

Utrecht, 12 juni 2023

Geachte leden van de Staatscommissie Rechtsstaat

U heeft mij het eervolle verzoek gedaan om u een brief te schrijven over mijn visie, ervaringen en adviezen met betrekking tot het functioneren van de democratische rechtsstaat, met name in relatie tot het onderwerp *burgerbetrokkenheid*.

Het moet mij allereerst van het hart dat een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat momenteel ontbreekt, namelijk dat burgers kennis hebben van de basisprincipes van de democratische rechtsstaat. Principes zoals de scheiding der machten, de trias politica, de onafhankelijkheid van rechters, en daarmee samenhangende zaken zoals het verschil tussen parlement en regering, de taak van de Raad van State. Veel mensen zijn hiervan niet op de hoogte. (In een kleinschalige jaarlijkse peiling van de kennis van hbo studenten, tienmaal herhaald, bleek bijvoorbeeld dat slechts een kwart van de studenten van dit soort basisprincipes op de hoogte is.)

Het is natuurlijk belangrijk dat dit in het onderwijs beter gedoceerd wordt, daarom heb ik ook meegewerkt aan een recent uitgekomen advies over aanscherping van de eisen aan burgerschap in het MBO. Het onderwijs mag echter niet de enige plek zijn waar de rechtsstaat onder de aandacht wordt gebracht. Het onderwijs wordt te vaak aangewezen als de plek waar alle maatschappelijke problemen moeten worden voorkomen en opgelost. Het onderwijs kan echter alleen bijdragen aan oplossingen wanneer ook andere instituties hun verantwoordelijkheid nemen.

Ik acht het daarom van cruciaal belang dat de overheid aan alle burgers regelmatig duidelijk maakt wat de basisprincipes van de democratische rechtsstaat zijn en waarom we daar in Nederland veel waarde aan hechten. De overheid ziet het terecht soms als haar taak om haar burgers goed voor te lichten, de afgelopen jaren nog veelvuldig over Covid-19 en over haar beleid daaromtrent. Maar over een belangrijk onderwerp als de democratische rechtsstaat ontbreekt elke vorm van publieksvoorlichting. Er zijn echter goede redenen om ook voorlichting te geven aan de hele bevolking over de organisatie van de democratische rechtsstaat: hoe is deze georganiseerd, waarom op deze manier, welke waarden zijn daarbij in het geding en welke invloed kunnen burgers uitoefenen.

Vaak wordt vergeten dat voor het realiseren van volwaardig burgerschap, de rechtsstaat steunt op verzorgingsstaat- en ook omgekeerd. De verzorgingsstaat maakt immers mogelijk dat alle burgers toegang hebben tot een inkomen, onderwijs, zorg en huisvesting, en daardoor in staat zijn om hun rol als (actief) burger te spelen.

Wanneer de overheid de toegang tot deze voorzieningen ernstig bemoeilijkt of burgers ongegrond ongelijk behandelt, leidt dit tot gevoelens van woede, verlatenheid en wantrouwen jegens de overheid, die ook doorwerken in hoe burgers naar het functioneren van de rechtsstaat kijken. De afgelopen dertig jaar zijn de overheid (en organisaties die in haar naam publieke diensten uitvoeren) aanzienlijk minder toegankelijk geworden door de introductie van marktwerking in combinatie met de introductie van zelfredzaamheid als leidend principe in publieke dienstverlening. Door diensten op afstand van de overheid te plaatsen en burgers zelf verantwoordelijk te maken om deze diensten te vinden en op de juiste manier af te nemen en te betalen, faalt de overheid in de benodigde zorgzaamheid. Het toeslagenschandaal is genoegzaam bekend, maar de ontoegankelijkheid,

onbegrijpelijkheid en te grote verantwoordelijkheid bij burgers om diensten te vinden en te betalen gold (en geldt soms nog steeds) voor andere diensten, bijvoorbeeld inburgering. Organisatie daarvan via talloze concurrerende aanbieders waartussen mensen die nog niets van Nederland begrijpen en de taal niet kennen moeten kiezen, geeft blijk van een ernstig gebrek aan zorgzaamheid.

