



The Hague Centre
for Strategic Studies

De Staat van de Rechtsstaat

Waar Staan We, Waar Gaan We Naartoe?

Linde Arentze, Diederik Dekkers, Paul Sinning, Frank Bekkers en Tim Sweijts

Mei 2023





De Staat van de Rechtsstaat

Waar Staan We, Waar Gaan We Naartoe?

Authors:

Linde Arentze, Diederik Dekkers, Paul Sinning,
Frank Bekkers en Tim Sweijs

Mei 2023

Met medewerking van: Arnoud van Bree, Eline de Jong,
Laura Jasper en Tara de Klerk

Dit onderzoek is verricht door HCSS in opdracht van de Nederlandse politie, als onderdeel van het meerjarige programma Strategische Monitor Politie. Dit programma heeft tot doel een 'van buiten naar binnen' en toekomstgerichte blik op en duiding van relevante trends en ontwikkelingen te geven, om daarmee de strategievorming van de Nederlandse politie te ondersteunen. Deze studie is nadrukkelijk niet bedoeld als een alomvattende wetenschappelijke analyse, maar vormt een eerste verkenning waarmee het een basis biedt voor dialoog.

Het onderzoek voor dit rapport is afgerond in maart 2023. Gebeurtenissen of ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode tussen afronding en publicatie zijn niet van invloed geweest op de bevindingen.

© *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	1
2.	Inleiding	6
2.1.	De democratische rechtsstaat onder druk?	6
2.2.	Vraagstelling	8
2.3.	Opbouw van dit document	9
3.	Analytisch kader	10
3.1.	De staat van de rechtsstaat	10
3.2.	De dynamiek van de rechtsstaat	11
3.3.	De toekomst van de rechtsstaat	14
4.	De staat van de rechtsstaat	15
4.1.	Rechtsstaat als geheel	16
4.2.	Begrenzing van de overheidsmacht	17
4.3.	Open overheid	19
4.4.	Afwezigheid van corruptie	20
4.5.	Grondrechten	21
4.6.	Orde en veiligheid	23
4.7.	Rechtshandhaving	25
4.8.	Burgerlijk recht	26
4.9.	Strafrechtelijke handhaving	27
4.10.	Observaties	29

5.	De dynamiek van de rechtsstaat	31
5.1.	Overzicht drijvende krachten	31
5.2.	Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel	33
5.3.	Versplintering en verharding van het publiek discours	34
5.4.	Druk op de journalistiek	37
5.5.	Strijd om de waarheid	38
5.6.	Ondermijning van binnenuit	41
5.7.	Effectiviteit van de rechtspraak	42
5.8.	Ondermijning van buitenaf	43
5.9.	Vertrouwen in de rechtsstaat	44
5.10.	Observaties	49
6.	De toekomst van de rechtsstaat	51
6.1.	Ondermijning van onderaf: Herzuijing	51
6.2.	Ondermijning van bovenaf: Democratisch verval	53
6.3.	Sturen op vitaliteit	54
Annex A: Methode		56
Annex B: Bronnenlijst voor trendtabel		57

Management-samenvatting

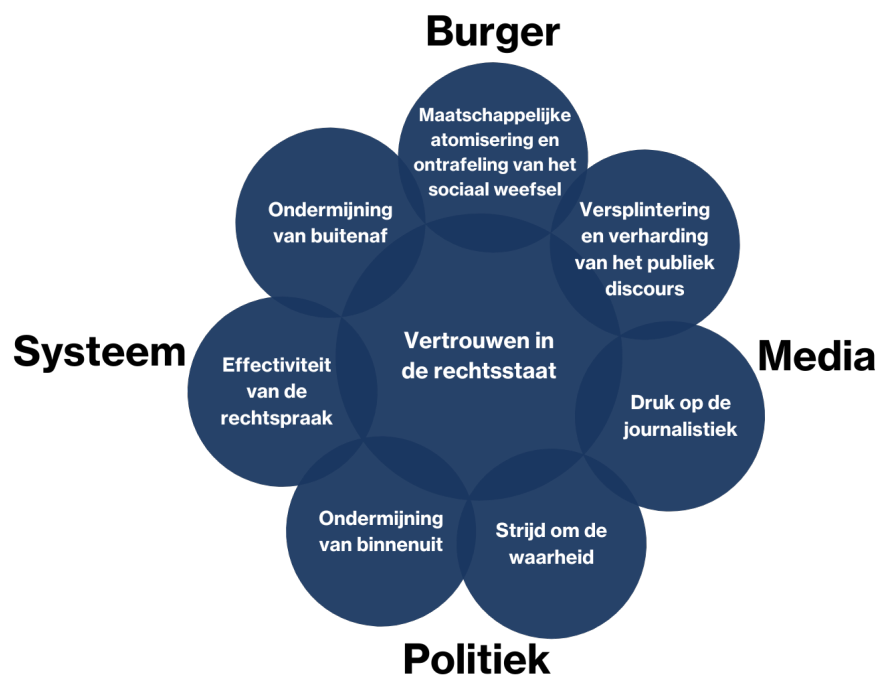
Context en probleemstelling

Wereldwijd lijkt de druk op democratische rechtsstaten toe te nemen. De recente bestorming van overheidsgebouwen in de VS en Brazilië zijn voorbeelden van deze ontwikkelingen. Hoewel Nederland in verschillende metingen steevast tot de top tien best presterende rechtsstaten in de wereld behoort, is ook in ons land inspectie en onderhoud van de rechtsstaat nodig. Verscheidene maatschappelijke signalen – zoals het groeiend aantal protesten, het verhardende karakter van het politiek discours en de tanende efficiëntie van de rechtspraak – benadrukken de noodzaak hiertoe.

Methode

Dit rapport onderzoekt de staat van de Nederlandse rechtsstaat en het vertrouwen daarin. We conceptualiseren de rechtsstaat als bestaande uit de vier elementen 'systeem', 'politiek', 'media', en 'burger' en hanteren daarmee een definitie met een sterke maatschappelijk focus. Uit literatuuronderzoek en expertinterviews identificeren we acht drijvende krachten (zie Figuur 1) die van invloed zijn op de huidige staat van de rechtsstaat en de toekomstige ontwikkeling daarvan.

