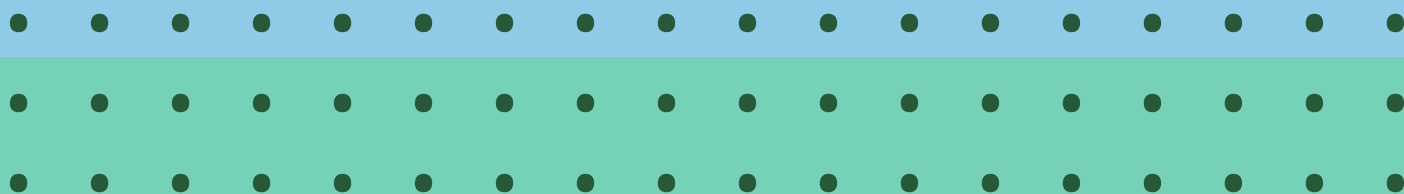




Sociaal en Cultureel Planbureau



Burgers over democratie en rechtsstaat

*Kennisnotitie voor de
Staatscommissie rechtsstaat*

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding: behoefte aan perspectieven van burgers op een betere rechtsstaat.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Centrale vragen, methode en data.....	8
1.3 Leeswijzer	10
2 De waarde en betekenis van de democratische rechtsstaat.....	11
2.1 Grote steun voor de democratie als bestuursvorm	11
2.2 Wat volgens burgers belangrijk is voor een democratie.....	14
2.3 Ideeën over de scheiding der machten	22
3 Oordelen over en vertrouwen in de democratische rechtsstaat.....	27
3.1 Oordelen over de democratie	27
3.2 Oordelen over de politiek: regering en parlement.....	36
3.3 Oordelen over de rechtspraak.....	48
4 Slot: tekortkomingen van de democratische rechtsstaat volgens burgers.....	54
4.1 De waarde en beoordeling van de democratische rechtsstaat.....	54
4.2 Wat dit betekent voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie	60
Literatuur.....	66

Samenvatting

Op verzoek van de Staatscommissie rechtsstaat heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bestaande inzichten over de perspectieven van burgers op de democratie en rechtsstaat gebundeld in een kennisnotitie. De Staatscommissie rechtsstaat werd op 25 november 2022 ingesteld door het kabinet-Rutte IV. De directe aanleiding daarvoor vormden de conclusies in het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag uit december 2020. Hierop dienden Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam een motie in tot instelling van een staatscommissie met de taak het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen ter versterking ervan te doen.

De commissie kijkt vanuit verschillende perspectieven naar mogelijke verbeteringen, waaronder vanuit het perspectief van burgers. Voor dit laatste vroeg de staatscommissie het SCP in het voorjaar van 2023 om de beschikbare kennis over democratie en rechtsstaat vanuit het perspectief van burgers te inventariseren, als onderdeel van haar verkennende fase. Hiervoor voerden we een secundaire analyse uit van zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen, zoals focusgroepen, toelichtingen op open vragen en representatieve bevolkingsenquêtes. We baseren ons op zowel eigen SCP-werk als externe publicaties en databestanden. In de zomer van 2023 deelden wij een conceptversie met de staatscommissie om aan haar planning tegemoet te komen. Hierna volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies.

Behoeft aan versterking van de representatieve democratie

De laatste jaren is er grote onvrede onder Nederlandse burgers over het functioneren van de politieke instituties, maar de steun voor de democratie en veel van haar waarden is en blijft groot. Daarin staan vrijheden volgens de meeste mensen centraal. Individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media worden allemaal heel belangrijk gevonden. Daarnaast vinden mensen rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid en rechtsbescherming erg belangrijk in een democratie. Ten slotte vindt een meerderheid dat een democratie er ook voor sociale rechten is, zoals armoedebestrijding.

Maar onze representatieve democratie wordt op ten minste twee manieren uitgedaagd. Ten eerste steunt een kwart tot een derde van de Nederlanders meer autocratische of technocratische vormen van bestuur. Ten tweede is er ook onder voorstanders van de representatieve democratie steun voor illiberale waarden als de situatie daar in hun ogen om vraagt. Dat betekent dat het landsbestuur volgens hen het parlement, de rechter en zelfs de wet soms mag negeren als deze beleid in de weg zitten. De veronderstelling is dan vaak wel dat het bestuur een oplossing nastreeft die strookt met de eigen opvattingen en daarmee met die van vele anderen.

De aanvaarding van illiberale alternatieven lijkt mede het gevolg van de perceptie dat de representatieve democratie er niet in slaagt om actuele problemen op te lossen. Mensen die vooral een gebrek aan daadkracht ervaren, kijken daarom mogelijk eerder naar een sterke leider; mensen die responsiviteit missen, zien misschien meer in een referendum. Maar nog altijd worden deze alternatieven vooral als aanvulling op de representatieve democratie gezien, niet als vervanging. Mensen willen geen sterke leiders of experts zonder democratische controle, bijvoorbeeld via referenda, en ook geen directe democratie zonder de professionele competentie van volksvertegenwoordigers. Mensen lijken de huidige representatieve democratie dan ook in de

richting van een *attentive democracy* te willen sturen: een democratie waarin politici politiek bedrijven in het belang van en in nauw contact met burgers, en waarin burgers dat zo nodig ook kunnen afdwingen. Al met al wordt de legitimiteit van de democratische rechtsstaat door een overgrote meerderheid niet in twijfel getrokken, als we afgaan op de breed gedragen norm dat de wet nageleefd moet worden.

Drie spanningen in de publieke opinie

Waarden die in principe breed worden onderschreven, kunnen in concrete situaties in conflict komen met elkaar. Daardoor maken mensen op basis van de specifieke context, en op basis van hun persoonlijke opvattingen en belangen in die specifieke context, keuzes die strijdig met elkaar kunnen zijn. Er vallen drie spanningen in de publieke opinie op:

1 *Spanning tussen democratie en rechtsstaat*

De meeste mensen vinden het recht op gelijke behandeling en de bescherming van rechten van minderheden erg belangrijk. Maar daarbij wordt soms verschil gemaakt tussen specifieke groepen, wat botst met de essentie van deze rechtsstatelijke principes. Zo'n twee vijfde van de mensen maakt ook verschil tussen de rechten van de meerderheid en de rechten van de minderheid, terwijl grondrechten er juist zijn om de rechten van een minderheid te garanderen wanneer deze politiek onder druk staan. Respondenten lijken zich niet altijd te realiseren dat ze daarmee niet in overeenstemming redeneren met het belang dat ze aan rechtsgelijkheid en rechtsbescherming zeggen te hechten. En ook niet in overeenstemming met hun eigenbelang, want elke meerderheid kan een minderheid blijken op een ander moment of in een andere situatie. Democratische waarden, in het bijzonder de meerderheidsregel, kunnen op gespannen voet staan met rechtsstatelijke waarden, in het bijzonder gelijke rechten en rechtsbescherming. Dit is een spanning die zich dus ook aftekent in soms moeilijk te verenigen antwoorden van mensen.

2 *Spanning tussen homogeniteit en pluralisme*

Er is niet zoiets als dé publieke opinie, waarop politici blind kunnen varen om als vanzelf tot het 'goede' beleid te komen. Toch lijkt dat idee soms wel bij mensen te bestaan: als politiek en bestuur maar beter zouden luisteren, dan zouden zij beter beleid maken en tot betere resultaten komen. In open vragen over de politiek spreken sommigen over 'gewone mensen' of 'mensen zoals zij', waaruit de indruk naar voren komt dat zij behoren tot een weliswaar slecht vertegenwoordigde, maar wel eensgezinde bevolking. En dat levert risico's op. Ten eerste schept dit verwachtingen aan het adres van de politiek die nauwelijks kunnen worden waargemaakt, omdat er sprake is van een vals beeld van consensus. Mensen verschillen in hun visies op de samenleving. Ten tweede bestaat het risico dat een authentiek volk wordt geplaatst tegenover een elite die alleen maar oog heeft voor eigenbelang en het belang van buitenstaanders. Deze beeldvorming kan gebruikt worden als legitimatie voor het uitsluiten van zogenaamd niet-authentieke groepen en ondergraaft het principe van pluralisme – het naast elkaar bestaan van verschillende perspectieven – waarop onze democratie berust.

3 *Spanning tussen uitvoerende en controlerende macht*

De derde spanning komt voort uit de twee voorgaande. Als burgers denken dat de meerderheid van de bevolking het grotendeels eens is over de belangrijkste maatschappelijke problemen en over de richting waarin ze moeten worden opgelost, dan kan dat mede verklaren waarom een deel van de bevolking open staat voor een sterke leider die oppositie, parlement, rechter of wet zo nodig op een zijspoor zet. Controlerende machten worden dan niet gezien als beschermers van burgers tegen een

te sterke uitvoerende macht, maar eerder als krachten die de uitvoering van de wil van het volk tegenwerken. Het beeld van politici die in de Tweede Kamer eindeloos bezig zijn met politieke spelletjes en zelfprofilering, zoals dat opdoemt uit toelichtingen op open vragen en focusgroepen, draagt hieraan waarschijnlijk bij. Van rechters bestaat een dergelijk negatieve perceptie overigens nauwelijks. Er is onder Nederlanders grote behoefte aan effectievere probleemoplossing. Een aanzienlijke minderheid van de mensen lijkt te schipperen tussen enerzijds het idee dat politieke discussie en juridische procedures concrete probleemoplossing zinloos frustreren, en anderzijds het besef dat volksvertegenwoordigers, de rechtspraak en de wet er juist zijn om hun belangen te beschermen.

Verschillen in waarden en oordelen naar groepen

Hoewel er brede steun is voor de democratie met haar vrijheden en rechten, zijn er grote verschillen in de oordelen over democratie en politiek en over gewenste aanpassingen in besluitvormingsprocedures. Ten eerste vallen jongeren en jongvolwassenen op door hun doorgaans wat positievere oordelen over democratie en de politiek dan ouderen. Daarentegen benoemen jongeren vooral rechtsstatelijke en sociale waarden minder vaak als belangrijk voor een democratie dan andere leeftijdsgroepen. Ten tweede oordelen mensen met een hbo- of wo-opleiding vaker positief over de representatieve democratie en de politiek dan mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-1-opleiding. Laatstgenoemde groep is vaker voorstander van aanvullende democratische instrumenten, zoals referenda. Er zijn ook opleidingsverschillen in associaties en verwachtingen: zo zeggen hbo- en wo-opgeleiden sterkere waarde te hechten aan de rechtsstatelijke principes, ook vergeleken met sociale waarden als armoedebestrijding of democratische waarden als directe democratie en nationale soevereiniteit. Ten derde zijn kiezers van PVV, FVD, JA21 en BBB minder vaak tevreden over de democratie en vaker kritisch over de mate waarin Nederland democratische principes voldoende waarmaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije kritische media, al vindt nog altijd een ruime meerderheid onder hen dat voor deze twee principes. Aan sommige rechtsstatelijke waarden zeggen zij ook minder groot belang te hechten dan andere stemmers, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheidsrechten en politiek pluralisme. Ze hechten juist grotere waarde aan nationale soevereiniteit en directe democratie.

Aandachtspunten voor het functioneren van democratie en rechtsstaat

De onvrede over de overheid komt vooral voort uit teleurgestelde verwachtingen over de politiek. In het voorjaar van 2023 gaf 42% het vertrouwen in de Tweede Kamer en in de regering een voldoende. Daarbij spelen drie aspecten van overheidsfunctioneren een rol. Ten eerste is dat probleemoplossend vermogen: de politiek voldoet niet aan de verwachtingen van burgers als het gaat om de resultaten die worden geboekt. Ten tweede gaat het om responsiviteit: de mate waarin deze resultaten een antwoord zijn op de wensen en behoeften van burgers. Tot slot speelt procedurele rechtvaardigheid een rol: de mate waarin deze resultaten op een rechtvaardige wijze tot stand komen. Deze aspecten van overheidsfunctioneren zijn alle drie van invloed op het vertrouwen en verdienen dus alle drie aandacht.

Probleemoplossend vermogen van de politiek

Het uitblijven van oplossingen voor grote maatschappelijke problemen is de laatste jaren een van de meest genoemde klachten van burgers over de politiek. De bekende affaires zijn hiervoor symbool geworden: de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. Daarbij zien we dat de zorgen van burgers niet primair gaan over een overheid die rechtsstatelijke principes heeft geschonden of fouten

heeft gemaakt, zoals in de toeslagenaffaire. De zorgen gaan namelijk primair over de uitblijvende erkenning en inadequate afhandeling van deze problemen.

Uit het beschikbare opinieonderzoek valt niet af te leiden wat burgers als precieze oorzaak van deze problemen zien en waarin zij de oplossing zoeken. Wel kan worden gesteld dat ze de schuld vooral zoeken bij de politiek en bestuur op nationaal niveau, mede doordat de politiek voor hen het meest zichtbaar is. Maar oorzaken kunnen vanzelfsprekend ook elders liggen, zoals bij inrichtings- en uitvoeringsvraagstukken. Om hierin inzicht te krijgen, zijn beleidsevaluaties nodig van wat de democratische rechtsstaat burgers in de praktijk biedt en van hen vraagt. Hierover verschijnen al vele rapporten. Vanuit opinieonderzoek zijn er redenen om voor versterking van het probleemoplossend vermogen zowel aandacht te vragen voor de inputkant van beleid (vertegenwoordiging en responsiviteit), als voor de proceskant (procedurele rechtvaardigheid), als voor de kwaliteit van de uitkomsten ervan.

Responsiviteit van de politiek

Onder mensen leeft de wens voor een *attentive democracy*, waarin burgers beter door politici gehoord worden dan zij op dit moment ervaren. De steun voor directe of deliberatieve vormen van democratie, zoals referenda en burgerfora, kunnen we vanuit dat perspectief zien als een stok achter de deur. Alleen al het feit dat mensen deze alternatieve mogelijkheden tot inspraak hebben, dwingt politici om op voorhand meer rekening te houden met wat mensen willen. Responsiviteit gaat overigens niet alleen over beter luisteren en dan doen wat mensen willen. Politici hebben ook een opinievormende taak, door burgers te voeden met visie, kennis en argumenten. Daaraan dragen politiek-inhoudelijke waardendiscussies, in nauwe interactie met burgers, bij.

Het gevoel niet goed te worden vertegenwoordigd is niet alleen een kwestie van beleving. Eerder onderzoek laat zien dat de inhoudelijke standpunten van sommige groepen in de praktijk ook lange tijd minder goed vertegenwoordigd waren in de Tweede Kamer: het gaat dan vooral om mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma, en mensen met een economisch-links, cultureel-conservatief profiel. Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming. Dit probleem van ongelijke politieke invloed is ook uitvoerig behandeld door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018, die concrete aanbevelingen deed.

Procedurele rechtvaardigheid van de politiek

De kans op aanvaarding van teleurstellende resultaten neemt toe als mensen ten minste het idee hebben dat er zo zorgvuldig en correct mogelijk is gewerkt om tot een zo rechtvaardig mogelijk resultaat te komen. Van alle criteria voor procedurele rechtvaardigheid blijkt dat de perceptie dat de politieke instituties mensen gelijk behandelen en ieders belang laten meewegen vooral belangrijk is voor het institutionele vertrouwen. Daarbij wordt dan vaak gedacht aan de belangen van 'gewone mensen' ten opzichte van bevoorrechte groepen.

Voor een rechtvaardige afweging van belangen lijkt het afleggen van verantwoording een sleutelbegrip. Om verantwoording te kunnen afleggen is transparantie nodig. Niet alleen transparantie over de partijen die inspraak hadden en wie er welke prijs voor betaalt, maar ook over het verloop van de uitvoering en hoe het in de praktijk voor mensen uitpakt. Transparantie is daarbij geen doel op zich, maar een middel om verantwoording af te kunnen leggen. Dat draait niet om het verstrekken van zoveel mogelijk informatie, maar om relevante, tijdige toegankelijke informatie.

Procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak: unique selling point

Vergeleken met het vertrouwen in de politiek, is het vertrouwen in de rechtspraak nog altijd hoog. In het voorjaar van 2023 gaf 73% van de mensen hun vertrouwen in de rechtspraak een voldoende. Dit verschil komt waarschijnlijk mede doordat de rechtspraak sterker als institutie op de voorgrond treedt dan via de personen die er uitvoering aan geven. Vertrouwen in instituties is doorgaans robuuster dan vertrouwen in personen. Rechters worden gezien als ambtsdragers, terwijl politici vaker worden gezien als individuen die mensen vanuit de media kennen en daar ook uitglifiers kunnen maken. De overtuiging dat deze ambtsdragers vanuit een sterke beroepsethiek werken, is een belangrijke factor voor het vertrouwen in de rechtspraak gebleken.

De rechtspraak leunt voor de legitimiteit die burgers haar toekennen, en voor de aanvaarding van rechterlijke uitspraken, sterk op de perceptie dat rechters rechtvaardig te werk gaan. Meer dan op instemming met de uitspraken zelf, want die is niet zo groot: al jaren vindt een meerderheid van ten minste twee derde dat er in het algemeen te licht wordt gestraft. Mensen waarderen de objectiviteit van rechters en hun afstand tot de waan van de dag. Zo'n driekwart gaat ervan uit dat iedereen in Nederland kan rekenen op een onbevooroordeelde behandeling van zijn zaak. Tegelijkertijd zijn veel minder mensen ervan overtuigd dat mensen in vergelijkbare situaties ook gelijk worden bestraft en dat mensen gelijke toegang hebben tot de rechtspraak. Gelijke behandeling door rechtbanken wordt door negen op de tien Nederlanders wel als erg belangrijk voor de democratie gezien. Gelijke behandeling is een belangrijk aspect van procedurele rechtvaardigheid en daarmee een punt van aandacht om het vertrouwen en de legitimiteit van de rechtspraak ook in de toekomst op een hoog peil te houden.

Tot slot

De staatscommissie vroeg ons om vanuit burgerperspectief naar de democratische rechtsstaat te kijken. In deze notitie staan de *perspectieven van burgers* op de democratische rechtsstaat centraal: de publieke opinie. Bij onze bevindingen formuleren we twee punten van aandacht. Voor het burgerperspectief zijn ten eerste ook de uitkomsten van de democratische rechtsstaat voor burgers relevant: hoe pakt deze uit voor verschillende burgers? Het onrecht waarmee toeslagenuouders door toedoen van de overheid te maken kregen, is daarvan een goede illustratie. Evaluatief onderzoek naar het functioneren van de overheid, en naar de consequenties van dit functioneren voor burgers, kan hierop zicht bieden en signaleren op welke punten het systeem verbeterd kan of moet worden. Ook om deze impact van de overheid op het leven van mensen te begrijpen, is aanvullend onderzoek naar de publieke opinie, ingegeven door combinaties van eigen ervaringen, beeldvorming en grondhoudingen, van onmisbaar belang.

Ten tweede moeten we in gedachten houden dat de meeste mensen geen dagelijkse ervaringen met of gedachten hebben over zoets abstracts, groots en moeilijks als de democratische rechtsstaat. Daarom moeten we de gepresenteerde antwoorden van burgers niet te snel verabsoluteren. Voor de interpretatie maakt het uit in welke context en met welke formulering iets is gevraagd. Mensen weten soms niet precies wat ze ergens van vinden, ze twijfelen of laten hun algemene oordeel afhangen van hun opvattingen over een specifieke kwestie in een specifieke situatie. De publieke opinie is dus een onmisbare, maar geen absolute bron van informatie over 'het burgerperspectief', zoals ook blijkt uit voornoemde spanningen, en uit de grote verschillen van inzicht die binnen de publieke opinie bestaan.

1 Inleiding: behoefte aan perspectieven van burgers op een betere rechtsstaat

1.1 Aanleiding

Op 25 november 2022 stelde het kabinet-Rutte IV de Staatscommissie rechtsstaat in, onder voorzitterschap van prof. dr. H. Kummeling. Dat gebeurde op voordracht van ministers Weerwind voor Rechtsbescherming en Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en na een aangenomen motie van Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam. De directe aanleiding voor de instelling was het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag uit december 2020, maar de taak van de staatscommissie is expliciet breder geformuleerd. Ze heeft de opdracht om het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor de versterking ervan. Daarbij is van bijzonder belang hoe burgers beter tegen onvoorziene en ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen beschermd kunnen worden. De commissie kijkt vanuit verschillende perspectieven naar mogelijke verbeteringen, waaronder vanuit het perspectief van burgers.

De staatscommissie benaderde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in maart 2023 voor een gesprek over hoe zij het burgerperspectief in de bevindingen en in de werkwijze van de commissie kan betrekken. Dit gesprek leidde tot de brede vraag of het SCP, als onderdeel van de verkennende fase, bestaande inzichten over de perspectieven van burgers op de democratie en rechtsstaat zou kunnen bundelen. De verkennende fase van het advieswerk van de commissie werd aan het einde van de zomer van 2023 afgerond. Aansluitend startte een tweede fase van verdieping, om in een derde fase tot oplossingsrichtingen te komen die de kern van het advies vormen. De commissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden aan het kabinet.

Met deze publieke kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat hebben we aan dit verzoek gehoor gegeven.¹ Hierin schetsen we een beeld van de publieke opinie over democratie en rechtsstaat op basis van bestaand (SCP)-onderzoek en secundaire analyses van grootschalige enquêtegegevens en kwalitatief onderzoek. We hopen hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan de keuze van de staatscommissie voor vervolgonderzoek in haar verdiepende fase en (daarmee) aan de aanbevelingen van de commissie aan het kabinet om het functioneren van, de toegang tot en verhouding tussen de staatsmachten te verbeteren.

1.2 Centrale vragen, methode en data

De commissie richtte zich tot het SCP voor inzicht in 1) burgerperspectieven op het functioneren van democratie en instituties van de rechtsstaat (o.a. de rechtspraak); en 2) burgerperspectieven op oplossingen voor gepercipieerde problemen met democratie en rechtsstaat. Ze formuleerde haar algemene verzoek als volgt:

*...vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten.*²

¹ Een conceptversie van deze notitie is in augustus 2023 met de Staatscommissie rechtsstaat gedeeld en tijdens een vergadering van de Staatscommissie in september 2023 mondeling toegelicht.

² De staatscommissie formuleerde daarnaast vragen op vijf door hen gekozen specifieke aandachtsgebieden (zie bijlage A, te raadplegen

We hebben de vragen die de commissie vanuit deze algemene opdracht formuleerde, vertaald in de volgende drie hoofdvragen:

- 1 Wat betekenen de instituties van de democratische rechtsstaat volgens mensen en welke waarden hechten zij eraan?
- 2 Hoe vinden mensen dat de instituties van de democratische rechtsstaat doorgaans en op dit moment functioneren? Wat betekent dit oordeel voor hun vertrouwen in verschillende instituties van de democratische rechtsstaat?
- 3 Wat zien mensen als de belangrijkste verbeterpunten voor de democratische rechtsstaat?

Om deze vragen te beantwoorden, voerden we een secundaire analyse uit op zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen. Dit wil zeggen dat we gebruikmaakten van eerder gepubliceerd werk en bestaande databestanden voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De secundaire analyse bestond uit het inventariseren van eigen en extern relevant onderzoek, het samenvatten en geïntegreerd afleiden van de conclusies die uit dit onderzoek volgen en het toegankelijk rapporteren daarvan (zie kader 1.1 voor een overzicht van gebruikte enquêtes). Omwille van de ons beschikbare tijd, kozen we voor een pragmatische aanpak: dit is geen alomvattende literatuurstudie of een overzicht van alle mogelijke beschikbare informatie. Het is een synthese van belangrijkste inzichten over dit onderwerp op basis van ons eigen en ons bekend opinieonderzoek, met het parlement, de regering en de rechtspraak als focus. We leunden hierbij vooral sterk op eerdere publicaties over democratie en politiek (Den Ridder en Dekker 2015; Van Noije et al. 2023a), over democratische waarden (Dekker en Den Ridder 2016) en publicaties in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB).

Kader 1.1 Gebruikte bevolkingsenquêtes

De bevolkingsenquêtes die we raadplegen hebben vaak lange namen. Daarom gebruiken we de afkortingen met daarachter het jaartal van het veldwerk. Het gaat om:

- COB: Continu Onderzoek Burgerperspectieven – doorlopend onderzoek van het SCP. Tussen 2008 en 2021 zijn de enquêtegegevens van dit onderzoek verzameld als zelfstandige onderzoeken verzameld in onderzoekspanels, sinds 2021 is het COB onderdeel van de SCP-enquête Nederland in Beeld, zie www.scp.nl.
- CV: Culturele veranderingen in Nederland – periodiek SCP-onderzoek uitgevoerd in de periode 1970-2022, zie www.scp.nl.
- EB: Eurobarometer – tegenwoordig halfjaarlijks onderzoek (met kleinere en kwalitatieve toevoegingen) in opdracht van de Europese Commissie, zie ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion.
- ESS: European Social Survey – tweejaarlijks internationaal onderzoek, zie www.europeansocialsurvey.org.
- EVS: European Values Study – achtjaarlijks internationaal onderzoek, zie www.europeanvaluesstudy.eu. Sinds 2017 worden data voor EVS en WVS (World Values Survey) in samenwerking verzameld en geïntegreerd ter beschikking gesteld.
- ISSP: International Social Survey Programme – jaarlijks internationaal onderzoek met wisselende thema's, zie www.issp.org.

via www.scp.nl bij deze notitie). Deze vragen richten zich in de regel op dermate specifieke en operationele zaken dat burgers hierop moeilijk te bevragen zijn met simpele enquêtevragen. Er is, enkele uitzonderingen daargelaten, daardoor onvoldoende onderzoek beschikbaar dat wij voor de beantwoording ervan kunnen benutten.

- LISS: Longitudinal Internet Studies for the Social sciences – een panel van CentERdata/Universiteit van Tilburg, met herhaalde metingen en modules over wisselende onderwerpen, zie www.lissdata.nl/lissdata/About_the_Panel.
 - NKO: Nationaal Kiezersonderzoek – onderzoek van consortium van Nederlandse politicologen rond de Tweede Kamerverkiezingen, zie www.dpes.nl.
 - SCO: Sociale en Culturele Ontwikkelingen – grootschalige survey voor het gelijknamige SCP-rapport, uitgevoerd in augustus 2022 in het LISS-panel, zie www.scp.nl.
-

1.3 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag en kijken wat burgers belangrijk vinden in een democratie en hoe ze denken over rechtsstatelijke en democratische waarden als vrijheid en gelijkheid. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en gaan we na hoe burgers de democratie, de politiek en de rechtspraak beoordelen.³ In beide hoofdstukken komen ook relevante verschillen tussen groepen aan bod. In hoofdstuk 4 vatten tot slot de belangrijkste bevindingen samen, en kijken we wat dat zegt over de belangrijkste verbeterpunten die burgers zien voor de democratische rechtsstaat. We sluiten af met aandachtspunten voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie.

³ We bespreken dus eerst de waarden en verwachtingen van burgers over de democratische rechtsstaat, en daarna pas hun oordelen. Voor die volgorde is gekozen omdat waarden en verwachtingen geacht worden bepalend te zijn voor het oordeel dat iemand velt. Als iemand de verwachting heeft dat politici luisteren, dan zal diegene politici op die verwachting beoordelen. Verwachtingen van de politiek of de democratische rechtsstaat hangen echter op hun beurt ook weer af van oordelen en evaluaties. Als iemand in een democratisch land leeft waar een referendum geen standaard onderdeel is van het systeem, zal diegene niet de verwachting hebben dat in een democratie referenda worden gehouden, en dat element minder kenmerkend vinden voor een democratie. Er is dus eerder sprake van een dynamisch proces tussen verwachtingen die oordelen voeden, en oordelen die verwachtingen vormen.

2 De waarde en betekenis van de democratische rechtsstaat

Wat betekenen de instituties van de democratische rechtsstaat volgens mensen en welke waarde hechten zij eraan? Om licht op deze vraag te werpen, kijken we naar steun voor de democratie als systeem en ook naar steun voor alternatieve bestuursvormen. Daarnaast gaan we na hoe belangrijk mensen verschillende waarden en prestaties voor de democratie vinden. Daarbij kijken we in het bijzonder hoe ze denken over de waarden vrijheid en gelijkheid, en naar ideeën die ze hebben over de balans tussen regering en parlement en tussen bestuur en rechtspraak.

2.1 Grote steun voor de democratie als bestuursvorm

De democratische rechtsstaat is belangrijk voor Nederlanders, blijkt uit internationaal vergelijkende enquêtes. Als mensen wordt gevraagd wat volgens hen van belang is voor een democratie, scoren zowel rechtsstatelijke als democratische kenmerken daarbij hoog (ESS '20/'22).⁴ Zo'n 83% van de ondervraagde Nederlanders vond het eind 2021/begin 2022 erg belangrijk⁵ om te leven in een land dat democratisch wordt bestuurd. 5% vond dat niet (zo) belangrijk⁶ (ESS'20/'22). Daarmee wordt dit in Nederland iets belangrijker gevonden dan gemiddeld in de onderzochte EU-landen: van deze EU-burgers vindt 78% het erg belangrijk en 9% vindt het onvoldoende belangrijk. Ook is het iets meer dan in 2012, toen 78% van de Nederlanders het erg belangrijk, maar eveneens 5% het onvoldoende belangrijk vond (ESS'12). In 2022 gaf 82% van de Nederlanders aan een democratisch politiek systeem een redelijk of heel goede manier te vinden om een land te besturen; 5% vond het geen goede manier (EVS/WVS'22). In 2017 was de goedkeuring van democratie als systeem met 89% hoger, en de afkeuring met 3% iets lager (EVS/WVS'22). In 2022 was er in andere onderzochte landen wereldwijd zowel iets meer steun voor het democratisch systeem (gemiddeld 85%) als iets meer afkeuring (gemiddeld 10%).

Meer steun voor representatieve democratie dan voor alternatieve bestuursvormen

Deze brede steun voor de democratie als bestuursvorm wordt grotendeels bevestigd als we de steun voor minder democratische alternatieven bekijken. Het meest eensgezind waren Nederlanders in 2022 in hun afkeuring van het leger als alternatief voor een democratie: 86% wees het af, 3% procent wees het niet af. Aanzienlijk meer verdeeld waren Nederlanders over een systeem met een sterke leider die zich niets hoeft aan te trekken van het parlement of verkiezingen: ruim de helft (54%) zag dit als iets slechts, maar 30% vond het redelijk tot heel goed (EVS/WVS'22). Voor het idee dat het goed zou zijn als het landbestuur zou worden overgelaten aan enkele krachtige leiders, zien we iets vergelijkbaars: ongeveer een kwart vond dit een goed idee, terwijl ruim de helft van de ondervraagde Nederlanders het hiermee oneens was (CV'19/'22). Daarbij plaatsen we de kanttekening dat bestuur door enkele krachtige leiders op zich weinig over het democratisch gehalte van het systeem en daarmee dus niet in strijd hoeft te zijn. Nog minder afwijzend stonden mensen in 2022 tegenover een technocratie: 36% gaf aan het als iets slechts te zien dat experts, niet de regering, besluiten nemen op basis van wat zij denken dat het beste is voor het land; 47% zag het eerder als iets goeds (EVS/WVS'17/'22). De steun voor bestuur door het leger, sterke leiders en experts was in 2017 niet

⁴ Veldwerk voor ESS-ronde 10 werd in Nederland uitgevoerd tussen 1 oktober 2021 en 3 april 2022 door I&O Research.

