Dat evenwicht raakte verstoord, tussen overheid en burgers, tussen wetgever en rechters, tussen politici en uitvoerders, tussen bestuurders en ambtenaren, tussen beleidsambtenaren en professionals op de werkvloer. Wat de verschillende functies binnen de overheid inhouden, waar ieders verantwoordelijkheid begint en eindigt, is vaak onduidelijk geworden. Dat geldt allereerst voor de politieke functie. Politiek is vooral meebesturen geworden, besturen vooral regelen, regelen vooral procesmanagement. De kwaliteit van de wetgeving laat te wensen over. De politieke controle op uitvoerbaarheid en effecten van beleid is gering. In parlementaire enquêtes en onderzoeken sinds 1983 keren deze problemen steeds terug. Verbetering blijft uit. Daarvan ondervinden niet alleen burgers en uitvoerders de negatieve gevolgen, maar ook de rechter. Kan de rechter nog uitgaan van de twee premissen in de onderlinge taakverdeling tussen wetgever, bestuur en rechter: de premisse dat de ‘wet- gever’ ook ‘recht- gever’ is en de premisse dat de wijze waarop het bestuur de wet toepast allereerst politiek worden gecontroleerd? Wat zijn de consequenties als deze twee uitgangspunten niet meer blijken te gelden? De Kamer lijkt nog niet erg doordrongen van het gewicht van die vraag én het antwoord daarop.

4. Politiek en bestuur zijn tot nu toe onvoldoende in staat de verwaarlozing van de democratische rechtsorde te stoppen. Dat is geen kwestie van meer geld of beter organiseren, maar van anders denken over de overheid. Want Einstein zei het al: ‘Problemen kunnen niet worden opgelost met het denken dat die problemen heeft veroorzaakt’. Zij herhalen zich dan . ‘Na de toeslagenaffaire is nu de compensatieaffaire in de maak’, schrijft Jesse Frederik (de Correspondent) al in juli 2022. De kosten naderen inmiddels de 8 miljard.

Misschien is wel het grootste probleem dat we in de afgelopen decennia verleerd zijn om in andere termen en in een andere taal over respectievelijk de marktsector en de publieke sector te denken en te spreken. De markt kent geen moraal; uiteindelijk bepalen vraag en aanbod, kosten en opbrengsten de uitkomst. Moreel besef, moraliteit, is voor bedrijven in de marktsector hooguit een – uiterst belangrijke - randvoorwaarde maar niet de kern. Dat zijn winst en verlies. In een democratische rechtsorde is het bij de overheid precies andersom. Daar staan de waarden voorop en zijn efficiency en kostenbewustzijn (belangrijke) randvoorwaarden. Het gaat tenslotte om publiek geld.

5. Essentiële kenmerken van dat andere denken over de overheid zijn, onder meer:

• Niet hiërarchie en eenheid, maar wederzijdse afhankelijkheid en verscheidenheid. Kenmerk van democratie is ruimte voor maatschappelijke en politieke verscheidenheid. Kenmerk van ons staatsbestel is evenwicht en wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter; van politici, ministers en ambtenaren; van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de overheid en burger. Dat verschil maakt nogal wat uit. In het hiërarchisch denken wordt het primaat van de politiek al gauw: ‘Wij, politieke meerderheid hebben het voor het zeggen’. Dat is het grootste gevaar dat elke nieuw aantredende coalitie bedreigt. Het miskent dat er van welk meerderheidsbesluit dan ook niets terecht komt als de uitvoering faalt (wederzijdse afhankelijkheid dus). In het denken over de overheid als eenheid bestaat dé Rijksdienst. Maar dat miskent dat ambtenaren dienstbaar zijn aan verschillende politieke opvattingen en aan de veelkleurige maatschappij (verscheidenheid dus). Natuurlijk is samenwerking nodig. Maar verscheidenheid met de noodzaak van samenwerking is iets anders dan eenheid met noodzaak van uitzonderingen. Dáárom voldoet bijvoorbeeld de Algemene Bestuursdienst (ABD) niet

• Niet de overheid als uitgangspunt maar de burgers. Als burgers niet (meer) in de democratische rechtsorde geloven en die niet meer beschermen, is het met de democratische rechtsorde snel gedaan. Aan dat kenmerk – burgers centraal – wordt wel lippendienst bewezen, maar wat burgerschap – als publiek ambt – omvat staat politici en bestuurders vaak minder scherp voor ogen. Burgers zijn geen object maar subject. Zij spelen in een democratische rechtsorde op – grofweg – vier manieren een (hoofd)rol.

