

# Beschouwing

## Inleiding: Krachtig en kwetsbaar. De waarde van democratie

**Tot voor kort onvoorstelbare geopolitieke veranderingen lijken hand in hand te gaan met een afnemend vertrouwen in de democratische staatsvorm over de gehele wereld. Wellicht worden die veranderingen juist in de hand gewerkt door dat verminderde vertrouwen. Terwijl democratie een van de verworvenheden is in de ontwikkeling van samenlevingen door de eeuwen heen.**

Kenmerkend voor een democratie is dat zij een open machtscentrum heeft en ruimte biedt voor vrijheden en betrokkenheid van burgers. De macht kan steeds worden uitgedaagd, uiteenlopende ideeën en opvattingen kunnen naast elkaar bestaan. Die openheid is essentieel om vrijheid en gelijkheid, pluriformiteit en legitimiteit als belangrijke doelstellingen te realiseren. Maar openheid is ook haar kwetsbaarheid. Binnen de democratie kunnen autocratische tendensen aan kracht winnen en zo een bedreiging vormen voor de pluriforme samenleving, de rechtsstaat en de internationale rechtsorde. De kracht van openheid kent dus grenzen. Het omslagpunt ligt daar waar uitholling van het democratische bestel plaatsvindt door invloeden van boven- en van onderop, en van binnenin en van buitenaf.

Hoewel democratie – innig verbonden met de rechtsstaat – het politieke systeem bij uitstek is dat beoogt de waarden van vrijheid en gelijkheid, pluriformiteit en legitimiteit te waarborgen en te realiseren, is het bestaan van dit systeem ook in Europa niet meer vanzelfsprekend. Gedurende een korte periode na de val van de Muur bestond de overtuiging dat sprake was van een stelsel dat er vanzelfsprekend was, dat zou blijven en dat zich steeds meer zou verspreiden. Maar dat is nu, tachtig jaar na het herwinnen van onze vrijheid, een illusie gebleken. De democratie is kwetsbaar en moet dus worden beschermd. Niet alleen door het recht en door instituties maar ook door burgers en samenleving. Om uitholling te voorkomen is een gedeeld besef van democratische waarden en van de inherente kwetsbaarheid daarvan belangrijk. Het is daarom noodzaak om te bezien welke elementen van de democratie meer aandacht nodig hebben om haar essentiële doelstellingen te kunnen blijven verzekeren. Daarvoor bestaan immers geen onaantastbare garanties.

## Een veranderend landschap

**Wie aan democratie denkt, denkt aan verkiezingen. Verkiezingen vormen dan ook een cruciaal onderdeel van de democratie. Dat is al lange tijd het geval. Het revolutionaire Frankrijk en de onafhankelijk geworden Verenigde Staten organiseerden aan het einde**

## van de achttiende eeuw voor het eerst landelijke verkiezingen.

In Nederland vond in 1796 verkiezing plaats van een Nationale Vergadering. Algemeen (passief en actief) kiesrecht voor iedereen was weliswaar nog ver weg, maar hier en ook elders op de wereld eisten (gegoede en mondige) burgers steeds vaker hun plek in het staatsbestel op. De ontwikkeling naar een volwaardige democratie kwam vervolgens in een aantal golven tot stand. Historische kantelmomenten zoals de revolutionaire onrust in Europa in het midden van de negentiende eeuw, de Eerste en de Tweede Wereldoorlog, de dekolonisatie van Afrika en Azië en nog later het einde van de Koude Oorlog, vormden evenzovele ijkmomenten in deze ontwikkeling.

In een democratie hebben burgers zeggenschap over de richting van het te voeren beleid. Die zeggenschap oefenen zij doorgaans uit door het kiezen van volksvertegenwoordigers en/of bestuurders die over dat beleid moeten beslissen. Afgemeten aan het aantal verkiezingen dat in 2024 werd gehouden, zou de conclusie gewettigd kunnen zijn dat de democratische staatsvorm ongekend populair is. Niet eerder gingen in één jaar wereldwijd zoveel mensen naar de stembus. Van de meest bevolkte (India) en machtigste (Verenigde Staten) landen van de wereld tot de kleinste (Tuvalu en San Marino). In ten minste 64 landen vonden nationale verkiezingen plaats,<sup>[1]</sup> waaronder de Europese landen België, Frankrijk, Oostenrijk, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. Eind 2023 was Nederland al aan de beurt geweest.

<sup>[1]</sup> V-Dem Institute, *Democracy Report 2025, 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* (V-dem.net), p. 41-43.

Het aantal verkiezingen in een jaar zegt evenwel nog weinig over de daadwerkelijke staat van de democratie. Het democratisch model kan wereldwijd helaas niet worden beschouwd als het eind- en het hoogtepunt van de beschavingsontwikkeling, zoals Francis Fukuyama ruim dertig jaar geleden nog hoopte.<sup>[2]</sup> Integendeel, meer dan de helft van het aantal landen wereldwijd lijkt juist te zijn beland in een periode van democratisch verval.<sup>[3]</sup> In die landen zijn processen gaande die de democratie een meer autocratische invulling geven. Autocratie kan worden omschreven als een staatsvorm waarin de macht in belangrijke mate geconcentreerd is bij één persoon of college en geen sprake is, of slechts in sterk verminderde mate, van open en vrije verkiezingen, bescherming van fundamentele rechten en onafhankelijke, onpartijdige rechtspraak.

Het gaat natuurlijk altijd om een glijdende schaal, met aan de ene kant een volwaardige democratische rechtsstaat (ook wel liberale democratie genoemd) en aan de uiterste andere kant een gesloten autocratie waarin open en vrije verkiezingen geheel ontbreken en grondrechten niet worden geëerbiedigd en beschermd.<sup>[4]</sup> Tussen deze polen bestaan vele mengvormen. Vooral de mate waarin grondrechten en de openheid van het politieke proces de facto worden gerespecteerd, bepaalt of er eerder sprake is van een democratie dan van een autocratie.

Uitgaande van dit onderscheid leeft volgens onderzoek slechts 29% van de wereldbevolking (2,3 miljard mensen) in een democratie en 72% (5,8 miljard mensen) in een autocratie.<sup>[5]</sup> Het aantal autocratieën is fors gestegen ten opzichte van tien jaar geleden. En die tendens zet door. Democratisering vindt plaats in negentien landen die minder dan 6% van de wereldbevolking omvatten (452 miljoen mensen), terwijl autocratisering zichtbaar is in liefst 45 landen die gezamenlijk 3,1 miljard mensen herbergen, 38% van de wereldbevolking.<sup>[6]</sup>

<sup>[2]</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

[3] V-Dem Institute, *Democracy Report 2025*, p. 9-12.

[4] A. Lührmann, M. Tannenberg, S.I. Lindberg, 'Regimes of the World: Opening new Avenues for the Comparative Study of Political Regimes', *Politics and Governance*, 2018 6-1, p. 66-77.

[5] V-Dem Institute, *Democracy Report 2025*, p. 12-13.

[6] Zie ook: Democracy Index 2024, Trend of global democratic decline and strengthening authoritarianism continues through 2024, Economist Intelligence Unit, *The Economist*.

Na een bemoedigende, zelfs spectaculaire stijging in de tweede helft van de twintigste eeuw, vakt de democratiseringscurve dus af. Het enthousiasme voor de democratie dat zo kenmerkend was voor die periode, lijkt geluwd. In veel van de verkiezingen die in de vanouds democratische westerse wereld (Noord-Amerika, Europa) in 2024 werden gehouden, boekten radicale en populistische politici forse winst. Velen van hen herkennen zich in de ideologie van de 'illiberale democratie' van Victor Orbán in Hongarije.