⁵ Score 8, 9 of 10 op 10-puntsschaal van 0 (helemaal niet belangrijk) tot 10 (uiterst belangrijk). Samen met de scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'weigering' tellen de antwoorden op tot 100%.

⁶ Score 0 t/m 5 op 10-puntsschaal van 0 (helemaal niet belangrijk) tot 10 (uiterst belangrijk). Samen met de scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'weigering' tellen de antwoorden op tot 100%.

heel anders. Iets meer mensen keurden deze vormen van bestuur toen af, terwijl in 2022 iets meer mensen aangaven het niet te weten (EVS/WVS'17/'22).

Ook uit onderzoek van Van Wonderen (2022) komt een vrij stabiel beeld naar voren van de steun voor de parlementaire democratie versus alternatieve bestuursvormen tussen 2019 en 2021. De afwijzing van een autocratie (sterke leider) is weliswaar iets afgenomen en de afwijzing van de parlementaire democratie iets toegenomen, vooral onder jongeren tussen 18 en 24 jaar, maar de parlementaire democratie kan nog altijd op de meeste steun rekenen. Dit surveyonderzoek in het najaar van 2021 laat zien dat een deel van de bevolking inderdaad openstaat voor niet-democratische procedures voor het oplossen van urgente problemen. Dit is sterker het geval naarmate de problemen concreter worden benoemd, en naarmate mensen er zelf bezorgder over zijn. Het kan dan gaan om het opschorten van geldende wetten, het (tijdelijk) aan banden leggen van oppositiepartijen, het terzijde schuiven van rechterlijke vonnissen of het negeren van het parlement door de regering. Aanhangers van PVV en FVD zijn ontvankelijker voor dergelijke ondemocratische opties, maar het komt voor van politiek links tot rechts.

Van Wonderen constateert hierbij 'een fluïde, opportunistische omgang met democratische grondrechten' (2022: 5). Want dezelfde mensen geven aan de democratische kernwaarden waaraan door deze illiberale praktijken afbreuk wordt gedaan, erg belangrijk te vinden. Het lijkt er volgens Van Wonderen dan ook op dat de consequenties van dergelijke 'daadkrachtige probleemoplossing' vaak niet worden overzien. Een andere mogelijkheid is dat mensen wel weten dat democratische waarden belangrijk zijn en daarom ondersteunend antwoorden als ernaar gevraagd wordt in een enquête, maar dat die waarden in de praktijk van alledag afhankelijker zijn van de eigen opvattingen dan dat het om algemeen geldende principes gaat.

Vooralsnog wint een democratie van sterke leiders of experts het niet van de representatieve democratie (Van Wonderen 2022). Dat blijkt ook uit onderzoek van Coffé en Michels (2014), die mensen lieten kiezen tussen de representatieve democratie, directe/deliberatieve democratie en de apolitieke technocratie. Zowel in 2014 (Coffé en Michels 2014) als bij een herhaling van het onderzoek in 2021 (zie Den Ridder et al. 2021a) bleek dat meer mensen de representatieve democratie verkiezen boven een technocratie, en ook boven besluitvorming door middel van referenda (vgl. ook Tiemeijer 2010: 220). Toch was er aanzienlijke steun (58%) voor besluitvorming door middel van referenda bij sommige belangrijke beslissingen, zeker bij mensen met weinig vertrouwen in de huidige politiek en vertegenwoordiging (Dekker en Den Ridder 2018, 2021; zie ook Jacobs et al. 2018; Werner 2020).⁷ In het onderzoek van Coffé en Michels (2014) koos 40% voor besluitvorming door politici in plaats van experts en 23% voor het omgekeerde. Besluitvorming door experts won het vervolgens wel van besluitvorming door 'het volk', met 44% tegenover 18%. Politici lijken dus de primair aangewezen professionals voor het bestuur van ons land. Uit kwalitatief onderzoek van Van Wessel (2011) kwam eerder ook naar voren dat mensen hun eigen invloed graag groter zien, maar deze invloed dan vooral via responsievere politici willen vergroten. Kennis van zaken blijkt voor burgers een belangrijke overweging, zowel voor het toevertrouwen van besluitvorming aan politici als voor een grotere persoonlijke inbreng. Daarvoor zien burgers een nuttige ondersteunende rol voor experts weggelegd (zie bv. De Kluizenaar et al. 2022).

⁷ Eens met de stelling 'Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum' uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2021.

Dat neemt niet weg dat een meerderheid voorstander is van grotere betrokkenheid van burgers bij het beleidsproces en vindt dat burgers moeten kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties. In de winter van 2022/23 was 56% het eens met een stelling daarover, terwijl 21% het ermee oneens was. Naast de hiervoor al aangehaalde steun voor referenda bij belangrijke politieke kwesties, bestaat er ook enige steun voor het idee van een burgerforum, vooral op lokaal niveau (Den Ridder et al. 2021a). Reden voor die grote steun voor meer participatiemogelijkheden is dat veel mensen vinden dat de politiek nu onvoldoende luistert naar de meningen en ervaringen van burgers. Participatie wordt gezien als een manier om die ervaringen in te brengen in het politieke debat. Dat kan aan de voorkant (voordat er beleid wordt gemaakt), of meer als stok achter de deur om ingrijpen van burgers mogelijk te maken als er iets gebeurt wat ze echt niet zien zitten. Overigens ligt het aandeel dat aangeeft daadwerkelijk mee te *willen* doen (participatiebereidheid) een stuk lager dan de steun voor het idee van *kunnen* meedoen en de daadwerkelijke participatie ligt nog weer een stuk lager (Den Ridder et al. 2021b). Dat instrumenten er zijn, wil niet zeggen dat mensen er ook altijd gebruik van kunnen en willen maken. Dit hangt er namelijk mede van af of het onderwerp hen interesseert, of ze er de tijd voor hebben (dat hebben veel mensen niet), en of ze denken dat ze genoeg kennis en kunde hebben om eraan mee te doen (Den Ridder et al. 2021a).

Dit ondersteunt de eerdere vaststelling van Hibbing en Theiss-Morse (2002) dat de wens om grotere burgerbetrokkenheid en steun voor directe vormen van democratie vooral begrepen moeten worden als behoefte aan verbetering of correctie van de representatieve democratie, en niet als alternatief ervoor. Ook de roep om de daadkracht van een sterke leider, of om de deskundigheid van experts signaleert wat het huidige representatieve systeem tekortkomt, zonder dat burgers het kind met het badwater willen weggooien. Ze willen niet buitenspel worden gezet door een sterke leider of experts; ook willen zij het werk niet van politici overnemen. Liever zien ze politici die beter begrijpen wat voor hen belangrijk is en die hier vervolgens merkbaar werk van maken (zie ook Den Ridder et al. 2021b Werner 2020). Dat vraagt wel dat de taakopvatting die burgers van volksvertegenwoordigers hebben, minder ver af komt te staan van de taakopvatting die Kamerleden zelf hebben. Deze blijken behoorlijk van elkaar te verschillen. Relatief gezien verwachten meer kiezers dan Kamerleden dat een vertegenwoordiger een *lasthebber* is (*delegate*: iemand die als spreekbuis van de achterban optreedt). Meer Kamerleden dan kiezers vinden echter dat een vertegenwoordiger een gemachtigde zou moeten zijn (*trustee*: iemand die de belangen van de achterban naar eigen inzicht behartigt) (Hakhverdian en Schakel 2017: 87). Deze laatste taakopvatting is onder Kamerleden sinds de jaren zeventig wel zeer sterk afgenomen. Het democratische model dat burgers voor ogen lijken te hebben, is wat Hibbing et al. (2023) in een recent artikel *attentive democracy* noemen: ‘an arrangement in which elites still make formal policy decisions but do so only after they have been in sustained, intimate contact with everyday people and only in the interests of those people.’

Aanzienlijke verschillen in steun voor democratie tussen bevolkingsgroepen

Er zijn verschillen tussen bevolkingsgroepen in het belang dat ze aan democratische of alternatieve bestuursvormen hechten.⁸ Er is ten eerste een relatie tussen **opleiding** en het belang dat mensen eraan zeggen te hechten om in een democratie te leven. Mensen met een hbo- of wo-diploma zeggen dit vaker erg belangrijk te vinden dan mensen met een mbo-, havo- of vwo-diploma, en die weer vaker dan mensen die basisonderwijs afronden of een vmbo- of mbo-1-diploma hebben

⁸ Er is veel literatuur ter verdieping en nuancering over deze thematiek beschikbaar die we hier niet kunnen meenemen. Daarom beperken we ons tot een algemene indruk op hoofdlijnen. Dat doen we op basis van ESS ‘20/22 over het belang van leven in een democratisch land en de aanvaardbaarheid van een sterke leider die boven de wet staat. We kijken zowel naar verschillen in aandelen mensen die dit erg belangrijk of aanvaardbaar vinden als naar verschillen in aandelen mensen voor wie dit onvoldoende belangrijk of aanvaardbaar is.

(ESS'20/'22, zie tabel B.1 van bijlage B, te raadplegen via www.scp.nl bij deze notitie). We zien geen opleidingsverschillen voor de aanvaardbaarheid van bestuur door een sterke leider die boven de wet staat. Ondanks de verschillen is er onder alle opleidingsgroepen in meerderheid steun voor een democratie.

Verschillen zijn er ook tussen **stemmers op verschillende partijen** bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021.⁹ Zowel mensen die op een van de coalitiepartijen VVD, D66, CDA of CU hebben gestemd, als mensen die op een van de oppositiepartijen PvdA, GroenLinks of Volt stemden, vinden het vaker erg belangrijk om in een democratie te wonen. Ze verschillen daarin het meest van kiezers van de PVV, FVD, JA21 en BBB en niet-stemmers, hoewel ook deze het in meerderheid erg belangrijk zeggen te vinden. Die kiezers vinden een sterke leider boven de wet ook minder vaak onaanvaardbaar, maar ook in meerderheid onwenselijk.

De verschillen naar **leeftijd** zijn veel kleiner. Zowel de jongste bevroagde leeftijdscategorie (15-34 jaar) als 65-plussers geven iets minder vaak aan dat ze het belangrijk vinden om in een democratie te leven dan andere leeftijdsgroepen. In paragraaf 2.2 en 4.1 is meer te lezen over het relatief beperkte belang dat jongeren in het algemeen aan democratische waarden lijken te hechten. Daarnaast keuren 65-plussers een sterke leider die boven de wet staat minder vaak af dan anderen.

2.2 Wat volgens burgers belangrijk is voor een democratie

Democratie als principe voor bestuur krijgt dus nog altijd brede en de breedste steun. Wel denken mensen soms verschillend over wat een democratisch systeem dan precies is, en waaraan het dient te voldoen. In deze paragraaf kijken we in meer detail naar het belang dat mensen aan twaalf verschillende principes hechten. Deze principes passen bij drie dimensies die een democratische rechtsstaat naar westers model kunnen kenschetsen (Ferrin en Kriesi 2014): de liberale dimensie, de sociale dimensie en de dimensie van directe democratie. De liberale dimensie bestaat uit zowel democratische als rechtsstatelijke kenmerken, in dit geval: rechtsgelijkheid, minderheidsrechten, (nationale) volkssoevereiniteit, vrije verkiezingen, persvrijheid, vrije oppositie en verantwoording. De sociale dimensie gaat erover dat vrijheid en gelijkheid niet vanzelf tot rechtvaardigheid leiden, waardoor burgers sociale rechten hebben waarvoor de overheid minimaal een inspanningsverplichting heeft (Burkens et al. 2017). Dat is gemeten als bescherming tegen armoede en vermindering van inkomensverschillen. Ten slotte wordt de dimensie van directe democratie vertegenwoordigd door een item over referenda, waardoor mensen het laatste woord hebben.

⁹ We bespreken steeds resultaten voor de gezamenlijke kiezers van clusters van partijen die inhoudelijk in meer of mindere mate aan elkaar verwant zijn. Dat doen we om voldoende aantallen te bereiken om uitspraken over deze kiezers te kunnen doen. Dat betekent dat niet alle bevindingen altijd voor kiezers van een individuele partij binnen zo'n cluster hoeven op te gaan.

Tabel 2.1 Belangrijke waarden voor een democratie, 2012 en 2021/'22 (in procenten)^a

	erg belangrijk ^b			onvoldoende belangrijk ^c	
	2021/'22	2012	EU'22	2021/'22	2012
De rechtbanken in Nederland behandelen iedereen op een gelijke manier.	90,4	88,6	85,1	2,2	3,4
Nationale verkiezingen in Nederland zijn vrij en eerlijk.	88,0	87,2	82,8	1,8	3,3
De rechten van minderheden in Nederland worden beschermd.	79,7	73,5	68,2	4,3	5,7
De media in Nederland hebben de vrijheid om de regering te bekritisieren.	76,5	59,5	72,6	7,8	14,1
De regering in Nederland beschermt alle burgers tegen armoede.	74,1	70,7	76,1	7,0	7,9
Verskillende politieke partijen in Nederland bieden duidelijke alternatieven aan ten opzichte van elkaar.	67,6	60,3	66,5	6,2	9,6
Regeringspartijen in Nederland worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren.	62,0	68,5	71,0	10,8	7,7
De regering in Nederland neemt maatregelen om inkomensverschillen te verminderen.	55,8	47,2	66,3	16,1	22,3
De bevolking in Nederland heeft het laatste woord over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum.	45,9	51,4	65,4	23,7	18,5
Cruciale beslissingen in Nederland worden genomen door de nationale regering in plaats van door de Europese Unie.	45,5	x	59,6	18,8	x
In Nederland kan de wil van het volk niet worden tegengehouden.	41,7	x	63,8	20,0	x
In Nederland wegen de opvattingen van gewone mensen zwaarder dan de opvattingen van de politieke elite.	38,7	x	57,1	29,2	x

x = De vraag is niet gesteld in 2012.

- a Vraagstelling: 'Nu volgen een aantal vragen over democratie. Straks zal ik u vragen naar hoe democratie werkt in Nederland. Eerst wil ik u echter vragen na te denken over hoe belangrijk u verschillende zaken vindt voor democratie in het algemeen. Er zijn geen juiste of foute antwoorden, u mag dus gewoon zeggen wat u denkt. Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt voor de democratie in het algemeen... dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen?'
- b Scores 8, 9 of 10 op een 11-puntsschaal van 0 'helemaal niet belangrijk' tot 10 'uiterst belangrijk'. Deze scores tellen samen met scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.
- c Scores 0 t/m 5 op een 11-puntsschaal van 0 'helemaal niet belangrijk' tot 10 'uiterst belangrijk'. Deze scores tellen samen met scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

Bron: ESS (ESS'20/'22); SCP-bewerking

Gelijke behandeling door rechters en vrije verkiezingen voor meeste mensen belangrijk

Van de twaalf principes vinden de meeste mensen het belangrijk voor een democratie dat rechtbanken iedereen op een gelijke manier behandelen (tabel 2.1). Dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen, wordt door nagenoeg evenveel mensen van groot democratisch belang gevonden. Daarop volgen de bescherming van de rechten van minderheden, media die de vrijheid hebben om de regering te bekritisieren, en bescherming door de regering van alle burgers tegen armoede. Drie principes worden nog door een meerderheid van de mensen van groot democratisch belang gevonden: dat verschillende politieke partijen duidelijke alternatieven aanbieden ten opzichte van elkaar, dat regeringspartijen worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren, en dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen. Over de vier resterende principes zijn de meningen meer verdeeld en vindt een minderheid ze van groot belang: dat de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te kunnen stemmen in een referendum, dat cruciale beslissingen door de nationale regering en niet door de EU worden genomen, dat de wil van het volk niet kan worden tegengehouden, en ten slotte dat de opvattingen van gewone mensen zwaarder wegen dan de opvattingen van de politieke elite.

Nederlander verkiest andere democratische waarden dan andere EU-burgers

Vaker dan gemiddeld onder EU-burgers vinden Nederlanders het erg belangrijk dat rechtbanken mensen gelijk behandelen, dat er vrije en eerlijke verkiezingen zijn, dat media vrij zijn om de regering te bekritisieren, en met 11 procentpunten verschil vooral dat minderheidsrechten worden beschermd. Oplopend van 9 procentpunten tot 22 procentpunten verschil, vinden Nederlanders het minder vaak erg belangrijk dat regeringspartijen worden afgestraft in verkiezingen als ze slecht gepresteerd hebben, dat de regering inkomensverschillen moet verkleinen, dat de beslissingen door de nationale regering in plaats van de EU worden genomen, dat de opvattingen van burgers voorrang krijgen boven die van de elite, dat burgers via referenda de beslissende stem moeten hebben, en ten slotte dat de wil van het volk niet geblokkeerd kan worden.

Persvrijheid van toegenomen democratisch belang in 2020

Er vonden tussen 2012 en 2020 niet veel verschuivingen plaats in het belang dat mensen aan de democratische principes hechten, voor zover deze in beide jaren zijn gemeten. De top drie bleef gelijk; wel waren er in 2012 over het geheel genomen relatief minder mensen die aangaven de democratische principes heel erg belangrijk te vinden. De meest opvallende stijger was het gehechte belang aan media die vrij zijn om de regering te bekritisieren: in 2012 vond nog maar twee derde dat heel belangrijk. Aan twee principes werd in 2020 daarentegen minder democratisch belang gehecht dan in 2012: dat regerende partijen worden afgestraft in verkiezingen als ze slecht werk hebben geleverd, en dat mensen via referenda het beslissende woord kunnen hebben.

Associaties met democratie: vrijheid en stemmen

De precieze prioritering van burgers, zoals weergegeven in tabel 2.1, hangt mede af van de selectie van waarden, de formulering van de vraag aan respondenten en van de volgorde waarin antwoorden worden voorgelegd. Stellen we open vragen, dan blijkt vrijheid, in verschillende vormen en bewoordingen, een prominente associatie bij democratie. Dat gaat vaak over vrijheid van meningsuiting, maar ook over een land waarin mensen vrij zijn om hun eigen leven vorm te geven of vrij zijn van onderdrukking. Daarnaast is het stemmen bij verkiezingen en stemrecht een veelvoorkomende associatie bij het woord 'democratie'. Tot slot, maar minder frequent, denken mensen aan gelijkheid. De associatie met stemmen en verkiezingen komt vaker voor bij mensen met een universitaire opleiding dan bij anderen, terwijl zij minder vaak vrijheid als eerste associatie hebben. Wel hebben mensen heel verschillende gedachten over wat de democratie als besluitvormingsprocedure dan inhoudt, met de meeste overeenstemming over algemeen kiesrecht, over de doorslaggevende stem van de meerderheid van het volk, en over inspraak voor iedereen (Den Ridder en Dekker 2015: 57-65; zie ook Thomassen 1994; Tiemeijer 2010).

Samenvattend kunnen we stellen dat voor de democratie het principe van vrijheid, zoals individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media, heel belangrijk wordt gevonden. De centrale waarde van vrijheid voor de democratische rechtsstaat werd een kleine twee decennia geleden ook al vastgesteld (Lampert et al. 2006). Daarnaast wijzen Nederlanders ook naar de principes van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming als van grote democratische waarde, meer dan in andere onderzochte EU-landen. Ook sociale rechten vinden Nederlanders in meerderheid bij een democratie horen. Directe invloed van burgers op de besluitvorming is voor een minderheid van kenmerkend voor wat een democratie is, en dat is minder dan elders in de EU. Dit kan betekenen dat directe invloed voor burgers dus minder belangrijk is, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat Nederland door vrijwel iedereen als democratie wordt gezien, zonder dat referenda een centraal onderdeel vormen van het politieke systeem (anders dan bv. in een land als Zwitserland). Dat referenda in de Nederlandse context niet

worden gezien als kenmerkend onderdeel van wat een democratie is, wil dan ook niet direct zeggen dat mensen referenda of directe invloed niet belangrijk of wenselijk zouden vinden. Ander onderzoek laat zien dat een meerderheid dat namelijk wel het geval vindt, zij het dan toch vooral als aanvulling op de representatieve democratie.

Opvattingen over vrijheid en gelijkheid

Vrijheid belangrijker dan gelijkheid

Het belang van individuele vrijheid voor Nederlanders wordt bevestigd als hun een directe keuze wordt voorgelegd tussen vrijheid (in vrijheid kunnen leven en je onbelemmerd kunnen ontwikkelen) en gelijkheid (dat niemand achtergesteld wordt en standsverschillen niet zo groot zijn). Al sinds 1981 verkiest grofweg drie vijfde van de mensen vrijheid boven gelijkheid (EVS'81-'08/'09).

Het SCP legde Nederlanders tussen 2019 en 2022 vier grondrechten voor waaraan zij belang konden toekennen (CV'19/'22). Met 87% gaven de meeste mensen aan het recht van alle burgers om niet te worden gediscrimineerd zeer belangrijk te vinden. Slechts 3% vond dit geen belangrijk recht. Vervolgens vond 80% het recht van alle burgers op vrijheid van meningsuiting zeer belangrijk (3% niet belangrijk). Het recht op vrijheid van godsdienst en het recht op financiële steun door de overheid als iemand niet in het levensonderhoud kan voorzien werden beide door zo'n 70% erg belangrijk gevonden (7% resp. 4% vond dit niet belangrijk).

Grenzen aan de vrijheid van meningsuiting

Als mensen gevraagd wordt of ze waarden als vrijheid, gelijkheid, invloed en bestaanszekerheid in het algemeen belangrijk vinden, klinkt er al snel instemming. Maar ze lijken minder stellig als dilemma's worden voorgelegd, en vooral als ze worden toegepast op concrete situaties (vgl. Dekker en Den Ridder 2016). Zo vindt sinds 2008 vrij stabiel een kleine meerderheid dat de vrijheid van meningsuiting krachtiger moet worden beschermd (Den Ridder et al. 2023). Ouderen en mensen die alleen basis- of vmbo-onderwijs hebben afgerond vinden dit vaker. De meeste mensen zijn er voorstander van dat je mag zeggen, schrijven of demonstreren wat je wilt. Toch vindt een aanzienlijke minderheid dat het goed is als hier grenzen aan worden gesteld (vgl. Lampert et al. 2006). Als het bijvoorbeeld om extreme politieke opvattingen gaat, vond 69% het in 2012 beter voor de democratie dat deze vrij geuit kunnen worden, terwijl een kwart het beter vond dit te voorkomen. Zo'n 6% gaf aan dat dit afhangt van de omstandigheden (ESS6 2012).

Aan gewelddadige, racistische of religieus extremistische uitingen wordt sowieso weinig ruimte gegeven: in 2014 wilde 90% zeker of waarschijnlijk geen openbare bijeenkomsten toestaan aan mensen die de regering met geweld omver willen werpen, ruim 80% vond hetzelfde voor groepen met raciale of etnische vooroordelen en religieus extremisten (ISSP 2014). Niet alleen tegen racistische bijeenkomsten, maar ook tegen racistische opmerkingen moet worden opgetreden, stelde in 2021 72% van de ondervraagden (Van Wonderen 2022), al kon onder hen 33% er wel begrip voor opbrengen.

Mensen zijn meer in het algemeen weinig tolerant voor het uitdragen van wat zij, in reactie op open vragen en in focusgroepen, extreme opinies noemen (Miltenburg et al. 2022). Daaronder verstaan zij felle bewoordingen en hard protest, maar ook uitingen die afwijken van de heersende opinie in het algemeen. Mensen vinden dat deze scherpte toeneemt, of althans meer aandacht krijgt, vooral in

de politiek en op sociale media. Nu wil dit niet zeggen dat de vrijheid van meningsuiting hier volgens hen zou moeten worden beknot, maar ze vinden het wel ergerlijk, hebben er geen geduld voor en keuren het ook af. Uit eerder onderzoek is bekend dat deze afkeer ook samenhangt met het eigen standpunt over een bepaalde kwestie (vgl. Den Ridder en Dekker 2021).

Ook de intentie van de meningsuiting lijkt ertoe te doen. 65% van de ondervraagde Nederlanders was het in de periode tussen 2019 en 2022 (helemaal) eens met de stelling dat de vrijheid van meningsuiting niet zover mag gaan dat mensen worden gekwetst in hun religieuze gevoelens; 20% was het hiermee (helemaal) oneens (CV'19/'22). Mensen die het hiermee eens waren, vonden dat vrijheid van meningsuiting niet misbruikt moet worden om mensen moedwillig te kwetsen. Mensen die het hiermee oneens waren, vonden juist dat sommige mensen veel te snel op hun tenen getrapt zijn en dat dat geen reden mag zijn om anderen het zwijgen op leggen. Mensen denken relatief vaak aan gelovigen, in het bijzonder moslims, bij groepen die zich snel beledigd zouden voelen (Dekker en Den Ridder 2014: 17). De toevoeging 'religieuze' aan 'gevoelens' blijkt in de stelling dan ook van grote betekenis. Mensen hebben minder bezwaar tegen het kwetsen van religieuze gevoelens dan tegen het kwetsen van gevoelens in het algemeen, is gebleken uit verschillende metingen van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2014|1-2019|1); de verschillen halen gemakkelijk de 10 procentpunten. De auteurs van het COB verklaren dit doordat de vrijheid van meningsuiting sterk gepolitiseerd is geraakt in Nederland. Zeker sinds Fortuyn heeft het een symbolische lading gekregen in het integratiedebat, toen 'zeggen waar het op staat' tegenover politieke correctheid kwam te staan. Opvattingen over de multiculturele samenleving hangen in Nederland sterk samen met opvattingen over de vrijheid van meningsuiting, en beide hangen in hoge mate samen met politieke voorkeur (Dekker en Den Ridder 2019: 21).

'Relatieve' gelijkheid

Net als de vrijheid van meningsuiting blijkt ook het gelijkheidsbeginsel voor mensen niet absoluut te zijn. In de wet zijn hierover grenzen vastgelegd, zoals dat het recht op stemmen pas vanaf 18 jaar geldt. Binnen die grenzen mag er geen ongelijke behandeling zijn van mensen in vergelijkbare omstandigheden en met vergelijkbare relevante kenmerken. Daarmee is een meerderheid van de mensen het in het algemeen eens. We zagen al in tabel 2.1 dat 90% van de mensen het van groot belang vindt voor de democratie dat rechtbanken mensen gelijk behandelen (ESS'20/'22) en dat bijna evenveel mensen het recht om niet te worden gediscrimineerd erg belangrijk vinden (CV'19/'22). Toch blijken steun voor het principe van gelijke behandeling en de concretere toepassing van het principe ook hier verschillende dingen. Zo bleek uit het onderzoek van Van Wonderen (2022) dat mensen verschil maken tussen groepen in hun afkeuring van uitspraken dat zij minder hun rechten en vrijheden zouden moeten hebben; iets dat op zichzelf al haaks staat op het idee van gelijke behandeling. In 2021 vond 72% een dergelijke uitspraak (heel) erg als het mensen met een bepaalde huidskleur of afkomst betrof, terwijl 53% dit (heel) erg vond als het om migranten, asielzoekers of vluchtelingen ging. Mensen met een bepaalde religieuze (65%) of politieke (64%) overtuiging zaten daar tussenin. Twee jaar eerder werden vergelijkbare uitkomsten gevonden.

De gelijke rechten van mensen staan ook meer ter discussie wanneer ze tegenover andere belangen worden geplaatst. Meer mensen waren het in 2019 eens dan oneens (40% resp. 36%) met de stelling 'Bij het maken van beleid moet de overheid de wil van de meerderheid van de bevolking volgen, ook als dit ten koste gaat van de rechten van bepaalde groepen' (CV'19/'22).¹⁰ Van Wonderen (2022) vond

¹⁰ De verschillen naar opleiding zijn hier groot; 48% van de mensen die alleen basisonderwijs, vmbo- of mbo-1 hebben afgerond is het

een soortgelijke uitkomst, toen 37% instemde met de stelling: 'Maatschappelijke problemen moeten snel en daadkrachtig worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden.' Voor een groot aantal mensen blijken de rechten van de minderheid niet helemaal gelijk aan de rechten van de meerderheid. Er kan hier sprake zijn van botsende waarden, in dit geval bijvoorbeeld met het belang van een responsief bestuur en volkssoevereiniteit, waaraan mensen gelijke rechten ondergeschikt maken. De vraagformulering, die van de rechtenkwestie een bijzaak in een bijzin maakt, kan dit in de hand hebben gewerkt. Ook in een botsing tussen de individuele vrijheid van leven en ontwikkeling enerzijds en ongelijkheid in termen van het voorkomen van achterstelling en te grote standsverschillen anderzijds, delft dit laatste principe het onderspit. Maar achter een ogenschijnlijke botsing van principiële waarden kan wel degelijk ook sprake zijn van een persoonlijke acceptatie van discriminatie. Dat is in het geval dat mensen tot de conclusie komen dat het gelijke toepassen van rechten niet strookt met de eigen opvattingen of het eigenbelang. Achterliggende motieven om een ongelijke behandeling van groepen acceptabel te vinden, zijn daarom onmisbaar om de waarde van het gelijkheidsbeginsel voor mensen te kunnen afleiden. Dat concludeerde ook Van Doorn in haar proefschrift over dit thema (2016), waarin ze omschreef dat het toepassen van gelijke rechten ook 'toestaan met tegenzin' impliceert.

Gelijke monniken, gelijke kappen. De wet staat wel verschil toe op basis van voor de situatie relevante kenmerken: iemand die niet arbeidsongeschikt is, heeft geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar iemand die vanwege zijn gezondheid niet meer kan werken, heeft dat soms wel. Maar juist de relevantie van kenmerken wordt in sommige situaties betwist. Dat heeft als gevolg dat mensen die rechtsgelijkheid allen hoog in het vaandel hebben, in concrete situaties toch sterk van mening kunnen verschillen of er sprake is van discriminatie als mensen ongelijk behandeld worden. Bijvoorbeeld de vraag of rechters een hoofddoek mogen dragen. De een vindt dat mensen de vrijheid moeten hebben om wel of geen hoofddoek te dragen naargelang hun persoonlijke keuze, en vindt het discriminatie als een rechter dat zou verbieden. De ander vindt de uitstaling van neutraliteit voor een rechter echter van dusdanig groot belang, dat diegene geen persoonlijke politieke of religieuze uitingen in de rechtszaal verdraagt, en een verbod allerminst discriminatie vindt. Het onderscheid zit dan niet in een verschillende waardering van het principe van gelijke behandeling bij gelijke omstandigheden, maar in een verschillend antwoord op de vraag of de kenmerken waarop onderscheid gemaakt wordt, wel irrelevant zijn, en of de omstandigheden dus wel gelijk zijn. Dit heeft tot gevolg dat gevallen van (on)gelijke behandeling in concrete situaties zo uiteenlopend kunnen worden beoordeeld als de maatschappijvisies van mensen in onze samenleving zijn, zonder dat noodzakelijkerwijs aan het recht op gelijke behandeling wordt getornd (zie bv. Dekker en Den Ridder 2016). De uitkomst is evenwel de acceptatie van ongelijke rechten.