Figuur 1. Acht drijvende krachten achter de gezondheid van de Nederlandse rechtsstaat



Deze drijvende krachten zijn vervolgens gekwantificeerd om een kernanalyse kunnen uitvoeren van de huidige staat van de rechtsstaat en de richting van de trends en ontwikkelingen in het afgelopen decennium. Op basis van deze analyse verkennen we twee mogelijke toekomstperspectieven waarin de druk staande rechtsstatelijke factoren verder afkalven. We sluiten af met vier aangrijpingspunten voor de versterking van de vitaliteit van de Nederlandse rechtsstaat.

We benadrukken dat het rapport geen volledig dekkende analyse van het fenomeen 'rechtsstaat' en zijn mogelijke toekomst(en) vormt. Het betreft een verkenning om het debat te stimuleren; in het besef dat er aanvullende factoren en gebeurtenissen zijn die buiten het bestek van deze studie vallen.

De staat van en dynamiek in de rechtsstaat

De Nederlandse rechtsstaat scoort in internationale context altijd hoog. In de metingen van het *World Justice Project* eindigde het land de afgelopen tien jaar steevast rond de vijfde plaats, tussen landen als Zweden, Noorwegen en Finland. Tegelijkertijd kent ons land over het afgelopen decennium op 34 van de 44 indicatoren uit deze index een absolute achteruitgang. De analyse van de acht geïdentificeerde maatschappelijke krachten achter onze rechtsstaat biedt de volgende duiding van deze negatieve trends over langere periode.

Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel. De interesse in politiek stijgt, terwijl de verkiezingsopkomst en maatschappelijke participatie dalen. Nederlanders worden steeds individualistischer. Het gevolg is een minder stevige burgermaatschappij, wat afbreuk doet aan het maatschappelijk tegenwicht.

Versplintering en verharding van het publiek discours. Het politieke landschap versplintert en ook het medialandschap wordt steeds gefragmenteerder. Meer dan de helft van de Nederlanders gebruikt sociale media als nieuwsbron, waarbij de geraadpleegde bronnen in toenemende mate samen met sociaal-culturele en politieke voorkeur vallen. Verscheidene verkokerende mechanismen beïnvloeden de contentconsumptie van sociale mediagebruikers. Als gevolg neemt gepersonaliseerd mediagebruik toe. Men komt hierdoor minder in aanraking met andersdenkenden. Ideologische, affectieve en groepspolarisatie stijgt. Sentimenten jegens andersdenkenden worden negatiever. Het resultaat is een publiek discours waarin omgangsvormen verharden. Met deze ontwikkelingen komen vrije ideeënuitswisseling, afgewogen besluitvorming en politieke legitimiteit in het geding.

Druk op de journalistiek. De druk op de journalistiek neemt toe. Onafhankelijke media kunnen steeds minder op financiële steun rekenen en in internationale indices daalde de Nederlandse score op persvrijheid. Hoewel een belangrijk deel van deze daling terug is te leiden tot de moord op Peter R. de Vries, nam ook de algemene intensiteit van online en offline bedreigingen van journalisten toe. Als gevolg stijgt de journalistieke zelfcensuur. De cruciale rechtsstatelijke taak van de media – die de politiek controleren, de burger informeren, en zaken agenderen – wordt hierdoor bemoeilijkt.

Strijd om de waarheid. De gedeelde waarheid staat onder druk. Duidelijk werd al dat het publiek debat versplintert en dat de sentimenten jegens andersdenkenden negatiever worden. De aandacht voor complottheorieën groeit. De perceptie van burgers over 'feiten' hangt in toenemende mate samen met de politieke voorkeur. Tegelijk bestaat er een – waarschijnlijk overschat – vertrouwen in de eigen informatievoorziening. Men maakt zich weinig

Politici delen steeds vaker extreme opvattingen waarin ze het functioneren van de democratie en de rechtsstaat in de essentie wantrouwen

zorgen over mis- en desinformatie, terwijl dit op grote schaal wordt verspreid. De 'gedeelde waarheid' over bepaalde basisfeiten, die het vertrekpunt moeten vormen in het maatschappelijk debat, is al enige tijd geen vanzelfsprekendheid meer.

Ondermijning van binnenuit. Discriminerend en opruiend gedrag van politici ondermijnt de rechtsstaat van binnenuit. Hoewel een kritisch geluid cruciaal is voor de waarborging van de gezondheid en vitaliteit van de rechtsstaat, verspreiden politici vaker extreme opvattingen waarin het functioneren van de democratie en rechtsstaat in de essentie wordt gewantrouwd.

Effectiviteit van de rechtspraak. De rechtspraak wordt tegelijkertijd complexer en minder effectief. Onder de eerste twee kabinetten-Rutte werd flink op de sector bezuinigd. Ook is de instroom van rechters lager dan de uitstroom. Burgers moeten als gevolg langer wachten op uitspraak en verder reizen om samengevoegde rechtbanken te bereiken. Een toegankelijke, tijdige en onafhankelijke rechtsspraak is een cruciaal rechtsstatelijk element. Een sluipende aantasting van de effectiviteit ervan vormt een directe ondermijning van de rechtsstaat en het maatschappelijk vertrouwen daarin.

Ondermijning van buitenaf. De georganiseerde criminaliteit erodeert het rechtsstatelijk systeem van buitenaf. De Nederlandse drugsindustrie behoort tot de invloedrijksten ter wereld. Ook online criminaliteit nam toe. Dreigingen vanuit het criminele circuit uiteten zich steeds duidelijker in de 'bovenwereld'. Ze richten zich bovendien op specifieke rechtsstatelijke elementen, zoals blijkt uit de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries en de bedreigingen van politici op alle bestuurlijke niveaus.