Voor de opkomst van radicale bewegingen die haaks lijken te staan op de rechtsstatelijke democratie zoals wij die kennen, zijn vele verklaringen aangedragen. Die gelden niet onverkort voor alle landen en zeker niet in gelijke mate. Niettemin is er een aantal factoren aan te wijzen die in meer of minder mate een rol spelen.

Veel inwoners van voormalig Oost-Duitsland en sommige Midden-Europese landen raakten teleurgesteld in hun verwachtingen na de val van de Muur in 1989. Die kwamen vaak niet uit, ondanks het profijt van de toetreding tot de Europese Unie. Veel bedrijven in de voormalige Oostbloklanden konden de concurrentieslag op de vrije markt niet aan. Overdonderend was de confrontatie met de Westerse cultuur die gekarakteriseerd wordt door individualisering, autonomie, emancipatie, postmoderne fragmentarisering en relativering, niet zelden ook uitmondend in wat wel *woke* genoemd wordt.[7] Ver doorgevoerde vormen hiervan zouden ook in de westerse landen bij velen voor ongemak en onvrede zorgen. De welvaarts kloof tussen rijk en arm groeide in veel landen eerder dan dat deze afnam.

Financiële, sociaaleconomische en culturele factoren spelen dus een prominente rol bij de legitimiteit van een democratie. Hoewel het misschien meer de werking van de markteconomie was die tot teleurstellingen leidde, voelden velen het toch vooral als *democracy fails to deliver*: de democratie levert niet wat ze beloofde.

[7] Y. Mounk, *The Identity Trap, A story of ideals and power in our time*, Penguin Press 2023; S. Neiman, *Links is niet woke*, Rotterdam: Lemniscaat 2023.

Voor de westerse wereld zijn er ook andere katalysatoren van onvrede en onzekerheid aan te wijzen: de financiële crisis van 2008, de migratiegolven sinds 2015, de terrorismedreigingen en aanslagen sinds 9/11 en natuurlijk de coronapandemie die de wereld op slot zette met alle gevolgen van dien. Deze omstandigheden hebben bijgedragen aan een verminderd vertrouwen in het functioneren van de democratie en een vergrote aantrekkingskracht van leiderschap zonder tegenkrachten. Dat het appèl van de democratie aan kracht inboet, heeft tot slot ook te maken met het aanhoudende onvermogen om uit te leggen en vooral in de praktijk te laten zien wat haar waarde is.

In deze vereenvoudigd weergegeven cocktail van ideeënstrijd en economische, sociale en culturele omstandigheden van burgerlijke onvrede[8] ontstond binnen (westerse) democratieën ruimte voor bewegingen en partijen met enkele of meer autocratische kenmerken. De verschillen tussen die bewegingen en partijen zijn soms aanzienlijk, maar toch kunnen enkele algemene delers worden onderscheiden: een zekere rancune en revanchisme jegens het 'traditionele' bestuur, een streng tot onverbiddelijk migratie- en integratiebeleid waarbij een relatie wordt gelegd met economische malaise en criminaliteit,

het vooropstellen van nationale soevereiniteit boven de internationale rechtsorde of Europese regelgeving en het laten prevaleren van traditionele familie- en gezinswaarden boven andere verbanden, geaardheden en voorkeuren. Opmerkelijk is ook een vaak openlijk beleden sympathie voor het huidige Rusland en voor Poetin.

Autocratische staten kenmerken zich door onderlinge samenwerking en ondersteuning, vaak verweven met persoonlijke rijkdom en macht en gericht op het beperken of ontnemen van reële zeggenschap en invloed van burgers. Zij ontwijken veelal elke vorm van transparantie of verantwoordingsplicht en maken oppositie(leiders) monddood, soms in letterlijke zin.<sup>[9]</sup>

Autocratische leiders bezitten een krachtig geloof dat zij aan de winnende hand zijn, omdat zij beter dan anderen in staat zijn aan te voelen wat er speelt onder het volgens hen homogeen samengestelde volk. Karakteristiek is de routekaart van veel van deze leiders om hun doelen te bereiken: het opzetten en normaliseren van stigmatiserende tegenstellingen, de inperking van de mogelijkheden van media en de onafhankelijkheid van rechters en de beknotting van hoger onderwijs en wetenschap. Desinformatie, (gestuurde) sociale media en buitenlandse beïnvloeding spelen daarbij een niet te onderschatten rol.

<sup>[8]</sup> Vgl. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, 2017, p. 23-34; M. Kruk, *Opstand. De populistische revolutie en de strijd om de ziel van het Westen*, Amsterdam: Prometheus 2024.

<sup>[9]</sup> A. Applebaum, *Autocratie B.V. Over dictators en de redding van de democratie*, Amsterdam: Ambo Anthos 2024.

Deze autocratische tendensen gelden niet onverkort of in dezelfde mate ook voor ons land. Gelukkig niet. Maar ook in Nederland is de democratie niet immuun voor autocratische invloeden. De Nederlandse democratie kent een aantal belangrijke institutionele en constitutionele waarborgen die democratische erosie bemoeilijken, maar dat wil niet zeggen dat er daartoe geen pogingen kunnen worden ondernomen. De waarborgen tegen ondermijning zouden in het licht daarvan moeten worden versterkt.<sup>[10]</sup>

Dat het democratisch normbesef in Nederland niet vanzelfsprekend is, blijkt onder meer uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2024. Een derde van de kiezers zou het land aan een 'sterke leider' toevertrouwen, ook als die soms de regels naar zijn hand zou zetten.<sup>[11]</sup> Deze bevinding sluit aan bij een studie uit 2021 die concludeerde dat "een aanzienlijk aantal Nederlanders vindt dat voor de aanpak van urgente problemen de democratie soms opzijgeschoven mag worden."<sup>[12]</sup> Kennelijk nemen ook in ons land veel mensen aan dat de democratie onvoldoende in staat is om urgente kwesties aan te pakken en dat een benadering van sterk leiderschap zonder belemmeringen meer oplevert. Het is in dit verband leerzaam om kennis te nemen van recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaruit blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders wil dat de regering zich minder richt op het buitenland (dit was overigens voordat de geopolitieke ontwikkelingen in de eerste maanden van dit jaar in versnelling raakten). Kiezers klagen bovendien steeds meer over het landsbestuur, mede door de hoge verwachtingen die men van de politiek heeft.<sup>[13]</sup>

Op het eerste gezicht is er nog steeds volop steun onder de bevolking voor de democratie als 'ideaal bestuursstelsel'. Die steun is vergelijkbaar met die in andere Europese landen en geldt voor alle groepen, van jong tot oud, van praktisch tot hoger opgeleid en van arm tot rijk. Maar dan gaat het om democratie als abstract begrip. Nader bezien blijkt onder significante groepen van het electoraat een eenzijdige *winner-takes-all*-opvatting van de democratie dominant. De algemene steun voor de democratie moet ook gerelativeerd worden als wordt doorgevraagd naar concrete beleidsmaatregelen.<sup>[14]</sup> In september 2024 waren bijvoorbeeld veel kiezers die op de coalitiepartijen hadden gestemd, bereid te accepteren dat het parlement buitenspel zou worden gezet als dat nodig zou zijn om vergaande asielmaatregelen

te kunnen doorvoeren.<sup>[15]</sup> De steun voor het democratisch bestel is dus ook in Nederland niet vanzelfsprekend en in zekere zin fragiel.