Verschillen in belang van democratische waarden tussen groepen

We hebben zojuist besproken welke waarden door Nederlanders van het grootste en minder groot belang voor een democratie worden geacht. Bevolkingsgroepen verschillen echter in de waarde die zij aan deze principes voor democratie hechten; soms leidt dit tot andere rangordelijstjes en prioriteiten voor de democratie. We lopen de belangrijkste verschillen tussen groepen op basis van ESS10-data langs (zie ook tabel B.2 van bijlage B).¹¹

hiermee eens (25% oneens); 43% van de mensen met mbo-, havo-, vwo-diploma is het eens (33% oneens) en 31% van de mensen met hbo- of wo-diploma is het eens (48% oneens).

¹¹ Het gaat in deze paragraaf om bivariate analyses. Er is niet gecontroleerd voor de onderlinge samenhang tussen opleiding, leeftijd en politieke voorkeur.

Groepsverschillen op hoofdlijnen

Samengevat lijken mensen met een hbo- of wo-diploma relatief groot belang aan rechtsstatelijke waarden te hechten, zoals vrije verkiezingen, vrije media en de bescherming van minderheidsrechten. Zij hechten relatief wat minder dan de andere opleidingsgroepen aan sociale waarden over bestaanszekerheid en democratische waarden over inspraak en zeggenschap, zoals besluitvorming op nationaal in plaats van EU-niveau en referenda.

Kiezers die op partijen met een progressieve en/of linkse signatuur gestemd hebben, vinden rechtsstatelijke waarden, zoals vrije eerlijke verkiezingen en bescherming van minderheidsrechten, relatief wat belangrijker dan kiezers van de cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, JA21 en BBB en van niet-stemmers. Omgekeerd hechten deze kiezers relatief vaker aan democratische waarden van volks- en nationale soevereiniteit. Het zijn kiezers van partijen aan linkerkant die sociale (financiële) waarden relatief het belangrijkst vinden.

Tot slot zien we over de hele linie dat jongeren relatief minder belang hechten aan de principes voor de democratie. Net als 65-plussers vinden zij enkele rechtsstatelijke waarden, zoals de bescherming van minderheidsrechten en vrije media, wat minder vaak belangrijk. In tegenstelling tot 65-plussers vinden jongeren ook de sociale waarden armoedebestrijding en het verkleinen van inkomensverschillen wat minder vaak van groot belang.

Hbo- en wo'ers hechten vooral aan rechtsstatelijke waarden

We benoemden zojuist de vier waarden die volgens mensen het belangrijkst zijn voor de democratie : de gelijke behandeling door rechtbanken, vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheden en vrije media. Die waarden blijken dat in minst sterke mate te zijn voor mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma, hoewel dat nog altijd voor een ruime meerderheid van ten minste twee derde onder hen is (tegenover zo'n negen op de tien van de hbo- en wo'ers). Het zijn mensen met een hbo- of wo-diploma die er het vaakst groot belang aan hechten.

Gelijke behandeling door rechtbanken en vrije en eerlijke verkiezingen worden wel door alle groepen als de belangrijkste democratische waarden geselecteerd. Mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-1-diploma vinden de bescherming tegen armoede echter vaker van groot belang voor een democratie dan zowel het beschermen van minderheidsrechten als vrije media. Mensen met alleen een mbo-, havo- of vwo-diploma vinden de bescherming tegen armoede ook erg belangrijk, belangrijker dan vrije media, maar niet belangrijker dan de bescherming van minderheidsrechten. Daarmee vergeleken vinden iets minder mensen met een hbo- of wo-diploma armoedebescherming belangrijk (zo'n twee derde). Een laatste waarde die door mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma minder vaak belangrijk voor de democratie wordt gevonden dan door de andere opleidingsgroepen is het aanbod van alternatieve visies door politieke partijen (net iets meer dan de helft).

Naast de al genoemde armoedebescherming, hechten mensen met een hbo- of wo-diploma minder waarde aan het feit dat cruciale beslissingen nationaal, niet door de EU, genomen worden. Ook hechten zij minder aan de mogelijkheid om het laatste te woord te hebben via een referendum. Daarmee samenhangend vinden zij het eveneens vaker onbelangrijk dan de andere twee opleidingsgroepen dat de wil van het volk niet kan worden gestopt en dat de opvattingen van

gewone mensen zwaarder wegen dan die van de politieke elite, hoewel dit door alle drie de groepen relatief weinig als belangrijk voor een democratie wordt genoemd.

Waardering van typen waarden hangt duidelijk samen met politieke oriëntatie

Op ideologische gronden zijn verschillen naar politieke voorkeur te verwachten, en die zijn er ook. Maar over het belang van gelijke behandeling door rechtbanken, aangemerkt als het belangrijkste voor een democratie, blijkt met steeds ongeveer negen op tien mensen grote overeenstemming tussen verschillende kiezersgroepen. Zelfs onder niet-stemmers vindt nog acht op tien mensen het erg belangrijk. De neuzen staan ook dezelfde kant op over het belang dat regeringspartijen in verkiezingen worden afgestraft voor slecht werk, al dat doet het er voor een veel kleinere minderheid toe. De verschillen worden duidelijker bij het belang dat aan vrije en eerlijke verkiezingen en aan de bescherming van minderheidsrechten wordt gehecht, hoewel nog steeds een meerderheid van alle kiezersgroepen dit erg belangrijk vindt. Stemmers binnen het cluster VVD, D66, CDA en CU, het cluster PvdA, GroenLinks en Volt, en het cluster SP, PvdD, BIJ1 en DENK vinden deze twee waarden allen vaker erg belangrijk dan stemmers binnen het cluster PVV, FVD, JA21 en BBB en dan niet-stemmers. Dat verschil is het grootst bij de bescherming van de rechten van minderheden. Er lijkt hier een onderscheid tussen meer progressieve tegenover meer conservatieve opvattingen zichtbaar.

Het grote belang dat Nederlanders hechten aan media die vrij zijn om de regering kritisch te volgen, moet het meest op conto van PvdA-, GL- en Volt-stemmers geschreven worden. Kiezers van VVD, D66, CDA en CU vinden het weliswaar in meerderheid erg belangrijk, maar minder vaak, en wijken hierop bijvoorbeeld significant niet af van kiezers van partijen als SP of PVV. Het zijn ook de PvdA-, GL- en Volt-stemmers die het het meest belangrijk vinden dat politieke partijen duidelijk alternatieve visies te bieden hebben. Dat vinden zij vaker dan PVV-, FVD-, JA21- en BBB-stemmers, en vooral vaker dan de niet-stemmers, van wie nog niet de helft dit vond.

Het traditionele (sociaal-economische) links-rechts onderscheid is goed zichtbaar bij de sociale waarden, namelijk het beschermen tegen armoede en het verkleinen van inkomensverschillen. Beide waarden worden zowel door stemmers op het cluster PvdA, GroenLinks en Volt als op het cluster SP, PvdD, BIJ1 en DENK het meest vaak erg belangrijk gevonden. In het geval van armoede verschillen ze daarin vooral van stemmers van CDA, VVD, D66 en CU en niet-stemmers, maar is er geen substantieel verschil met PVV-, FVD-, JA21- en BBB-kiezers. In het geval van het verkleinen van inkomensverschillen tekent zich een scheiding af tussen aanhangers van economische-linkse partijen zoals PvdA, GroenLinks en SP enerzijds, en anderzijds zowel de aanhang van VVD, D66 CDA en CU als de aanhang van PVV-, FVD-, JA21- en BBB, die er beide minder aan hechten (de helft resp. een minderheid).

Stemmers op PvdA, GL en Volt liggen wel weer op een lijn met stemmers op VVD, D66, CDA en CU als het gaat om het kleine aandeel mensen dat belang hecht aan besluitvorming door de nationale overheid in plaats van de EU (in beide gevallen een minderheid) en besluitvorming middels referenda (ook een minderheid). Daarin verschillen zij met name van stemmers van PVV-, FVD-, JA21- en BBB, onder wie een meerderheid dit belangrijk vindt, en in het geval van referenda in mindere mate ook van SP, PvdD, BIJ1 en DENK-kiezers (kleine meerderheid), die dit beide vaker erg belangrijk vinden. Ook als het gaat om een niet tegen te houden volkswil en het zwaarder wegen van de opvattingen van gewone mensen dan die van de elite, zijn het kiezers van de toenmalige regeringspartijen die dit

het minst vaak belangrijk vinden (kleinste minderheid), nu *niet* vergezeld door de kiezers van PvdA, GL en Volt.

Voor jongeren is het belang van verschillende typen waarden het minst evident

Over de belangrijkste waarden zijn de leeftijdsgroepen het eens: een gelijke behandeling door rechtbanken en vrije eerlijke verkiezingen vinden alle van het grootste democratische belang. Leeftijdverschillen tekenen zich af ten aanzien van de bescherming van minderheidsrechten en vrije media: zowel de jongste groep (15-34 jaar) als de oudste groep (65 jaar en ouder) vinden beide waarden minder vaak belangrijk dan mensen met een leeftijd daartussenin (35-64 jaar). Toch vindt nog altijd zo'n driekwart van deze groepen dat belangrijk. De jongste en oudste groepen vinden elkaar ook als het gaat om het beperktere belang dat zij hechten aan politieke partijen die duidelijke alternatieven te bieden hebben: dat wordt door de brede groep met een leeftijd daartussenin vaker belangrijk gevonden.

Jongeren verschillen daarentegen van mening met ouderen als het om de socialere waarden bescherming tegen armoede en het verkleinen van inkomensverschillen gaat. De twee jongste groepen (15-34 jaar en 35-54 jaar) vinden dat minder vaak belangrijk dan de twee oudste groepen (55-64 jaar en 65-plus). 65-plussers vinden het beschermen tegen armoede zelfs vaker belangrijker dan zowel de bescherming van minderheidsrechten en vrije media. Alleen de jongste en oudste groepen verschillen van elkaar waar het om besluitvorming op landelijk in plaats van EU-niveau gaat: 65-plussers vinden dat het vaakst belangrijk; 34-minners het minst vaak. Ook vinden 34-minners het het minst vaak belangrijk dat regeringspartijen in verkiezingen worden afgestraft voor slecht werk. Over de andere kwesties zijn de verschillen naar leeftijd minder uitgesproken. Daarbij gaat het om het referendum, het niet tegenhouden van de volkswil, en het prevaleren van opvattingen van gewone mensen boven die van de elite,

2.3 Ideeën over de scheiding der machten

Een belangrijk principe van onze democratische rechtsstaat is de verdeling van bevoegdheden over verschillende instituties, waardoor deze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en tot samenwerking gedwongen. Het belangrijkste doel hiervan is dat een concentratie van macht bij met name de uitvoerende macht, de regering, wordt voorkomen. Dat komt doordat het parlement, zowel de Eerste als de Tweede Kamer, en de rechterlijke macht controle kunnen uitoefenen. De regering heeft de goedkeuring nodig van de volksvertegenwoordigers van het parlement, met wie ze ook de wetgevende macht deelt. De rechtsprekende macht ziet erop toe dat de regering zich aan de wet houdt en dus niet buiten haar bevoegdheden treedt. Deze formele verdeling van taken en bevoegdheden is gedetailleerd vastgelegd in het staatsrecht (voor meer informatie zie bv. Burkens et al. 2017; RvS 2019).

De meeste burgers zullen hooguit op hoofdlijnen bekend zijn met de scheiding der machten en de verschillende taken, bevoegdheden en controlemechanismen die daaraan verbonden zijn. Het is dan ook erg moeilijk en vaak weinig zinvol om burgers te bevragen over het belang dat zij hechten aan de verschillende machten en hun functies. Sterker nog, uit onderzoek naar opvattingen over verschillende aspecten van overheidsfunctioneren blijkt keer op keer dat veel mensen moeite hebben onderscheid te maken tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers of zelfs ambtenaren (Van Noije et al. 2023a; Den Ridder et al. 2023). Voor hen behoren de verschillende functies al gauw tot de grote hoop van 'de politiek' of 'Den Haag'. Oordelen over leden van de regering en leden van de

Kamer ontlopen elkaar nauwelijks tot niet. Ze worden langs een vergelijkbare meetlat van criteria beoordeeld en uit open antwoorden blijkt ook dat ambten, ambtsdragers en ambtenaren in de gedachten van burgers vaak uitwisselbaar zijn. De rechter is hierop een uitzondering; van dit ambt hebben mensen een meer onderscheidend beeld (Dekker en Van der Meer 2007; Van Noije en Putters 2017). Dit verklaart mede waarom er niet veel gegevens beschikbaar zijn over percepties en voorkeuren van burgers over de verhouding tussen de machten. Beschikbare vragen tasten op een indirecte manier de voorkeuren over vrijheden of beperkingen van de instituties af. Daarbij kunnen we er niet van uitgaan dat de respondenten de precieze argumenten voor de bestaande machtsbalans overzien, noch de consequenties van wijzigingen voor democratie of rechtsstaat. Ook kunnen we er niet van uitgaan dat zij hetzelfde zouden antwoorden als deze consequenties in hun volle omvang zouden zijn toegelicht.

Gewenste balans tussen regering en parlement

Het SCP verkende de gewenste balans tussen regering en parlement eenmalig met een survey in de periode 2019-2022. Er werd gevraagd naar de wenselijkheid van het gegeven dat de regering afhankelijk is van het parlement voor haar besluitvorming. Een grote meerderheid van bijna 90% was het eens met de stelling dat het goed is dat de regering toestemming nodig heeft van de Eerste en Tweede Kamer om wetten te wijzigen, ook al duurt het hierdoor langer om iets voor elkaar te krijgen. Slechts 3% was het hiermee oneens (CV'19/'22). We weten dat mensen het probleemoplossend vermogen van de overheid van zwaarwegend belang vinden (Van Noije et al. 2023a), en dat daadkracht op gespannen voet kan staan met de democratische vereiste van responsief beleid (Diamond 1990; Wille 2022). Het belang van daadkracht werd bevestigd toen in dezelfde survey een kwart van de Nederlanders aangaf het bestuur van het land wel over te willen laten aan enkele krachtige leiders (CV'19/'22; zie paragraaf 2.1). In ander onderzoek was dat een kleine derde, waarbij parlement en verkiezingen expliciet terzijde mochten worden geschoven (EVS/WVS'22). Dat zijn heel wat meer mensen dan de 3% die de regering hier vrij spel zouden willen geven.

Deze neiging van een aanzienlijke minderheid om de grip van het parlement op de regering toch wat lossier te wensen, vond ook Van Wonderen (2022) in antwoord op een aantal dilemma's. Zo gaf 35% in 2021 er de voorkeur aan dat een regering het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen mag inperken, om grote problemen in het land sneller en daadkrachtiger aan te kunnen pakken. 65% koos ervoor dat dit niet mag, zelfs als het langer duurt om problemen in het land aan te pakken. In hetzelfde onderzoek gaf 83% aan het (heel) belangrijk te vinden dat oppositiepartijen vrij zijn om de regering te bekritisieren. Er is dus een groep die het een los ziet van het ander, en vindt dat het vrijstaat om kritiek te leveren, maar dat de regering daar vervolgens niet veel mee hoeft. Iets minder mensen, maar nog altijd 20%, gaven er de voorkeur aan dat de regering het parlement (Tweede Kamer) mag negeren, als het parlement de regering tegenwerkt in het maken en uitvoeren van beleid. 80% koos ervoor dat dit niet mag, zelfs als het parlement de regering tegenwerkt. Bij beide stellingen kozen in 2021 iets meer mensen in het voordeel van parlementaire controle dan in 2019.

Hoe kunnen we het verschil rijmen tussen die kleine 3% die niet vindt dat de regering toestemming van het parlement nodig heeft voor wetswijzigingen, en die veel grotere 20% tot 35% die vindt dat de regering het parlement desgewenst op een zijspoor mag zetten? In de paragrafen 2.1 en 2.2 constateerden we in navolging van Van Wonderen (2022) dat mensen antwoorden kunnen geven die strijdig zijn of lijken. Ze kunnen het ene moment bereid zijn democratische principes overboord te zetten voor een sterke leider, maar het andere moment de democratische teugels willen aanhalen.

Hier speelt, zoals gezegd, de complexiteit van het onderwerp mee. Daardoor doorzien mogelijk veel mensen de achterliggende bedoeling en strekking van de vraag mogelijk niet ten volle en schatten ze de aangereikte afweging mogelijk niet op de bedoelde waarde. Hieraan gerelateerd ligt echter een deel van de verklaring waarschijnlijk ook bij de precieze vraagformulering.

De formulering maakt sommige aspecten van de vraag, waar bepaalde waarden achter schuilgaan, immers meer saillant dan andere. Staat de democratische controle centraal in de vraag en de probleemoplossing in de bijzin, dan zullen mensen minder snel geneigd zijn het daarmee oneens te zijn, en neemt het gewicht in afweging daarvan waarschijnlijk toe. Staat daadkrachtige probleemoplossing centraal in de vraagstelling en de democratische controle in de bijzin, dan wordt dat een voorstelbaarder of aantrekkelijker scenario, en neemt het gewicht in de afweging daarvan waarschijnlijk toe. In de besproken voorbeelden klinkt het passeren van het parlement bij een wetswijziging mogelijk ook veel ingrijpender dan het passeren van partijen in het parlement die maar mee blijven praten en dwarsliggen, terwijl de achterliggende vraag van de onderzoekers nagenoeg op hetzelfde neerkomt.

Dit is allemaal speculatie over hoe mensen deze vragen geïnterpreteerd zouden kunnen hebben. Feit is dat steeds een stevige meerderheid zich uitspreekt voor parlementaire controle op de regering. Een minderheid is niet eenduidig in haar wens voor meer of minder parlementaire controle. Hieruit trekken we de voorzichtige conclusie dat het huidige parlementaire systeem voor deze groep niet onaantastbaar is. Deze groep lijkt grote waarde te hechten aan besluitvaardigheid en voortvarendheid van politiek en bestuur. Dat sluit sterke democratische mechanismen van vertegenwoordiging, medezeggenschap en controle niet uit. Eerder lijkt dit een oproep aan de politiek en in het bijzonder aan de volksvertegenwoordigers om daarbij constructief en doortastend te werk te gaan. Geen fundamentele verandering van het huidige systeem, hooguit kleine aanpassingen, maar vooral een betere uitvoering. Dat is in lijn met de conclusies in paragraaf 2.1 over de *attentive democracy*, waarin burgers zich graag laten vertegenwoordigen door responsieve, rechtvaardige en bekwame politici.

Gewenste balans tussen bestuur en rechtspraak

De rechter is voor burgers doorgaans een duidelijke figuur met een duidelijke eigen functie in onze democratische rechtsstaat. De totstandkoming van rechterlijkere uitspraken – op basis van de Nederlandse wet of internationale verdragen en de interpretatie die de zittende rechter(s) daaraan in specifieke omstandigheden geeft – zal niet altijd even duidelijk zijn. Met het onafhankelijke en bindende karakter van uitspraken van de rechter als ambt boven die partijen, zijn de meeste mensen echter wel bekend. Al was het alleen maar door het herhaalde gezegde van een tv-rechter: ‘Dit is mijn uitspraak, en daar zult u het mee moeten doen’. Niet alleen burgers, maar juist ook het bestuur heeft zich hiernaar te voegen. Zo kan de rechter burgers beschermen tegen een overheid die zich bevoegdheden toe-eigent die haar niet door de wet gegeven zijn (legaliteitsbeginsel). Maar in hoeverre staan mensen achter deze macht en onafhankelijkheid van de rechter? Het SCP vroeg in 2019 eenmalig naar het gegeven dat de rechtspraak, weliswaar gehouden aan door de regering en parlement overeengekomen wetgeving, haar vonnissen zonder verdere politieke bemoeienis velt. De politieke onafhankelijkheid van de rechter werd als een groot goed gezien. 87% van de Nederlanders was het eens met de stelling dat politici zich niet moeten uitlaten over rechtszaken waarover de rechter nog moet oordelen; 5% was het hier niet mee eens.

Veruit de meeste mensen willen rechtspraak dus zonder politieke bemoeienis veiligstellen. Dit hangt mogelijk ook samen met het sterke vertrouwen dat Nederlanders van oudsher en nog steeds in de rechter hebben, zeker vergeleken met het vertrouwen in politieke instituties (zie figuur 3.2). Een groot deel van de Nederlanders, ruim 70%, denkt dat iedereen erop kan rekenen dat de rechter hun zaak onbeoordeeld zal behandelen. Dat verklaart mogelijk mede waarom de rechter volgens hen geen bijsturing nodig heeft, in ieder geval geen politieke. Het verschil tussen opleidingsgroepen is hier overigens wel groot (CV'19/'22).¹²

Er is iets meer verdeeldheid over de omgekeerde machtsrelatie: het bindende karakter van rechterlijke uitspraken. Geplaatst voor de keuze gaf 21% er in 2021 de voorkeur aan dat de regering uitspraken van rechters mag negeren als deze uitspraken het beleid van de regering hinderen. 79% gaf er de voorkeur aan dat de regering uitspraken van rechters toch moet gehoorzamen, zelfs als deze uitspraken het beleid van de regering hinderen (Van Wonderen 2022).

Onze gegevens schijnen maar beperkt licht op de vraag of rechters zich volgens burgers al te veel in politieke aangelegenheden mengen, vanuit een vrees dat Nederland door rechters geregeerd zou worden (dikastocratie). Het beperkte beeld dat we hebben, geeft geen aanleiding te denken dat burgers hierover ongerust zijn. Volgens de genoemde cijfers heeft de regering zich volgens een duidelijke meerderheid gewoon te voegen naar rechterlijke uitspraken. Dat stemt grosso modo overeen met de bevinding van een focusgroepstudie (Dekker en Den Ridder 2018), waarin twee groepen mensen zijn gevraagd om hun voorkeur uit te spreken voor het primaat van de politiek of voor constitutionele toetsing.¹³ Dit bleek een te ingewikkeld gespreksonderwerp, waardoor de tegenstelling al gauw werd vereenvoudigd tot de vraag of je meer vertrouwen hebt in rechters of in politici. Deze afweging valt uit in het voordeel van rechters, onder andere vanwege de onafhankelijkheid die hiervoor ook al als overtuigende kwaliteit van rechters naar voren kwam. Ze hanteren volgens mensen objectievere maatstaven en laten zich dan ook minder beïnvloeden door de waan van de dag. In beide groepen laat een enkeling het primaat van politici wel zwaarder wegen, voor de een vanwege hun democratische mandaat (Winninghoff en Bruins 2017: 59-60, voor Dekker en Den Ridder 2018), voor de ander omdat het belang van een scheiding der machten daarmee het meest gediend lijkt (Ter Berg en Schothorst 2017: 38, voor Dekker en Den Ridder 2018).

Mede vanuit het parlement werd een aantal jaren geleden kritiek geuit op uitspraken van de rechter, omdat deze het politieke primaat zouden ondergraven. Een beperkt aantal stevige rechterlijke uitspraken werd daarbij steeds aangehaald: over de kinderen van Syriëgangers, over de Urgendazaak en over het stikstofbeleid van de regering. Partijen die de macht van de rechter zelfs nog wat wilden versterken door invoering van constitutionele toetsing, stonden in de Kamer lijnrecht tegenover partijen die vonden dat de rechter politiek bedrijft door de uitvoerende macht op deze zaken terug te fluiten. Rechtsgeleerden weten zorgvuldig te beargumenteren waarom de rechter in al deze uitspraken binnen zijn boekje bleef en juist deed wat burgers van de rechtspraak mogen verwachten: mensenrechten beschermen (Malsch 2020; Oomen 2020). Er zijn ook rechtsgeleerden die vinden dat de rechter zich inderdaad een te ruime interpretatie van het recht heeft gepermitteerd (bv. Elzinga 2020) of in het algemeen vaker tot een ruime interpretatie gedwongen wordt (bv. De Poorter 2014).

¹² Het verschil tussen opleidingsgroepen is hier groot, oplopend van 57% onder mensen met alleen een basisonderwijs, vmbo- of mbo-1-diploma, 71% van mensen met een mbo-, havo- of vwo-diploma en 81% onder mensen met een hbo- of wo-diploma (CV'19/'22).

¹³ De focusgroepen kregen de volgende alternatieven gepresenteerd: 'Rechters mogen wetten niet toetsen aan de Grondwet. Gekozen politici bepalen of een wet in strijd is met de Grondwet. De politiek heeft dus het laatste woord.' versus 'Rechters mogen wetten wel toetsen aan de Grondwet. Als gekozen politici een wet aannemen die mogelijk strijdig is met de Grondwet, kan aan rechters worden gevraagd daarover een uitspraak te doen. Rechters hebben in dat geval het laatste woord.' (Dekker en Den Ridder 2018).

De zorgen over de politieke invloed van rechters zijn vermoedelijk vooral voer voor politieke en wetenschappelijke discussie. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat deze vrees ook sterk onder burgers leeft, mogelijk mede vanwege beperkt onderzoek hiernaar. Dat geldt voor de bevolking als geheel en voor de verhouding tussen rechtspraak en politiek in het algemeen. Maar het laat onverlet dat de achterban van PVV-partijleider Wilders wel degelijk onrecht ervoer en uitte toen de rechter Wilders veroordeelde voor groepsbelediging en het aanzetten tot discriminatie. Dat werd door hen gezien als een politiek proces, mede door Wilders zo gepresenteerd, waarin de rechter hun recht op meningsuiting selectief zou inperken. Niet alleen profiteerde de PVV hier electoraal van, ook daalde het vertrouwen in zowel de politiek als het rechtssysteem onder deze groep (Dekker en Van Spanje 2022).

Rechterlijkere uitspraken zijn in eerste instantie bindend omdat de wet, die zij moeten toepassen, bindend is. Vergeleken met rechterlijke uitspraken is de verdeeldheid van mensen nog wat groter over de mate waarin *de wet* bindend zou moeten zijn. In 2021 zouden regeringen volgens 37% van de mensen moeten doen wat de meeste mensen willen, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan. 63% vond dat regeringen zich aan de wet moeten houden, ook al wil de meerderheid van de Nederlanders dat ze dat niet doen (Van Wonderen 2022).

Riante meerderheden willen dus niets afdoen aan het belang van rechtsbescherming, en deze meerderheden waren in 2021 ook toegenomen ten opzichte van 2019 (Van Wonderen 2022). Toch wedijvert het belang van rechtsbescherming voor sommigen met de wens tot daadkrachtig bestuur, zeker als dat bestuur de wil van de meerderheid uitvoert. Daadkrachtige probleemoplossing en democratische responsiviteit blijken terugkerende en zwaarwegende thema's in de publieke opinie. Voor sommigen zo zwaarwegend, dat parlementaire en rechterlijke controle eraan ondergeschikt zouden moeten zijn. Toch ontkomen we er ook hier niet aan een relativering te plaatsen vanwege de complexiteit van het thema en de sturing die onvermijdelijk van vraagformuleringen uitgaat. Wat de complexiteit betreft, moeten we ons bijvoorbeeld de vraag stellen of het voor mensen wel zo duidelijk is dat de wet bindend is, juist omdat dit de belangrijkste democratische legitimering voor beleid biedt. De wet is het levende product van het democratische proces in onze representatieve democratie, en komt daarom in theorie tegemoet aan de wensen van de meerderheid, zonder de rechten van de minderheid uit het oog te verliezen. Al hoeft dit in de praktijk niet altijd zo te zijn, zoals de Ostrogorski-paradox¹⁴ problematiseert (zie ook Remkes et al. 2018). De vraagstelling is daarom weliswaar zinvol, maar in de beantwoording kan een beperkt idee van de wet zijn meegewogen. Wat betreft de vraagformuleringen bestaat de kans dat de gehinderde partij die in de hoofdzin centraal wordt gesteld, namelijk ofwel de rechter gehinderd door politieke bemoeienis, ofwel de regering gehinderd door de rechter of door de wet, op meer bijval kan rekening dan op basis van een neutrale waardenafweging het geval zou zijn.

We concluderen dat mensen het gezag van de rechter in ruime meerderheid niet ter discussie stellen. Een mogelijk aandachtspunt is dat de democratische kwaliteit van de wetten waarop de rechter zich baseert, daarvoor boven twijfel verheven moet zijn.

¹⁴ De Ostrogorski-paradox beschrijft de mogelijkheid dat een meerderheid van de kiezers het oneens is met elk besluit van de gekozen meerderheidscoalitie, ook al zou elke kiezer hebben gestemd op een politieke partij waarmee hij een meerderheid van de standpunten deelt (Rae en Daudt 1976). Dat komt doordat kiezers stemmen op een beleidspakket (bv. partijprogramma) in plaats van op afzonderlijke beleidsvoorstellen. Er kan dan altijd een parlementaire meerderheid ontstaan die tot besluiten komt die niet overeenkomen met de standpunten van de meerderheid van de kiezers (Van der Brug en Van der Meer 2017).

3 Oordelen over en vertrouwen in de democratische rechtsstaat

In het vorige hoofdstuk zagen we dat een grote meerderheid van de mensen waarde hecht aan de democratie als bestuurlijk principe, en ook graag in een democratie wil leven, al zagen we ook signalen van ontvankelijkheid voor minder democratische systemen, zoals sterke leiders of experts. We bespraken dat dit in de literatuur vooral is toegeschreven aan het feit dat burgers de huidige representatieve democratie te weinig responsief en slagvaardig vinden (Coffé en Michels 2014; Hibbing en Theiss-Morse 2002; Den Ridder et al. 2021b; Werner 2020). In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre deze negatieve evaluaties inderdaad van toepassing zijn op de huidige stemming onder de Nederlandse bevolking. We bespreken de percepties van en oordelen over het feitelijke functioneren van de democratie en van enkele van haar belangrijkste instituties: de regering, het parlement en de rechtspraak.