Vertrouwen in de rechtsstaat. Volgens algemene metingen nam het vertrouwen in rechtsstatelijke elementen zoals ambtenaren, pers, politie, en rechters toe. Het vertrouwen in de politiek toonde tijdens corona een opmerkelijke piek. Een verklaring is het *rally-around-the-flag*-mechanisme, de neiging van mensen zich in tijden van crisis achter hun leiders te scharen. Zoals typerend voor dit fenomeen normaliseerde de piek in de daaropvolgende maanden. Onder dit weinig verontrustende macrobeeld zijn echter wel degelijk problematische trends te herkennen. Burgers melden incidenten minder vaak omdat ze denken dat met hun aangifte niets gebeurt. Bedreigingen en geweld tegen politieambtenaren en politici namen toe, wat suggereert dat het wantrouwen onder een selecte groep aanzienlijk is. Recent onderzoek naar redenen van wantrouwen onder burgers toont dat dit wantrouwen zich voornamelijk tot de politiek richt. Specifiek is groeiend wantrouwen hier terug te leiden tot een gepercipieerd gemis aan competentie, betrokkenheid, aansprakelijkheid en betrouwbaarheid. Burgers ervaren voornamelijk een gebrek aan responsiviteit en daadkracht vanuit de politiek.

Een recente tendens is dat de burger langlopende probleemdossiers aan elkaar begint te koppelen en de problematiek als systematisch te zien. De afgelopen jaren was het vertrouwen in het democratisch systeem nog hoog, maar het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) waarschuwde er in 2021 voor dat als de diverse langlopende maatschappelijke problemen niet worden opgelost, het wantrouwen zich kan gaan richten op het democratisch systeem als geheel. De recentste cijfers van de Eurobarometer tonen dat het vertrouwen in de democratie in Nederland inderdaad, na een daling die in 2017 inzette, in 2022 het laagste punt bereikte sinds de start van de metingen in 2013. Ook de piek in vertrouwen in de democratie die gewoonlijk zichtbaar is na landelijke verkiezingen, blijft in de metingen van 2021 uit. Naast het voortduren van probleemdossiers is ook het feit dat deze recentste verkiezingen nauwelijks tot een verandering in de samenstelling van de regering leidde van invloed.

De piek in
vertrouwen in de
democratie die
gebruikelijk is rond
landelijke
verkiezingen bleef
in 2021 uit

Wantrouwen onder burgers kan leiden tot een lagere opkomst tijdens de volgende verkiezingen, wat de democratische representativiteit verslechtert. Burgers met een laag vertrouwen zijn eerder geneigd zich achter ondermijnende activiteiten te scharen en waarden te uiten voor bestuursvormen met een meer autocratisch karakter. Ook zijn ze eerder geneigd wetten te overtreden en melden ze misstanden minder vaak bij de politie. Hoewel relatief zeldzaam in Nederland kan men in de radicaalste vorm overgaan tot (georganiseerd) geweld. Dit probleem is van vicieuze aard: een rechtsstaat onder druk versterkt op zijn beurt weer het wantrouwen.

De toekomst van (vertrouwen in) de rechtsstaat

Wanneer de verslechtering binnen enkele van de drijvende krachten niet wordt bijgestuurd, liggen negatieve scenario's op de loer. Omdat de rechtsstaat in engste zin een afspraak is tussen burger en overheid, kan voortgezette erosie van zowel van boven als van onderen komen. Vanuit deze beide perspectieven verkennen we twee mogelijke scenario's van verdere erosie van de rechtsstaat die zich kunnen voordoen als de geschetste negatieve trends zich ongestoord doorzetten. Hierbij de opmerking dat het zeer denkbaar is dat beide scenario's in de praktijk verweven raken en elkaar versterken.

Herzuiling. In het eerste scenario neemt het wantrouwen zo ver toe dat de burger afhaakt en voor eigenrichting kiest. De in essentie gezonde kritiek op de overheid vanuit de burgermaatschappij ging tot voor kort altijd samen met een hoog vertrouwen in de democratie. De aanhoudende probleemdossiers en het gepercipieerde gebrek aan politieke responsiviteit en oplossend vermogen leiden er in dit scenario toe dat voor grote groepen burgers het wantrouwen jegens instituties doorwerkt in een wantrouwen jegens het democratisch systeem. Tegelijkertijd neemt de steun binnen de Nederlandse bevolking voor onliberale bestuursvormen toe. Ook het aantal protesten groeit. Deze trends suggereren dat de Nederlandse burger steeds minder interesse heeft om via de traditionele wegen van de democratie te engageren – een ontwikkeling die ook in landen om ons heen zichtbaar is.

Gezien de huidige mate van vertrouwen is het onwaarschijnlijk dat het afkeren van 'het systeem' op de meest radicale wijze tot uiting komt. De verdere druk van onderaf op de rechtsstaat zal zich eerder op een meer geleidelijke en subtielere wijze uiten. Grote groepen burgers zullen de afhankelijkheid die ze sinds de ontzuiling ten opzichte van de overheid opbouwden langzaam ongedaan maken. Daarvoor in de plaats komt iets dat steeds meer de vorm begint te krijgen van parallelle samenlevingen, met eigen scholen en eigen waarheden voor deelgroepen. Het systeem, en daarmee de ordehandhavers die hun legitimiteit en monopolie op geweld hieraan ontleen, verliezen aan betekenis. Een zekere 'herzuiling' doet de intrede, maar zonder een gedeeld vertrouwen in de fundamenteën van de rechtsstaat die de verzuilde samenleving van de 20^e eeuw bezat.

Democratische terugval. In een tweede toekomstscenario komt de ondermijning van bovenaf. Politieke entrepreneurs komen op een legitieme, democratische wijze aan de macht, om democratische normen en instituties vervolgens doelbewust te ontmantelen. De Nederlandse democratie is niet in staat een verkozen leider met ondemocratische ambities te neutraliseren. Alle rechtsstatelijke elementen voelen hier de gevolgen van. Journalistiek en vrije pers worden onderdrukt en tot zelfcensuur gedreven, en de politiek neemt zelf deel aan de verdere verspreiding van functionele desinformatie. De burger wordt in vrijheden beperkt. De werking van het systeem van *checks and balances* wordt gesaboteerd, waardoor het rechterlijk, parlementair en uitvoerend vermogen tot controle afneemt en het fundamenteel

Vertrouwen in de
democratie is
historisch laag

rechtsstatelijke concept van machtsspreiding verder uit evenwicht wordt gebracht. De rechtsstaat wordt stap voor stap van zijn legitimiteit en betekenis ontdaan. Een tweedeling in de burgermaatschappij groeit en verhardt wanneer aanhangers en tegenstanders van de zittende macht tegenover elkaar komen te staan.