[10] M. Honingh, C. van Ham e.a., *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Rapport Kennisbank Openbaar Bestuur 2024.

[11] Nationaal Kiesonderzoek 2024, *De verkiezingen van 2023 'Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie'*, p. 19, 59, 103.

[12] R. van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2021, p. 12-13, 63.

[13] Burgerperspectieven 2024, Bericht 3, Sociaal en Cultureel Planbureau.

[14] Global Trends, Ipsos I&O, 2024, aangehaald in: M. van de Koppel en S. van Heck, *Opinie: Anti-immigratiesentiment zet democratie onder druk - Ipsos I&O Publiek*, tevens gepubliceerd in de Volkskrant van 27 november 2024.

[15] Ipsos I&O politieke peiling van 23 september 2024, zie: P. Kanne en A. van der Schelde, *Immigratie blijft electorale verhoudingen bepalen; ten faveure van de PVV - Ipsos I&O Publiek*.

## Wat democratie is en waar zij voor staat

**Het open karakter van democratieën vormt hun kracht, maar bepaalt ook hun kwetsbaarheid. Zij zijn beïnvloedbaar door tegenstanders die zich kunnen beroepen op de ruimte en vrijheid die de democratie biedt en kunnen niet zonder meer vertrouwen op het democratisch ethos van alle burgers. Enkel verkiezingen houden is niet genoeg om van een volwaardige democratie te kunnen spreken. Een democratie moet intrinsiek en doorleefd weerwoord bieden aan tegenkrachten.**

### Doelstellingen

De doelstelling van elke democratie is altijd tweeledig, hoe groot de verschillen in vorm ook zijn tussen de verschillende democratische staten.<sup>[16]</sup> De democratie beoogt allereerst bij te dragen aan zelfbepaling. Democratisering van politieke macht leidt tot vrijheid, zowel individueel als collectief. In die zin is democratie ook een emancipatieproces: groepen burgers maken zich geleidelijk vrij van de omklemming door het bestuur en krijgen of nemen de ruimte om eigen ideeën, wensen en talenten te ontplooien.<sup>[17]</sup> In de tweede plaats verschaft democratie legitimiteit aan de bevoegdheidsuitoefening door de overheid. Burgers hebben met de toekenning van die bevoegdheden ingestemd in de overtuiging dat rechtvaardige regels worden uitgevaardigd door hen die daartoe terecht zijn gemachtigd. Hiermee hangt samen de idee dat democratie in de kern neerkomt op gemeenschappelijkheid en dat er een 'res publica' – een gemeenschappelijke zaak – is die adequaat zal worden behartigd.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft binnen de democratie in beginsel iedereen gelijk het recht om via vrije en geheime verkiezingen invloed uit te oefenen op de samenstelling van volksvertegenwoordigende colleges die bij de besluitvorming betrokken zijn (actief kiesrecht), alsmede het recht om in die colleges zelf te worden verkozen (passief kiesrecht). Iedereen heeft ook het recht om naar politieke macht te streven en politieke grondrechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van meningsuiting en het betogingsrecht. De volksvertegenwoordiging is betrokken bij de besluitvorming door medebeslissingsrecht vooraf en het controlerecht achteraf. Bovendien geldt het beginsel van transparantie: de besluitvorming en de besluiten zijn in principe openbaar. In die besluitvorming geldt de meerderheidsregel en worden de rechten van minderheden gerespecteerd.

[16] M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, J. Uzman, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2022, p. 217-218.

[17] Zie uitgebreid hierover: A. de Dijn, *Vrijheid. Een woelige geschiedenis*, Amsterdam: Alfabet Uitgevers 2021.

## Rechtsstaat en rechters

Deze eisen aan de democratie vertonen de nodige overlap met de kenmerken van de rechtsstaat, zoals de gelding van grondrechten, het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Democratie en rechtsstaat moeten weliswaar worden onderscheiden, maar zijn wel met elkaar verweven en kunnen moeilijk los van elkaar worden gezien, laat staan los van elkaar bestaan. Er wordt dan ook gesproken van de democratische rechtsstaat<sup>[18]</sup> of van een volwaardige democratie. Deze brede of 'materiële' opvatting van democratie wordt ook wel aangeduid als de liberale, dat wil zeggen: rechtsstatelijke democratie. In deze brede opvatting van democratie gaat het niet alleen om de legitimatie van het politiek bestuur door verkiezingen en controle, maar ook om het evenwicht tussen de staatsmachten, de samenwerking van rechtsprekende, wetgevende en uitvoerende macht en het respect voor ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat is niet alleen een kwestie van constitutionele hoffelijkheid, maar ook een essentieel vereiste om de democratische rechtsstaat goed en ordelijk te laten functioneren.

Daartoe behoort bijvoorbeeld dat wetgever en bestuur rechterlijke uitspraken naleven. Rechters hebben immers de aan hen wettelijk opgelegde en daarmee democratisch gelegitimeerde verplichting om recht te spreken in concrete gevallen die aan hen worden voorgelegd. Die verplichting bestaat ook als rechters wordt gevraagd een oordeel te geven of de overheid zich houdt aan democratisch tot stand gekomen wetten, democratisch goedgekeurde verdragsbepalingen of algemeen aanvaarde rechtsbeginselen. De rechter staat dus evenzeer voor de werking van de democratie als de volksvertegenwoordiging en het bestuur. De rechter bewaakt immers dat de overheid daadwerkelijk de democratie eerbiedigt door democratisch tot stand gekomen regels en aanvaarde beginselen na te leven. Of dat nu de uitoefening van (politieke) grondrechten betreft,<sup>[19]</sup> al dan niet in het kader van algemeen belangacties,<sup>[20]</sup> of bijvoorbeeld de naleving van Europese richtlijnen en nationale regelgeving over natuurbehoud en de depositie van stikstof.<sup>[21]</sup>

Als de wetgever moeite heeft met de toepassing van de wet door de rechter in concrete zaken, kan de wetgever reageren door de wet aan te passen. Als het Europese regelgeving betreft of verdragsbepalingen, is dat weliswaar makkelijker gezegd dan gedaan, omdat de nationale wetgever die regels niet eenzijdig kan wijzigen of schrappen. Maar dat neemt niet weg dat de opdracht aan de rechter dezelfde blijft, ook als het om internationale wetgeving gaat: de geldende regels moeten naar beste vermogen worden geïnterpreteerd en toegepast. De rechter moet zich rekenschap geven van de democratische grondslag van de wet- en regelgeving die hij moet toepassen. De rechter kan dan ook niet zomaar bestuurlijke weigerachtigheid of onvermogen om democratisch vastgestelde (Europese) regels of democratisch goedgekeurde verdragen uit te voeren en na te leven, laten passeren. Wel kan de rechter signaleren dat een wet in de praktijk tot te strenge of door de wetgever niet bedoelde uitkomsten leidt, zodat aanpassingen kunnen worden overwogen. Zo geeft de Afdeling bestuursrechtspraak tegenwoordig nadrukkelijker zelf in uitspraken aan waar zij de wetgever op wil wijzen met het oog op toekomstige rechtsvorming, de zogenoemde *terugkoppeling*. In het bijzonder wordt hiervan gebruikgemaakt als de Afdeling bestuursrechtspraak door het verbod van rechterlijke toetsing aan de Grondwet geen ruimte heeft om in een concreet geval te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel<sup>[22]</sup> en daardoor

zelf de harde uitwerking van een wettelijke regeling niet kan voorkomen.<sup>[23]</sup> Terugkoppeling door de rechter kan zo worden beschouwd als een concrete bijdrage aan de constitutionele dialoog tussen de staatsmachten in de democratische rechtsstaat.