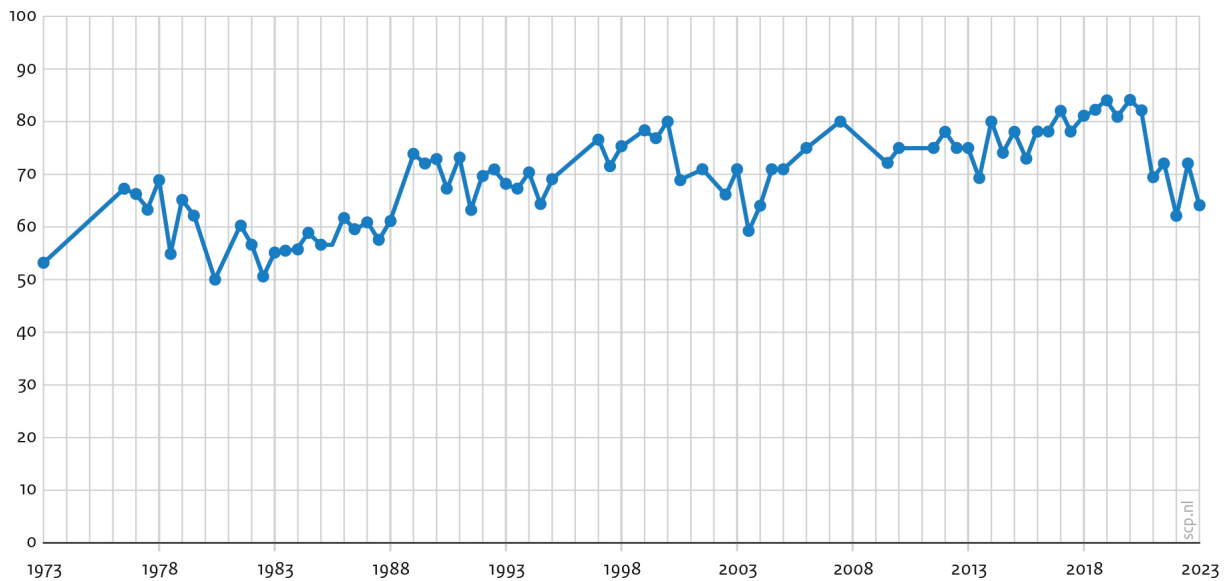
3.1 Oordelen over de democratie

Tevredenheid over functioneren van de democratie recent gedaald

Tot voor kort was steeds een behoorlijke meerderheid van tussen de 70% en ruim 80% van de Nederlanders tevreden over het functioneren van de Nederlandse democratie, zo weten we op basis van de Eurobarometer (figuur 3.1). Deze meerderheid slonk vanaf het voorjaar van 2021 tot 62% in het voorjaar van 2022 en 64% in juni 2023. Dat is aanmerkelijk lager dan in de periode 2005-2020, vooral vergeleken met de recente periode 2015-2020.¹⁵ Ook in 2004 zagen een vergelijkbaar laag niveau, wat (ook) toen samenhang met een langdurige dip in het vertrouwen in de politiek na een instabiele politieke periode na de opkomst van de LPF (zie ook Bovens en Wille 2008: 284; Schyns en Van der Meer 2009: 82). In de meeste andere EU-landen is geen daling zichtbaar van het aandeel mensen dat tevreden is over de democratie. Dat betekent niet alleen dat Nederland is gezakt uit de top van meest tevreden EU-landen (Miltenburg et al. 2022: 35), maar ook dat de verklaring voor deze daling in de Nederlandse context gezocht moet worden (Den Ridder et al. 2022: 25).

¹⁵ Ook in de European Social Survey zijn cijfers over de tevredenheid over het functioneren van de democratie in Nederland beschikbaar, gemeten op een schaal van 1 t/m 10. In 2020 was 68% voldoende tevreden (6 of hoger), van wie 23% erg tevreden was (8 of meer). Dat is iets lager dan het aandeel van 73% dat in 2012 aangaf voldoende tevreden te zijn (ook toen was 23% erg tevreden). De meting vond plaats in het najaar van 2020, dus kort voor het moment dat de daling volgens de Eurobarometer inzette. Ook in het NKO van 2021 is de tevredenheid over de democratie lager dan in voorgaande jaren, maar die uitkomst zou mede het gevolg kunnen zijn van veranderingen in de opzet van het onderzoek.

Figuur 3.1 Aandeel dat tevreden is met het functioneren van de Nederlandse democratie, bevolking van 15 jaar en ouder, 1973-juni 2023 (in procenten)^a



a Vraagstelling: 'Bent u over het algemeen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie in Nederland werkt?' Weergegeven is het aandeel dat zeer of tamelijk tevreden is.

Bron: EC (Eurobarometer '73-'23, data-annex)

Om een idee te krijgen van de mogelijke oorzaken van de recente daling, vroegen we mensen in de winter van 2021/'22 om in hun eigen woorden aan te geven waarom ze (on)tevreden zijn over de Nederlandse democratie. Samengevat blijkt hun onvrede vooral veroorzaakt door de praktische invulling die dagelijks aan de democratie wordt gegeven: de politiek. Mensen geven vooral aan dat politici te weinig luisteren, te weinig leren van fouten en te weinig eerlijk zijn. Daarnaast is een veelgehoorde klacht over het functioneren van het systeem dat er te veel partijen zijn, waardoor Kamerleden te veel met het politieke spel en zichzelf bezig zijn, er te lang wordt gepraat, ten koste van constructieve besluitvorming en met kleurloze compromissen tot gevolg (Den Ridder et al. 2022: 37 e.v.). Deze klachten waren er ook in 2015 al (vgl. Den Ridder en Dekker 2015), maar het verschil is dat deze nu door een bredere groep Nederlanders worden gedeeld. Als redenen voor tevredenheid over de Nederlandse democratie noemen mensen het stemrecht en de vrijheid van meningsuiting, twee meer principiële rechten van de democratische rechtsstaat.

Breed legitimiteit toegekend aan de wet van de democratische rechtsstaat

Dalende tevredenheid en vertrouwen geven vooral reden tot zorg als dit betekent dat minder legitimiteit wordt toegekend aan de democratie en de overheid, en het niet alleen maar een teken is van tijdelijke onvrede onder gezond kritische burgers (Decreus 2011; Lenard 2008). Als mensen de democratie en haar autoriteiten legitiem vinden, aanvaarden zij hun machtsuitoefening vrijwillig en op morele gronden, omdat ze deze machtsuitoefening gerechtvaardigd vinden vanuit het algemeen belang. Daarbij doet dan niet ter zake of dit in hun eigen voordeel uitpakt, en ook niet of ze he ermee eens zijn (Beetham en Lord 1998; Dahl 1982; Weber 1978). De morele grondslag van deze gezagsaanvaarding doet ertoe, omdat het de kans vergroot dat mensen als constructieve burgers aan de democratische rechtsstaat deelnemen (Andeweg 2014; Gilley, 2006; Tyler 2000). Draagvlak dat alleen uit instrumentele overwegingen voortkomt, uit eigenbelang, verdwijnt zodra het particuliere belang niet meer wordt gediend. Steun vanuit instrumentele overwegingen maakt de bereidheid tot

inwilliging van beleid wispelturiger dan steun vanuit stabielere morele overwegingen. De stabiliteit van de democratische rechtsstaat staat of valt dan ook met de legitimiteit die burgers eraan toekennen (Habermas 1975; Thomassen et al. 2017).

Wijst de recente daling van de tevredenheid over het functioneren van de democratie er ook op dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat onder druk staat? Dat zou tot uiting moeten komen in de bereidheid van mensen om zich aan de spelregels van het systeem te houden. Een grove, maar fundamentele indicatie daarvoor is het belang dat mensen hechten aan het naleven van wetten. In een SCP-survey onder respondenten van het LISS-panel in augustus 2022 gaf bijna driekwart van de ondervraagden aan dat burgers zich *áltijd* aan de wet horen te houden. Volgens ruim een kwart zijn er omstandigheden waarin mensen hun geweten mogen volgen, ook als dat betekent dat zij de wet overtreden (Van Noije et al. 2023a). Hierin zien we weinig verschillen naar achtergrondkenmerken van mensen, zoals opleiding, leeftijd of sekse. 65-plussers vinden iets minder vaak dat er zulke omstandigheden zijn dan 35- tot 55-jarigen. Wel vinden mensen die bij de verkiezingen van 2021 op BBB, FVD, JA21 of PVV hebben gestemd, veel vaker dan alle andere (niet-)stemmers dat er omstandigheden zijn waarin je je niet aan de wet hoeft te houden (Van Noije et al. 2023a).

We mogen hieruit echter zeker niet de conclusie trekken dat een kwart van de ondervraagden de democratie en haar wetten dus illegitiem vindt. Want uit de voorbeelden van dergelijke omstandigheden die zij ter toelichting gaven, bleek in bijna de helft sprake van een situatie waarbij iemand in levensnood is. Het gaat dan het vaakst om de noodzaak tot eigenrichting uit zelfverdediging of ter bescherming van mogelijke slachtoffers. Deze reden wordt gevolgd door het overtreden van verkeersregels voor het redden van levens, aangevuld met rechtvaardigingen van stelen of frauderen bij ernstige armoede en honger, zeker als het kinderen betreft. Ten slotte gaat het om voorbeelden van schrijnende medisch-ethische kwesties, meestal euthanasie. In deze antwoorden wijst weinig erop dat mensen de wet of de democratie geen legitimiteit toekennen. Daarbij biedt de wet zelf al rechtvaardiging voor uitzonderingsgevallen, maar dat is mensen mogelijk niet of beperkt bekend. Ongeveer twee vijfde van de voorbeelden raakten wel aan legitimiteit, maar gingen over een heel specifieke wet of over hypothetische situaties. Deze argumenten kunnen worden samengevat als geaccepteerde burgerlijke ongehoorzaamheid om op te komen voor (verdruchte) rechten (zoals de boerenprotesten of in een toekomstige dictatuur), om evident onrechtvaardige, maar ook onwerkbare regels zonder realiteitszin (*'computer says no'*) naast je neer te leggen. Af en toe werd benadrukt dat grenzen mogen worden opgezocht, maar dat geweld ontoelaatbaar is. Het genoemde verzet in de voorbeelden was dan ook lang niet altijd in strijd met de wet.

Uit deze voorbeelden blijkt hoe mensen een wet soms ongerechtvaardigd en daardoor illegitiem vinden, maar er spreekt geen afwijzing van de wet of de democratische rechtsstaat in algemenere zin uit. Die afwijzing spreekt al sterker uit de antwoorden waarin de regering of de overheid slechte intenties wordt verweten. In ongeveer 5% van de antwoorden wordt gesteld dat mensen zich niets hoeven aan te trekken van een overheid die zich ook niets van burgers aantrekt. Deze mensen redeneren dat de overheid zich niet aan afspraken houdt, wanbeleid maakt en de regels zelf ook aan haar laars lapt, dus waarom zouden burgers niet hetzelfde doen? Tel daarbij 1% van de antwoorden op waaruit de mening blijkt dat mensen sowieso moeten doen wat hun goeddukt of waar ze zin in hebben, ongeacht ontevredenheid over de overheid. In nog eens 3% van de antwoorden worden God en de Bijbel boven de wet gesteld.

In totaal wijst een kleine 10% van de 775 gegeven antwoorden erop dat de democratische wet niet vanzelfsprekend als legitiem wordt aanvaard. Dat komt neer op zo'n 2% van het totale aantal ondervraagden (n = 3122). De overgrote meerderheid vindt het dus belangrijk om je altijd aan de wet te houden, of maakt hiervoor uitzonderingen om redenen, vooral levensnood, die niet te maken hebben met de afwijzing van de democratie of van het bestuur. Deze meerderheid aanvaardt de wet in principe als democratisch ordeningsinstrument van onze samenleving, wat erop wijst dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat voor Nederlandse burgers momenteel niet in het geding is, ondanks ontevredenheid over haar functioneren. Bij dit type enquêteonderzoek moeten we ons wel altijd bedenken dat juist de mensen die de democratie of de overheid afwijzen ook veel minder geneigd zijn eraan deel te nemen, waardoor het probleem waarschijnlijk iets wordt onderschat en het moeilijk is op deze manier een goed beeld van deze (kleine) groep te krijgen.

Evaluaties van enkele democratische kernwaarden

Voor inzicht in mogelijke redenen voor de (gedaalde) tevredenheid over de democratie, staan we ook stil bij wat burgers grote kwaliteiten en tekortkomingen vinden van de Nederlandse democratie. Het zou logisch zijn te veronderstellen dat naarmate burgers een principe belangrijker vinden voor de democratie, hun oordeel over de mate waarin aan dit principe in praktijk wordt gebracht, sterker meeweegt in hun tevredenheid over de democratie als geheel, en vice versa. Daarom gaan we in deze paragraaf na hoe goed of slecht mensen de toepassing van twaalf principes evalueren (tabel 3.1). In combinatie met het belang dat ze aan dezelfde principes hechten (tabel 2.1), leidt dit tot verwachtingen over de belangrijkste aanjagende en remmende factoren van het huidige vertrouwen in de democratie.

Eind 2021/begin 2022 waren de meeste mensen erg positief over de vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen zoals die in Nederland worden gehouden (tabel 3.1). Met twee derde waren ook veel mensen positief over de vrijheid van media in Nederland om de regering te bekritisieren. Aan deze twee democratische principes werd ook grote waarde gehecht (tabel 2.1). Het aandeel mensen dat er groot belang aan hechtte was weliswaar iets kleiner dan het aandeel mensen dat vond dat Nederland goed aan deze criteria voldoet, maar dit verschil is veel kleiner dan bij andere criteria. We verwachten daarom dat deze criteria positief bijdragen aan de waardering van de Nederlandse democratie.

Voor de volgende twee criteria waaraan groot belang werd gehecht is dit minder het geval, namelijk de gelijke behandeling door rechtbanken en zeker voor de bescherming van de rechten van minderheden. Veel minder mensen vonden dat Nederland in sterke mate aan deze criteria voldeed; rond een vijfde vond dat Nederland er onvoldoende aan voldoet. Omdat dit voor maar liefst negen respectievelijk acht op de tien mensen belangrijke waarden voor de democratie waren, schiet Nederland voor relatief veel mensen tekort bij de verwachting. Dat geldt nog sterker voor de bescherming tegen armoede, het criterium dat de grootste discrepantie liet zien tussen het hoge aandeel mensen dat het erg belangrijk vindt (74%) en het ronduit lage aandeel mensen dat vindt dat de Nederlandse regering dit zeker doet. Daarmee verwachten we dat dit criterium een negatief stempel drukt op de waardering voor de Nederlandse democratie.

De minste mensen waren het eens met de stelling dat de opvattingen van gewone mensen in Nederland zwaarder wegen dan die van de politieke elite; twee derde vond zelfs dat dat onvoldoende of niet het geval was. Een zeer kritisch oordeel over de Nederlandse democratie, dat toch ook gerelativeerd kan worden door het feit dat een minderheid van 39% aangaf daar ook grote waarde aan te hechten. Iets soortgelijks geldt voor de matige oordelen over de onstopbaarheid van de

volkswil in Nederland, over de mogelijkheid om als bevolking via een referendum de laatste stem te hebben en de mate waarin cruciale beslissing door de nationale regering worden genomen en niet door de EU. Enerzijds waren er niet veel mensen die vonden dat Nederland hier overtuigend aan tegemoetkomt, maar anderzijds gaven ook relatief weinig mensen aan dit al te belangrijk te vinden.

Tabel 3.1 Oordelen over het functioneren van de democratie, Nederlandse en EU-bevolking van 15 jaar en ouder, 2012 en 2021/22 (in procenten)^a

	erg belangrijk ^b		erg van toepassing ^c		onvoldoende van toepassing ^d	
	2021/22	2021/22	2012	EU'22	2021/22	2012
Nationale verkiezingen in Nederland zijn vrij en eerlijk.	88,0	71,5	73,6	49,5	10,1	7,4
De media in Nederland hebben de vrijheid om de regering te bekritisieren.	76,5	65,8	67,4	41,9	11,6	9,5
De rechtbanken in Nederland behandelen iedereen op een gelijke manier.	90,4	50,7	43,4	26,1	18,8	27,8
De rechten van minderheden in Nederland worden beschermd.	79,7	36,1	36,9	35,0	21,5	20,0
Verskillende politieke partijen in Nederland bieden duidelijke alternatieven aan ten opzichte van elkaar.	67,6	32,0	27,8	22,9	22,7	24,7
Cruciale beslissingen in Nederland worden genomen door de nationale regering in plaats van door de Europese Unie.	45,5	26,4	x	24,0	28,1	x
Regeringspartijen in Nederland worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren.	62,0	23,5	40,4	23,1	42,6	23,0
De bevolking in Nederland heeft het laatste woord over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum.	45,9	16,9	16,4	21,5	55,7	54,4
De regering in Nederland beschermt alle burgers tegen armoede.	74,1	15,9	19,0	13,8	51,4	44,1
In Nederland kan de wil van het volk niet worden tegengehouden.	41,7	14,7	x	16,3	51,1	x
De regering in Nederland neemt maatregelen om inkomensverschillen te verminderen.	55,8	10,4	12,7	11,8	51,0	43,5
In Nederland wegen de opvattingen van gewone mensen zwaarder dan de opvattingen van de politieke elite.	38,7	6,0	x	9,5	66,4	x

x = De vraag is niet gesteld in 2012.

a Vraagstelling: 'Nu volgen een aantal vragen over dezelfde onderwerpen, maar deze keer over hoe u vindt dat de democratie werkt in Nederland vandaag de dag. Nogmaals, er zijn geen juiste of foute antwoorden, u mag dus gewoon zeggen wat u denkt. In hoeverre vindt u dat de volgende uitspraken van toepassing zijn in Nederland?'

b Ter vergelijking overgenomen van tabel 2.1.

c Erg van toepassing: aandelen met scores 8, 9 of 10 op een 11-puntschaal van helemaal niet van toepassing tot uiterst van toepassing. Deze scores tellen samen met scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

d Onvoldoende van toepassing: aandelen met scores 0 t/m 5 op een 11-puntschaal van helemaal niet van toepassing tot uiterst van toepassing. Deze scores tellen samen met scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

Bron: ESS (ESS'12) en ESS (ESS'20/22); SCP-bewerking

Mate waarin opvattingen van gewone mensen meetellen relatief zwaarwegend voor tevredenheid democratie

Om te zien in hoeverre de geformuleerde verwachtingen over het belang van deze evaluaties voor de tevredenheid hout snijden, keken we naar de samenhang tussen de oordelen over deze criteria enerzijds en de tevredenheid over de democratie anderzijds. De oordelen over de verschillende criteria hangen ook onderling samen. Daarom controleren we daarvoor in een gezamenlijk model (zie tabel C.1 in bijlage C), zodat duidelijk wordt welke van de criteria het sterkst samenhangen met de tevredenheid over de Nederlandse democratie. Daaruit blijkt, volgens verwachting, dat de mate waarin er in Nederland vrije en eerlijke verkiezingen zijn en de mate waarin rechtbanken mensen gelijk behandelen het meest doorslaggevend zijn.

Over de vrije en eerlijke verkiezingen oordeelden mensen relatief positief, wat de tevredenheid dan ook positief zal hebben beïnvloed. Het oordeel over de gelijke behandeling door rechtbanken liet te wensen over, maar is ook eerder positief dan onvoldoende. De verrassende derde, op basis van de relatief beperkte waarde die eraan werd gehecht, is de mate waarin de opvattingen van het volk volgens mensen voorrang krijgen boven die van de politieke elite. Hierover oordeelden mensen zeer kritisch, waardoor dit criterium de tevredenheid over de democratie sterk negatief zal hebben beïnvloed. Het feit dat dit oordeel relatief sterk meeweegt, terwijl mensen het relatief onbelangrijk vinden voor een democratie, kan mogelijk worden verklaard doordat de tevredenheid over de democratie niet alleen wordt gevormd op basis van wat men in principe van democratisch belang vindt, maar ook een evaluatie is van de zittende politiek (Den Ridder en Dekker 2015). Deze stelling over de politieke elite raakt sterk aan de actuele politieke onvrede.

Bij twee belangrijke pijlers van de democratie staan we hierna wat langer stil vanwege beschikbaar aanvullend onderzoek. In paragraaf 3.2 komen criteria die het directe functioneren van regering, parlement of rechtspraak betreffen, nader aan de orde.

Veel vertrouwen in eerlijke verkiezingen

Stemrecht wordt relatief vaak door mensen zelf genoemd als positieve kwaliteit van de Nederlandse democratie. De veronderstelling daarbij is dat het uitbrengen van je stem dan ook leidt tot een eerlijke verkiezingsuitkomst. In 2020 gaf 72% van de ondervraagde Nederlanders aan dat er in Nederland zeker sprake is van vrije en eerlijke nationale verkiezingen. Volgens 10% was daar onvoldoende sprake van (zie tabel 3.1). Ten opzichte van het EU-gemiddelde waren Nederlanders erg positief, maar in 2012 werd er iets nog iets positiever geoordeeld. De ESS-meting vond plaats na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021, die waarschijnlijk nog goed in het geheugen lagen. Het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 (NKO) geeft wel een idee van de kritische overwegingen die rond deze Tweede Kamerverkiezingen speelden en kunnen hebben bijgedragen aan de daling ten opzichte van 2012. In het NKO2021 gaf 79% van de ondervraagden aan dat de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 volgens hen eerlijk waren verlopen; volgens bijna 10% was dit niet het geval.¹⁶ Daarmee was er iets minder vertrouwen in het eerlijke verloop dan bij de verkiezingen van 2017, toen 86% vond dat ze eerlijk waren verlopen, en 5% vond van niet (Van Ham 2021). Er golden ook atypische omstandigheden tijdens de verkiezingen van 2021, die dit verschil mede kunnen verklaren. Zo kon er door de coronapandemie op drie dagen in plaats van een dag worden gestemd, en werd briefstemmen voor kiesgerechtigden vanaf 70 jaar mogelijk gemaakt. Er was discussie over het briefstemmen, doordat ouderen de instructies niet altijd correct hadden opgevolgd en de procedure daardoor gaandeweg coulanter werd gemaakt. Deze discussie werd mogelijk versterkt door beschuldigingen van verkiezingsfraude met briefstemmen in de Verenigde Staten.

De verkeerde verwerking van briefstemmen (verkeerd uitgebrachte briefstemmen onterecht meegeteld, of juist onterecht afgekeurd) bleek inderdaad een eerste belangrijke reden voor mensen die weinig vertrouwen hadden uitgesproken in de gang van zaken. Het vertrouwen in traditioneel stemmen in een stembokje op een stembureau was met 89% dan ook flink hoger. Een tweede en belangrijker reden bleek echter ongeloof over de verkiezingsuitkomst. Hoe is het mogelijk dat juist de partijen hebben gewonnen die verantwoordelijk waren voor de problemen en affaires van de afgelopen regeerperiode (VVD en D66)? Hoe is het mogelijk dat juist deze partijen hebben

¹⁶ Antwoordencategorieën 1 en 2 op een 5-puntsschaal van 'eerlijk' tot 'oneerlijk'.

gewonnen, terwijl mensen zelf niemand kennen die op deze partijen heeft gestemd?¹⁷ Als derde reden werden zorgen over het correct tellen van de stemmen regelmatig genoemd, onder meer vanwege de vroege uitslag voordat alles geteld was, en het grote verschil tussen de exitpolls en de uitslag, wat volgens sommigen op fraude wees (Van Ham 2021).

Het vertrouwen op een eerlijk verkiezingsverloop in 2021 hangt sterk samen met leeftijd en opleiding (Van Ham 2021). Onder ouderen vertrouwden de meeste mensen hierop (91% van de 70-plussers) en dit nam af tot 67% van de 18-24-jarigen. Onder mensen met een hbo- of wo-diploma was dat 89%, onder mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma was dat 70%. De grootste breuklijn loopt tussen verschillende politieke voorkeuren. Kiezers van (oude en nieuwe) regeringspartijen en van PvdA, GL en Volt geloofden het sterkst in een eerlijk verloop (ruim 90%), gevolgd door SP-kiezers. Kiezers van PVV (ruim de helft), DENK (bijna de helft) en vooral FVD (nog geen derde) geloofden daar het minst in. Onder FVD-kiezers vond zelfs een meerderheid dat de verkiezingen oneerlijk waren verlopen. De kiezers van deze partijen waren daarmee ook sceptischer over het eerlijke verloop dan niet-stemmers, van wie 62% er wel op vertrouwde.

Minder politiek pluralisme waargenomen

Fundamenteel voor onze liberale democratische rechtsstaat is het principe van politiek pluralisme. Daarbij wordt uitgegaan van de verschillende belangen en voorkeuren van mensen. Door middel van competitie en compromis is het doel van de politiek om een aanvaardbare route voor bestuur te wijzen. Politieke partijen zijn de belangrijkste vertegenwoordigers van deze ideeënstrijd. Zij moeten de idealen en (deel)belangen die in de samenleving leven vertalen in een aansprekende visie en daarmee stemmen winnen, zodat ze deze belangen kunnen behartigen in de beleidsvorming. In ons politieke systeem werken partijen vervolgens met elkaar samen, zodat verschillende belangen in de samenleving in samenhang worden afgewogen en tot compromissen worden gesmeed. Hoewel populistische partijen een bepaalde achterban dienen, en daarmee bijdragen aan een diversere keuze voor kiezers, draagt hun gedachtegoed op zich maar weinig bij aan politiek pluralisme. Dat komt doordat zij diversiteit in opvattingen en belangen onder de bevolking juist ontkennen. Door een vals idee van consensus te creëren (Ross et al. 1977), plaatsen zij een ‘authentiek’ volk als uniform blok tegenover een elite, die alleen maar opkomt voor het eigenbelang en het belang van buitenstaanders (Müller 2014: 486). Daarmee vervalt voor hen ook de noodzaak om rekening te houden met de rechten van minderheden (De Lange en Van der Meer 2019). Om verschillende belangen van verschillende groepen politiek voldoende behartigd te zien, is het dus belangrijk dat het politieke aanbod zelf ook voldoende pluralistisch is om het pluralisme in de bevolking te kunnen vertegenwoordigen.

We gaan nu in op de vraag of Nederlanders het idee hebben dat er in de Nederlandse politiek inderdaad voldoende te kiezen valt. In het algemeen vond een derde van de Nederlanders in 2020 zeker wel dat politieke partijen in Nederland duidelijke alternatieven bieden ten opzichte van elkaar. Dat is iets meer dan in 2012, en ook meer dan het EU-gemiddelde (tabel 3.1). Ruim een kwart vond dat dit onvoldoende het geval is. De grootste groep zag dus wel voldoende politiek pluralisme, maar erg overtuigend is het niet.

¹⁷ In paragraaf 3.2 staan we stil bij het belang van dergelijke waargenomen prestaties van politiek en bestuur voor het huidige politieke vertrouwen.

In het NKO2021 gaf 57% aan tijdens de campagne voor de verkiezingen van 2021 grote inhoudelijke verschillen tussen de politieke partijen te zien; 39% zag kleine verschillen en 5% zag geen verschillen (Van Holsteyn en Irwin 2021). Daarmee werden minder verschillen waargenomen dan in de voorgaande drie verkiezingen toen dit ten minste twee derde was. De auteurs wijzen als belangrijke algemene verklaring op de afnemende geschiktheid van de ideologische links-rechtsscheidslijn om partijen te kunnen herkennen en indelen, terwijl mensen wel gewend zijn om partijen in deze termen te begrijpen. Partijen onderscheiden zich steeds meer op andere dimensies, zoals een specifieke issue of identiteit, of vallen uiteen op onoverkomelijke maar specifieke verschillen van inzicht. Dit valt voor kiezers minder gemakkelijk in een oogopslag te zien en te herkennen.

Een specifiekere verklaring voor de verkiezingen van 2021 is dat de campagne werd overvleugeld door de coronapandemie en de meeste partijen over de aanpak van dit dominante probleem niet al te sterk van mening verschilden. Er werd sowieso minder campagne gevoerd vanwege alle beperkende maatregelen. Dat laatste is volgens de auteurs geen afdoende verklaring, want mensen bleken de campagne met een vergelijkbare intensiteit te volgen als eerdere edities, wat samenhangt met het waarnemen van inhoudelijke verschillen.

Verschillen in oordelen tussen groepen

Niet iedereen is even tevreden over het functioneren van de democratie en ook niet even sterk van mening dat de besproken democratische waarden in Nederland worden gerealiseerd. We vatten de verschillen naar opleiding, politieke voorkeur en leeftijd op basis van ESS-ronde 10 (gemeten in 2021/'22) hier op hoofdlijnen samen (zie tabel B.3 van bijlage B).¹⁸

Achterban van centrumrechts en centrumlinks, hbo- en wo'ers, en jongeren meest tevreden

Er blijken vooral grote verschillen te zijn in tevredenheid over het functioneren van de democratie naar politieke voorkeur. Onder mensen die in 2021 op PVV, FVD, JA21 of BBB stemden, is maar twee vijfde voldoende tevreden. Onder mensen die op VVD, D66, CDA of CU stemden, is dat met bijna vier vijfde het dubbele, en ook ruim driekwart van de PvdA-, GL- en Volt-stemmers is voldoende tevreden. We zagen eerder dat kiezers van PVV, FVD, JA21 of BBB eveneens veel vaker dan alle andere (niet-)stemmers van mening zijn dat je je onder bepaalde omstandigheden niet aan de wet hoeft te houden (Van Noije et al. 2023a). Mogelijk draagt een matige tevredenheid over de democratie deels bij aan een grotere tolerantie voor burgerlijke ongehoorzaamheid.

Verschillen tussen opleidingsgroepen zijn iets minder scherp, maar eveneens groot: onder mensen met een hbo- of wo-diploma was net geen acht op de tien voldoende tevreden, onder mensen met een mbo-, havo- of wo-diploma was dat net geen zeven op de tien en onder mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma net geen zes op de tien, wat weliswaar nog altijd een meerderheid is.

Ten slotte zijn verschillen naar leeftijd kleiner en betreffen ze alleen de jongeren (15-34 jaar), die met net geen driekwart vaker voldoende tevreden waren over de democratie dan de andere leeftijdsgroepen (twee derde).

¹⁸ Het gaat hier steeds om bivariate analyses. Er is niet gecontroleerd voor de onderlinge samenhang tussen opleiding, leeftijd en politieke voorkeur.

Vooral rechtsstatelijke waarden positiever geëvalueerd door hbo- en wo'ers

Wat betreft de mate waarin de verschillende democratische waarden door mensen in Nederland voldoende van toepassing worden gevonden, zijn er eveneens opleidingsverschillen en doorgaans in dezelfde richting. Mensen met een hbo- of wo-diploma vonden vaker dat in Nederland voldoende gelijke behandeling door rechtbanken is, dat verkiezingen vrij en eerlijk zijn, dat minderheidsrechten worden beschermd, dat media vrij zijn om de regering te bekritisieren, dat partijen alternatieve visies bieden, en dat cruciale besluiten nationaal en niet op EU-niveau worden genomen. De stelling dat burgers het laatste woord over belangrijke politieke kwesties hebben via een referendum, vond dit deze groep, met nog geen derde, juist minder vaak van toepassing op Nederland. Mogelijk omdat Nederland op landelijk niveau geen referenda houdt en deze groep dat weet. Op lokaal niveau komen ze echter wel voor, wat de andere groepen kunnen hebben meegewogen. De groepen verschillen niet in hun oordeel of de Nederlandse regering burgers voldoende tegen armoede beschermt of maatregelen neemt om inkomensverschillen te verkleinen, dat regeringspartijen worden afgestraft voor slecht beleid in verkiezingen, en dat de opvattingen van gewone mensen zwaarder wegen dan die van de politieke elite.

Al met al zijn het grotendeels de rechtsstatelijke waarden waarvan vooral mensen met een hbo- of wo-diploma de indruk hadden dat het wel goed zit.