1e Burgers zijn de basis voor de vertegenwoordigende democratie; zij bepalen de politieke machtsverhoudingen. Maar burgers zijn ontevreden over ‘de’ politiek. Het vertrouwen is afgenomen. Vele analyses en beschouwingen zijn daaraan de afgelopen decennia gewijd. Staatscommissies – onder verschillende benamingen – hebben hun oordeel gegeven en – vaak zeer vergelijkbare – adviezen geformuleerd. Het heeft tot nu toe weinig verbeteringen opgeleverd. Het is daarom verstandig de energie en aandacht op de drie andere rollen te richten

2e Burgers zijn dragers van de maatschappelijke democratie door hun bijdragen aan de samenleving; de civil society. Die bijdragen worden geleverd vanuit de overtuiging dat de samenleving burgers niet overkomt maar ook door hun inzet gemaakt wordt. Velen zijn bereid een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen en hebben daar ideeën over. Zij voelen zich vaak niet gehoord of tegengewerkt. Ook achteraf is het opmerkelijk dat bij het afstoten van overheidstaken steeds op de markt is gekoerst en dat de mogelijkheden van publieke diensten geleverd door coöperaties in handen van burgers werd genegeerd. Opmerkelijk omdat dat in lijn zou zijn geweest met Nederlandse traditie en niet alleen financieel gunstiger uitpakt, maar ook de verbinding in de samenleving ten goede komt. De markt splijt die (concurrentie)

3e Burgers zijn ook justitiabelen die rechtsbescherming genieten en toegang hebben tot de rechter in geschillen met andere burgers dan wel met de overheid. Maar die rechtsbescherming en de toegang tot de rechter staan onder druk. De kwaliteit van de wetgeving laat te wensen over. De juridische kennis bij de voorbereiding (op de departementen), bij de besluitvorming (in de ministerraad) en bij de vaststelling (in de Kamer) van een wetsvoorstel is verschraald. De spanning tussen wet en recht groeit. De toegang tot de rechter is voor velen lastiger geworden (alleen al door de afstand) en de ongelijkheid groter (alleen al in rechtsbijstand).

4e Burgers zijn, tenslotte, rechthebbenden op bescherming *door* de overheid. Die verantwoordelijkheid is neergelegd niet alleen in de klassieke, maar vooral ook de sociale grondrechten. Het opnemen van die laatste in de grondwet van 1983 was een gevolg van het inzicht dat individuele vrijheidsrechten weinig betekenen als in basisbehoeften niet is voorzien. Aan die verantwoordelijkheid ter bescherming van de burger mag de overheid zich niet onttrekken. Toch gebeurde dat. Burgers zijn de laatste 40 jaar onzeker geworden over wat zij van de overheid mogen verwachten. Op veel plekken in de regio is het minimum aan publieke voorzieningen niet meer aanwezig. Wat houdt dat minimum in? Waarom zouden burgers een overheid vertrouwen die letterlijk onzichtbaar is? Tegelijkertijd – en in spiegelbeeld – verwachten veel burgers dat, wanneer zich risico’s voordoen, de overheid paraat staat. Ook daar moet de overheid duidelijkheid bieden.

Conclusie: In elk van de vier rollen is positie van de burger de afgelopen decennia verzwakt. Versterking is de basis voor een weerbare democratische rechtsstaat. Een *politieke* opgave!

6. Tenslotte:

De handhaving en versterking van de democratische rechtsorde is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid én een gemeenschappelijk belang van overheid én samenleving. Zonder een gemeenschappelijk fundament vallen samenleving en overheid uit elkaar. In een democratische rechtsorde gaat het uiteindelijk om het morele besef, collectief én individueel, van wat wel en niet mag. ‘Is dit rechtvaardig en binnen de grenzen van het recht? Is dit redelijk en laat het de (mede-)burger in zijn waarde? Is dit proportioneel en maatschappelijk aanvaardbaar? In een democratische rechtsorde moeten die vragen niet alleen binnen de overheid worden gesteld, maar ook in de samenleving; niet alleen door ambtsdragers, ook door burgers; niet alleen in Den Haag, ook op de Zuidas’. Dat morele besef is collectief onvoldoende bewaakt.[[2]](#footnote-2)

H. D. Tjeenk Willink

1. Algemene Beschouwingen Jaarverslag Raad van State 2001 [↑](#footnote-ref-1)
2. Verder lezen? *Kan de overheid crises aan?*, uitgave Prometheus 2021. *Het tij tegen. De democratische een rechtsorde als gemeenschappelijk fundament,* Prometheus 2023. [↑](#footnote-ref-2)