Sturen op vitaliteit

Juist om dergelijke negatieve toekomstscenario's geen kans te geven, identificeren tot slot we vier aangrijpingspunten om de vitaliteit of toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat te verstevigen:

1. **Versterking van de uitvoering** middels preventief onderhoud. De processen die nu direct afbreuk doen aan het feitelijk functioneren van de rechtsstaat, moeten worden verbeterd. Een belangrijk element is het voorkomen van verder capaciteitsgebrek in de rechtsspraak en handhaving.
2. **Verbetering van zichtbaarheid, toegankelijkheid en aanspreekbaarheid** van de uitvoerende instanties van de rechtsstaat. Door het overmatig sturen op efficiëntie gaat momenteel cruciaal contact tussen burger en overheid verloren.
3. **Inperking van de negatieve effecten sociale media** door het reguleren van aanbevelingsalgoritmen en het vergroten van de weerbaarheid van burgers tegen desinformatie middels educatie in mediawijsheid.
4. **Versterking van de alertheid** middels verdere versteviging van de monitorfunctie. Huidige methoden schieten tekort in het meten van bijvoorbeeld de verspreiding en effecten van desinformatie en complottheorieën, alsmede ondermijnend gedrag van politici en burgers. Beter inzicht in dergelijke trends en ontwikkelingen vergroot het anticiperend vermogen, en daarmee de kansen voor proactief handelen.

Vertrouwen is de
specie van een
goed
functionerende
democratische
rechtsstaat

1. Inleiding

1.1. De democratische rechtsstaat onder druk?

In zijn afscheidsbrief (januari 2023) beschreef ChristenUnie-politicus Segers dat de democratie op een kruispunt is aanbeland, waarbij sprake is van een afbrokkelend onderling vertrouwen in de Tweede Kamer én in de samenleving. Blijven wij in staat om het compromis te vinden en onderling samen te werken of zijn wij een rijk in verval, vroeg hij zich af.¹ Dat vertrouwen is de specie voor het goed kunnen functioneren van een democratische rechtsstaat. Rafelt het vertrouwen, dan rafelt de rechtsstaat, en omgekeerd.²

De bestorming van het Capitool in Washington op 6 januari 2021 markeerde de laatste poging van Donald Trump tijdens zijn presidentschap om de voor hem nadelige verkiezingsuitslag in zijn voordeel te beïnvloeden. In de relatief korte tijd van één ambtsperiode had hij de uitgangspunten van een democratie en het functioneren van de rechtsstaat behoorlijk getest.³ Ook binnen de Europese Unie (EU) is er reden tot zorg. Polen en Hongarije worden door de EU nauwlettend gevolgd in hun toepassing van de rechtsstatelijke basisbeginselen. Onafhankelijke rechtspraak en mediavrijheid staan in deze landen onder druk. Hoewel niet helemaal hetzelfde, constateert Freedom House in zijn gezaghebbende *Freedom in the World Index* dat in 2022 “global freedom declined for the 17th consecutive year”.⁴ Deze voorbeelden doen de vraag rijzen hoe het met de rechtsstaat in Nederland is gesteld.

In een rechtsstaat baseert de overheid haar handelen op de aan haar toevertrouwde wettelijke bevoegdheden. Op deze wijze wordt het vertrouwen binnen een staat geborgd tussen burgers en instanties met macht, maar ook tussen staten als het gaat om afspraken over bijvoorbeeld internationale betrekkingen, veiligheidsvraagstukken, handel of justitiële en politieke samenwerking. Bij de toepassing van die bevoegdheden kunnen fouten worden gemaakt. Het vertrouwen dat deze fouten tijdig worden opgemerkt en hersteld is onderdeel van het vertrouwen tussen burgers en instanties met macht.

De binnen een democratische rechtsstaat geldende spelregels vormen dus de basis voor onderlinge omgangsvormen en wederzijds vertrouwen, maar is er ook op gebouwd. Er bestaat een duidelijke correlatie tussen een goed functionerende rechtsstaat en een hoge levensstandaard (zie Figuur 2). Het continu bewaken en versterken van de democratische rechtsstaat is daarmee een belangrijke maatschappelijke opgave, want het goed functioneren ervan is geen gegeven.

1 Avinash Bhikhi, ‘Vertrekkende Gert-Jan Segers waarschuwt de Kamer: “Zonder samenwerking is dit een rijk in verval”’, *de Volkskrant*, 24 januari 2023.

2 Raad van State, ‘Thom de Graaf houdt eerste Mohamed Rabbae-lezing’, geraadpleegd 8 mei 2023.

3 Zie onder andere: Elaine Kamarck, ‘Did Trump damage American democracy?’ *Brookings*, 9 juli 2019.

4 Freedom House, ‘Freedom in the world 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy’, 2023.

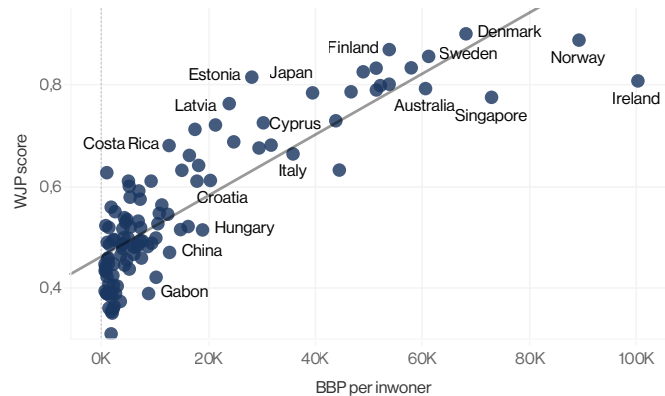
Het vertrouwen dat fouten tijdig worden opgemerkt en hersteld is cruciaal voor het vertrouwen tussen burgers en instanties met macht