Achterban van cultureel conservatieve partijen meest kritisch

Drie patronen vallen op als we kijken naar het stemgedrag in 2021. Deze liggen alle in elkaars verlengde: soms zijn het de kiezers van de VVD, D66, CDA en CU die opvallen vanwege hun positieve oordeel ten opzichte van de meeste andere stemmers; soms de kiezers van PVV, FVD, JA21 en BBB vanwege hun relatief negatieve oordeel ten opzichte van de meeste andere stemmers; en soms verschillen deze groepen juist van elkaar. Binnen elk patroon geldt dat niet-stemmers minder vaak van mening waren dat waarden voldoende worden toegepast.

Het eerste patroon zien we bij de gelijke behandeling door rechtbanken. Kiezers van de VVD, D66, CDA en CU beoordeelden dit met de ruimste meerderheid positief. Het geldt ook bij het afstraffen van regeringspartijen voor slecht werk, en het verkleinen van inkomensverschillen door de regering, waarover alleen kiezers van de VVD, D66, CDA en CU nog in meerderheid positief waren. Het tweede patroon geldt voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije media die de regering kritisch volgen, wat minder vaak als voldoende van toepassing werd beoordeeld door PVV-, FVD-, JA21- en BBB-kiezers dan door anderen, hoewel nog altijd door een flinke meerderheid. Volgens het derde patroon verschillen deze zelfde kiezers juist van kiezers van VVD, D66, CDA en CU, omdat zij minder vaak vonden dat in Nederland voldoende sprake is van bescherming tegen armoede, van bescherming van rechten van minderheden, van politieke partijen die duidelijke alternatieven bieden, en van cruciale besluitvorming op nationaal en niet EU-niveau. Wat de laatste drie stellingen betreft verschillen ze niet alleen van stemmers van VVD, D66, CDA en CU, maar ook van stemmers van PvdA, GL en Volt, die hierover positiever oordelen. Over de vraag of in Nederland voldoende sprake is van belangrijke besluitvorming via referenda en de opvattingen van gewone mensen voldoende prevaleren boven die van de politieke elite, verschillen de oordelen niet.

Al met al is er een duidelijke tegenstelling tussen enerzijds de kiezers van de centrumrechtse en centrumlinkse partijen die de voorafgaande periode de regering vormen, soms geflankeerd door

kiezers van de PvdA, GL en Volt, en anderzijds de kiezers van nieuwere partijen die in meer of mindere mate wel als populistisch en cultureel conservatief worden aangemerkt.

Ouderen zien democratische waarden het vaakst voldoende toegepast

De verschillen in oordelen naar leeftijd zijn minder duidelijk. Ten eerste verschillen de leeftijdsgroepen vaak niet noemenswaardig van mening: dat is het geval voor de gelijke behandeling door rechtbanken, voor vrije en eerlijke verkiezingen, voor de bescherming van de rechten van minderheden, over de alternatieve visies geboden door partijen, en over cruciale besluitvorming op nationaal in plaats van EU-niveau.

Ten tweede zijn aanwezige leeftijdsverschillen minder gemakkelijk in heldere patronen samen te vatten. Nu eens oordeelen de 15-34-jarigen iets minder positief (over het afstraffen van regeringspartijen), dan weer de 35-54-jarigen (over het prevaleren van de opvattingen van gewone mensen), of samen met de 55-64-jarigen (over het verkleinen van inkomensverschillen). De gemene deler is dat het de 65-plussers zijn die de stellingen bovengemiddeld vaak voldoende van toepassing vinden. Ook verschillen zij van de andere groepen doordat zij vaker vinden dat vrije media, bescherming van armoede en besluitvorming via referenda voldoende gelden in Nederland.

3.2 Oordelen over de politiek: regering en parlement

Voor een stabiel landsbestuur dat voldoende mandaat heeft om effectief beleid te kunnen voeren, is het niet alleen belangrijk dat de democratie als onderliggend principe voor bestuur voldoende wordt gesteund. Het is ook van belang dat de instituties die er dagelijks invulling aan geven voldoende vertrouwen en legitimiteit genieten.¹⁹ Daarvoor moeten deze instituties laten zien dat zij problemen aanpakken, doelen verwezenlijken en rechten beschermen. Over het functioneren van de democratie en vooral over het functioneren van de politiek leven er in het publieke debat en onder burgers altijd wel zorgen. We lieten zien dat de democratie nog altijd een breed gedragen ideaal is. Maar in de dagelijkse politiek-bestuurlijke praktijk zijn altijd spanningen aanwezig (Diamond 1990; Burkens et al. 2017). De verwachting dat wensen en belangen in de samenleving zorgvuldig worden geïnventariseerd kan bijvoorbeeld wringen met het durven doorhakken van knopen in het belang van de langere termijn of de onmiddellijke crisisbeheersing. Ook kan het streven naar een zo groot mogelijke consensus wringen met het principe van politiek pluralisme, waarin tegengestelde belangen en opvattingen worden erkend en gewaardeerd. Voor het vertrouwen en de legitimiteit die mensen eraan geven, is van belang hoe de instituties met soort dilemma's omgaan, hoe ze daarbij tot beslissingen komen en hoe ze hierover verantwoording afleggen. In een democratie is blind vertrouwen in het bestuur helemaal niet zo constructief, maar diep wantrouwen evenmin. Wel is het constructief dat burgers de belangrijkste instituties van de democratische rechtsstaat met hun tijdelijke vertegenwoordigers kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie o.a. Van der Meer en Zmerli 2017; Norris 2022).

In deze paragraaf bekijken we oordelen van burgers over relevante aspecten van het functioneren van de regering en Tweede Kamer. Voor de keuze van relevante aspecten, zijn heel wat lijstjes met normatieve kwaliteitscriteria voor goed bestuur beschikbaar (Rothstein en Teorell 2012; zie ook COE 2008; UNESCAP 2009). In de kern zijn deze terug te voeren op dezelfde democratische en rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en dekken ze gezamenlijk de verschillende fasen van de

¹⁹ Deze paragraaf is een lichte bewerking van de SCP-publicatie door Van Noije et al. (2023a).

beleidscyclus: de democratische kwaliteit aan de inputzijde van het beleidsproces, de procedurele rechtvaardigheid tijdens het beleidsproces en de behaalde resultaten aan de output- en outcomezijde (Easton 1957; Scharpf 2006). Wij volgen deze indeling, en beginnen met het politieke vertrouwen dat uit al deze oordelen zou moeten volgen. We bespreken dit steeds voor de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk, omdat uit onderzoek steeds blijkt dat veel mensen weinig onderscheid maken tussen beide instituties. Beide instituties worden vaak beoordeeld op basis van percepties van politiek Den Haag. Wij volgen dit perspectief van mensen om niet te veel in herhaling te hoeven vallen.

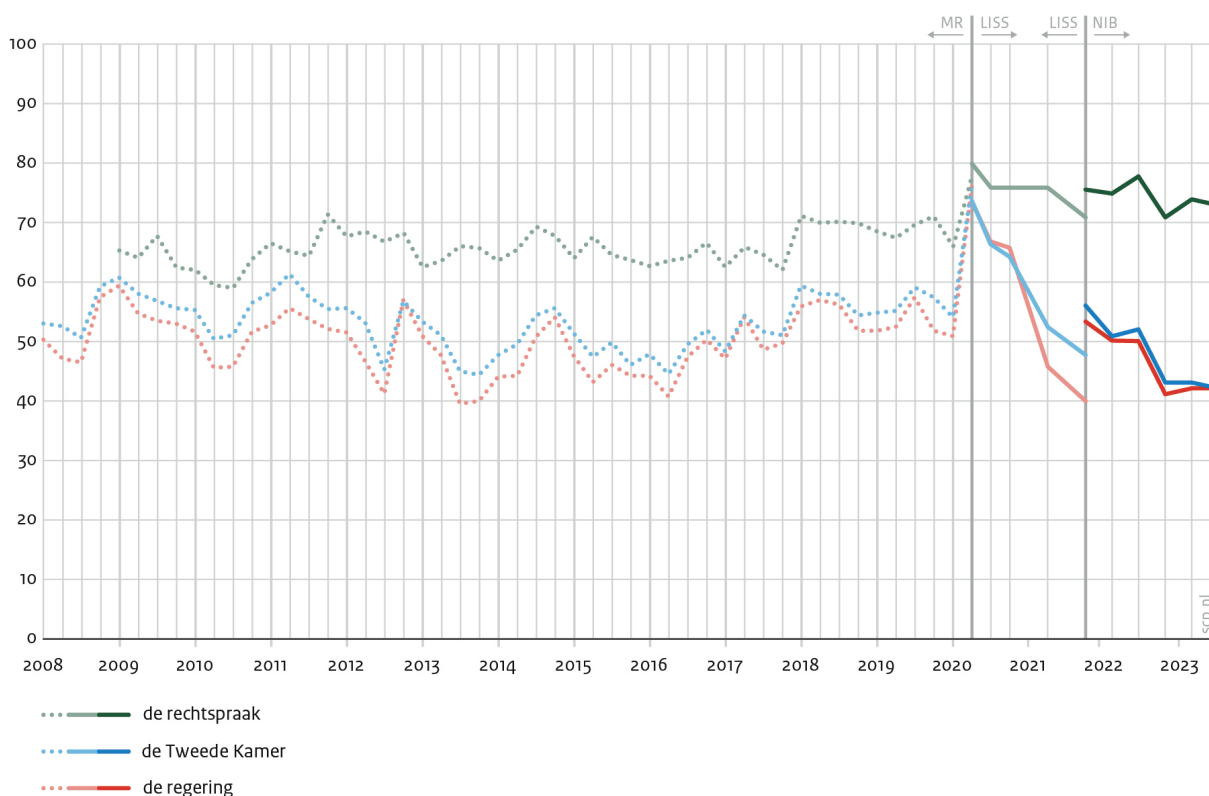
Politiek vertrouwen

Sinds 2008 wordt in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden gehanteerd.²⁰ Daardoor kunnen we niet alleen cijfers in kaart brengen, maar kunnen we deze ook beter duiden met behulp van de eigen woorden van mensen. Zo weten we niet alleen hoe het politieke vertrouwen zich de afgelopen decennia ontwikkelde (figuur 3.2), maar ook wat hierop volgens mensen van invloed was.

Vanaf eind 2021 is het vertrouwen in de regering en in de Tweede Kamer relatief laag in vergelijking met de vijftien jaar ervoor (figuur 3.2) – iets wat extra opvalt vanwege de vertrouwenspiek aan het begin van de coronacrisis. Mensen noemden de eenheid en het leiderschap van de politiek destijds als redenen voor het hoge vertrouwen, een verschijnsel dat overeenkomt met wat in de literatuur bekend staat als het ‘*rally ‘round the flag-effect*’: als mensen een bedreiging van buitenaf ervaren, verenigen ze zich achter de nationale leiding om hen hiertegen te beschermen (Mueller 1970).

²⁰ Zie Den Ridder et al. (2023) voor meer uitleg over het COB en de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling waarop het rapport gebaseerd is.

Figuur 3.2 Voldoende vertrouwen in de regering, de Tweede Kamer en de rechtspraak, bevolking van 18 jaar en ouder, 2008-voorjaar 2023 (in procenten)^{a,b}



- a Weergegeven is het aandeel dat een score 6 t/m 10 geeft op een schaal van 1 (geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen).
- b Van 2008 tot 2020 werd voor het COB elk kwartaal een enquête gehouden onder leden van het onderzoekspanel van MarketResponse (MR). Sinds juli 2021 wordt de COB-vragenlijst uitgevraagd als onderdeel van de SCP-enquête Nederland in Beeld (NIB), die via een steekproef van het CBS van start is gegaan. Ter overbrugging is de COB-enquête in 2020 en 2021 uitgevoerd in het LISS-panel van CentERdata. In deze figuur rapporteren we een lijn bij de overgang van MR naar LISS in 2020 en van LISS naar NIB in 2021.

Bron: SCP (COB'08-'21); SCP/CBS (NIB '21-'23)

Deze opleving bleek van korte duur; er volgde een scherpe daling waarvan herstel nog niet in zicht is. Als redenen voor het gedaalde politieke vertrouwen in 2021 en 2022 noemden mensen de vastgelopen formatie, uiteindelijk resulterend in een coalitie met exact dezelfde partijen en hoofdrolspelers. Ook noemden ze het maar niet adequaat afhandelen van de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen, en gebrek aan vermogen en zelfs de wil om actuele problemen op te lossen, zoals de hoge inflatie of slechte woningmarkt. Burgers zijn zowel bezorgd over de aanpak van grote maatschappelijke problemen als over de politiek bestuurlijke cultuur. Volgens hen luisteren politici niet en zijn ze niet eerlijk (zie Miltenburg et al. 2022: 32-46 en Den Ridder et al. 2022: 24-42). In het voorjaar van 2023 bleef het vertrouwen laag, met 42% (voldoende) vertrouwen in de regering en in de Tweede Kamer. Vergelijkbaar lage niveaus in politiek vertrouwen zagen we tijdens de vluchtelingencrisis in 2016, de economische crisis in 2012-2013 en de nasleep van de Fortuynrevolte in 2004.²¹ Ook toen leek de oorzaak in een combinatie van factoren te liggen: economische recessie en politieke instabiliteit (Bovens en Wille 2008).

Vergeleken met andere EU-landen was het politieke vertrouwen onder Nederlanders doorgaans relatief hoog. De recente daling was in Nederland echter sterker dan elders, waardoor het

²¹ In de Eurobarometer wordt het vertrouwen in de regering en het parlement sinds 1997 op een min of meer vergelijkbare manier gevolgd. Ook daar zien we dat het vertrouwen in de regering in de zomer van 2022 laag was en vergelijkbaar laag als bij eerdere dips in 2004 en 2013.

Nederlandse politiek vertrouwen het Europees gemiddelde is genaderd (Miltenburg et al. 2022). Dat was overigens ook het geval tijdens de eerdere dip rond 2004 (Bovens en Wille 2008), maar slechts tijdelijk. Het vertrouwen steeg weer, waardoor Nederland zich vanaf 2006 wederom kon meten met andere *high trust societies*, zoals Denemarken en Zweden.

Er doen zich grote verschillen binnen de bevolking voor in opvattingen en oordelen over de democratie en de politiek, zeker ook tussen mensen met verschillende opleidingen en politieke voorkeuren. Hbo-/wo-opgeleiden en de achterban van regeringspartijen hebben meer vertrouwen in de politiek en zijn vaker tevreden over de democratie dan mensen met een mbo-opleiding en vooral de achterban van rechtse oppositiepartijen (zie bv. Van Noije et al. 2023a). Van der Meer (2022: 104) wijst erop dat de verschillen naar politieke voorkeur de afgelopen tien jaar zijn gegroeid en partijen hun kiezers ook zijn gaan mobiliseren op grond van de politieke onvrede onder hen. Zo wordt deze onvrede an sich tot politiek thema gemaakt, waardoor de kans toeneemt dat de politiek en het democratische proces zelf onderdeel worden van politieke strijd, en de legitimiteit ervan ter discussie komt te staan (Van der Meer 2022: 110).

Ervaren politieke responsiviteit

De democratische kwaliteit van politieke instituties wordt in hoge mate afgemeten aan de mate waarin ze responsief zijn voor de wensen en behoeften van burgers. Via responsieve politici worden mensen vertegenwoordigd in ons representatieve systeem en hebben ze dus invloed. Responsiviteit wil niet zeggen dat politici zomaar alles moeten doen wat burgers vragen; ze kunnen ook voor de troepen uitlopen (Mansbridge 2003; Severs 2010). Het uitgangspunt is dat zij ernaar streven zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van burgers; daarbij kunnen zij een eigen afweging maken over hoe dat te doen. Zoals Pitkin al in 1967 stelde: '[Representatives] must not be found persistently at odds with the wishes of the represented, without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their views are not in accord with their interests' (p. 209-10). In navolging van Pitkin (1967) en Esaiasson et al. (2015) onderscheiden wij drie aspecten van responsiviteit: politici horen voeling te houden met de achterban (*to listen*), hun opvattingen en beslissingen af te stemmen op de voorkeuren van de achterban (*to adapt*) en – vooral in het geval van afwijkende beslissingen – deze actief te verantwoorden (*to explain*).

Het gebrek aan responsiviteit komt al jaren als belangrijke klacht over de politiek naar voren in onderzoek: politici luisteren niet en weten onvoldoende wat er voor mensen toe doet. Dat bleek ook in 2022 het geval. De responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering werd in dat jaar op al deze onderdelen ongeveer even kritisch beoordeeld (tabel 3.2). Zo'n een op de zeven vond dat ze meestal of altijd responsief zijn. Zeker een punt van aandacht voor de volksvertegenwoordiging, wier kerntaak het is om responsief te zijn. Er werd ook heel vergelijkbaar (zuinig of ongunstig) geoordeeld over de verschillende aspecten van responsiviteit: de mate waarin Tweede Kamerleden en de regering zich op de hoogte stellen van de wensen van burgers, aan die wensen proberen te voldoen en hun eigen standpunten en besluiten uitleggen.

Tabel 3.2 Gepercipieerde responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Tweede Kamerleden...					
...zorgen dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	12	25	48	14	1
...leggen hun standpunten en besluiten uit	11	29	47	12	1
...proberen te voldoen aan de wensen van burgers	13	27	47	12	1
De regering...					
...zorgt dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	15	28	44	12	1
...legt hun standpunten en besluiten uit	13	28	44	14	1
...probeert te voldoen aan de wensen van burgers	15	30	44	10	1
...houdt vast aan haar plannen ongeacht wat de meeste mensen ervan vinden	6	12	38	32	12

a Vraagstelling: 'Zijn de volgende uitspraken volgens u van toepassing, als u denkt aan Tweede Kamerleden/de regering buiten verkiezingstijd?'

Bron: SCP (SCO'22)

Hoewel deze kritiek breed leefde onder de bevolking, waren sommige groepen kritischer dan andere. De grootste verschillen waren er naar politieke voorkeur. Vooral mensen die bij de verkiezingen in 2021 hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen BBB, FVD, JA21 en PVV waren negatiever dan andere stemmers en dan niet-stemmers. Ook hing het oordeel over responsiviteit sterk samen met opleiding. Mensen die alleen basisschool of vmbo afrondden, vonden veel vaker (zo'n 2,5 keer) dat politici meestal niet of nooit responsief zijn dan hbo-/wo-opgeleiden. Er was een kleiner verschil naar leeftijd. Meer mensen van 35 jaar of ouder oordeelden negatief dan mensen jonger dan 35 jaar, waarbij de 35-54-jarigen het vaakst uitgesproken negatief waren (zie voor al deze groepsverschillen tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Uit onderzoek is gebleken dat het ervaren gebrek aan responsiviteit door deze groepen samenhangt met hun daadwerkelijke politieke vertegenwoordiging. Hun standpunten komen minder overeen met de standpunten van Tweede Kamerleden (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Deze standpunten worden daarmee minder meegewogen in de politieke besluitvorming, wat ook doorwerkt in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020).

Ervaren procedurele rechtvaardigheid van de politiek

Het handelen van de overheid is gebonden aan wettelijk vastgelegde procedures om machtsmisbruik en willekeur te voorkomen. Als besluiten en beleid niet alleen netjes volgens de regels, maar ook zorgvuldig en rechtvaardig worden gemaakt en uitgevoerd, is er sprake van procedurele rechtvaardigheid. De mate waarin burgers procedurele rechtvaardigheid ervaren, wordt van groot belang verondersteld voor het vertrouwen in de politiek en voor de aanvaarding van beleid (bv. Van den Bos 2009; Habermas 1975; Lind en Tyler 1988; Rawls 1971; Scharpf 2006; Tyler 2003). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat mensen die niet het resultaat krijgen dat ze willen, dit resultaat eerder zullen aanvaarden als ze vinden dat het wel procedureel rechtvaardig tot stand is gekomen. Empirisch onderzoek levert wisselend bewijs, mede door verschillen in onderzoekopzet, voor de mate waarin waargenomen procedurele rechtvaardigheid van doorslaggevend belang is voor aanvaarding. Esaiasson et al. (2017) vinden er bijvoorbeeld wel steun voor, maar zien ook dat mensen die een gewenste uitkomst hebben gekregen, het proces eerder als rechtvaardig beoordelen dan

mensen die een ongewenste uitkomst kregen. De wenselijkheid van de uitkomsten blijkt soms toch net iets belangrijker voor vertrouwen en tevredenheid.

We bekijken de oordelen over procedurele rechtvaardigheid aan de hand van zes criteria,²² ontleend aan lijstjes met criteria voor *good governance*, rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en sociaalwetenschappelijk onderzoek (Van den Bos 2009). Volgens het eerste criterium van transparantie moet de overheid alle *relevante* informatie proactief, tijdig en toegankelijk aanreiken, zonder mensen te overspoelen met informatie. Ten tweede hoort de overheid betrouwbaar te zijn, wat wil zeggen dat zij voorspelbaar handelt ten opzichte van het verleden, gemaakte afspraken nakomt en willekeur uitsluit. Ten derde heeft de overheid de wettelijke en morele verplichting om iedereen gelijk te behandelen; elke schijn van privilege of achterstelling moet worden vermeden. In onze pluralistische en representatieve democratie moeten ten vierde alle *relevante* belangen in de samenleving in de besluitvorming *evenredig* meegewogen worden. Ten vijfde vraagt het criterium van legaliteit dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt, wat we hier afmeten aan percepties van integriteit. Het zesde en laatste criterium gaat over de plicht tot het afleggen van verantwoording voor beleidsuitkomsten, al dan niet afgedwongen via adequate *checks and balances*.

Besluit- en beleidsvorming in hoge mate intransparant, in mindere mate ook onvoorspelbaar

Politiek en bestuur zijn volgens onze ondervraagden weinig transparant. Ruim twee vijfde vond dat politieke besluiten en beleid meestal niet of nooit transparant tot stand komen; een kleine minderheid vond van wel. Eveneens twee vijfde voelde zich vaak overvallen door nieuw beleid. Over deze voorspelbaarheid van overheidsbeleid als indicator van betrouwbaarheid, waren met een kwart iets meer mensen positief, maar alsnog een minderheid (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Oordelen over transparantie en voorspelbaarheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
<i>transparantie</i>					
In hoeverre worden politieke besluiten in Nederland volgens u transparant genomen? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom ze zijn genomen?	15	30	43	10	1
Nadat een politiek besluit is genomen, wordt beleid gemaakt en uitgevoerd. In hoeverre is beleid in Nederland volgens u transparant? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom het wordt uitgevoerd.	13	30	44	13	1
<i>voorspelbaarheid</i>					
Ik voel me vaak overvallen door nieuw overheidsbeleid	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) weet niet		
	26	34	31		8

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Niet altijd sprake van gelijke behandeling door de overheid

Het aandeel mensen dat denkt dat Nederlandse overheidsorganisaties iedereen meestal niet of nooit gelijk behandelen, was met een derde groter dan het aandeel dat wel denkt dat er gelijk behandeld wordt (zie tabel 3.4). Mogelijk heeft de grote en aanhoudende publiciteit over de toeslagenaffaire en

²² Hieraan wordt soms het criterium 'inspraak' toegevoegd. Vanwege de inhoudelijke overlap met het inputcriterium 'responsiviteit' kiezen wij ervoor dit niet ook apart als procescriterium te behandelen.

de behandeling van Groningers bijgedragen aan dit kritische oordeel over gelijke behandeling. Dat kan ook gelden voor de actualiteit over protesten door boeren en klimaatactivisten ten tijde van het onderzoek, naast toenemende discussie over institutionele discriminatie.

Tabel 3.4 Oordelen over gelijke behandeling, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
<i>gelijke behandeling</i>					
Hoe vaak behandelen overheidsorganisaties in Nederland iedereen als gelijk, zonder te kijken naar hun achtergrond, contacten, of positie in de maatschappij?	11	22	48	17	2

Bron: SCP (SCO'22)

Minder negatief over de bescherming van rechten van minderheden

Over de stelling dat de Nederlandse regering de rechten van minderheidsgroepen beschermt, waren mensen sterk verdeeld. 29% vond dat de regering dit wel doet; een kwart vond dat de regering dit niet doet (zie tabel 3.5). Eerder zagen we al dat mensen deze bescherming wel belangrijk vinden voor een democratie en dat mensen in vergelijkbare mate verdeeld zijn over de vraag in hoeverre dat in Nederland ook gebeurt (ESS'21/'22). Dat dit criterium minder negatief werd beoordeeld dan veel andere aspecten van procedurele rechtvaardigheid, kan erop wijzen dat het beschermen van deze rechten niet door iedereen als een verdienste van de overheid wordt gewaardeerd. Want uit ander onderzoek weten we dat sommigen vinden dat er juist te veel rekening wordt gehouden met minderheden – ten koste van de meerderheid (Dekker et al. 2017: 27). Ook zagen we in paragraaf 2.2 dat het soms uitmaakt welke groep dan precies aanspraak maakt op haar rechten en voor welk doel. Dat kan betekenen dat de rechten van sommige bevolkingsgroepen door sommige burgers minder belangrijk worden gevonden dan die van andere bevolkingsgroepen.

Tabel 3.5 Oordelen over inclusiviteit van rechten en belangen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

<i>inclusiviteit</i>	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
De Nederlandse regering beschermt de rechten van groepen die in de minderheid zijn.	25	36	29	10
De Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten.	40	31	20	9
De Nederlandse Tweede Kamer weegt de belangen van alle burgers mee in zijn besluiten	37	33	22	8

a De percentages eens en helemaal eens en de percentages oneens en helemaal oneens zijn samengenomen.

Bron: SCP (SCO'22)

Gepercipieerde belangenafweging: grote twijfel of met iedereen rekening wordt gehouden

Meer mensen waren het oneens met de stellingen dat de regering en de Tweede Kamer de belangen van álle burgers in hun besluiten meewegen (tabel 3.5). Ongeveer een vijfde vond dat beide instanties dat wel doen; ongeveer twee vijfde vond van niet en had dus het idee dat er met sommige mensen minder rekening wordt gehouden.

Perceptie van integriteit: vriendjespolitiek van ambtenaren meer regel dan uitzondering

Een basisvoorwaarde voor procedurele rechtvaardigheid is dat de overheid zich aan de eigen regels houdt. De integriteit dient boven elke twijfel verheven te zijn, maar dat blijkt niet het geval. Slechts een op de tien mensen dacht dat Nederlandse ambtenaren zich meestal niet of nooit schuldig maken aan vriendjespolitiek. Iets meer, maar nog steeds slechts een derde, dacht dat Nederlandse ambtenaren zich meestal niet of nooit laten betalen voor persoonlijke diensten (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Oordelen over integriteit binnen de overheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

<i>integriteit</i>	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek?	1	9	51	33	6
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich laten betalen voor persoonlijke diensten?	3	29	49	15	3

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Ook in het NKO2021 is aan mensen gevraagd hoe wijdverspreid corruptie in Nederland volgens hen is. Daar gaf een vijfde aan dat corruptie tamelijk of erg veel voorkomt; volgens ruim twee vijfde kwam het niet vaak of zelden voor. De harde term 'corruptie' droeg er mogelijk aan bij dat mensen in het NKO minder hard oordeelden dan in ons onderzoek.

Deze breed gedeelde perceptie van integriteitsproblemen staat haaks op het inzicht uit ander onderzoek dat het ontbreken van corruptie een van de belangrijkste redenen is waarom Nederlanders internationaal gezien relatief veel vertrouwen in het politieke systeem hebben (Van der Meer en Hakhverdian 2017). Om deze negatieve perceptie beter te begrijpen, hebben we de vraag naar vriendjespolitiek in een vervolgstudie herhaald en gevraagd dit antwoord in eigen woorden toe te lichten (Den Ridder et al. 2023). Daaruit bleek dat vooral aan drie typen situaties wordt gedacht: 1) het verlenen van (bouw)vergunningen; 2) het verdelen van baantjes of posities, en het elkaar de hand boven het hoofd houden om op posities te kunnen blijven zitten; en 3) het meer algemene 'elkaar iets gunnen', 'voor wat hoort wat', wat volgens sommigen past bij de politiek-bestuurlijke 'ons-kent-onscultuur' waarin voortdurend compromissen moeten worden gesloten.

Interessant hierbij is dat mensen niet alleen aan ambtenaren dachten bij het beantwoorden van deze vraag. Mensen verwezen in hun eigen voorbeelden ook regelmatig naar (lokale) politici en bestuurders, soms in het algemeen, soms naar specifieke personen die in de media kwamen. Sommigen zeiden te denken dat vriendjespolitiek op lokaal niveau vaker voorkomt dan landelijk. Ook is opvallend dat een deel van de mensen het zag als een algemeen verschijnsel dat op elke werkvloer wel voorkomt. Niets menselijks is de ambtenaar vreemd, is de gedachte. Niet iedereen vond dat kwalijk; het kan zelfs functioneel zijn om de relaties die je al kent en vertrouwt eerst te polsen. Het hoort er volgens hen bij en zal altijd wel voorkomen (Den Ridder et al. 2023).

Op de algemene vraag in hoeverre mensen erop vertrouwen dat Tweede Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren hun best doen voor Nederland, antwoordde iets meer de helft van de mensen daarin enig vertrouwen te hebben (een rapportcijfer van zes of hoger, Van Noije et al. 2023a:

122). De oordelen over de intenties van deze drie groepen overheidsfunctionarissen ontliepen elkaar niet veel. Het CBS verzamelt naast cijfers over vertrouwen in instituties ook gegevens over vertrouwen in politici en ambtenaren. Ambtenaren scoren daarin beter dan politici. In 2022 had 24% van de Nederlanders (tamelijk) veel vertrouwen in politici; in ambtenaren had 43% (tamelijk) veel vertrouwen (CBS 2023). Als mensen in open antwoorden (spontaan) zorgen uiten over de intenties van met name politici, dan gaat het er vooral over dat zij zich te veel zouden richten op eigen- of partijbelang, en te weinig op het algemeen belang (zie o.a. Den Ridder et al. 2023).

We weten dat sommigen twijfelen aan de competenties van zowel ambtenaren als politici (zie ook Peeters et al. 2020: 52) en bespreken al dat er mensen zijn die vinden dat ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek (Van Noije et al. 2023a). Maar welke zorgen er precies leven over de intenties van ambtenaren, kunnen we nog niet zeggen. Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht naar oordelen en verwachtingen over ambtenaren, blijkt dat veel mensen een negatief beeld hebben van ambtenaren. Ze zouden arrogant, saai, corrupt, lui of star zijn. Mensen met lagere inkomens en mensen die in de private sector werken of een eigen bedrijf hebben, zijn negatiever dan gemiddeld (Bertram et al. 2022: 237). Nederlanders verwachten van ambtenaren dat ze responsief zijn, dienstverlenend, onpartijdig en eerlijk. Daarbij wordt onpartijdigheid door Nederlandse respondenten belangrijker gevonden dan door respondenten in de twee andere onderzochte landen, de Verenigde Staten en Zuid-Korea (Neo et al. 2022).²³

Onvoldoende vertrouwen in correctiemechanismen voor de uitvoering

Als er dan fouten worden gemaakt door uitvoeringsorganisaties, geloofde de grootste groep (twee vijfde) niet dat er voldoende controle is om dit te kunnen bijsturen; een vijfde dacht wel dat er voldoende controle op fouten is. Ruim een kwart was neutraal. Over de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer ten aanzien van de regering waren de meningen meer verdeeld. Een kwart dacht dat de Kamer onvoldoende mogelijkheden heeft om de regering te controleren en te corrigeren, terwijl een derde dacht dat de Kamer daarvoor wel voldoende mogelijkheden heeft. Het grootste deel van de mensen zat hier met hun oordeel tussenin of wist het niet (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 Oordelen over controlemechanismen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

<i>controlemechanismen</i>	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
Er is voldoende controle op de werkwijze van uitvoeringsorganisaties (zoals de politie, de onderwijsinspectie of de jeugdzorg) om deze bij te kunnen sturen als er fouten worden gemaakt.	41	27	19	13
De Tweede Kamer heeft voldoende mogelijkheden om de regering te controleren en te corrigeren.	24	28	32	16

a De percentages eens en helemaal eens en de percentages oneens en helemaal oneens zijn samengenomen.