<sup>[18]</sup> De algemene bepaling in de Grondwet luidt: De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Zie ook: Jaarverslag Raad van State 2019, Hoofdstuk 1, Het evenwicht in de rechtsstaat; Jaarverslag Raad van State 2023, Hoofdstuk 1, Innoveren in de rechtsstaat.

<sup>[19]</sup> Zie voor een recent voorbeeld: ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:524, waarbij het grondrecht op betoging van artikel 9 Grondwet aan de orde was. Zie voor één van de eerdere voorbeelden: ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1965 (Gaswinning Groningen) waarbij het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer aan de orde waren.

<sup>[20]</sup> Zie de uitspraak op het hoger beroep van Farmer Defence Force tegen het verbod van de Veiligheidsregio Groningen om landbouwvoertuigen in te zetten gedurende een periode van een week in juli 2020 op openbare wegen. ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4479. Zie verder bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 en PG Hoge Raad 29 november 2024, ECLI:PHR:2024:1279 (F-35-zaak/Oxfam Novib-Pax-Rights Forum); Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Stikstofzaak/Greenpeace); ABRvS 7 december 2007 (SGP-zaak/Clara Wichmann) ECLI:NL:RVS:2007:BB9493; Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (SGP-zaak/Clara Wichmann).

<sup>[21]</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS-uitspraak), ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (Porthos), ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amer).

<sup>[22]</sup> ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:825.

<sup>[23]</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2040 over de regeling voor de overname van private schulden op grond van Wet hersteloperatie toeslagen.

## Deliberatie en participatie

Democratie is dus meer dan enkel legitimatie van de macht op grond van verkiezingen. Wie democratie breder opvat dan dat, erkent en stimuleert de noodzakelijke betrokkenheid van burgers en deelname aan het publieke debat. Dit kan op veel verschillende manieren, van betogingen tot burgerparticipatie bij besluitvorming. Een sterk maatschappelijk middenveld is eveneens van belang voor een inhoudsvolle democratie: wetenschap en onderwijsinstellingen, onafhankelijke media, adviesorganen en maatschappelijke organisaties op velerlei terrein voeden niet alleen de parlementair democratische besluitvorming met feiten, argumentatie en inzichten, maar dragen ook bij aan transparantie en verantwoording van de macht. Zij zijn bovendien essentieel voor de informatiepositie van burgers en voor het maatschappelijk debat.

Democratie in de brede, rechtsstatelijke opvatting vraagt om meer betrokkenheid van burgers dan eens in de zoveel jaar naar de stembus gaan. Democratie is een continu proces van gemeenschappelijke, wederzijdse beïnvloeding,<sup>[24]</sup> dat vraagt om debat en uitwisseling van ideeën. Niet alleen in de politieke arena, maar in de eerste plaats in de samenleving zelf. De maatschappelijke ruimte voor verschillende ideeën en denkbeelden resoneert vervolgens in de politiek. Zowel in de samenleving als in de politiek moeten minderheden en hun opvattingen en belangen daarbij worden beschermd en gerespecteerd. Die bescherming en dat respect zijn niet alleen een moreel imperatief. Bedacht moet worden dat de minderheid van nu de meerderheid van morgen kan vormen, en de meerderheid van vandaag straks dus een minderheid kan zijn. Democratie kan zo worden beschouwd als een permanent proces van gemeenschappelijke zelfcorrectie.<sup>[25]</sup> De reële mogelijkheid van een andere politieke koers in de toekomst houdt mensen die zich nu minder vertegenwoordigd of minder bediend voelen, toch bij het democratisch proces betrokken. Het is daarom in een democratie cruciaal dat minderheden het vertrouwen behouden dat ook hun stem wordt gehoord. Dit vormt een grondslag voor saamhorigheid en verbinding met andere burgers en ook voor de bereidheid om overheidsbesluiten te aanvaarden, zelfs als die direct tegen het belang van de eigen groep ingaan.<sup>[26]</sup> Hierin spelen politieke partijen en politici een grote rol: het is zeker ook aan hen om de openheid van de democratie te bewaken en hoopvolle toekomstbeelden te formuleren die kiezers motiveren om aan het democratisch proces te blijven deelnemen.

In een eenzijdige, ééndimensionale of minimale opvatting van democratie worden deze opdrachten genegeerd. Democratie wordt dan voornamelijk gezien als het organisatieproces dat via verkiezingen leidt tot meerderheidsvorming in het politieke domein. Het dominante uitgangspunt is enkel *'de meerderheid bepaalt'* (*'majority rules'*), waarbij elke politieke keuze legitiem is als die uiting geeft aan een gepercipieerde wens van de meerderheid. In radicale politieke kringen, ook in ons land, wordt zo'n beperkt democratiebegrip omarmd. De wil van de meerderheid mag in deze opvatting niet worden belemmerd of beperkt door rechterlijke uitspraken (*'dikastocratie'*), maatschappelijke tegenbewegingen of journalistieke controle. Radicaal populisme bergt zo het gevaar in zich dat het tegenover de democratie zoals wij die kennen komt te staan, zeker als kennis en respect voor de feiten worden ingeruild voor fictie en beeldvorming.<sup>[27]</sup> Ééndimensionaal meerderheidsdenken effent het pad voor autocratisering.

<sup>[24]</sup> Jonathan White, *In the long run. The future as a political idea*, Profile Books 2024.

<sup>[25]</sup> Jonathan White (2024).

<sup>[26]</sup> AIV (2017), p. 14-15.

<sup>[27]</sup> Zie onder meer: John Lukacs, *Democracy and Populism: Fear and Hatred*, Newhaven & London: Yale University Press 2005. In de Verenigde Staten lijkt dit tegenover elkaar gaan staan nu aan de orde te zijn.

## Uitdagingen voor de democratie

**Tegen de achtergrond van het veranderende politieke landschap en het risico van betekenisverschuiving in de richting van een minimale opvatting van democratie, kunnen verschillende uitdagingen worden onderkend. De democratie ontmoet druk vanuit vier verschillende richtingen: van binnenuit, van buitenaf, van onderop en van bovenaf.**

De druk van *binnenuit* hangt samen met de democratische eis dat iedereen het recht heeft om te streven naar politieke machtsvorming. De vraag is evenwel of dit recht onbegrensd is of dat het democratisch bestel zich mag, kan en wellicht zelfs moet verdedigen tegen ondemocratische stromingen die met gebruikmaken van democratische structuren naar politieke macht streven om de democratische grondslagen te ondergraven; de zogenoemde democratische paradox. Een voorbeeld van druk van *buitenaf* is de verspreiding van desinformatie en buitenlandse beïnvloeding van verkiezingsprocessen en politieke besluitvorming. Druk van *onderop* kan zich voordoen door ondermijnende activiteiten of onverschilligheid van burgers die vooral op het eigenbelang zijn gericht, dan wel door het afhaken van burgers die gefrustreerd raken door de gebrekkige slagkracht van de overheid of het onbegrip voor hun omstandigheden. Ten slotte kan druk van *bovenaf* ontstaan door het ontbreken of onvoldoende zichtbaar zijn van moreel en rechtsstatelijk leiderschap tegenover de juist wel zichtbare pretenties van autocratische leiders.