Figuur 2. Correlatie tussen de rechtsstaat en verschillende indicatoren van levensstandaard



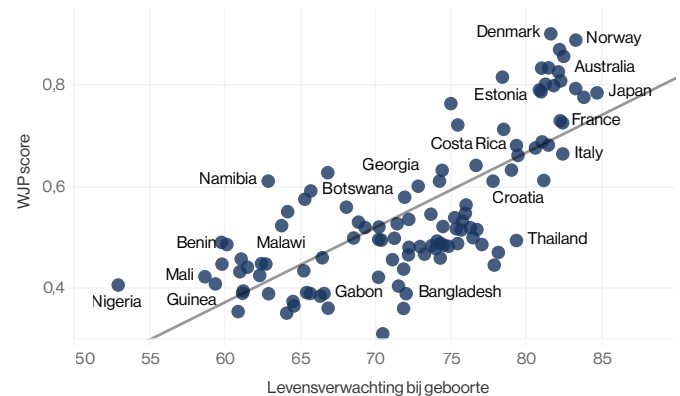
De rechtsstaat en BBP per inwoner

Bron: WJP en Worldbank



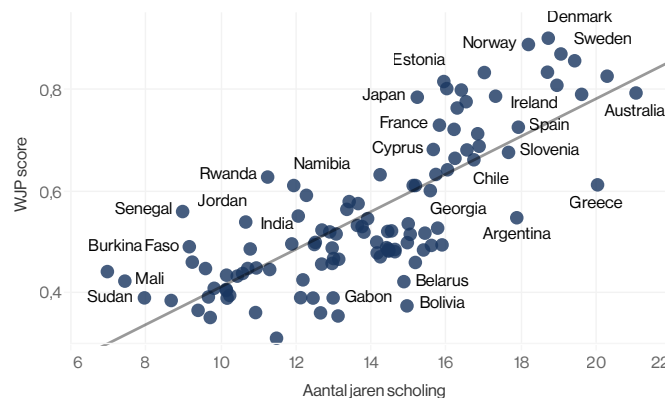
De rechtsstaat en levensverwachting

Bron: WJP en Worldbank



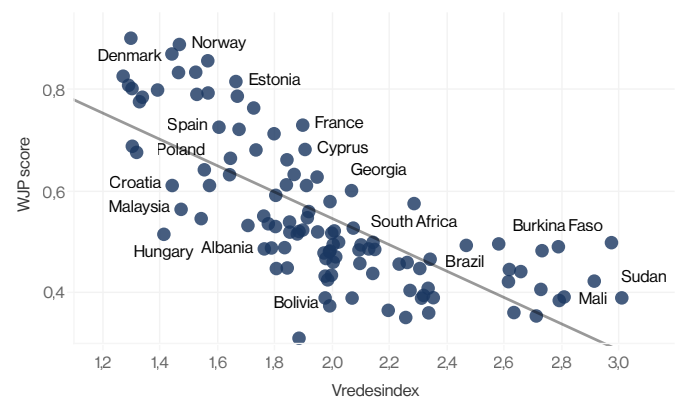
De rechtsstaat en aantal jaren scholing

Bron: WJP en UNDP Human Developments Report



De rechtsstaat en vrede

Bron: WJP en Vision of Humanity Global Peace Index



Grote veranderingen zoals de globalisering, oploeiende geopolitieke competitie, de impact van klimaatverandering en de opkomst van diverse disruptieve technologieën zoals kunstmatige intelligentie (AI) maken dat voor veel burgers de overzichtelijkheid van, het zicht op en het begrip van (complexe) vraagstukken is afgenomen. Grote groepen mensen, lager opgeleiden en ouderen in het bijzonder, zijn het vertrouwen in hun bestaanszekerheid kwijt.⁵ Zij hebben het gevoel dat hun welvaart, veiligheid en identiteit op het spel staan en dat de baten van de globalisering ongelijk worden verdeeld. Deze trend kan leiden tot tegenovergestelde maatschappelijke visies. Aan de ene kant vóór internationale samenwerking en meer economische en politieke integratie teneinde welvaart en veiligheid te garanderen. Aan de andere kant minder bemoeienis met en van het buitenland omdat de maatschappelijke vraagstukken in eigen land voorop staan. Daarnaast kan nationalisme vormen van xenofobie en protectionisme in de hand werken. Beleid rondom vluchtelingen of religie bijvoorbeeld kan tegen deze achtergrond leiden tot een toenemende mate van agressie en intimidatie jegens het bestuur.

⁵ Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland*, (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 17 december 2021).

Door de opkomst van de informatiesamenleving en sociale media vindt dialoog minder aan de hand van gemeenschappelijke feiten plaats en wordt daardoor moeilijker. Het bewust uitvergroten van gevoelens van onmacht en onvrede door populistische politici zonder met werkbare alternatieve oplossingen te komen, is ook niet behulpzaam om tot dialoog te komen. Dit heeft het sociale of horizontale vertrouwen én het institutionele of verticale vertrouwen aangetast. Een vertrouwensbreuk die wordt versterkt door fouten die de overheid (onvermijdelijk) maakt, waarvan de recente kindertoeslagaffaire een prominent voorbeeld is. Ook heeft het sturen op efficiëntie in de afgelopen drie decennia de verbinding tussen staat en burgers dunner gemaakt. Tenslotte maakt een aantal staten bewust gebruik van desinformatie om de stabiliteit van andere landen te ondermijnen. Zo kan (in)direct invloed worden uitgeoefend op het functioneren van deze (rechts-)staten als het gaat om het sociale contract tussen burgers en overheid en op de cohesie tussen landen als het gaat om te komen tot gemeenschappelijke besluitvorming.