Bron: SCP (SCO'22)

In paragraaf 2.3 zagen we dat een ruime meerderheid van 90% het goedvond dat de regering de toestemming van het parlement nodig heeft om wetten te wijzigen en dat 80% vond dat de regering de Tweede Kamer niet mag negeren, zelfs als het parlement de regering tegenwerkt. Dit wijst erop dat parlementaire controle op de regering belangrijk gevonden wordt. Het zijn hoge percentages in

²³ Voor het oordeel maakt wel uit aan welke soort ambtenaren mensen denken: over onderwijzers en zorgmedewerkers wordt positiever geoordeeld dan over parkeercontroleurs of inspecteurs (De Boer 2020).

vergelijking met het kwart dat aangaf dat de Tweede Kamer onvoldoende controle- en correctiemogelijkheden heeft. In combinatie lijkt dit erop te wijzen dat de positie van de Kamer ten opzichte van de regering voor mensen niet sterker hoeft te zijn dan ze is, of althans dat mensen hierover erg verdeeld of onzeker zijn. Een aanzienlijk aandeel van twee vijfde dacht niet dat er voldoende controle op de uitvoering is. Mogelijk heeft de toeslagenaffaire dit algemene beeld van de uitvoering in de hand gewerkt.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid verschilt ook naar politieke voorkeur en opleiding

De negatieve oordelen over de verschillende criteria van procedurele rechtvaardigheid komen samen in dezelfde mensen: wie negatief is over een bepaald aspect van procedurele rechtvaardigheid, is dat vaak ook over andere aspecten. Ook hier tekenen de duidelijkste verschillen zich af naar politieke voorkeur, gevolgd door opleiding en leeftijd.²⁴ Mensen die bij de verkiezingen van 2021 hebben gestemd op een van de cultureel conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 oordeelden veel vaker en in de breedte negatief dan alle andere (niet-)stemmers. Mensen met een hbo- of wo-diploma oordeelden overal minder negatief dan mensen met een havo-, vwo- of mbo-diploma; deze laatste groep oordeelde vaak minder negatief dan mensen met afgerond basisonderwijs of een vmbo-diploma. Hun oordelen over gelijke behandeling, inclusieve belangenafweging en controlemechanismen verschilden echter niet. Ten slotte waren de verschillen naar leeftijd minder eenduidig, maar in het algemeen oordeelden jongeren het minst negatief (tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Ervaren effectiviteit van politiek en bestuur

Het uiteindelijke bestaansrecht ontlenen de overheid en haar politieke instituties aan het bereiken van collectieve doelen en tot stand brengen van collectieve voorzieningen die door mensen individueel moeilijker of niet te realiseren zijn. Dat bepaalt immers de meerwaarde van de overheid en is een belangrijke bron van haar legitimiteit, ook wel outputlegitimiteit genoemd (Scharpf 2006). Van alle denkbare outputcriteria hebben we gekeken naar het algemene oordeel over het probleemoplossend vermogen en de distributieve rechtvaardigheid van het landelijke bestuur.

Meest uitgesproken negatief over het oplossend vermogen van de overheid

Meer dan de helft van de ondervraagden vond niet dat de overheid erin slaagt om grote maatschappelijke problemen op te lossen, en de helft was ontevreden over de prestaties van de regering (zie tabel 3.8). Nog geen tiende was positief over dat probleemoplossende vermogen van de overheid en slechts een op de zeven beoordeelde de prestaties van de regering positief. Over de inspanningen van de regering waren mensen iets milder, evenals over haar daadkracht in crisistijd, waarbij mensen mogelijk vooral aan de coronapandemie gedacht zullen hebben. Nog altijd was echter zo'n twee vijfde hierover negatief. Over de effectiviteit van het bestuur oordeelden mensen dus het meest uitgesproken negatief, negatiever dan over welk input- of procescriterium dan ook.

²⁴ Bivariaat getoetst, niet gecontroleerd voor andere achtergrondkenmerken.

Tabel 3.8 Oordelen over het oplossend vermogen van de overheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
De overheid slaagt erin grote maatschappelijke problemen op te lossen.	55	29	8	8
De overheid is daadkrachtig in tijden van crisis.	43	31	19	6
<i>mate van tevredenheid over</i>	(zeer) ontevreden	neutraal	(zeer) tevreden	weet niet
inspanningen van de Nederlandse regering	40	34	20	5
prestaties van de Nederlandse regering	49	32	14	5
verdeling van rijkdom in Nederland	56	28	11	5
mate waarin iedereen toegang heeft tot goede zorg en onderwijs	30	26	41	3
mate waarin iedereen een veilige leefomgeving heeft	27	35	34	4

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Rechtvaardige verdeling: tevredener over toegang tot zorg en onderwijs dan over verdeling rijkdom

Lichtpuntjes in het sombere beeld dat mensen over het functioneren van politiek en bestuur schetsten, zien we in hun tevredenheid over de mate waarin iedereen in Nederland toegang heeft tot goede zorg, onderwijs en een veilige leefomgeving. Dit raakt aan wat vaak distributieve rechtvaardigheid wordt genoemd: de mate waarin de kosten en baten, de lusten en de lasten van beleid rechtvaardig over mensen worden verdeeld. Meer mensen waren tevreden dan ontevreden over de verdeling van deze basisvoorzieningen; dat gold het sterkst voor de toegang tot goede zorg en onderwijs. Mogelijk ervaren mensen zorg, onderwijs en veiligheid als verworvenheden van onze verzorgingsstaat, en niet zozeer als verdiensten die ze aan de huidige regering of vorige regeringen toeschrijven (zie ook Miltenburg et al. 2022: 29). Daarentegen was ruim de helft van de burgers (zeer) ontevreden over de verdeling van rijkdom in Nederland. Dit ligt in lijn met de bevinding dat ook ruim de helft van de mensen *niet* vindt dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen (ESS'20/22) (zie tabel 3.1).

Mensen met een hbo- of universitair diploma en jonge mensen oordeelden het minst vaak negatief in vergelijking met andere opleidings- en leeftijdsgroepen over zowel de effectiviteit van bestuur als de verdeling van rijkdom en voorzieningen in Nederland (tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Meest zwaarwegend voor politiek vertrouwen: effectiviteit, inclusiviteit en responsiviteit

Alle onderzochte criteria zijn van belang voor het functioneren van politiek en bestuur, en vragen om aandacht als startpunt om de tevredenheid over en het vertrouwen in de politiek te verbeteren. Sommige criteria blijken echter zwaarwegender voor het politieke vertrouwen van burgers dan andere. Dat wordt duidelijk als we de relatie van al deze criteria tot politiek vertrouwen in samenhang analyseren. Dan springen er drie uit. De *ervaren effectiviteit* van politiek en bestuur hangt het sterkst samen met het politieke vertrouwen. Daarnaast hangen ook de *ervaren inclusieve behandeling* van groepen en hun belangen, en de *ervaren politieke responsiviteit* samen met politiek vertrouwen (zie tabel 3.9).²⁵

²⁵ We tonen de analyse voor het vertrouwen in de regering; de bevindingen zijn vergelijkbaar voor het vertrouwen in de Tweede Kamer.

Tabel 3.9 Samenhang van vertrouwen in de regering met ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en percepties van overheidsresultaten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in ongestandaardiseerde coëfficiënten)^{a,b,c}

responsiviteit	0,44*
procedurele rechtvaardigheid	
transparantie	-0,13
voorspelbaarheid	0,18*
inclusieve behandeling	0,89*
integriteit	0,14
<i>checks and balances</i>	0,12
overheidsprestaties	
effectiviteit	1,08*
distributieve rechtvaardigheid	0,10
idee waar regering heen wil	-0,09
visie regering	-0,14
controlevariabelen	
leeftijd	0,01*
vrouw	0,18*
opleiding basis/vmbo (ref.)	
opleiding mbo/havo	0,07
opleiding hbo/wo	0,17
R ²	0,66
n	2483

* = $p < 0,01$

- a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?' Op een schaal van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen). De antwoordoptie 'ik weet het niet' is hier buiten beschouwing gelaten.
- b Alle variabelen zijn op een gelijke schaal gemeten, waardoor de coëfficiënten onderling te vergelijken zijn.
- c Zie Van Noije et al. (2023a) voor meer informatie over deze analyse.

Bron: SCP (SCO'22)

We zien al jaren structureel grote verschillen in politiek vertrouwen tussen bevolkingsgroepen, in het bijzonder naar opleiding. Een mogelijke verklaring voor dit verschil had kunnen zijn dat de opleidingsgroepen verschillen in de mate waarin ze de afzonderlijke aspecten van overheidsfunctioneren laten meewegen in hun vertrouwen. Onze analyse liet deze verschillen echter niet zien; effectiviteit, inclusiviteit en responsiviteit zijn van vergelijkbaar groot belang voor het vertrouwen van mensen met verschillende opleidingen. Het feit dat deze drie criteria even zwaarwegend blijken voor verschillende (opleidings)groepen, maakt hun betekenis voor (herstel van) politiek vertrouwen des te groter (Van Noije et al. 2023b).

Een waarschijnlijker verklaring voor het verschil in politiek vertrouwen tussen opleidingsgroepen is daarom onze eerdere bevinding dat mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma het overheidsfunctioneren op deze drie zwaarwegende criteria nóg negatiever beoordelen dan mensen met een hbo- of wo-diploma al doen. Zij ervaren minder politieke responsiviteit, vinden minder vaak dat met de belangen van alle burgers rekening wordt gehouden en ervaren minder probleemoplossend vermogen bij de overheid. En daarvoor lijkt ook wel een aanleiding te zijn: deze groep wordt minder goed vertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Deze ongelijke vertegenwoordiging werkt vervolgens door in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020) en daarmee ook in de uitkomsten van beleid. Dit is dus niet alleen een kwestie van beleving (zie ook Remkes et al. 2018).

3.3 Oordelen over de rechtspraak

Voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat is niet alleen de legitimiteit van de politieke instituties van groot belang, maar ook die van de instituties voor de rechtshandhaving. Vertrouwen in deze instituties, in het bijzonder de politie en de rechter, zijn hiervoor een eerste indicator. Burgers die zich beter beschermd voelen door adequate rechtshandhaving en rechtsbescherming durven meer op elkaar te vertrouwen en onderlinge contacten aan te gaan, en zullen zich ook zelf meer aan de regels van de rechtsorde houden, zo veronderstellen onder meer Fukuyama (1995) en Niemeijer en Wijck (2013).

Net als het politieke vertrouwen is ook het vertrouwen in de rechtspraak beweeglijk, maar het handhaaft zich op een veel hoger niveau (zie figuur 3.2). Dat geldt overigens ook voor het vertrouwen in de politie. In het voorjaar van 2023 geeft 73% de rechtspraak een voldoende voor vertrouwen. Verschillende mechanismen beïnvloeden het vertrouwen van burgers in de rechtspraak (Van Noije en Putters 2017). Zo zijn er factoren buiten de rechtspraak om die het vertrouwen in de rechtspraak mede bepalen, en de schommelingen ook mede kunnen verklaren. Het is bijvoorbeeld deels afhankelijk van het algemene vertrouwen dat op een bepaald moment in de samenleving heerst (het vertrouwen in andere instituties en tussen mensen onderling) en daarmee van het opinieklimaat. Daarop heeft de rechtspraak zelf weinig invloed. Volgens Elchardus (2002) versterken of verzwakken dezelfde factoren die het vertrouwen in de ene institutie beïnvloeden, ook het vertrouwen in een andere institutie. Uit onderzoek blijkt een zeer sterke relatie tussen vertrouwen in andere mensen en overheidsinstituties (Ren et al. 2005; Veer et al. 2013).

Dat verklaart nog niet waarom het vertrouwen in de rechtspraak structureel hoger is dan dat in veel andere overheidsinstituties. Dat kan te maken hebben met het feit de rechtspraak meer als institutie op de voorgrond treedt dan via de personen die er uitvoering aan geven (Van Noije en Putters 2017). Vertrouwen in instituties (*confidence*) is robuuster dan vertrouwen in personen (*trust*) (Luhmann 1979). Rechters worden meer dan Tweede Kamerleden of ministers gezien als ambtsdragers, veel minder als individuen die mensen vanuit de media kennen en die daar publiekelijk uitglifiers kunnen maken. De overtuiging dat mensen die dit ambt vervullen vanuit een sterke beroepsethiek te werk gaan, bleek een belangrijke factor voor het vertrouwen in de rechtspraak (Dekker en Van der Meer 2007).

Dit zou betekenen dat de rechtspraak in hoge mate als institutie wordt beoordeeld op haar procedurele rechtvaardigheid, en hierop ook positief wordt beoordeeld. De uitkomsten van de rechtspraak (output) zijn dan vooral ook een gevolg van de rechtvaardige toepassing van juridische procedures in combinatie met een zorgvuldige invulling van de interpretatieruimte die de rechter toekomt. Zoals we in de vorige paragraaf met input-, proces en outputcriteria keken naar de legitimiteit van politieke instituties, kunnen we soortgelijke criteria gebruiken om de toegekende legitimiteit aan de rechtspraak beter te begrijpen. Met dit verschil dat democratische inputcriteria wat meer op afstand van de rechter staan. De rechter wordt niet door het volk gekozen, krijgt zijn mandaat niet direct van de bevolking, is geen volksvertegenwoordiger, maar dient met enige distantie wel de democratisch tot stand gekomen wet toe te passen. De rechtspraak volgt de politiek, maar kan deze op basis van zijn eigen wetgeving wel tot de orde roepen (Burkens et al. 2017). Inputcriteria als responsiviteit laten we daarom buiten beschouwing.²⁶ We kijken naar de

²⁶ Toch raakt responsiviteit wel aan de retributivistische functie van de rechtspraak, die tot doel heeft voor maatschappelijke vergelding te zorgen. De gevoelstemperatuur in de samenleving is bepalend voor de behoefte aan vergelding. De rechter houdt in meer of mindere mate rekening met deze gevoelstemperatuur en is daarmee in zekere mate responsief. Omdat vergelding doorgaans als erkend doel

waargenomen procedurele rechtvaardigheid en de waargenomen effectiviteit van de rechtspraak als alternatieve of aanvullende verklaringen voor het hoge vertrouwen in de rechtspraak. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van data doen we dat echter op basis van een selectieve set van proces- en outputcriteria.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak

In het geval van ervaren procedurele rechtvaardigheid gaat het niet om wat de rechter vonnist, maar om hoe en waarom hij dat doet (bv. Tyler 2003). Procedurele rechtvaardigheid in de rechtspraak kan aan vergelijkbare criteria worden afgemeten als beschreven in de vorige paragraaf over de politieke instituties (Van den Bos 2009), al geeft de rechter er op een andere manier invulling aan. Ten eerste geldt de transparantie en toegankelijkheid van de informatievoorziening, over het delict en de uitspraak, maar vooral over de overwegingen die tot de uitspraak hebben geleid. Ten tweede mag een rechter niet willekeurig of vooringenomen lijken, maar moet deze bij uitstek betrouwbaar en objectief zijn, bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie. Ten derde moet de schijn van een ongelijke behandeling van burgers worden vermeden. Iedereen is gelijk voor de wet; hooguit de persoonlijke omstandigheden variëren. Ten vierde moeten mensen ook bij de rechter het gevoel krijgen dat ze gehoord worden en dat hun kant van het verhaal wordt meegewogen in de beoordeling van de zaak. Het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden levert hieraan bijvoorbeeld sinds 2005 een belangrijke bijdrage. Hiermee hangt het vijfde criterium nauw samen: alle belanghebbenden moeten voldoende aandacht krijgen. Wederhoor is van belang. Aan de representativiteitsregel wordt in de rechtspraak doorgaans al tegemoetgekomen door de optredens van de officier van justitie en de advocaat.

Het relatieve belang van procedurele rechtvaardigheid voor politiek vertrouwen ten opzichte van de uitkomsten van beleid wordt in de politicologische literatuur wel algemeen aangenomen, maar zeer wisselend is bevestigd. Dat belang is in onderzoek naar de rechtspraak eenduidiger aangetoond. Het blijkt zwaarwegender voor de aanvaarding van uitkomsten en het vertrouwen dan de uitkomsten waarmee burgers geconfronteerd worden (Van den Bos 2009; Hough et al. 2013; Tyler 1990). Een belangrijke reden hiervoor is dat het voor burgers moeilijker is om informatie te verzamelen over distributieve rechtvaardigheid of recidivereductie als gevolg van rechterlijke uitspraken (Van den Bos 2009). Daarvoor moeten zij immers inzicht hebben in de ernst, omstandigheden en uitkomst van de zaken van andere burgers. Het vertrouwen in procedurele rechtvaardigheid kan daarentegen door de rechter worden gewonnen of verspeeld met de wijze waarop met burgers wordt gecommuniceerd. De rechterlijke macht neemt via persrechters en sociale media steeds vaker ook zelf initiatief om vonnissen publiekelijk toe te lichten. De mate waarin en de manier waarop rechters deel zouden moeten nemen aan het publieke debat is onderwerp van discussie (zie bv. Buruma 2017; Dijkstra 2017; Lie 2017). In elk geval moeten de overwegingen achter een vonnis aan de betrokken partijen in begrijpelijke termen duidelijk worden gemaakt. Als burgers vervolgens het idee hebben dat een vonnis zorgvuldig tot stand is gekomen, zou dit de acceptatie bevorderen.

Wij beschikken over drie indicatoren voor procedurele rechtvaardigheid, alle gerelateerd aan de perceptie van gelijke kansen: de mate waarin ieders zaak onbevooroordeeld wordt behandeld, de mate waarin iedereen langs dezelfde lat bestraft wordt en de mate waarin iedereen gelijke toegang tot de rechter heeft.²⁷ De financiële toegankelijkheid wordt door Nederlanders breed als ongelijk

van de rechtspraak wordt gezien, en niet voortkomt uit de plicht tot democratische verantwoording, bespreken we het hier als outputcriterium voor (waargenomen) effectiviteit.

²⁷ De indicator 'gelijke toegang tot de rechter' hadden we in plaats van als procescriterium ook als outputcriterium kunnen meenemen.

gezien: bijna negen op de tien mensen dat het voor sommigen moeilijker is dan voor anderen om een rechtszaak te beginnen omdat het duur is. Daarmee wordt de rechtspraak duidelijk niet als publieke voorziening voor iedereen gezien. Staan mensen eenmaal voor de rechter, dan kunnen zij volgens een grote meerderheid van ruim twee derde wel rekenen op een onbevooroordeelde behandeling van hun zaak. Toch is slechts twee vijfde overtuigd van het feit dat de rechter geen verschil maakt tussen de personen die voor hem staan, terwijl ruim een derde denkt dat sommige mensen onder vergelijkbare omstandigheden zwaarder worden gestraft dan anderen (zie tabel 3.10).

Mensen zijn dus behoorlijk verdeeld over de vraag of mensen ongelijk worden behandeld door de rechtspraak. Vergeleken met het vermoeden van ongelijke behandeling door de politie, valt dit voor de rechter echter mee: een grote meerderheid van ruim twee derde denkt dat de politie sommige mensen sneller aanhoudt dan andere, zonder dat de situatie daartoe aanleiding geeft.

Tabel 3.10 Evaluaties van de rechtspraak en rechtvaardige behandeling door rechters en politie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)^a

	eens	niet eens, niet oneens	oneens
Ik denk dat het voor sommige mensen vanwege de kosten moeilijker is om een rechtszaak te beginnen dan voor anderen.	88	3	6
In ons land kan iedereen erop rekenen dat de rechter zijn of haar zaak onbevooroordeeld zal behandelen.	71	14	12
Ik denk dat sommige mensen een zwaardere straf dan anderen krijgen, ook al is hun situatie vergelijkbaar en hebben ze hetzelfde gedaan.	35	13	42
Ik denk dat sommige mensen in een vergelijkbare situatie sneller door de politie worden aangehouden dan anderen.	70	9	17

a De antwoordcategorie 'weet niet/ geen antwoord' is niet getoond, waardoor de rijen niet optellen tot 100%.

Bron: SCP/CBS (CV'19/'22)

Deze cijfers plaatsen kanttekeningen bij de mate waarin burgers overtuigd zijn van de procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak, waar het de gelijke behandeling betreft. Mensen lijken wel te geloven dat rechters zich objectief en betrouwbaar over zaken buigen, maar lijken er minder sterk van overtuigd dat ook de toegang en de uitkomst voor iedereen gelijk zijn. Eerder zagen we al dat Nederlanders een gelijke behandeling door rechtbanken van het grootste democratische belang vonden, maar verdeelder waren over mate waarin dit in Nederland ook werkelijk het geval is (ESS'20/'22). De cijfers in tabel 3.10 ondersteunen deze twijfel.

Er is enig onderzoek gedaan naar selectiviteit in de strafrechtketen. Daarin wordt bevestigd dat ongelijke behandeling voorkomt. Enkele jaren geleden heeft de politie ook expliciet erkend dat sommige mensen, voornamelijk jongemannen met een migratieachtergrond, vaker staande worden gehouden (NPEOB 2015). Deze vorm van institutionele discriminatie staat wel bekend als etnisch profileren. Als aanhoudingen onterecht zijn, hoort dit verderop in de strafrechtketen te worden vastgesteld en gecorrigeerd. Het openbaar ministerie (OM) kan besluiten een zaak niet voor de rechter te brengen; de rechter kan tot vrijspraak besluiten. Toch gebeurt dit niet altijd. Uit onderzoek van Wermink et al. (2015) en Wingerden en Wermink (2016) bleek dat aan verdachten met een bepaalde migratieachtergrond tussen 2005 en 2007 zwaardere straffen werden opgelegd dan aan Nederlandse verdachten zonder migratieachtergrond (onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en

Eenzijds kan het namelijk gezien worden als dimensie van distributieve rechtvaardigheid, een outputcriterium, doordat de voorziening op zich, en de baten die ze kan opleveren, voor iedereen in gelijke mate beschikbaar dient te zijn. Anderzijds kan het gezien worden als procedureel criterium door gelijke toegang te zien als aspect van gelijke behandeling. Wij kiezen, enigszins arbitrair, voor het laatste.

langere straffen). De verschillen konden deels worden toegeschreven aan verschillen in de ernst van het gepleegde feit, of andere (relevante) verschillen tussen daders en processen. Maar het volledige verschil werd hier niet door verklaard. Een dergelijke analyse staat of valt met de vraag hoe je de strafzwaarte van verschillende typen sancties vaststelt en met elkaar vergelijkt: is een lage gevangenisstraf zwaarder of minder zwaar dan een hoge geldboete? De onderzoekers vergeleken de strafzwaartes daarom op twee manieren: een volgens de puur formele wettelijke regels en een waarbij rekening gehouden werd met de maatschappelijke percepties van strafzwaarte. En dat maakte uit. Puur juridisch werden geen verschillen in opgelegde strafmaat vastgesteld tussen herkomstgroepen; maar uitgaande van de maatschappelijk gewogen strafzwaartes, bleek dat Turkse Nederlanders van de eerste generatie en Marokkaanse Nederlanders van de tweede generatie onder vergelijkbare omstandigheden zwaarder werden gestraft.

Ongelijke bestraffing naar maatschappelijke positie kwam in ieder geval rond de eeuwwisseling nog voor (Rovers 1999). Het betrof eerder de strafsoort dan de strafmaat. Aan financieel draagkrachtige verdachten werden relatief vaak hogere boetes opgelegd en minder vaak onvoorwaardelijke of vrijheidsstraffen. Ook was er een neiging om witteboordencriminaliteit, vaker gepleegd door vermogender mensen, als minder ernstig te beschouwen dan straat- of blauweboordencriminaliteit, waardoor dit vaker werd afgedaan door een boete of transactie door het OM of de rechter. Het is voorstelbaar dat een milde behandeling van economische criminaliteit, zeker na de economische crisis die in 2007 door de financiële beroepsgroep werd veroorzaakt, op weinig begrip in de samenleving kan rekenen.

Recenter werd een kwalitatieve verkenning uitgevoerd naar het verschijnsel klassenjustitie (Van den Bos et al. 2021),²⁸ naar aanleiding van de motie van Tweede Kamerlid Van Nispen. Op basis hiervan kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of en hoe vaak klassenjustitie gepleegd wordt. Wel gaven gesprekken met 45 mensen die beroepsmatig betrokken zijn bij de strafrechtketen reden te denken dat selectiviteit voorkomt. De auteurs benadrukken dat het daarbij moeilijk te bepalen is in hoeverre het dan ook om illegitieme vormen van selectiviteit gaat. De persoonlijke omstandigheden en het recidiverisico van een verdachte worden immers meegewogen en leiden tot verschillen in de uitspraak. Deze verschillen kunnen terechtvaardig zijn, maar de professionals houden er ook rekening mee dat (vooral onbewuste) vooroordelen over mensen uit lagere klassen of met een migratieachtergrond meewegen in de opsporing, vervolging en berechting. Dat risico zien ze als groter naarmate de discretionaire ruimte voor de rechtshandhavers groter is, en de afstand tot de leefwereld van de verdachten groter. Ook de moeite en capaciteit die het kost om sommige zaken rond te krijgen, zou ertoe kunnen leiden dat financiële instellingen en andere ondernemingen vaker 'wegkomen' met transacties, vergeleken met gemakkelijker rond te krijgen zaken van veelvoorkomende criminaliteit die vaker door mensen met een lagere sociaal-economische status worden gepleegd. Van vriendjespolitiek zou hier echter geen sprake zijn. De burgers die zijn gesproken,²⁹ zijn er sterker dan de professionals van overtuigd dat klassenjustitie voorkomt. Wel lopen de meningen uiteen in hoeverre het een structureel probleem is.

²⁸ Van den Bos et al. (2021: 8) definiëren klassenjustitie als volgt: 'Klassenjustitie is selectieve rechtspleging die iemand illegitiem benadeelt wanneer die persoon niet tot de heersende klasse behoort en illegitiem bevoordeelt wanneer die persoon wel tot de heersende klasse behoort. Deze vormen van benadeling of bevoordeling kunnen illegitiem zijn op grond van het recht en/of door burgers als illegitiem worden ervaren. Vormen van bevoordelende en benadelende klassenjustitie kunnen zowel op directe als indirecte en zowel op bewuste als onbewuste wijze tot stand komen en kunnen systematisch of incidenteel van aard zijn.'

²⁹ Interviews met twee ervaringsdeskundigen en een focusgroepgesprek met kritisch geïnteresseerden in het onderwerp.

Van Bos et al. (2021) zien drie typen verklaringen voor mogelijk illegitieme selectiviteit zoals naar voren gebracht door de respondenten: cognitieve, motivationele en systemische verklaringen. Dit onderscheid is volgens hen van belang voor een zuivere aanpak van het probleem. Discriminatie op basis van bewuste of onbewuste vooroordelen of gebrek aan identificatie (cognitief) vraagt om een andere aanpak dan selectiviteit op basis van capaciteitstekorten of andere praktische onmogelijkheden (systemisch) of selectiviteit die bewust en beargumenteerd tot stand komt (motivationaleel). Interessante systemische factoren die door respondenten naar voren zijn gebracht zijn ten eerste verantwoordingsmechanismen. Enerzijds wordt het ontbreken van structuren voor openbare verantwoording voor keuzes voorafgaand aan een berechting genoemd. Anderzijds wordt geconstateerd dat uitspraken nu veel uitvoeriger worden gemotiveerd dan 20 jaar geleden, mede vanuit een sterkere behoefte om aan te tonen dat er geen oneigenlijke gronden hebben gespeeld. Ook de mogelijkheid tot hoger beroep wordt genoemd als instrument om illegitieme selectiviteit te corrigeren. Als punt van (systemische) aandacht wordt door enkele respondenten meegegeven dat het OM als politiek afhankelijk gezien kan worden, doordat de minister van Justitie en Veiligheid aanwijzingsbevoegd is. Politieke beïnvloeding kan klassenjustitie in de hand werken. Deze respondenten denken niet dat het OM politiek wordt beïnvloed, maar dat het daarvoor wel moet oppassen (Van den Bos et al. 2021: 88).³⁰

Ervaren effectiviteit van de rechtspraak

Ervaren effectiviteit draait om de vraag of de rechtspraak volgens burgers de goede dingen doet en dit ook goed doet. Op individueel niveau geldt daarvoor het criterium van distributieve rechtvaardigheid (bv. Van den Bos 2009): de persoonlijke ervaring dat de uitkomst die de rechtspraak voor mensen heeft bereikt, rechtvaardig is. Op maatschappelijk niveau gaat het om de perceptie of de rechtspraak doet wat ze in de ogen van de samenleving moet doen. Volgens de verenigingstheorie, onderliggend aan de moderne straftoepassing, heeft de rechtspraak een tweetal functies: een *instrumenteel preventieve* functie en een *retributivistische* functie. Instrumenteel beredeneerd is de rechtspraak in eerste instantie effectief als bestraffing de dader er via afschrikking of resocialisatie van weerhoudt om nogmaals over de schreef te gaan (specifieke preventie), en/of als de straf er via normbevestiging en afschrikking in slaagt de bredere bevolking te doen terugdeinzen voor soortgelijke wetsovertredingen (generale preventie). In tweede instantie moet de rechtspraak vanuit haar retributivistische functie zorgen voor rechtsherstel. Dat houdt in dat er vergelding dient plaats te vinden voor het leed dat de slachtoffers en de samenleving als geheel is aangedaan, waarvoor zowel leedtoevoeging bij de dader en als compensatie voor aangedaan leed aan het slachtoffer nodig is (zie bv. Keijser 2004).