Voor het vertrouwen in de rechtsstaat is een verzorgingsstaat noodzakelijk die wordt uitgevoerd door een zorgzame overheid. Een overheid dus die diensten organiseert rond contact tussen mensen van vlees en bloed, met dienstverleners die voor burgers bereikbaar en aanspreekbaar zijn, en die als primaire taak hebben om mensen te helpen (en niet om concurrentie tussen aanbieders te organiseren). Een zorgzame overheid is ook een pro-actieve overheid die niet wacht tot het klachten regent, maar die zorgt dat zogenaamde frontlijnwerkers (zoals sociaal werkers, wijkregisseurs en beleidsadviseurs) op zoek gaan naar waar burgers in de problemen komen door meestal goedbedoeld beleid.

Daartoe is het van cruciaal belang dat de overheid niet alleen burgers betreft bij planvorming maar ook bij implementatie van beleid: verloopt het beleid wel zoals gehoopt? Waar lopen burgers bij de uitvoering tegenaan? Als dit was gebeurd na introductie van het toeslagenstelsel, dan waren de problemen die burgers daarmee ondervonden veel eerder aan het licht gekomen en was het niet zo uit de hand gelopen.

Bij de organisatie van burgerbetrokkenheid is het tevens van belang dat van meet af aan duidelijk is wat de overheid met de inbreng van burgers gaat doen. Ook is belangrijk dat als de overheid burgers inspraak wil geven bij planvorming, de contouren van de plannen in een vroeg stadium bekend worden gemaakt. Beleid mag er omgekeerd niet van uitgaan dat burgers zelf voortdurend opletten wat bijvoorbeeld hun gemeente van plan is door de website van de gemeente of de huis-aan-huis bladen bij te houden. De overheid moet zelf actief op zoek naar de inbreng van burgers, wanneer ze zegt hen inspraak te geven. Mijn vrees is dat dit bijvoorbeeld voor de Omgevingswet niet voldoende geregeld is, en dat deze wet te veel verwacht van mondige burgers. Mondige burgers bestaan uiteraard, maar het is een beperkte groep die sowieso meestal al op andere manieren de weg naar politieke en beleid weet te vinden. Om een meer representatieve groep te horen moet de overheid zelf actie ondernemen.

Omgekeerd moeten burgers ook begrijpen dat de overheid Sinterklaas niet is, en dat inspraak iets anders is dan een wensenlijst inleveren en verwachten dat die wensen gehonoreerd worden. Ik vroeg eens aan een zevental bewonersorganisaties in hoeverre zij het democratisch achten wanneer de overheid wel goed luistert maar toch niet doet wat zij willen. Daar moesten ze op zijn minst erg lang over nadenken. Dit haakt weer aan bij het punt dat voorlichting over de democratische rechtsstaat noodzakelijk is, ook over de werking van democratische procedures.

U vroeg mij ook om onder meer in te gaan op institutionele voorwaarden voor een brede, inclusieve rede, naar aanleiding van het artikel van Tsjalling Swierstra en mijzelf in het Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte (2022) waarin wij een pleidooi hielden voor om activiteiten te 'stimuleren om ontwerpend en experimenterend ver vooruit te denken' in relatie tot de grote problemen van deze tijd. Problemen die gaan over drie soorten afstand: ver weg in identiteit (polarisatie tussen groepen), plaats (mensenrechtenschendingen en oorlogen), en tijd (milieu- en klimaatproblematiek). Over deze vraag schrijf ik graag nog een aparte brief op een later moment.

Ik wens u veel succes met uw belangrijke taak.  
Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Tonkens', with a horizontal line underneath.

Prof. dr. Evelien Tonkens  
Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector  
Universiteit voor Humanistiek te Utrecht