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat de democratische rechtsstaat voortdurend wordt aangetast en daarmee aan verandering onderhevig is. Gegeven het belang van een goed functionerende democratische rechtsstaat en het behoud van ons vertrouwen daarin, is continue aandacht en onderhoud noodzakelijk.

1.2. Vraagstelling

Nederland wordt in het algemeen gezien als een land waarin de rechtsstatelijke basisbeginselen volledig aanwezig en op een hoog niveau georganiseerd zijn.⁶ In het algemeen heeft de Nederlandse burger momenteel vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties.⁷ Is dit terecht en is dit toekomstbestendig? Dit onderzoek verkent deze overkoepelende vraagstelling in drie onderzoeksvragen:

1. Wat is de staat van de Nederlandse rechtsstaat?
2. Welke ontwikkelingen zijn hierop van invloed?
3. Wat kunnen we, gegeven deze ontwikkelingen, verwachten over de toekomst van onze rechtsstaat?

Hoewel nauwkeurigheid en objectiviteit immer uitgangspunt zijn, is dit onderzoek nadrukkelijk geen uitvoerige wetenschappelijke analyse, maar vormt een verkenning die een vertrekpunt biedt voor verder debat en discussie.

⁶ Zie bijvoorbeeld: European Commission, *Rule of Law Report 2022*, 13 juli 2022; Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021: The China Challenge*, 2021.

⁷ Statline, 'Vertrouwen in mensen en in organisaties', 2023.

1.3. Opbouw van dit document

Na dit inleidend hoofdstuk kent het document de volgende opbouw.

Hoofdstuk 2: Analytisch kader. We starten met een afbakening van het fenomeen 'rechtsstaat'. Wat wordt onder dat begrip verstaan; wat zijn kenmerkende basisprincipes? Dit hoofdstuk biedt een werkdefinitie van het begrip rechtsstaat, waarin meer aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk domein dan in bestaande conceptualisering en het geval is.

Hoofdstuk 3: De staat van de Nederlandse rechtsstaat. Staat het vertrouwen in de Nederlandse rechtsstaat onder druk? Is er sprake van (een sluipende) uitholling zoals recentelijk door Tjeenk Willink is aangegeven?⁸ We analyseren de huidige staat van de rechtsstaat volgens bestaande metingen en indexen. Hoe wordt de Nederlandse rechtsstaat gewaardeerd? Hoe ontwikkelde Nederland zich door de tijd en in vergelijking tot andere landen?

Hoofdstuk 4: De dynamiek van de rechtsstaat. In dit hoofdstuk identificeren we acht kwantificeerbare drijvende krachten die achter de rechtsstaat schuilgaan. De onderzochte drijvende krachten dekken weliswaar het complexe fenomeen niet volledig af, maar zijn voldoende representatief en illustratief om gezamenlijk een beeld te geven van de 'gezondheid' van de rechtsstaat. Welke bestanddelen functioneren goed? Waar staat de rechtsstaat onder druk? Welke factoren vergroten de weerbaarheid van de rechtsstaat?

Hoofdstuk 5: De toekomst van de rechtsstaat. We sluiten af met een extrapolatie van de ontwikkelingen uit Hoofdstuk 4 in twee mogelijke toekomstscenario's waarin de rechtstatelijke factoren die onder druk staan verder afglijden. Deze 'negatieve' toekomstperspectieven zijn niet bedoeld als voorspelling, maar als middel om prudente beleidsvorming te informeren. Deze oefening staat ons toe enkele observaties te doen over de vitaliteit van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Welke rechtstatelijke factoren en indicatoren staan onder druk, en hoe? Hoe kan de toekomstbestendigheid van de rechtsstaat worden versterkt (juist om deze scenario's te voorkomen)?

Dit onderzoek is onderdeel van de *Strategische Monitor Politie*, een meerjarig onderzoeksprogramma dat in opdracht van de Nederlandse politie door HCSS wordt uitgevoerd. Dit programma behelst een strategische 'van buiten naar binnen' oriëntatie op lopende, te verwachten of mogelijke ontwikkelingen in de omgeving die invloed op de richting, inrichting en verrichting van de politieorganisatie kunnen hebben. Het programma heeft daarmee een signalerende en anticiperende functie in de strategievorming van de politie. Vanuit die functie beschrijft dit onderzoek het fenomeen van vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Het is te zien als een basisonderzoek dat dieper ingaat op het thematisch cluster 'legitimiteit en vertrouwen' en een aanzet geeft tot het meetbaar maken van de dynamieken en drijvende krachten die hierop inwerken.

8 Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep* (Amsterdam: Prometheus, 2018).

2. Analytisch kader

Dit hoofdstuk gaat kort in op hoe de drie onderzoeksvragen, die in de hoofdstukken drie tot en met vijf worden behandeld, methodisch zijn benaderd. In het onderzoek is gebruik gemaakt van open bronnen en diverse bestaande indexen en data, op basis waarvan nieuwe datasets zijn geconstrueerd voor de analyses. Ook zijn vertegenwoordigers van diverse instituten uit het rechtsstatelijk systeem geïnterviewd ter toetsing van de bevindingen en nadere duiding van de kwantitatieve analyses. Een methodebeschrijving is te vinden in Annex A.

Een belangrijke aanname waarop in dit onderzoek wordt voortgebouwd is dat de gezondheid van de rechtsstaat onlosmakelijk is verbonden met het vertrouwen in die rechtsstaat. Hier is sprake van een mogelijke vicieuze cirkel: een slecht werkende rechtsstaat wekt wantrouwen, wat weer ondermijnend gedrag met zich mee kan brengen. Omgekeerd versterkt vertrouwen in de rechtsstaat zijn werking, wat weer het vertrouwen stimuleert. Ondanks deze sterke correlatie zijn het vertrouwen in en de gezondheid van de rechtsstaat niet inwisselbaar en worden in dit onderzoek dus afzonderlijk geanalyseerd.