De strafzwaarte is de meest in de oog springende indicatie waarvan burgers ervaren effectiviteit kunnen afleiden, en ook de factor die de meeste publieke discussie oproept. Mensen vormen zich alleen bij zaken waarbij ze zelf betrokken zijn of bij grote of sensationele zaken die media-aandacht krijgen, een mening of de straf wel afschrikwekkend en vergeldend genoeg was. De discrepantie tussen de strafmaat die burgers gepast vinden en de strafmaat die rechters opleggen wordt de

³⁰ In vervolg op deze kwalitatieve verkenning publiceerde het WODC een haalbaarheidsstudie naar de mogelijkheden voor een kwantitatieve analyse van klassenjustitie in Nederland. Op basis van de bevindingen hiervan kwamen de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming tot de conclusie dat een dergelijk onderzoek niet op korte termijn kan worden uitgevoerd, met als belangrijkste reden: 'De diversiteit aan sociaaleconomische kenmerken van justitiabelen, de delicten waarvoor ze veroordeeld worden en de verschillende beslissingen die in de strafrechtketen genomen kunnen worden, maken het onmogelijk klassenjustitie als een algemeen verschijnsel te meten.' (TK 2021/2022: 3). Wel wordt nader gekeken of het mogelijk is de voorwaarden te verbeteren waarbinnen het in de toekomst wel mogelijk is dergelijk onderzoek uit te voeren.

punitiviteitskloof genoemd (Keijser en Elffers 2007). Kijken we naar hoe burgers denken dat er gestraft wordt, dan is de gepercipieerde punitiviteitskloof groot: een meerderheid van 66% vond in 2019 dat de rechter te licht straft; 27% vond het precies goed, nog geen 1% vond dat er te zwaar wordt gestraft en 5% had geen mening. Wel neemt deze meerderheid af. In 2018 vond nog 71% dat er te licht werd gestraft, in 2010 was dat zelfs 77%.

De punitiviteitskloof vertegenwoordigt een belangrijke spanning tussen de waargenomen en daadwerkelijke effectiviteit van bestraffing. Straffen waarvan bekend is dat ze effectiever zijn tegen recidive, omdat ze resocialisatie tot stand brengen, zijn ook straffen die publiekelijk wat vaker bekend staan als 'soft'. Denk aan vormen van behandeling tijdens detentie, maar ook aan minder zware extramurale taak- en werkstraffen (zie bv. Van Noije en Wittebrood 2008). Ondanks grotere effectiviteit in termen van recidivereductie kan er dan sprake zijn van verminderde waargenomen effectiviteit in termen van maatschappelijk vergelding. Afhankelijk van het politieke tij wordt aan het ene of het andere doel prioriteit gegeven. Zo kwam vergelding wat meer op de voorgrond te staan in het beleid aan het begin van deze eeuw, en vindt het laatste decennium weer meer gedachtevorming plaats over hoe recidive als gevolg van individuele multiproblematiek effectief aan te pakken (VenJ 2016).

Mogelijk bieden de principes van procedurele rechtvaardigheid, zoals in de vorige paragraaf toegelicht, enig soelaas voor het verkleinen van de punitiviteitskloof, zeker in tijden waarin recidivereductie als doel wat meer op de voorgrond staat. Vooral door een transparante verantwoording van de afwegingen die gemaakt zijn, kunnen mensen worden meegenomen in de richting van de conclusie van de rechter of wordt deze ten minste meer voorstelbaar en aanvaardbaar. Keijser et al. (2007) laten door middel van een vignetstudie zien dat mensen die concrete dossierinformatie over een specifieke zaak tot zich hebben genomen, mildere straffen kiezen dan mensen die alleen aan mediaberichtgeving zijn blootgesteld. Toch zal dit de kloof niet volledig kunnen dichten: de ingelichte leken in het onderzoek straffen weliswaar milder, maar nog altijd strenger dan strafrechters die dezelfde dossiers kregen voorgelegd. Dat is een bescheiden effect op de eigen hypothetische vonnissen van burgers, maar heeft naar verwachting een groter effect op het begrip dat burgers kunnen opbrengen voor de werkelijke vonnissen van rechters (Keijser en Elffers 2007).

4 Slot: tekortkomingen van de democratische rechtsstaat volgens burgers

In deze notitie hebben we op een rij gezet wat we op basis van bestaand SCP-onderzoek, aangevuld met extern onderzoek, weten over de verwachtingen en oordelen van Nederlanders over de democratische rechtsstaat. Daarbij hebben we ons gericht op de terreinen waarover we het meest weten: de democratie, de politiek en de rechtspraak. Vanwege de complexiteit van de thema's blijft dat bestaande onderzoek breed: het gaat over algemene verwachtingen, waarden, soms over afwegingen tussen waarden en over evaluaties van enkele kerninstituties van de democratische rechtsstaat. Met dit overzicht van wat mensen belangrijk vinden en hoe ze oordelen over de belangrijkste instellingen van de democratische rechtsstaat, hebben we de staatscommissie handvatten willen bieden om vanuit het perspectief van burgers thema's te selecteren voor verder onderzoek. In dit hoofdstuk lopen we de belangrijkste bevindingen langs. We vatten eerst de inzichten van hoofdstuk2 en 3 samen en kijken vervolgens wat dit kan betekenen voor het (vervolg)onderzoek van de staatscommissie. Waar zien burgers verbeterpunten die de aandacht van de commissie verdienen? Waarover weten we eigenlijk nog onvoldoende en zou aanvullend onderzoek behulpzaam zijn?

4.1 De waarde en beoordeling van de democratische rechtsstaat

De waarde van de democratische rechtsstaat

Aan het leven in een democratisch land wordt grote waarde gehecht. Daarin staan vrijheden volgens de meeste mensen centraal. Individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media worden allemaal heel belangrijk gevonden. Daarnaast vinden mensen rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid en rechtsbescherming heel belangrijk in een democratie. Ten slotte vindt een meerderheid dat een democratie er ook voor sociale rechten is, zoals armoedebestrijding. Voor de keuze gesteld wordt individuele vrijheid consequent vaker verkozen dan gelijkheid. Tegelijkertijd vindt de meerderheid dat de vrijheid van het individu niet onbegrensd is en stopt daar waar die van de ander begint, naar goed rechtsstatelijk principe van gelijke rechten. De vrijheid van meningsuiting moet bijvoorbeeld niet leiden tot het kwetsen van gevoelens. Daarbij maakt het wel uit wier gevoelens het zijn: zijn het gevoelens van religieuze groepen, dan hebben minder mensen er moeite mee dat deze worden gekwetst. Zo kunnen ook het recht om gelijk te worden behandeld en niet te worden gediscrimineerd op zeer grote instemming rekenen, maar maken mensen bij de toepassing ervan wel verschil tussen groepen en situaties. De rechten van de minderheid worden door een aanzienlijke groep ondergeschikt gemaakt aan de rechten van de meerderheid. Waarden strijden niet alleen met elkaar om steun, maar ook met eigen opvattingen en belangen in de praktijk.

Redelijk tevreden over de democratie, onvrede over de politiek

Evaluaties van het functioneren van democratische rechtsstaat hangen wederzijds samen met wat mensen belangrijk vinden en verwachten. We bespreken ze in deze paragraaf daarom in samenhang. Ondanks schommelingen in de oordelen over democratie en politiek is de constante dat een ruime meerderheid van de Nederlanders tevreden is met het functioneren van de democratie. Dat is voornamelijk omdat ze positief oordelen over de voor hen belangrijke principes van vrijheid (van meningsuiting, vrije verkiezingen, van media en oppositie), onafhankelijke rechtspraak en de omvang van corruptie. Wel zijn er op het niveau van het systeem zorgen over de grote hoeveelheid politieke partijen. Deze versnippering bemoeilijkt de bestuurbaarheid van het land, en stelt kiezers voor een onduidelijke keuze bij verkiezingen. Al met al wordt de legitimiteit van de democratische rechtsstaat

door een overgrote meerderheid niet in twijfel getrokken, afgaande op de breed gedragen norm dat de wet nageleefd dient te worden.

Over de praktische invulling van de democratie door politiek en bestuur zijn mensen heel wat minder tevreden, en in de periode 2021-2022 zelfs relatief ontevreden (Den Ridder et al. 2023). Het politiek vertrouwen is dan ook al enige tijd laag. Volgens burgers schieten de politieke instituties momenteel in elke fase van het beleidsproces tekort. Het vertrouwen lijkt het meest te lijden onder een ervaren gebrek aan oplossend vermogen ten aanzien van de grote problemen waar Nederland voor staat. Ook lijdt het vertrouwen onder de manier waarop de politiek zich in de ogen van burgers opstelt, namelijk te veel op afstand en te veel denkend vanuit de eigen groeps-, partij- of positiebelangen (de 'politiek-bestuurlijke cultuur', zoals het tegenwoordig in Den Haag heet). De oorzaak dat problemen niet adequaat worden aangepakt, komt volgens burgers dan ook mede voort uit het feit dat politici onvoldoende luisteren en weten wat er speelt, niet iedereen hetzelfde behandelen en laten meetellen (lees: 'de gewone man'), waardoor ze met de verkeerde dingen bezig zijn. Ondanks structureel grote verschillen in percepties en oordelen over politiek en bestuur tussen opleidingsgroepen, blijken voor verschillende opleidingsgroepen dezelfde drie criteria van responsiviteit, rechtvaardige behandeling en probleemoplossing het zwaarstwegend (Van Noije et al. 2023b). Daardoor winnen ze aan relevantie als punten van aandacht.

Vertrouwen in een rechtvaardige rechtspraak, ondanks ongelijke toegang en behandeling

Gezag wordt in Nederland graag ter discussie gesteld (Stokkom 2005). Ook rechters ontkomen niet altijd aan kritiek van het publiek, maar de rechtspraak geniet nog altijd veel vertrouwen. Men vertrouwt er vooral op dat rechters objectief en betrouwbaar te werk gaan. Minder vertrouwen is er in de mate waarin de rechtspraak er voor iedereen is. Mensen gaan uit van ongelijke financiële toegankelijkheid van de rechtspraak, en denken ook dat er in de bestraffing verschil tussen mensen wordt gemaakt. Dit terwijl de gelijke behandeling door de rechtspraak wel van groot democratisch belang wordt gevonden en het doorgaans als een belangrijk criterium van procedurele rechtvaardigheid wordt beschouwd. Dat is zeker voor de rechtspraak een groot goed, omdat de perceptie dat rechtspraak rechtvaardig optreedt de aanvaarding van uitspraken bevordert. Met die uitspraken zijn mensen het zeker niet altijd eens: de meeste mensen vinden dat er in de meeste gevallen te licht wordt gestraft. De perceptie van procedurele rechtvaardigheid is dan ook van het grootste belang voor de legitimiteit van de rechtspraak, zo blijkt ook steeds uit onderzoek.

Nog altijd slaat de balans ruimschoots positief uit voor de rechter en is er geen sprake van afbrokkelend gezag, iets waarvoor de Raad van State in 2017 wel vreesde en waarschuwde (RvS 2017). Visitatiecommissies concludeerden in 2019 en in 2023 dat de werkdruk in de rechtspraak hoog is, waardoor aspecten van de kwaliteit van de rechtspraak en de tijdige afdoening van zaken onder druk staan, in sommige gerechten meer dan in andere (Visitatiecommissie gerechten 2019, 2023). Van deze interne knelpunten zullen burgers niet onmiddellijk veel meekrijgen, zo blijkt ook wel uit hun aanhoudende vertrouwen. Maar op de langere termijn kunnen ze wel invloed hebben op de (procedurele) prestaties van de rechtspraak en daarmee ook gevolgen hebben voor rechtzoekende burgers die ervan afhankelijk zijn.

Behoeftte aan het stutten van de representatieve democratie

De steun voor de democratie en veel van haar waarden is in principe dus nog groot. En hoewel ook de representatieve variant daarvan nog altijd de meeste handen op elkaar krijgt, wordt deze variant op ten minste twee manieren uitgedaagd. Ten eerste is er een niet verwaarloosbaar deel van de

bevolking, namelijk een kwart tot een derde, dat niet onwelwillend tegenover meer autocratische of technocratische varianten staat. Ten tweede blijken ook de voorstanders van de representatieve democratie geen eenduidige of onwrikbare opvatting van de bijbehorende principes te hebben: er zijn aanzienlijke minderheden die illiberale waarden steunen als de situatie daar in hun ogen om vraagt. Dat betekent dat het bestuur, wat hen betreft, het parlement, rechterlijke uitspraken en zelfs de wet soms mag negeren als deze geen constructieve bijdrage leveren aan een effectieve oplossing. Daarbij is de impliciete aanname dan wel vaak dat die oplossing strookt met de wensen van het merendeel van de bevolking.

Daarmee is er een duidelijke spanning, of zelfs tegenstrijdigheid tussen enerzijds de grote steun voor de parlementaire democratie en het respecteren van democratische en rechtsstatelijke waarden, en anderzijds de bereidheid deze waarden terzijde te schuiven als het oplossen van problemen dat van een daadkrachtig bestuur vraagt. Er is aantal mogelijke verklaringen voor deze spanning. Ten eerste is het mogelijk dat mensen de grondrechtelijke consequenties van dergelijk daadkrachtig optreden niet volledig overzien, zoals Van Wonderen (2022) stelt, en ze daarom gemakkelijker terzijde schuiven. Ten tweede kan het zijn dat mensen wel weten dat democratische waarden belangrijk zijn en daarom ondersteunend antwoorden als ernaar gevraagd wordt in een enquête, maar dat dezelfde waarden in de alledaagse toepassing ervan toch afhankelijker zijn van de eigen voorkeuren. Doordat begrippen als democratie, vrijheid, gelijkheid grote en abstracte begrippen zijn, zijn ze ook leeg, naar smaak in te vullen (Den Ridder en Dekker 2015). Ze kunnen daardoor eveneens relatief gemakkelijk geparkeerd worden als mensen dat in concrete omstandigheden wenselijker lijkt, bijvoorbeeld omdat ze botsen met andere waarden, of omdat persoonlijke belangen in het geding komen. Burgers blijken zich ook wel van deze inconsistenties of flexibiliteit bewust, blijkt uit groepsdiscussies over dit thema (Verhue en Roos 2009: 24-25).

De illiberale uitdagingen voor de representatieve democratie lijken op dit moment vooral voort te komen uit de veelheid aan urgente vraagstukken waarop de representatieve democratie maar geen adequaat antwoord lijkt te hebben. Mensen staan open voor alternatieve middelen daar waar het praktisch functioneren van de representatieve democratie in de ogen van burgers tekortschiet, in het bijzonder een gebrek aan responsiviteit en probleemoplossend vermogen (Coffé en Michels 2014; Hibbing en Theiss-Morse 2002; Den Ridder en Dekker 2015; Van Noije et al. 2023a; zie ook paragraaf 3.2). Degene die een gebrek aan daadkracht ervaart, zal een andere oplossing verkiezen dan degene die responsiviteit mist (vgl. Werner 2020). Deze alternatieven worden echter vooral als aanvulling op de representatieve democratie gezien. Mensen willen geen sterke leiders of experts zonder democratische controle, bijvoorbeeld via referenda, en ook geen directe democratie zonder de professionele competentie van volksvertegenwoordigers. Mensen lijken de huidige representatieve democratie dan ook in de richting van *attentive democracy* (Hibbing et al. 2023) te willen sturen, waarin ze politiek kunnen overlaten aan politici die in nauw contact staan met de gehele samenleving in het belang van die samenleving, en die altijd nog kunnen worden teruggefloten door die samenleving.

Drie spanningen in de publieke opinie

Hoewel democratische en rechtsstatelijke principes in het algemeen breed worden onderschreven, kunnen waarden in concrete situaties dus in conflict komen met elkaar. Daardoor maken mensen keuzes op basis van hun omstandigheden, voorkeuren en persoonlijke oordelen die strijdig lijken met hun eigen principes. We zetten de drie opvallendste spanningen in de publieke opinie nog eens op een rij.

1 Spanning tussen democratie en rechtsstaat

Politici, in het bijzonder volksvertegenwoordigers, ontkomen er niet aan overtuigend te communiceren over welke verschillende opvattingen en belangen zij rekening dienen te houden, en wat de consequenties van verschillende keuzes zijn. Want zoals Van Wonderen (2022) constateerde, lijken burgers juist die consequenties niet altijd te overzien. Daardoor stapt een meerderheid van de burgers – althans in hun antwoorden – niet alleen gemakkelijk over de belangen van een minderheid heen, maar ook over hun rechten. Daarmee redeneren ze niet altijd in overeenstemming met hun eigen waarden van gelijke behandeling en rechtsbescherming. Ook redeneren ze daarmee evenmin altijd in overeenstemming met hun eigenbelang, want elke meerderheid kan op een ander moment of in een andere situatie een minderheid blijken; rechtsbescherming en rechtsgelijkheid zijn daarom in ieders belang. Dat realiseren deze burgers zich niet. De Raad van State uitte in zijn jaarverslag van 2016 zorgen over de tendens tot ontkoppeling van democratie en rechtsstaat (RvS 2017). RvS wees erop dat de meerderheid die bij verkiezingen is verkregen, steeds vaker als legitimatie gezien wordt om recht en rechter terzijde te schuiven. Daarmee ontstaat een breuklijn tussen democratie en rechtsstaat. Beide vormen leken tot dusver onverbreeklijk verbonden in de democratische rechtsstaat als houvast voor overheidshandelen, waarbij recht vooral continuïteit waarborgt en democratische besluitvorming vooral verandering (RvS 2017: 14). Twee jaar later haalde RvS Thorbecke aan om dit probleem nog eens te agenderen en vooral de wetgever op zijn verantwoordelijkheid te wijzen: ‘Is het alleen de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen recht, waar, goed en uitvoerbaar is’ (RvS 2019: 12). Ook volgens Mouffe (2018) levert het principe van democratie en dat van rechtsstaat spanning op (de democratische paradox), maar dat is een gezonde spanning waar de liberale democratie bij is gebaat. In de grillige antwoorden van burgers zien wij deze spanning dus terug.

2 Spanning tussen homogeniteit en pluralisme

De tevredenheid over politici zou waarschijnlijk groeien als politici er meer blijk van geven dat zij goed luisteren naar de wensen en zorgen onder de bevolking. Los van het feit dat hun taak zich niet beperkt tot het gehoor geven aan de publieke opinie, omdat met meer belangen rekening moet worden gehouden, komen politici hierbij voor een tweede uitdaging te staan. En dat is de pluriformiteit van opvattingen en belangen die leven onder de bevolking. Er is niet zoiets als dé publieke opinie, waarop politici kunnen koersen om als vanzelf tot het ‘goede’ beleid te komen. Toch lijken burgers die impressie zelf soms wel te hebben. Zij wijten het gebrek aan probleemoplossing aan het gebrek aan responsiviteit onder politici, waardoor ze hun problemen niet geadresseerd zien in het beleid. Als politici beter zouden luisteren, zouden ze vanzelf ook relevanter en beter beleid voor de bevolking maken. In open vragen over de politiek spreken sommigen over ‘gewone mensen’ of ‘mensen zoals zij’, als zouden zij behoren tot een eensgezinde authentieke bevolking (Miltenburg et al. 2022). Dat schept ten eerste verwachtingen ten aanzien van de politiek die nauwelijks kunnen worden waargemaakt, aangezien er sprake is van *false consensus* (Ross et al. 1977), wat afbreuk doet aan het vertrouwen. Ook ligt hierin het risico besloten dat een authentiek volk wordt geplaatst tegenover een elite die alleen maar oog heeft voor het eigenbelang en het belang van buitenstaanders (Müller 2014: 486). Dit gedachtegoed kan gebruikt worden als legitimatie voor uitsluiting en ondergraaft het liberaal-democratische principe van pluralisme. De politiek is er om het algemeen belang te formuleren en te dienen. Het gaat dan om *la volonté générale*, niet om *la volonté de tous*, waarmee Rousseau (1762) de opgetelde privébelangen bedoelt. Over de invulling ervan kan en moet worden gediscussieerd.

3 Spanning tussen uitvoerende en controlerende macht

De derde spanning komt voort uit de twee voorgaande. Als het idee bestaat dat de meerderheid van de bevolking het wel zo ongeveer eens is over de belangrijkste maatschappelijke problemen, over de richting waarin ze moeten worden opgelost en wat dat mag kosten, dan kan dat mede verklaren waarom een deel van de bevolking zich wel iets kan voorstellen bij een sterke leider die oppositie, parlement, rechter of wet desnoods op een zijspoor zet, zoals bleek uit paragraaf 2.1. De achterliggende gedachte is dat beleid daadkrachtig is als het in overeenstemming is met de communis opinio, en een sterke leider zet zich hiervoor in. Controlerende machten worden dan niet gezien als bescherming van burgers tegen een doorgeschoten uitvoerende macht, maar eerder als macht tegen de ongehinderde uitvoering van de wil van het volk. Een aanzienlijke minderheid van de mensen lijkt te schipperen tussen het idee dat politieke discussie en juridische procedures doelgerichte probleemoplossing frustreren, en het besef dat onder andere volksvertegenwoordigers, de rechtspraak en de wet er juist zijn om hun belangen te beschermen. Percepties van een politiek bedrijf dat meer bezig is met het elkaar vliegen afvangen dan met inhoudelijke belangen dragen niet bij aan een beeld van constructieve controlerende macht. Het functioneren van de rechtspraak wordt wat dat betreft aanzienlijk positiever beoordeeld. Dat oordeel verklaart dan ook niet waarom de rechter volgens sommigen soms ook plaats moet maken voor effectief regeringsbeleid.

Groepsverschillen in verwachtingen en oordelen

Niet iedereen heeft dezelfde verwachtingen over de democratische rechtsstaat en oordeelt er hetzelfde over. Groepsverschillen die in onderzoek vaker aan de orde komen, zijn verschillen naar opleiding, leeftijd, partijvoorkeur en politiek vertrouwen.

Een veel onderzocht verschil is het oordeel over democratie en politiek van mensen met een uiteenlopende **opleiding**. Er tekent zich vooral een verschil af tussen mensen met een hbo- of wo-opleiding en mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-opleiding: de eerste groep is vaker positief over de democratie en de politiek dan de laatste groep. Die laatstgenoemde groep is vaker voorstander van democratische aanvullingen, zoals referenda. Hbo'ers en wo'ers zijn hierover kritischer geworden na het Oekraïne-referendum (vgl. Den Ridder 2021b). Er zijn ook opleidingsverschillen in associaties en verwachtingen: zo denken hbo- en wo-opgeleiden vaker dan vmbo- of mbo-opgeleiden aan stemmen bij de term democratie en hechten zij sterkere waarde aan de rechtsstatelijke principes. Dat is ook het geval in vergelijking met sociale waarden als armoedebestrijding, of democratische waarden als directe democratie en nationale soevereiniteit. Het zijn dezelfde rechtsstatelijke waarden waarvan hbo'ers en wo'ers vaker dan anderen vinden dat er in Nederland voldoende aan wordt tegemoetgekomen (ESS'20/'22).

Er zijn verschillende verklaringen voor deze vaak gevonden opleidingsverschillen. Vermoedelijk is iemands opleiding een kenmerk waarin een aantal relevante factoren samenkomen. Daarbij kan gedacht worden aan sociaal-economische status (de mate waarin iemand de benodigde hulpbronnen heeft om zich te redden), sociale omgeving en de opleiding die iemand genoten heeft. Voor de oordelen over de democratische rechtsstaat maakt het uit in hoeverre iemand afhankelijk is van de instituties van die rechtsstaat: iemand die afhankelijk is van overheidszorg of een uitkering komt er sneller achter dat iets niet functioneert, dan iemand die vrijwel nooit een beroep hoeft te doen op overheidsvoorzieningen. Het maakt uit in wat voor sociale omgeving iemand is opgegroeid en verkeert: wat zie je om je heen, welke sociale normen gelden daar? Ook de inhoud van de opleiding kan een rol spelen: wat heeft iemand geleerd over wat een democratie is, welke waarden zijn van belang, en is iemand in staat dat naar boven te halen als daar in een enquête om wordt

gevraagd? Kortom, er is grote samenhang tussen iemands opleiding en iemands houding ten aanzien van de rechtsstaat – maar dat heeft met meer te maken dan met opleiding alleen. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en ProDemos onder middelbare scholieren laat zien dat deze verschillen er al in de eerste leerjaren van de middelbare school zijn (Thijs et al. 2019; Van der Meer et al. 2021; Mulder et al. 2022). Vwo-leerlingen zijn in de eerste drie leerjaren meer gehecht aan de democratie en hebben meer politiek vertrouwen, politieke interesse en kennis dan leerlingen op het vmbo. Die verschillen zijn er al in de brugklas en blijven in het tweede en derde leerjaar bestaan (Mulder et al. 2022).

Ook zijn er verschillen naar **leeftijd** in de oordelen over de democratie. Jongeren en jongvolwassenen oordelen doorgaans wat positiever over de democratie en politiek dan ouderen. Ze zijn het vaakst voldoende tevreden over het functioneren van de democratie dan anderen (ESS'20/22) en oordelen minder vaak negatief over het functioneren van politieke instituties (zie bv. Van Noije et al. 2023a). De mate waarin democratische en rechtsstatelijke principes voldoende van toepassing zijn, blijken ze niet heel anders te evalueren dan mensen van middelbare leeftijd. Daartegenover staat dat jongeren vooral rechtsstatelijke en sociale waarden minder vaak als belangrijk voor een democratie benoemen dan andere leeftijdsgroepen (ESS'20/22). Er kan sprake zijn van een grotere onverschilligheid voor democratische principes als gevolg van een gebrek aan kennis en interesse onder (delen van) deze groep, zeker omdat zich ook minderjarigen tussen de 15 en 18 jaar in onze steekproef bevinden. Zoals hiervoor vermeld vindt er nog duidelijke burgerschapsvorming plaats tussen de vroege en late adolescentie (Mulder et al. 2022), waardoor dit verschil in latere levensfasen zal bijtrekken (zie ook Herbots en Elchardus 2010). Dit proces voltrekt zich niet binnen elk onderwijstype in gelijke mate, waardoor er aan het einde van het leertraject grote verschillen in democratisch bewustzijn en politieke participatie tussen jongeren bestaan. Ook Van Wonderen (2022) constateert een relatief hoge ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch denken onder jongeren (18-24 jaar), die tussen 2019 en 2021 is toegenomen. Hij houdt er rekening mee dat deze toename deels samenhangt met de restricties die jongeren tijdens de coronapandemie hebben ervaren. Hij pleit daarom voor meer onderwijs in democratische waarden en burgerschap. Herbots en Elchardus (2010) en Mulder et al. (2022) benadrukken het belang om dit in alle typen onderwijs te doen.

Er zijn daarnaast grote **verschillen naar partijvoorkeur** in de oordelen over de democratie, haar functioneren in de praktijk en het belang dat aan haar principes wordt gehecht. Vooral kiezers van de relatief nieuwe cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, JA21 en BBB zijn minder vaak tevreden over de democratie en vaker kritisch over de mate waarin Nederland democratische principes voldoende waarmaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije kritische media, al vindt nog altijd een ruime meerderheid onder hen dat voor deze twee principes. Aan sommige rechtsstatelijke waarden hechten zij ook minder groot belang dan andere stemmers, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheidsrechten en politiek pluralisme. Ze hechten juist grotere waarde aan nationale soevereiniteit en directe democratie.

De drie verschillen concentreren zich rond **politiek vertrouwen**. Van der Meer (2022) signaleert sinds 2006 een toename van die partijpolitieke verschillen. Er is, in zijn woorden, sprake van de politisering van vertrouwen. Hij stelt dat deze politisering op termijn ook gevolgen kan hebben voor de steun van de democratie. Er zijn politici en partijen die er electoraal baat bij hebben om onvrede over de gevestigde politieke elite aan te wakkeren. Onderdeel daarvan kan zijn dat zij politieke tegenstanders met weinig respect bejegenen, afschilderen als vijanden van een eensgezind volk of het verkiezingsproces in twijfel trekken op het moment dat ze verkiezingen verliezen (Levistky en Ziblat

2018; Müller 2021). Dat is in Nederland nog niet het geval: we zagen in hoofdstuk 3 dat er over het algemeen veel vertrouwen is in het verkiezingsproces, hoewel minder onder stemmers van cultureel-conservatieve partijen. Het is echter wel een doemscenario als verkiezingen niet over de inhoud gaan maar over de politiek zelf.

4.2 Wat dit betekent voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie

Wat zien mensen als belangrijkste verbeterpunten voor de democratische rechtsstaat? Dat is een vraag die je direct aan mensen zou kunnen voorleggen – maar dat hebben we voor deze notitie niet gedaan. We baseren ons immers op bestaand onderzoek. We leiden het antwoord op die vraag dus af van wat we weten over de waarden, verwachtingen (hoofdstuk 2) en oordelen (hoofdstuk 3) van burgers over de democratische rechtsstaat.

Aandachtspunten: een responsieve en rechtvaardige rechtsstaat die iets bereikt

De actuele onvrede over de overheid komt voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Soms kan relativerend gesteld worden dat er altijd strijd, spanning en dilemma's zullen zijn in een democratie (Dahl 1982; Mouffe 2000), dat verwachtingen van burgers onrealistisch en niet altijd consistent zijn (vgl. Den Ridder et al. 2023) en dat oordelen te kritisch zijn. Nu overheersen echter de signalen dat het vertrouwen ook te lijden heeft van een politiek en bestuurlijk bedrijf dat daadwerkelijk tekortschiet en dat er werk van herstel gemaakt moet worden. De uitspraak dat vertrouwen moet volgen uit een overheid die te vertrouwen is, is inmiddels een stokpaardje van beleidsonderzoekers. De afgelopen kabinetten zetten al sterk in op structurele verbeteringen van het systeem om het vertrouwen van burgers terug te winnen (zie Van Noije et al. 2023a voor een inventarisatie van beleidsplannen). Dat gaat vaak om langzame veranderprocessen, die zowel ingesloten patronen als wettelijk verankerde procedures moeten hervormen en dat vrijwel volledig buiten het zicht van burgers doen. Dergelijke systeemverbeteringen moeten daarom ook vooral gezien worden als randvoorwaardelijk voor vertrouwen: noodzakelijk, maar onvoldoende op de korte termijn. Op de kortere termijn worden percepties en vertrouwen sterker beïnvloed door de manier waarop instituties in de praktijk werken én door het gedrag van politici (vgl. Diamond en Morlino 2005). En daar wringt momenteel de schoen. Aan de verwachtingen van burgers wordt niet voldaan als het gaat om de resultaten die worden geboekt (output), noch wat betreft de mate waarin deze resultaten in overeenstemming met de wensen van burgers (input) en op een rechtvaardige wijze tot stand komen (proces). We formuleren aandachtspunten voor elk van deze drie dimensies.

Input: in verbinding met de samenleving

De zorgen (en dus verbeterpunten) die onder burgers leven, hebben onder meer betrekking op de manier waarop verschillende wensen en belangen van burgers worden vertegenwoordigd en vertaald naar beleid. Er is een breed gedeeld idee dat er onvoldoende naar de burger wordt geluisterd en dat beleid niet aansluit bij de ervaringen van 'gewone mensen'. We zien het in de wens voor een *attentive democracy* waarin burgers zich gehoord weten. De mogelijkheid van directe of deliberatieve democratie, naast algemene verkiezingen, zouden we vanuit dat perspectief kunnen zien als een stok achter de deur: de mogelijkheid ervan dwingt politici om zich rekenschap te geven van wat mensen willen.