De uitdaging die de democratie door deze druk op alle vier fronten ook in Nederland tegemoetziet, vraagt om richtinggevende antwoorden. Daarbij moet de eigen aard van onze democratie in ogenschouw worden genomen. Die verschilt van die in andere staten doordat de bepalende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die hun systeem hebben bepaald, uiteenlopen. Verder moet niet alleen worden gedacht aan harde waarborgen zoals de grondwettelijke opdracht om regelmatig verkiezingen te houden.<sup>[28]</sup> Andere, 'zachtere' aspecten spelen ook een vitale rol. Te denken valt aan enkele fundamentele ongeschreven

spelregels of informele normen die in acht moeten worden genomen: wederzijdse tolerantie, dat wil zeggen politieke tegenstanders als legitieme opposanten beschouwen, en institutionele terughoudendheid, waarmee bedoeld wordt de zelfbeperking in het uitoefenen van wat mogelijk is binnen een bevoegdheid.<sup>[29]</sup> Het naleven van deze normen vormt een belangrijke verklaring voor het succes van sterke en stabiele democratieën.<sup>[30]</sup>

<sup>[28]</sup> Artikelen 52 en 53 Grondwet.

<sup>[29]</sup> S. Levitsky & D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Crown 2018, p. 101-102, 106.

<sup>[30]</sup> Vgl. S. Levitsky & D. Ziblatt (2018), p. 100, 213.

## Het politieke domein

De invloed van politici op het kiezersgedrag valt niet te onderschatten.<sup>[31]</sup> Zij beïnvloeden de kiezers zowel in negatieve als in positieve zin. Het is dan ook in de eerste plaats aan hen om de democratische beginselen te verdedigen en uit te dragen, kortom: een democratisch ethos te laten zien. Democratie is een historisch ontwikkelde gedragscode en een proces van voortdurend in de praktijk leren; zij vormt dus een traditie.<sup>[32]</sup> Die traditie heeft in zichzelf de betekenis van kunnen omgaan met politiek conflict, om zo meningsverschillen en onenigheden te ordenen en volgens regels te beslechten. In de parlementaire democratie van ons land geeft deze traditie politici een opdracht om open debat en compromisvorming mogelijk te maken, zowel binnen als buiten de regering en volksvertegenwoordiging. Dat is in deze tijd van polarisatie en populisme geen gemakkelijke, maar wel een wezenlijke opdracht. Die houdt onder meer in om 'verbubbeling' zoveel mogelijk tegen te gaan – ook in de Tweede Kamer, waar soms meer aandacht bestaat en wordt gegenereerd voor de eigen quotes dan voor de inhoud van het gezamenlijk debat.

De gerichtheid op compromisvorming betekent niet dat discussie, onenigheid en meningsverschil moeten worden vermeden of weggestopt. Integendeel. Zichtbare ideeënstrijd is voor elke democratie essentieel omdat het kiezers laat zien dat hun standpunten aan bod komen en dat het maatschappelijk gesprek zijn weerslag heeft in het politieke debat. Dat vraagt van partijen dat zij het inhoudelijk debat niet uit de weg gaan omdat zij zich bijvoorbeeld van een meerderheid verzekerd weten of omdat zij slechts een statement voor de eigen achterban willen afgeven. In een brede ofwel liberale democratie eindigt het debat niet bij de eigen inbreng en ook niet bij het hebben van een meerderheid.

Veel kiezers voelen zich ook om andere redenen buitenspel staan. Het debat wordt over hun hoofden heen gevoerd en reflecteert onvoldoende hun alledaagse wereld en alledaagse zorgen. Zo zijn niet alleen de ambtenarij en het openbaar bestuur, maar ook de politieke arena vrijwel geheel bezet door theoretisch opgeleiden. De democratie lijkt daarmee vooral een 'diplomacratie'<sup>[33]</sup> geworden, waarin de burgers met de hoogste diploma's het meer voor het zeggen hebben. Gesteld wordt dat dit leidt tot het vaker honoreren van de voorkeuren van theoretisch opgeleiden dan die van praktisch opgeleiden.<sup>[34]</sup> Daarmee zou ook een verdieping plaatsvinden van de sociale en politieke tegenstellingen langs opleidingslijnen.<sup>[35]</sup> De groep hoger of theoretisch opgeleiden is overigens geen homogene, gesloten kaste, die geen begrip zou hebben voor de positie van praktisch geschoolden. Politieke partijen, die ook in de toekomst een essentiële schakelfunctie tussen burgers en overheid vervullen, zullen wegen moeten vinden om de belangen van alle opleidingsgroepen mee te wegen in hun standpunten en die nadrukkelijk te articuleren. Dat zal mogelijk ook gevolgen kunnen hebben in de samenstelling van hun kieslijsten voor onder meer de Tweede Kamer.<sup>[36]</sup>

De kern van democratisch samenleven is de wil om samen de problemen aan te pakken

zonder elkaar uit het oog te verliezen. Conflicten zullen nooit definitief kunnen worden opgelost, maar kunnen wel worden beheerst. Dat betekent erkenning van maatschappelijke verdeeldheid, in de zin van een pluraliteit van belangen en aanspraken, en van de legitimiteit van conflicten daartussen. Maar het betekent ook erkenning van de begrenzing van dat conflict. Wie de fundamentele instituties van democratie en rechtsstaat ondergraaft of ontkent, kan niet onverkort als legitieme opponent worden behandeld en moet krachtig worden tegengesproken en zo nodig worden uitgesloten, omdat hij de democratie als zodanig in de waagschaal stelt.<sup>[37]</sup> Democratie heeft weliswaar 'conflictueuze consensus' nodig, maar moet ook weerbaar zijn en de middelen daarvoor ter beschikking hebben, bijvoorbeeld in het uiterste geval in de vorm van een partijverbod.

Voor het goed functioneren van de parlementaire democratie is tot slot ook de wil tot samenwerking essentieel. Die samenwerking speelt bij Kamerleden onderling, bijvoorbeeld bij de controle op de uitvoerende macht, maar ook tussen Kamerleden en bewindslieden, bijvoorbeeld bij de behandeling van wetsvoorstellen, en tussen bewindslieden en hun ambtenaren. Het belang van een goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de parlementaire democratie kan niet worden onderschat.<sup>[38]</sup> Daarvoor is ook nodig dat bewindspersonen een leiding van de ambtelijke organisatie en cultuur verzekeren waarin ambtenaren de ruimte voelen om op grond van hun professionele oordeel aan te geven wanneer zij in bepaalde politieke wensen spanning zien met het algemeen belang.<sup>[39]</sup> Voor de samenwerking tussen regering en parlement in de totstandkoming van zorgvuldige en rechtsstatelijk verantwoorde wetgeving is samenwerking eveneens noodzakelijk. Die samenwerking, bijvoorbeeld door ambtelijke wetgevingsbijstand aan Tweede Kamerleden, is minder gebaat bij harde juridische afgrenzingen dan bij een continue dialoog over de politiek-ambtelijke spelregels en een ontspannen verhouding tussen de actoren in het wetgevingsproces.<sup>[40]</sup>

[31] C.H. Achen en L.M. Bartels, *Democracy for Realists. Why elections do not produce responsive government*, Princeton University Press 2016; L.M. Bartels, 'The Populist Phantom. Threats to Democracy start at the Top', *Foreign Affairs*, November/December 2024.

[32] H. te Velde, *Van regententaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 10-11.

[33] M.A.P. Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij*, 2006 (33), p. 205-218; Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2011.

[34] W. Schakel en D. van der Plas, 'Degrees of influence: Educational inequality in policy representation', *European Journal of Political Research*, 2021 60(2), p. 418-437, aangehaald door Bovens 2024, p. 14.