De gezondheid van de rechtsstaat en het vertrouwen erin zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden

2.1. De staat van de rechtsstaat

Hoewel de rechtsstaat een cruciale rol speelt in het functioneren van democratieën en het beschermen van mensenrechten, concluderen academici en beleidsmakers steevast dat het concept moeilijk valt te definiëren.⁹ Er bestaat geen universele definitie van de rechtsstaat, en instituties als de VN en de EU hanteren ieder een eigen definitie.¹⁰ In bestaande conceptualisering en definities van de rechtsstaat is een onderscheid te maken tussen definities die zich baseren op de institutionele vereisten voor de waarborging van de rechtsstaat, en definities die zich richten tot de beoogde maatschappelijke resultaten van de rechtsorde.¹¹ De vele conceptualisering en definities die in grondwetten van andere landen en de statuten en verklaringen van internationale organisaties te vinden zijn, vallen onder de eerste categorie. Deze definities zijn echter onvoldoende geoperationaliseerd om als startpunt te dienen voor een analyse van de huidige staat van de Nederlandse rechtsstaat. Met name de krachten uit en de impact op de (burger)maatschappij komen hierin onvoldoende naar voren.

Een eenduidige definitie van de rechtsstaat is dus niet te geven en de waarde ervan is beperkt zonder verdere operationalisering. Toch heeft zo'n definitie wel degelijk een functie als (eerste) afbakening voor dit onderzoek. In onze werkdefinitie vormt de institutionele benadering van de EU, VN en WJP het vertrekpunt, en wordt deze aangevuld met een maatschappelijk perspectief. Een specifieke focus is gelegen in het benadrukken van 'controle' op

9 United Nations and the Rule of Law, 'What Is the Rule of Law', 25 november 2022.

10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 29 oktober 2002; W.J.M Voermans en J.H. Gerards, *Juridische betekenis en reikwijdte van het begrip "rechtsstaat" in de jurisprudentie en jurisprudentie van de Raad van State* (Den Haag: Raad van State, 2011).

11 Rachel Kleinfeld, 'Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners', *Carnegie Endowment for International Peace*, nr. 55 (2005): 3.

en 'vertrouwen' in de rechtsstaat vanuit de burgermaatschappij en de media. Dit leidt tot de volgende werkdefinitie.

Een rechtsstaat is een staat waarbinnen overheid en burgers zijn gebonden aan het recht en waarbinnen institutionele beginselen – te weten scheiding der machten, verbod van willekeur, doeltreffende rechterlijke bescherming door een onafhankelijk gerecht, eerbiediging van de grondrechten, gelijkheid voor de wet, het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel – en maatschappelijke elementen – de media en de participatie en het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat en de medeburger – actief aanwezig zijn, worden gestimuleerd, gecontroleerd en gewaarborgd.

Indexen zoals de *Rule of Law Index* van het *World Justice Project* (WJP) bieden wél een operationalisering van de rechtsstaat, wat het mogelijk maakt om aan te geven hoe de kwaliteit van de Nederlandse rechtsstaat zich verhoudt tot die van andere landen en tot de situatie in het verleden. Volgens het WJP is een rechtsstaat een “duurzaam systeem van wetten, instituties, normen en gemeenschapsbetrokkenheid” dat zich in de praktijk vertaalt naar:

1. **Verantwoording.** Zowel de overheid als particuliere actoren zijn volgens de wet aansprakelijk.
2. **Rechtvaardig recht.** Het recht is duidelijk, openbaar en stabiel en wordt gelijkmatig en rechtvaardig toegepast. Het waarborgt mensenrechten, eigendoms-, contract- en procedurerechten.
3. **Open overheid.** De processen waarmee de wet wordt aangenomen, beheerd, beoordeeld en gehandhaafd zijn transparant, eerlijk en efficiënt.
4. **Toegankelijke en onpartijdige rechtspraak.** Gerechtigheid wordt tijdig verleend door bekwame, ethische en onafhankelijke gezagsdragers die neutraal en toegankelijk zijn, over voldoende middelen beschikken en een tezamen een afspiegeling vormen van de gemeenschappen waarin zij recht spreken.¹²

Deze vier principes worden in de *Rule of Law Index* opgedeeld in acht factoren en 44 meetbare indicatoren (zie Annex B) die samen een beeld geven hoe de rechtsstaat er in een land voor staat.¹³ Het feit dat WJP dit sinds 2016 voor honderdveertig landen bijhoudt, maakt de *Rule of Law Index* een prima instrument om te bepalen hoe de rechtsstaat in Nederland zich ten opzichte van andere landen heeft ontwikkeld. WJP hanteert verschillende regio's waar landen deel van uit maken. Nederland maakt deel uit van de regio “EU + EFTA + North-America”, oftewel de EU, Canada, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Verenigde Staten (VS) en Zwitserland. Hoofdstuk drie is georganiseerd volgens de acht factoren van de *Rule of Law Index*.

2.2. De dynamiek van de rechtsstaat

Dit onderzoek richt zich niet alleen op de factoren die de *huidige* staat van de rechtsstaat bepalen, maar (vooral) ook op de drijvende krachten die de *dynamiek* van de rechtsstaat bepalen in termen van zijn gezondheid en het vertrouwen dat burgers erin hebben. Vanuit het heden vooruitkijkend, gaat het om de vitaliteit en toekomstbestendigheid van de rechtsstaat.

¹² World Justice Project, 'Rule of Law Index 2021', 2021; Naar vertaling door Stavros Zouridis in *De Resonante Rechtsstaat*, (Den Haag: Boom bestuurskunde, 2021) 84–88.

¹³ World Justice Project, 'Rule of Law Index 2021', 2021, 13; 19.