Het gevoel niet goed te worden vertegenwoordigd is niet alleen een kwestie van beleving. Eerder onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse vertegenwoordiging, op basis van een vergelijking van standpunten, laat zien dat de inhoudelijke vertegenwoordiging van specifieke groepen tekortschiet. Grofweg gaat het om dezelfde groepen als die zich minder goed vertegenwoordigd

voelen (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020). De nadruk van dit probleem ligt op de politiek-bestuurlijke kant van de democratische rechtsstaat. Het gaat om vragen over feitelijke en ervaren vertegenwoordiging, politieke waardenafweging, de manier waarop beleid tot stand komt. Het is een onderwerp dat uitvoerig is behandeld door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018 (Remkes et al. 2018), en waarvoor die commissie ook concrete aanbevelingen deed, die door de kabinetten-Rutte III en IV nog niet allemaal zijn uitgevoerd (zie onder meer het coalitieakkoord uit 2021 (VVD et al. 2021)).

Het gaat hierbij onder meer om wat politicologen ‘responsiviteit’ noemen: het luisteren naar burgers. Als je het zou verbreden naar andere domeinen van de democratische rechtsstaat, dan zou je het waarschijnlijk in wat algemenere termen hebben over ‘verbinding’. Het gaat dan niet om het vertalen van wensen en belangen in beleid, maar om het rekenschap geven van de belangen en ervaringen van de mensen waarvoor je aan het werk bent, en dat doen op een manier die mensen begrijpen: toegankelijk en duidelijk. Ook over dit onderwerp is de afgelopen jaren door de Haagse onderzoeksinstituten en adviesraden het nodige geschreven, mede naar aanleiding van het toeslagenschandaal. Denk bijvoorbeeld aan het essay van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS 2021) over mensbeelden, en de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over doenvermogen (WRR 2017, 2020). En het is iets waarvoor in Den Haag ook steeds meer aandacht is, als onderdeel van procedurele rechtvaardigheid.

Responsiviteit en verbinding zijn dus belangrijk, en de vervolgvraag is hoe de responsiviteit kan worden gebracht. Holmberg (2012) waarschuwt wel voor een te populistische opvatting van eenzijdig ‘luisteren’ en pleit voor tweezijdige communicatie waarbij vertegenwoordigers zich niet alleen door burgers laten informeren, maar ze burgers ook zelf van informatie voorzien. Vergeleken met Kamerleden vinden meer burgers dat vertegenwoordigers zich als eenzijdige lasthebbers moeten gedragen. De eigen taakopvatting van Kamerleden is in de loop der jaren ook in die richting opgeschoven (Hakhverdian en Schakel 2017). Maar Holmberg stelt dat vertegenwoordigers niet alleen het recht, maar zelfs de morele plicht hebben om burgers te voeden met visies, kennis en argumenten en zo (*top-down*) invloed uit te oefenen op de publieke opinie. In deze visie treden responsieve vertegenwoordigers dus in een tweezijdige dynamische interactie met burgers, en zijn ze zeker niet alleen reactief (Esaiasson et al. 2015: 434; Holmberg 2012: 54). Dit impliceert dat responsiviteit niet alleen om het luisteren gaat, maar ook om het vaker gehoorde pleidooi voor politiek-inhoudelijke waardendiscussies. Haaks daarop staat de neiging om maatschappelijke vraagstukken te depolitiseren en om Tweede Kamerverkiezingen over vertrouwen te laten gaan in plaats van over de inhoud (vgl. Van der Meer 2017; Bas Heijne noemde het op 10 juli 2023 in Nieuwsuur na de val van het kabinet-Rutte IV).

Behalve over de al genoemde democratische innovaties, hebben we beperkte informatie over de voorkeuren van burgers over hoe de responsiviteit van politici verbeterd zou kunnen worden. Er kan gedacht worden aan verbeteringen in de representatieve democratie (voor de rol van vertegenwoordigers en bestuurders), aan democratische innovaties om politici te dwingen responsief te zijn, of aan methoden om wensen van burgers in te brengen in diverse fasen van het beleidsproces. Dat laatste kan met formele of informele inspraak- of verantwoordingprocedures die al dan niet verplicht zouden kunnen zijn, of met opinieonderzoek.³¹

³¹ Al moeten we burgerparticipatie zeker niet zien als een oplossing voor alles, bijvoorbeeld omdat niet iedereen mee wil of kan doen en

Proces: het belang van procedurele rechtvaardigheid

De overheid zal altijd keuzes maken of resultaten behalen die sommigen minder bevallen dan anderen. De kans op aanvaarding van deze teleurstellingen neemt toe als mensen ten minste het idee hebben dat er zo zorgvuldig mogelijk is gewerkt om een zo rechtvaardig mogelijk resultaat tot stand te brengen. De wenselijkheid van uitkomsten in empirisch onderzoek blijkt toch vaak ook doorslaggevend voor tevredenheid en vertrouwen (bv. Arnesen 2017), en de tevredenheid over de uitkomst is ook weer bepalend voor de mate van procedurele rechtvaardigheid die wordt ervaren (Esaiasson 2017). Toch is overtuigend aangetoond dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid door instituties belangrijk is voor het institutioneel vertrouwen. Dat zagen wij in recent eigen onderzoek bevestigd (Van Noije et al. 2023a).

Alle onderscheiden criteria hangen samen met politiek vertrouwen. Dat geldt voor de gepercipieerde transparantie van de besluit- en beleidsvorming, de voorspelbaarheid van beleid, de gelijke behandeling, de evenredige belangenafweging in besluit- en beleidsvorming en de integriteit van politici en ambtenaren. Het sterkst geldt dit echter voor de perceptie dat de politieke instituties mensen gelijk behandelen en iedereen laten meetellen (Van Noije et al. 2023a). Het lijkt er daarbij vooral om te gaan dat ‘gewone mensen’ gelijk behandeld en meegeteld willen worden als mensen die tot bevoorrechte kringen behoren. Over de gelijke behandeling van de minderheid ten opzichte van de meerderheid hebben mensen minder eenduidige opvattingen. Enerzijds is er grote consensus dat mensen niet mogen worden gediscrimineerd (CV’19/’22) en dat rechten van minderheden moeten worden beschermd (ESS’20/’22). Anderzijds zijn de belangen van de meerderheid soms toch zwaarwegender (CV’19/’22, zie ook Van Wonderen 2022). Hierin zien we de intrinsieke spanning tussen democratie en rechtsstaat terug.

Het gaat er dus om dat er een overheid is die er voor iedereen is en voor iedereen werkt – en dat mensen dat ook zien. Naast de verbeterpunten voor responsiviteit die we al beschreven, lijkt het afleggen van verantwoording daarvoor een sleutelbegrip. Om verantwoording te kunnen afleggen is transparantie nodig, zowel over de totstandkoming van besluiten als over de uitvoering en uitkomsten van beleid. Niet alleen transparantie over de belangenafweging en de partijen die daarbij betrokken zijn en wie er welke prijs voor betaalt, maar ook over het verloop van de uitvoering en hoe het in de praktijk voor mensen uitpakt. Zijn de mensen en systemen binnen de overheid voldoende alert op signalen dat beleid tekortschiet of mensen tekortdoet, zijn de mensen voldoende toegewijd om niet weg te kijken, en voldoende transparant om eigen fouten intern te agenderen, voldoende transparant om ze extern toe te geven, uit te leggen en te herstellen? Transparantie is daarbij overigens geen doel op zich, maar een middel om verantwoording af te kunnen leggen. Dat draait niet om zoveel mogelijk informatie, maar om relevante, tijdige en toegankelijke informatie. Niet zozeer om openbaarheid als wel openheid.

Uitkomst: een systeem dat iets voor elkaar krijgt

Bij de term ‘democratische rechtsstaat’ denken we misschien aanvankelijk eerder aan de inputkant (democratie) en proceskant (rechtsstaat) en niet direct aan de uitkomsten ervan. Uiteindelijk is echter elke bestuursvorm erop gericht collectieve doelen te realiseren waar een individu dat alleen niet kan. Dat geeft de overheid in essentie haar bestaansrecht. Het gaat ook om wat een systeem bereikt, en dat is voor burgers eveneens zo. Dat zien we bijvoorbeeld aan het belang dat mensen hechten aan

ongelijkheid in participatie ervoor zorgt dat niet iedereen gehoord wordt (zie o.a. De Koning et al. 2023). Opinioneeronderzoek kan een rol spelen bij het in kaart brengen wat burgers vinden, maar dan moet het wel goed gebeuren en het kan participatie natuurlijk niet vervangen.

sociale grondrechten en aan het rechtvaardig verdelen van uitkomsten (distributieve rechtvaardigheid).

In 2021 en 2022 kwam het belang van de uitkomsten nadrukkelijk naar voren in onderzoek naar het functioneren van de democratie en de politiek. Het uitblijven van oplossingen voor grote maatschappelijke problemen is sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een van de meest genoemde zorgen van burgers over de politiek (zie o.a. Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2023). Daarbij denken mensen aan maatschappelijke uitdagingen op het terrein van immigratie, woningmarkt, klimaat, stikstof of armoedebeleid. Bij het oplossen van deze uitdagingen is (naast allerlei andere beperkingen) ook de publieke opinie zelf een complicerende factor. Als het gaat om de *thema's* waarop Nederlanders resultaat zouden willen zien dan is er enige overeenstemming, maar de meningen lopen sterk uiteen over welk *resultaat* ze wenselijk vinden. Hoeveel immigranten zijn in Nederland welkom, hoeveel willen we uitgeven aan faciliteiten voor nieuwkomers, moet het klimaatbeleid strenger of minder streng?

Niet alleen de verschillen van inzicht onder de bevolking, maar ook de actuele politieke onvrede maakt het voor de overheid extra uitdagend om de taaie maatschappelijke problemen te lijf te gaan. Daarvoor moeten soms pijnlijke keuzes worden gemaakt, waarbij ook een beroep op de samenleving kan worden gedaan. Daarvoor is een zo breed mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Dat draagvlak wordt bemoeilijkt door het gebrek aan vertrouwen en de uiteenlopende opvattingen onder partijen en hun achterban (Den Ridder et al. 2022: 42). Een procedureel rechtvaardig optreden kan mogelijk een deel van de onvrede verzachten.

Vanwege de aanleiding voor haar instelling zijn ook de schandalen relevant voor de staatscommissie die voor burgers symbool zijn geworden voor dit gebrek aan probleemoplossend vermogen (vgl. Den Ridder et al. 2023). Het toeslagenschandaal en de afhandeling van de schade van aardgaswinning in Groningen zijn de meest genoemde, maar denk ook aan de problemen in de bijstand en het etnisch profileren bij DUO. De meest genoemde zorgen van burgers over deze schandalen gaan er niet primair over dat de overheid rechtsstatelijke principes met de voeten treedt, zoals in het toeslagenschandaal en bij DUO, maar over de afhandeling van deze kwesties. Het is mensen duidelijk geworden dat de overheid deze vaak zelf veroorzaakte problemen heel lang niet zag, ondanks signalen die ze erover kreeg. En als er dan eindelijk consensus is over de aard en de ernst van het probleem, is de overheid niet bij machte de problemen snel en adequaat op te lossen. In het licht van de opdracht van de staatscommissie (i.c.m. parlementaire onderzoeksrapporten die reppen over systeemfalen) is de vraag in hoeverre dit gebrek aan probleemoplossend vermogen te maken heeft met de inrichting van de democratische rechtsstaat. Is het onwil of onvermogen, en van wie? Gegeven de zorgen die burgers uiten, kan gekeken worden naar:

- de manier waarop in de democratische rechtsstaat signalen dat er iets misgaat (of andere signalen) worden opgemerkt, geregistreerd, gebundeld en afgewogen;
- hoe het systeem van *checks and balances* of macht en controlerende macht hierbij functioneert;
- welke (sturings)mogelijkheden de democratische rechtsstaat biedt om problemen op te lossen. De vraag is waarom het niet lukt om de ouders snel te compenseren, schade snel en rechtvaardig te herstellen, een passende oplossing te vinden voor problemen in de bijstand. Is de oorzaak daarvoor voor al die domeinen verschillend, of zit er een gemeenschappelijke deler in? En is dat een lacune in de democratische rechtsstaat, of ligt het daarbuiten (denk aan een gebrek aan financiële middelen, Europese grenzen aan staatssteun, enz.)?

Dit zijn natuurlijk vragen die de staatscommissie zichzelf al stelt. Vanuit het beschikbare opinieonderzoek kunnen we weinig zeggen over waar burgers de precieze oorzaak van deze problemen leggen en waarin zij de oplossing ervoor zoeken. We weten wel dat ze de schuld vooral zoeken bij politiek en bestuur, maar dit komt ook doordat de politiek voor hen het meest zichtbaar is in het domein van de democratische rechtsstaat. Dat is echter geen reden om de oorzaken niet óók elders te zoeken. Uit het beschikbare opinieonderzoek blijkt daarnaast dat er vanuit een burgerperspectief redenen zijn om zowel te kijken naar de inputkant (responsiviteit en vertegenwoordiging), als naar de proceskant (procedurele rechtvaardigheid), als naar de uitkomsten (hoe brengt de democratische rechtstand collectieve goederen tot stand; hoe staat het met het probleemoplossend vermogen). Elk van deze dimensies is van belang voor de probleemoplossing, zoals ook wordt bevestigd in onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman naar de wensen van burgers voor hun toekomstige relatie met de overheid (Kaal et al. 2019). Dat onderzoek richt zich specifiek op contact met de overheid en de verwachtingen ten aanzien van ambtenaren. Het laat zien dat de belangrijkste verwachtingen zowel de responsiviteit (beter luisteren en er iets mee doen), de kwaliteit van het contact (begripvol en begrijpelijk zijn, meedenken, informeren, fouten toegeven, enz.) als de behaalde resultaten betreffen (competent zijn, oplossingen bieden, maatwerk leveren).

Suggesties voor vervolgonderzoek voor de staatscommissie

Uit deze notitie komen dus drie aandachtspunten naar voren die voor burgers van belang zijn voor hun verwachtingen en oordelen over de democratische rechtsstaat: responsiviteit, rechtvaardigheid en resultaat. Die drie dingen zijn van belang voor alle instituties en actoren binnen de rechtsstaat – al verschilt de prioriteit en invulling ervan per actor.

De commissie zou in het vervolgonderzoek daarnaast aandacht kunnen besteden aan de in deze notitie uitgelichte spanningen in de publieke opinie. Denk dan aan:

- a de spanning tussen democratie gericht op meerderheidsbesluitvorming en de rechtsstatelijke waarde van het beschermen van minderheden;
- b de spanning tussen homogeniteit en pluralisme;
- c de spanning tussen uitvoerende en controlerende macht, maar wellicht ook aan
- d de rol van de rechter (als eigenstandige macht of beschermer tegen de overheid); en
- e de wet als democratisch product of instrumentele ordehandhaver.

Onder welke omstandigheden manifesteren deze spanningen zich in de opvattingen van mensen, hoe fundamenteel onverenigbaar zijn ze als erover wordt doorgepraat, hoe kunnen ze worden verklaard en zo mogelijk worden ondervangen?

De instelling van de staatscommissie is vanuit de zorgen van burgers goed te legitimeren, al zijn die zorgen vaak wel een stuk algemener dan de vijf tamelijk specifieke aandachtsgebieden die de staatscommissie in haar instellingsbesluit heeft meegekregen. Wie met burgers een discussie wil voeren over deze vijf aandachtsgebieden, doet er goed aan het onderliggende probleem duidelijk te formuleren ('de vraag achter de vraag'). Om welk principe gaat het? Waarom is dat van belang? Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen en welke gevolgen heeft elke oplossing? Het kan ook zijn dat mensen voor ogen hebben wat het doel is, of welke waarden ze belangrijk vinden, maar minder vastomlijnde ideeën hebben over het *hoe*. Je kunt ook pogen te achterhalen hoeveel overeenstemming er is over waarden en doelen. Met andere woorden: wat het resultaat is van een goed functionerende rechtsstaat voor mensen, en van daaruit terugredenerend bedenken op wat voor punten dat nu misloopt en welke oplossingen passend zijn.

Voor het doorvragen naar de dilemma's of de vijf aandachtsgebieden kan worden gedacht aan algemeen opinieonderzoek onder een representatieve steekproef van de bevolking. Voor sommige spanningen of vragen kan het echter passender zijn om met specifieke doelgroepen of ervaringsdeskundigen te praten. Het doorpraten over dilemma's en het achterhalen van afwegingen en ambigüiteiten, vraagt om het voorleggen van dilemma's (zoals Van Wonderen (2022) doet in zijn onderzoek), en vooral ook om kwalitatief onderzoek waarin het mogelijk is om met mensen door te praten. De doelgroep en de te prefereren methode (survey, online groep, fysieke focusgroep, interview) is afhankelijk van de specifieke onderzoeksvraag.

Burgerperspectieven: wat mensen vinden en wat er voor hen toe zou kunnen doen

De staatscommissie heeft als opdracht meegekregen om het functioneren van de democratische rechtsstaat ook te bezien vanuit het burgerperspectief. 'Het burgerperspectief' kan naar ons idee twee betekenissen hebben.

In de eerste plaats kan het gaan om de perspectieven van burgers – de publieke opinie die in deze notitie centraal staat. Daarbij moeten we ons steeds realiseren dat er meestal niet één burgerperspectief is, maar verschillende perspectieven van burgers, die niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Burgers zullen niet dagelijks nadenken over de democratische rechtsstaat. We moeten antwoorden op enquêtevragen niet te snel verabsoluteren, maar steeds bedenken in welke context iets in gevraagd en met welke formuleringen. De publieke opinie over dit onderwerp is niet op alle terreinen in beton gegoten: mensen weten dingen niet, twijfelen of laten hun oordeel afhangen van de specifieke context of opvattingen over een bepaalde kwestie. Dit is iets om rekening mee te houden bij het opzetten van opinieonderzoek over het functioneren van de democratische rechtsstaat en bij de interpretatie van de resultaten ervan.

In de tweede plaats kan het bij het burgerperspectief gaan om een perspectief op de gevolgen of waarde van iets (bv. een wet) voor burgers. Die gevolgen of waarde kun je achterhalen door het aan mensen zelf te vragen: via opinieonderzoek. Het kan ook door te praten met betrokken professionals en ambtenaren, door een theoretische doordenking uit te voeren, of door middel van ander evaluatief onderzoek. Opinieonderzoek is een belangrijke manier om burgerperspectieven in kaart te brengen, maar niet de enige. Zeker op een complex terrein, kun je, naast mensen zelf naar oplossingen te vragen, ook kijken naar wat zij belangrijk vinden. Met deze kennis kan vervolgens worden doordacht op welke manier dat doel te verwezenlijken zou zijn en hoe het bijdraagt aan een goed functionerende democratische rechtsstaat. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt immers dat een goed functionerende rechtsstaat en een stabiel openbaar bestuur de basis zijn onder persoonlijk en collectief welzijn (vgl. Van der Meer en Zmerli 2017).

Literatuur

- Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.
- Andeweg, R.B. (2019). De Staten-Generaal Vertegenwoordigen het Gehele Nederlandse Volk. Voordracht gehouden in de Algemene Vergadering van 18 mei 2019. In: *Haarlemse Voordrachten*, nr. 79. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen (KHMW).
- Arnesen, S. (2017). Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 15, p. 146-161.
- Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union, in: M. Nentwich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33), Londen/ New York: Routledge.
- Berg, J. ter en Y. Schothorst (2017). *Burgers over representatie en niet-stemmen*. Amsterdam: Kantar Public.
- Bertram, I., R. Bouman en L. Tummers (2022). Socioeconomic Status and Public Sector Worker Stereotypes: Results from a Representative Survey. In: *Public Administration Review*, jg. 82, nr. 2, p. 237-255.
- Boer, N. de (2020). How do citizens assess street-level bureaucrats' warmth and competence? A typology and test. In: *Public Administration Review*, jg. 80, nr. 4, p. 532-542.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bos, K. van den, L. Ansems, M.-J. Schiffelers, S. Keressies en J. Lindeman (2021). *Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Bovens, M. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 74, nr. 2, p. 301-325.
- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brug, W. van der, en T. van der Meer (2017). Referenda in de praktijk. In: *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*, jg. 2017, nr. 4, p. 148-153.
- Burkens, M., H. Kummeling, B. Vermeulen en R. Widdershoven (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Buruma, Y. (2017). Extrajudicieel optreden: niet onwenselijk. In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 1, p. 33-39.
- CBS (2023). *Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 8 augustus 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85533NED.
- COE (2008). *12 Principles of Good Democratic Governance*. Straatsburg: Council of Europe. Geraadpleegd 15 augustus 2023 via [www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#:%22225565951%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#:%22225565951%22:[]).
- Coffé, H. en A. Michels (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. In: *Electoral Studies*, jg. 35, p. 1-11.
- Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In: *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, jg. 40, nr. 1, p. 31-46.
- 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. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017*1. 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.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2019). *Burgerperspectieven 2019*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dekker, P. en J. den Ridder (2021). Afkeer van de Haagse politiek. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 28-36). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Dekker, R. en J. van Spanje (2022). Hate Speech Prosecution of Politicians and its Effect on Support for the Legal System and Democracy. In: *British Journal of Political Science*, jg. 52, nr. 2, p. 886-907 (doi.org/10.1017/S000712342000068X).
- Diamond, L.J. (1990). Three paradoxes of democracy. In: *Journal of Democracy*, jg. 1, nr. 3, p. 48-60.
- Diamond, L. en L. Morlino (red.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dijkstra, S. (2017). De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef. In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 1, p. 13-28.
- Doorn, M. van (2016). *Accepting the disliked. The practice and promotion of tolerance* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Elzinga, D.J. (2020). De rechter kan vuurwerk verbieden. Maar willen we dat? In: NRC, 6 januari 2020. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2020/01/06/de-rechter-kan-vuurwerk-verbieden-maar-willen-we-dat.
- Esaiasson, P., A. Kölln en S. Turper (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 27, nr. 3, p. 432-445.
- Esaiasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Ferrin, M. en H. Kriesi (2014). *Europeans' Understandings and Evaluations of Democracy: Topline Results of Round 6 of the European Social Survey*. Londen: European Social Survey.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- 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.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Ham, C. van (2021). *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen*. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 37-47). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Herbots, S. en M. Elchardus (2010). De groei van jongeren naar democratisch burgerschap en de verschillen naar onderwijstypen. In: *Pedagogiek*, jg. 30, nr. 1, p. 75-93.
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Hibbing, J. R., E. Theiss-Morse, M.V. Hibbing en D. en D. Fortunato (2023). Who do the people want to govern? In: *Party Politics*, jg. 29, nr. 1, p. 3-15 (doi.org/10.1177/13540688211050064).
- Holmberg, S. (2012). Dynamic representation from above. In: M. Rosema, B. Denters en K. Aarts (red.), *How democracy works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies* (p. 53-76). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Holsteyn, J. van en G. Irwin (2021). *Zoek de verschillen en kleur het vakje: Aandacht voor politiek in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2021*. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 48-57). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Hough, M., J. Jackson en B. Bradford (2013). Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey. In: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration* (p. 326-352). New Haven: Yale University Press.
- Jacobs, K., A. Zaslove en A. Akkerman (2018). The Voice of Populist People? Referendum preferences, practices and populist attitudes. In: *Acta Politica*, jg. 53, nr. 4, p. 517-541.

- Kaal, M., S. Plantinga en J. ter Berg (2019). *Relatie burger overheid 2030*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Keijser, J.W. de (2004). Doelen van straf. Morele theorieën als grondslag voor een legitieme strafrechtpleging. In: B. Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden* (p. 43-65). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Keijser, J.W. en H. Elffers (2007). Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt het draagvlak voor het rechtssysteem niet. In: M. Malsch en N. Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak* (p. 115-128). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Keijser, J.W., P.J. Koppen en H. Elffers (2007). Bridging the gap between judges and the public? A multi-method study. In: *Journal of Experimental Criminology*, jg. 3, nr. 2, p. 131-161.
- Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters en W. Blijleven (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lampert, M., B. van der Lelij, I. Zondervan, M. Schenkels en W. de Been (2006). *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Lange, S. de en T. van der Meer (2019). De strijd om de liberale democratie sinds 1989. In: *Clingendael Spectator*, 29 oktober 2019. Geraadpleegd 20 juli 2023 via spectator.clingendael.org/nl/publicatie/de-strijd-om-de-liberale-democratie-sinds-1989.
- Lie, J. (2017). Gezag van onderaf versterken met informatieve tweets. In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 1, p. 40-43.
- Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
- Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy. In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, p. 312-332.
- Levitsky, S. en D. Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- Malsch, M. (2020). Hoezo dikastocratie? Weghalen taken bij rechter leidt tot afkalven rechtsbescherming burger (blog). In: *Nederlands Juristenblad*, 12 mei 2020. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.njb.nl/blogs/hoezo-dikastocratie.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, jg. 97, nr. 4, p. 515-528.
- Meer, T. van der (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In: Paul Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 101-112). Utrecht: Het Wereldvenster.
- Meer, T. van der en A. Hakhverdian (2017). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 European countries. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 1, p. 81-102.
- Meer, T. van der, en S. Zmerli (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli en T. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Meer, T. van der, F. Wanders, P. Thijs, L. Mulder, E. Aizenberg, G. ten Dam en H. van de Werfhorst (2021). *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 2 - 2019/2020*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mouffe, C. (2018). *For a left populism*. Londen/New York: Verso.
- Mueller, J. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. In: *American Political Science Review*, jg. 64, nr. 1, p. 18-34 (doi.org/10.2307/1955610).
- Müller, J.W. (2014). 'The people must be extracted from within the people': reflections on populism. In: *Constellations*, jg. 21, nr. 4, p. 483-493.
- Müller, J.W. (2021). *Democracy rules*. Londen: Penguin UK.
- Mulder, L., C. la Roi, H. Mennes, C. van Alebeek, G. ten Dam, T. van der Meer en H. van de Werfhorst (2022). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel democratische kernwaarden en schoolloopbanen. Jaar 3-2020/2021*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- Neo, S., S. Grimmelikhuijsen en L. Tummers (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. In: *Public Administration Review*, jg. 83, nr. 4, p. 838-862.
- Niemeijer, B. en P. Wijck (2013). Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak. In: *Recht der werkelijkheid*, jg. 34, nr. 2, p. 2-17.
- Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, 39-57.
- Noije, L. van en Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023a). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociaal-Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, B. Geurkink, J. den Ridder en E. Miltenburg (2023b). Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is. In: F. van der Meer (red.), *Stad: Bouwen aan vertrouwen* (p. 97-120). Den Haag: CAOP.
- Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
- NPEOB (2015). *Ethnic Profiling*. 's-Hertogenbosch: Nationale Politie Eenheid Oost Brabant. Gepubliceerd door televisieprogramma *Brandpunt* op 6 september 2016.
- Oomen, B. (2020). Dikastocratie? Position paper voor hoorzitting/rondetafelgesprek 'Dikastocratie' in de Tweede Kamer op 9 maart 2020.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Eindverslag*. Den Haag: Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.
- Peeters, T., E. Smits van Waesberghe, A. Mesic en R. van Wonderen (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.
- Poorter, J. de (2014). Wetgever en Rechter. Rechtsvorming in een open en vruchtbare dialoog. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 2014, nr. 1, p. 6-11.
- Rae, D.W. en H. Daudt (1976). The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision. In: *European Journal of Political Research*, jg. 4, nr. 4, p. 391-398 (doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00542.x).
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer en A.C. Quik-Schuijt (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Ren, L., L. Cao, N. Lovrich en M. Gaffney (2005). Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference. In: *Journal of Criminal Justice*, jg. 33, nr. 1, p. 55-66.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2021). Opvattingen over de vrijheid van meningsuiting. In: F. Demant, J. van Kooten, M. Olde Monnikhof en K. Putters (red.), *De stand van de vrijheid. Vrijheid in Nederland 75 jaar na de bevrijding* (p. 51-62). Amsterdam/Den Haag: Nationaal Comité 4 en 5 mei/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021a). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag/Nijmegen: Sociaal en Cultureel Planbureau/Radboud Universiteit. REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies (doi.org/10.48592/1323).
- Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021b). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Tilburg: REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rothstein, B. en J. Teorell (2012). Defining and measuring quality of government. In: S. Holmberg en B. Rothstein (red.), *Good Government. The relevance of political science* (p. 13-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Ross, L., D. Greene en P. House (1977). The 'false consensus effect': An egocentric bias in social perception and attribution processes. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, jg. 13, nr. 3, p. 279-301 ([doi.org/10.1016/0022-1031\(77\)90049-X](https://doi.org/10.1016/0022-1031(77)90049-X)).
- Rousseau, J.J. (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam: Marc Michiel Rey.
- Rovers, B. (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen* (WODC-rapport). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- RvS (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag: Raad van State.
- RvS (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.
- RVS (2021). *Machtige Mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan* (essay). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
- Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 1, p. 418-437 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
- Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Wenen: Institute for Advanced studies (Political Science Series 107).
- Schyns, P. en T. van der Meer (2009). De publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 65-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Severs, E. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? In: *Representation*, jg. 46, nr. 4, p. 411-423.
- Stokkom, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam: verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Thijs, P. M. Kranendonk, L. Mulder, F. Wanders, G. ten Dam, T. van der Meer en H. van de Werfhorst (2019). *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 1 - 2018/2019*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Thomassen, J. (1994). Democratie in Nederland. In: J. van Holsteyn en B. Niemöller (red.), *De Nederlandse Kiezer 1994* (p. 85-95). Leiden: DSWO Press.
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Tiemeijer, W. (2010). Het is maar wat je democratie noemt... In: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak* (p. 205-240). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- TK (2021/2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022*. Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtshandhaving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925 VI, nr. 159.
- Tyler, T.R. (2000). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 15 augustus 2023 via www.unescap.org/resources/what-good-governance.
- Veer, L., A. Sluis, S. Van de Walle en A. Ringeling (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie & Wetenschap/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- VenJ (2016). *Koers & Kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Verhue, D. en S. Roos (2009). *Bouwstenen van burgerschap. Een onderzoek in het kader van het Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap*. Amsterdam: Veldkamp.
- Visitatiecommissie gerechten (2019). *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat. Rapport visitatie gerechten 2018*. Den Haag: Visitatiecommissie gerechten.
- Visitatiecommissie gerechten (2023). *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerking. Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023*. Den Haag: Visitatiecommissie gerechten.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

- Weber, M. (1978). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Werner, H. (2020). *Pragmatic citizens. A bottom-up perspective on participatory politics* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Wermink, H., S. Wingerden, J. Wilsem en P. Nieuwbeerta (2015). *Etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wessel, M. van (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)? Burgerperspectieven op overheidsresponsiviteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wille, A. (2022). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden, 21 november 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
- Wingerden, S. en H. Wermink (2016). *Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Winninghoff, M. en G. Bruins (2017). *Representatie en niet-stemmen: burgers aan het woord*. Amsterdam: Ferro Explore.
- Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Tweede meting*. Utrecht/Amsterdam: Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Doenvermogen: van toets naar tools*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, januari 2024

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Auteurs

Lonneke van Noije en Josje den Ridder