[35] M.A.P. Bovens, *Opleiding als nieuwe verzuiling. En wat dit betekent voor de universiteit*, Afscheidsrede Universiteit Utrecht (29 november 2024), p. 14.

[36] Vlg. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018, p. 50 e.v.

[37] C. Mouffe, *Over het politieke*, Kampen: Klement/Pelckmans 2005, p. 129-132.

[38] Zie: *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*, Raad van State, 15 juni 2020.

[39] Zie: advies van de Afdeling advisering inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 in verband met de wijziging van de ambtseed, *Staatscourant* 2025, 3398 (W04.24.00095/I).

[40] Voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand, 12 juni 2024 (W16.24.00014/II).

## Slagkracht van de overheid en grip van de burgers

Druk op de democratie van onderop ontstaat ook als burgers afhaken omdat zij geen vertrouwen meer hebben in de slagvaardigheid van de overheid. Daar spreken zij terecht de politiek verantwoordelijken op aan, totdat zij het gevoel hebben dat dit niet helpt en zij zich afkeren van het democratisch proces. Het uitvoeringsvermogen van de overheid laat inderdaad te wensen over. Natuurlijk wordt veel tot stand gebracht en onderhouden, maar op cruciale terreinen is de slagkracht gebrekkig, zoals de nog immer actuele vraagstukken in het

ruimtelijk domein rond landbouw, stikstof, woningbouw en klimaatbeleid laten zien. Ook kan worden gewezen op de hersteloperaties rond de aardbevingsschade in Groningen en de desastreuze gevolgen van de afhandeling van de kinderopvangtoeslagen. Burgers zien dat de beloften van de overheid om deze maatschappelijke problemen op te lossen slechts met kleine stapjes en soms nog helemaal niet worden ingelost. De acute problemen vragen om veel inzet van de overheid die boven op de reguliere taken en nieuwe beleidswensen komt. De opgave is bijzonder groot te noemen, zeker tegen de achtergrond van een krappe arbeidsmarkt, de noodzaak om blijvend te investeren in innovatie en de extra inspanningen die in dit tijdsgewricht worden gevraagd om de defensiecapaciteit te vergroten. Hieraan draagt niet bij dat politici nog steeds meer verwachtingen wekken dan daadwerkelijk kunnen worden waargemaakt en onrealistische ‘oplossingen’ in het vooruitzicht stellen. Dat ondermijnt op den duur het vertrouwen in wat de overheid vermogt en daarmee het vertrouwen in de democratie als verbinding tussen de burgers en de overheid.<sup>[41]</sup> In het verlengde van matiging van politieke beloften en versterking van de slagkracht van de overheid, is het verder relevant dat de grip van burgers op hun eigen omstandigheden wordt vergroot. Grote groepen, in het bijzonder jongeren en huishoudens tot en met lage middeninkomens, ervaren onzekerheid en gebrek aan grip op hun leven, zo blijkt uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>[42]</sup> Dit vormt een bron van maatschappelijk onbehagen.<sup>[43]</sup> Diverse onderzoeken laten voorts zien dat een gebrekkige persoonlijke controle over het eigen leven kan leiden tot scherper denken in termen van ‘zij’ tegen ‘wij’, een wantrouwen jegens de overheid, het zoeken naar zondebokken en een grotere voorkeur voor ‘sterke leiders’.<sup>[44]</sup>

Een belangrijke voorwaarde voor het (her)krijgen van grip van burgers op hun leven en hun omgeving is dat zij in staat zijn om hun eigen gedrag te reguleren. Grip veronderstelt daarom een basis van *doenvermogen*.<sup>[45]</sup> Daar hoort rekening mee te worden gehouden bij het ontwerpen en toetsen van beleid en regelgeving. Als burgers in staat worden gesteld om actief een bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen in hun eigen omgeving en in de samenleving, kan dat leiden tot een realistischer blik op wat burgers zelf kunnen en wat de overheid vermogt. De overheid kan hieraan bijdragen door er nog beter voor te zorgen dat mensen weten wat hun rechten en plichten zijn en waar zij terecht kunnen als zij daar gebruik van willen maken, en dat de regels voor hen begrijpelijk en doenlijk zijn. Uit onderzoek naar de regelcomplexiteit blijkt dat dit lang niet altijd het geval is.<sup>[46]</sup>

<sup>[41]</sup> Jaarverslag Raad van State 2022, Hoofdstuk I, Een slagvaardige overheid.

<sup>[42]</sup> WRR-rapport 108, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, november 2023.

<sup>[43]</sup> Denkwerk, *Onrust en voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, juli 2019, zie: denkwerk.online. Zie ook: Kim Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus 2019.

<sup>[44]</sup> Zie o.a. Kees van den Bos, *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

<sup>[45]</sup> WRR-rapport nr. 97, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017.

<sup>[46]</sup> Zie bijvoorbeeld: *Regelcomplexiteit. Een verkenning aan de hand van twee casestudies*, onderzoek in opdracht van Raad van State door M.N. Boeve en F.A.G. Groothuise, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht (deel I) en T.L.J. Drouen en T.F.M. Hooghiemstra, Hooghiemstra en Partners 2023 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)).

## Samenleving en intermediaire instituties

Een gezonde en vitale democratie wordt geschaagd door een pluriforme samenleving, waarin een toegankelijk en open publiek debat wordt gevoerd. Velen kunnen hun bijdragen leveren, bijvoorbeeld door in te spreken, opinies te geven in klassieke en sociale media, betrokkenheid te tonen bij maatschappelijke organisaties – van vakbonden tot actiegroepen –

of te demonstreren.[47] Voor dat levendige en veelvormige publieke debat zijn wetenschap, onderwijsinstellingen, hoogwaardige journalistiek en non-gouvernementele organisaties onontbeerlijk. Zij dragen bij aan de informatiepositie van de burger, bieden tegenspraak en voeden de kwaliteit van het bestuur. Zij participeren in de publieke ruimte voor debat en bewaken tevens het open karakter daarvan. Het is positief dat dit in politieke verklaringen wordt onderkend, omdat zij onmisbare institutionele schakels vormen in het functioneren van de democratie. Het is tegelijkertijd opmerkelijk dat deze democratische waarborg met zoveel woorden in een informatieverslag moest worden opgenomen namens de partijen die bij de formatie waren betrokken.[48] Relevant is natuurlijk welke consequenties aan deze onderkenning worden verbonden. Voorgenomen ingrijpende bezuinigingen op wetenschap, hoger onderwijs en publieke omroep roepen in dit verband vragen op. In democratieën die afglijden naar autocratie of dictatuur zijn wetenschap, hoger onderwijs, onafhankelijke media en maatschappelijke organisaties vaak de eerste instituties die monddood worden gemaakt. Dat kan gebeuren door zonder aantoonbare legitieme reden financiering stop te zetten, vrij handelen en publiceren aan restricties te onderwerpen of strategische rechtszaken aan te spannen tegen de publieke participatie van bijvoorbeeld wetenschappers, journalisten en activisten. Voor elke democratie blijft essentieel dat er voldoende ruimte is voor maatschappelijk debat en gesprek en dat tegen inperking daarvan kan worden opgetreden. De recente Europese richtlijn die bescherming biedt tegen zogenoemde *Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)* probeert die ruimte bijvoorbeeld te garanderen.[49]

De instituties van de open samenleving staan al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw onder druk door de opkomst van de sterke en op emoties gerichte mediatisering en dramatisering. Dat is sinds de introductie van sociale media niet minder geworden, integendeel. De media- en dramacratie zijn geïntensiveerd door de komst van digitale technologieën en platforms, waarbij slimme algoritmes een sleutelrol vervullen bij het verspreiden van informatie.

De potentiële voordelen zowel voor burgers en economie als voor de democratische rechtsstaat zijn talrijk en groot. Maar nieuwe technologieën brengen tegelijkertijd ook risico's en uitdagingen voor de waarden van de democratie met zich mee. Er is grote druk komen te staan op fundamentele rechten als het recht om niet gediscrimineerd te worden, zeker waar het de uitoefening van politieke grondrechten betreft, op het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van meningsuiting, maar ook op de plicht van de overheid om transparant te zijn en verantwoording af te leggen voor besluiten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Absolute voorwaarde voor de inzet van deze technologieën is dan ook dat die niet plaatsvindt omdat het kán, maar omdat het verstandig is, verstandig gebeurt en voldoende wordt bewaakt.

Dat laatste is lang niet altijd het geval. Misbruik van digitale technologie vormt een ernstige bedreiging voor de democratie. Het vertrouwen in de democratische rechtsstaat kan door buitenlandse statelijke actoren zoals Rusland en China worden ondermijnd, onder meer door aanhoudende cyberaanvallen, spionage, verspreiding van desinformatie en digitale inmenging in publieke opinie en politieke besluitvorming. De gehele samenleving is doelwit van dergelijke openlijke en heimelijke vormen van ondermijning en beïnvloeding.[50] Zulke activiteiten tasten een onafhankelijk en transparant politiek en bestuurlijk bestel aan en vormen daarmee een bedreiging voor zowel de nationale veiligheid[51] als de democratie.

De regering is zich hiervan bewust en heeft onder meer een wetsvoorstel in voorbereiding dat politieke partijen minder kwetsbaar maakt voor beïnvloeding van buitenaf door giften.

Gerichte aandacht wordt ook geschonken aan de zogenoemde *microtargeting* bij politieke campagnes.<sup>[52]</sup>

De vraag is wel of dit voldoende is. In tal van democratieën is momenteel ondermijning van democratische processen zichtbaar. Een frappant voorbeeld is Roemenië waar de presidentsverkiezing in 2024 via sociale media, met name TikTok, en cyberaanvallen zodanig ernstig werd beïnvloed dat het Roemeense Constitutionele Hof de verkiezing ongeldig verklaarde. Ook in ons land vraagt dit grote alertheid en niet alleen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De Big Techbedrijven vormen al langere tijd knooppunten van technologische, economische en politieke macht. Dit werd eens te meer duidelijk door de invloed van de politieke macht in de Verenigde Staten op dit soort bedrijven en vice versa. Deze verknoping is niet alleen daar gevaarlijk voor het functioneren van democratie en rechtsstaat, maar ook hier, nog daargelaten de grote afhankelijkheid in Europese landen van Amerikaanse platforms. Steeds meer zijn het deze techbedrijven en overheden die de (morele) grenzen voor mensen kunnen bepalen en bewaken en die ook daadwerkelijk bepalen welke informatie mensen wel of niet te zien krijgen. Dat is op den duur funest. Daarom zal een 'slimme' overheid die gebruik wil maken van op zich behulpzame technologie daar op een zorgvuldige en verstandige manier mee moeten omgaan.<sup>[53]</sup>

Om de democratische rechtsstaat ook in het huidige digitale tijdperk overeind te houden, zijn inspanningen op Europees niveau cruciaal. Hierin is inmiddels het nodige tot stand gebracht, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming, de Wet digitale diensten, de Wet digitale markten en meest recent de AI-verordening om AI-innovaties te reguleren. De Wet digitale diensten verplicht zeer grote platforms en zoekmachines om maatregelen te nemen tegen systeemrisico's die uit de inrichting van hun diensten voortvloeien, ook risico's rond verkiezingsprocessen. Hiervoor heeft de Europese Commissie richtsnoeren gepubliceerd.<sup>[54]</sup> Op 17 december 2024 is de Commissie naar aanleiding van de Roemeense presidentsverkiezing een formele procedure gestart tegen TikTok. De uitkomsten daarvan worden ook in ons land nauwlettend gevolgd. Daarnaast wordt wel gedacht aan het terugdringen van de afhankelijkheid van overheden en bedrijven van Big Tech ('*digitale soevereiniteit*') en het verplichten van platforms en zoekmachines tot kenbare zelfregulering.<sup>[55]</sup> Belangrijke Europese ontwikkelingen zijn verder de totstandkoming van een Chipverordening, de ambities van de Europese Commissie inzake 'Het Digitale Decennium' en de aanstaande inwerkingtreding van de Verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclame. Al met al is Europa alert,<sup>[56]</sup> maar dat wil nog niet zeggen dat de Europese Unie in alle gevallen voldoende weerbaar is.

[47] Het aantal demonstraties is tussen 2015 en 2022 meer dan verdrievoudigd, zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 29628, nr. 1217.

[48] Gemeenschappelijke basislijn – ook genoemd 'rechtsstaatverklaring' -, opgenomen in het eindverslag van informateur Plasterk van 12 februari 2024. In het Hoofdlijnenakkoord van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024 wordt aan deze verklaring gerefereerd, gevolgd door de zinsnede: "De instituties die de rechtsstaat mede dragen, in het bijzonder rechtspraak, media en wetenschap worden versterkt."

[49] Richtlijn (EU) 2024/1069 van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht. Het College voor de Rechten van de Mens heeft aangekondigd in zijn Jaarrapportage 2025 aan deze problematiek aandacht te besteden.

[50] Brief van de minister van BZK van 14 januari 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 30821, nr. 257.

[51] *Kamerstukken II 2023/24*, 30821, nr. 208.

[52] Zie advies van de Afdeling advisering over het voorstel Wet op de politieke partijen, 9 oktober 2024 (W04.24.00070/I).

[53] Zie Jaarverslag Raad van State 2023, Hoofdstuk 1, Innoveren in de rechtsstaat.

[54] Europese Commissie, 26 april 2024; EUR-Lex – 52024XC03014 – EN -EUR-Lex.

[55] R. Passchier, *De vloek van Big Tech. De juridisch-technologische wortels van constitutioneel verval en digitaal feodalisme*, Den Haag: Boom 2024.

[56] Zie: European Commission, Protecting Democracy.

## Democratisch ethos

Zoals eerder beschreven spelen ook andere dan juridische en institutionele factoren een rol in het goed functioneren van de democratie: wederzijdse tolerantie en institutionele terughoudendheid als informele normen die deel uitmaken van het democratisch ethos. Een diepgeworteld democratisch ethos is het beste antwoord op de kwetsbaarheid van het democratisch bestel. Dat ethos ondersteunt verstandige democratische besluitvorming, uitvoering en omgang met elkaar, ook als de regels en de instituties soms piepen en kraken.

Het democratisch ethos mag worden versterkt, zowel in het politieke domein als onder de bevolking. Het is noodzakelijk dat politiek en instituties oog en oor hebben voor de problemen in de samenleving en daarvoor tijdig oplossingen bieden of tenminste randvoorwaarden aanreiken voor oplossingen. Maar de wil om bepaalde politieke oplossingen te realiseren, moet wel ingebed zijn en blijven in het democratisch ethos. Wordt daar overheen gestapt omdat 'de nood hoog is', dan dreigt een verval dat moeilijk kan worden hersteld. Politici hebben hierin een voorbeeld- en voorleefunctie, die soms wellicht ongemakkelijk is, maar wel noodzakelijk.

Het verdient dan ook overweging om de normen van de democratie te verhelderen en expliciet te maken, door politici en zo nodig door de wetgever. Zowel binnen het politieke domein als daarbuiten kan zo het begrip worden vergroot voor de randvoorwaarden waarbinnen politieke besluitvorming plaatsvindt. Veel democratische en constitutionele tradities zijn in ons land van oudsher immers introvert gebleven, dat wil zeggen impliciet en onnadrukkelijk.<sup>[63]</sup>

Een vitale democratie vergt voorts een voldoende besef van burgerschap dat gegrond is op basale kennis van en inzicht in de constitutionele democratische waarden. In het bijzonder gaat het daarbij om het besef van vrijheid en legitimiteit als kern van onze manier van georganiseerd samenleven. Daarbij is het van belang om oog te hebben voor zowel de tradities als de betekenis van de instituties en hun waarborgen.<sup>[64]</sup>

Met het oog hierop wordt in het funderend onderwijs in toenemende mate beoogd aandacht te besteden aan burgerschapsvorming, in nauwe samenhang met noties van de democratische rechtsstaat. De wettelijke doelbepaling uit 2006, die met name gericht was op aandacht voor pluriformiteit en integratie in de multiculturele samenleving, werd in 2021 vervangen door een veel steviger opdracht om burgerschap en cohesie te bevorderen. In het huidige burgerschapsonderwijs wordt sterker de focus gelegd op kwesties van diversiteit, gelijkheid, recht, democratische waarden en normatieve kaders van de rechtsstaat, alsmede maatschappelijke en democratische betrokkenheid. Daarnaast wordt aandacht besteed aan digitale geletterdheid. Bovendien concentreren de examenprogramma's maatschappijleer zich sterker dan voorheen op democratische waarden, parlementaire democratie en fundamentele rechten in samenhang met politieke machtsuitoefening en sociale vraagstukken.<sup>[65]</sup>

Dit alles geeft het streven aan om het democratisch ethos in de samenleving gericht te bevorderen. Wil de democratie weerbaar zijn tegen druk van welke aard dan ook, dan is voldoende ontwikkeld besef van wat teloor kan gaan een essentieel vereiste.

<sup>[63]</sup> H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

<sup>[64]</sup> Vgl. Timothy Snyder, *Over vrijheid*, Amsterdam: Balans 2024.

<sup>[65]</sup> Concept-kerndoelen burgerschap en concept-kerndoelen digitale geletterdheid, Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), maart 2024, en concept-

# Slot

**De historicus Beatrice de Graaf breekt in haar Huizingalezing 2024 een lans voor een bezielende en verhalende vorm van geschiedenis vertellen. Zeker in tijden van crisis heeft een samenleving hoopvolle verhalen nodig om grip te krijgen op de rauwe werkelijkheid.[66]**

Het verhaal van de democratie is zo'n hoopvol verhaal, zeker voor wie enige afstand neemt in de tijd en terugblijkt op de ontwikkeling door de eeuwen heen. Democratie is een krachtige en rechtvaardige organisatievorm van de samenleving die de essentiële vrijheid en betrokkenheid van burgers waarborgt, recht doet aan de pluriformiteit van de bevolking en overheidshandelen legitimeert. Daarmee is democratie zoveel meer dan getalsmatige besluitvorming van de helft plus één waarbij 'de meerderheid het voor het zeggen heeft' (*'majority rules'*). Het is van cruciaal belang om dit volledige verhaal van de democratie te blijven vertellen en uit te dragen wat de democratische normen en waarden zijn die de overheid en de burgers, en de burgers onderling, met elkaar verbinden. Juist wanneer, zoals nu, de democratie van verschillende kanten onder druk staat.

De kracht van de democratie is tegelijkertijd haar kwetsbaarheid. Door het open karakter van het democratisch bestel kan dat bestel van buitenaf worden ondermijnd of van binnenuit worden uitgehold. Dat laatste is het geval wanneer krachten in en buiten het politieke domein aan democratie een zeer beperkte betekenis geven in de zin van louter de organisatie van machtsvorming door de meerderheid. Natuurlijk is meerderheidsvorming belangrijk, maar zo'n enge opvatting van democratie verdraagt zich moeizaam met de verbinding van democratie en rechtsstaat. In een brede of liberale democratie gaat het ook om de bescherming van minderheden, het respecteren van fundamentele rechten, de open ruimte voor maatschappelijk en publiek debat en het respect voor de rechter die democratisch tot stand gekomen wetten en regels toepast en waar nodig de overheid aan die wetgeving houdt. Democratie vraagt ook om wederzijdse tolerantie en institutionele terughoudendheid.

Tegenover de simpele en gevaarlijke duiding van democratie als 'de meerderheid heeft het voor het zeggen' (*'majority rules'*) en tegenover autocratische tendensen die in vele democratiën zichtbaar zijn, en soms zelfs overheersend lijken zoals nu in de Verenigde Staten, moeten krachtige waarborgen voor de integriteit van onze democratische rechtsstaat staan en een duidelijk merkbaar democratisch ethos. Een weerbare democratie stelt grenzen aan ondermijning of uitholling en spitst wetgeving daarop toe, onder meer door regels voor organisatie en financiering van en toezicht op politieke partijen, waaronder het partijverbod. Nu ondermijnende krachten veelal buitenlandse aandrijving of organisatie kennen en Big Tech wereldwijd opereert, zijn krachtige Europese maatregelen onontbeerlijk.

[66] Beatrice de Graaf, *Wij zijn de tijden. Geschiedenis in crisistijd*, Huizingalezing 2024, Diemen: Uitgeverij EW, 2024.

Een vitale en weerbare democratie vereist een actieve en veelvormige inzet, niet enkel om bescherming te bieden aan bedreigingen van buitenaf of van binnenuit, maar op een veel breder vlak. Aandacht is nodig voor het onderhoud en de versterking van de parlementaire democratie en de constitutionele waarborgen, maar ook voor daadwerkelijke betrokkenheid

en participatie vanuit alle lagen van de bevolking. Daarbij moet in het bijzonder worden gewaakt voor scheidslijnen in de samenleving tussen theoretisch en meer praktisch opgeleiden. Voor echte betrokkenheid van burgers bij de democratie is voldoende persoonlijke controle over hun eigen leven en vertrouwen in de overheid en haar instituties noodzakelijk. Dat mag niet worden ondergraven door gebrekkig presteren en beloften die onvoldoende kunnen worden waargemaakt.

Voor democratie en rechtsstaat zijn instituties als rechtspraak, media en wetenschap van fundamentele waarde, zoals bij de vorming van het huidige kabinet terecht is verklaard. Zij moeten daarom beschermd en versterkt worden in hun functies en vrijheid. Een volwaardige democratie kan niet zonder democratisch burgerschap. Om dat te bevorderen staat de ontwikkeling van het democratisch ethos voorop. Dat begint bij voorbeeld- en voorleefgedrag van politici en publieke ambtsdragers en kan sterk worden bevorderd door burgerschapsvorming in het onderwijs en ieders verantwoordelijkheid voor het zorgvuldige gesprek in de publieke ruimte.

Een volwaardige democratie is voortdurend moedig en hoopvol 'werk in uitvoering'. Democratie is nooit gebaat bij stilstand, en vraagt voortdurend onderhoud. De druk en bedreigingen waaraan ook de Nederlandse democratie blootstaat, zijn weliswaar reden tot zorg, maar vooral een aanmoediging om de kracht van het bestel te versterken en de kwetsbaarheid te verminderen. De lange democratische traditie van Nederland geeft daartoe het vertrouwen.