Welke rechtsstatelijke factoren en indicatoren staan mogelijk onder druk, en hoe? Voor het bepalen van die drijvende krachten in hoofdstuk vier hanteren we een analytisch kader dat de rechtsstaat uiteenzet in de volgende, samenhangende entiteiten:

1. **Het systeem.** Hieronder verstaan wij de niet-gekozen rechtsstatelijke elementen waarvan het bestaan wettelijk is vastgelegd en die een controlerende en rechtsprekende functie hebben.
2. **De politiek** betreft de door het volk gekozen vertegenwoordiging die een wetgevende en uitvoerende functie heeft.
3. **De media.** Hier doelen we op de onafhankelijke media die een informerende, controlerende en agenderende functie hebben in hun positie tussen burger, politiek en systeem.
4. **De burger** refereert aan de burgermaatschappij, en in het bijzonder de participatie van burgers in maatschappelijke initiatieven en georganiseerde verbanden, en het vertrouwen dat burgers hebben in de rechtsstaat, in elkaar, in het sociaal contract, in de politiek en in de instituties.¹⁴

De politiek en het systeem. Het institutionele geraamte van de Nederlandse democratische rechtsstaat komt overeen met basisbeginselen zoals uiteengezet door instituten als de VN en de Europese Commissie, en bestaat uit gekozen en niet-gekozen elementen, overeenkomend met het verschil tussen de termen 'democratie' en 'rechtsstaat'. Deze begrippen dragen niet dezelfde betekenis en kunnen los van elkaar bestaan. In een 'rechtsstaat' zijn rechten en plichten van burgers en overheid vastgelegd in wetten. In deze context verwijst 'democratie' naar het systeem waarbinnen deze wetten tot stand komen; deze worden op- en vastgesteld door vertegenwoordigers die direct of indirect periodiek door het volk worden gekozen.¹⁵ In Nederland zijn democratie en rechtsstaat nauw met elkaar verbonden, waardoor we spreken van de 'democratische rechtsstaat'. Inherent aan deze bestuursvorm is dat er spanning kan bestaan tussen de twee elementen, bijvoorbeeld wanneer het volk een vertegenwoordiger verkiest wiens gedachtengoed wringt met bepaalde grondrechten. In dit onderzoek duiden we de gekozen en niet-gekozen elementen aan als 'de politiek' en 'het systeem'.

De regering en de Eerste en Tweede Kamer vormen de wetgevende macht. De regering is de uitvoerende macht. In de Tweede Kamer kunnen wetsvoorstellen worden ingediend, goedgekeurd en afgewezen. De Eerste Kamer is enkel bevoegd wetsvoorstellen van de regering wel of niet goed te keuren. Anders dan de uitvoerende en wetgevende macht wordt de rechterlijke macht, bestaande uit de Nederlandse rechters en het Openbaar Ministerie, niet direct of indirect door burgers gekozen. Het concept van machtscheiding speelt een onderliggende doch fundamentele rol in het samenspel tussen politiek en systeem. In de ideale invulling van dit idee staan de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht volledig los van elkaar. Ze controleren elkaar en houden elkaar in balans. In Nederland heeft de regering zowel een uitvoerende als een wetgevende taak, waardoor wordt gesproken van *machtenspreiding*.¹⁶

Naast het onderlinge toezicht door de individuele machten, ligt ook een controletaak bij verscheidene onafhankelijke doch ongekozen instanties. Voorbeelden zijn de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, en de Raad van State. Deze instanties maken samen

¹⁴ Hoewel we de belangrijke economische en maatschappelijke rol van het bedrijfsleven erkennen, is dit element opzettelijk uit deze conceptualisering weggelaten, omdat onze focus ligt op de relatie tussen burger en overheid en de directe facilitators daarvan. Het bedrijfsleven heeft in dit perspectief niet hetzelfde mandaat als de andere actoren. Ze kunnen niet worden gekozen en hebben andersom geen directe invloed op het wetgevingsproces, waardoor de invloed op de democratische rechtsorde relatief beperkt blijft.

¹⁵ De Nederlandse Grondwet, 'Grondwet van Nederland: Rechtsstaat', 25 november 2022.

¹⁶ Montesquieu Instituut, 'Trias Politica: Machtscheiding en Machtenspreiding', 2022.

Het onderzoek hanteert een kader dat de rechtsstaat conceptualiseert als bestaande uit 'het systeem', 'de politiek', 'de media', en 'de burger'

deel uit van het Adviesstelsel. Onderdeel hiervan zijn ook tal van planbureaus en onafhankelijke adviesorganen. Zij hebben een minder sterke controlefunctie, maar dragen aan deze taak wel bij door het onderzoek dat zij doen en het gevraagd en ongevraagd advies dat zij uitbrengen over de vorming en uitvoering van beleid.¹⁷ Voorbeelden zijn de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, de Onderwijsraad, de Raad voor Cultuur, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. Deze actoren geven gevraagd dan wel ongevraagd advies. Op deze manier zijn de instituties van de Nederlandse democratische rechtsstaat verweven volgens het principe van *checks and balances*: de gescheiden machten worden in evenwicht gehouden doordat zij in hun individueel en gezamenlijk functioneren worden gecontroleerd door elkaar en door de elementen van het Adviesstelsel.

De media en de burger. In een democratische rechtsstaat reikt de controletaak tot ver buiten het institutioneel rechtsstatelijk systeem. Ook de media, het 'maatschappelijk middenveld' en individuele burgers zijn essentieel in (het afdwingen van) de controle op het overheidsfunctioneren en de legitimiteit van instituties.

De onafhankelijke media in Nederland spelen een cruciale rol in het waarborgen van de geïnformeerde betrokkenheid van de burger met het publieke domein. Op onafhankelijke media hebben politieke of commerciële doeleinden geen invloed. Onderzoeksjournalisten van deze platformen monitoren het overheidshandelen en informeren burgers over de soms ondoorzichtige wereld van de politiek. Andersom leveren media geregeld vanuit de maatschappij nieuwe agendapunten aan in Den Haag. Ook richten politici zich tot de media om zich tegenover het volk te verantwoorden. Naast de media spelen non-gouvernementele organisaties en publieke initiatieven die zich toeleggen op maatschappelijke belangen een belangrijke rol, omdat ze onafhankelijk zijn en nieuwe perspectieven bieden op de maatschappelijke impact van overheidshandelen.¹⁸

De onderliggende aanname in bestaande wetgeving, literatuur en indexen zoals de WJP is doorgaans dat het goed functioneren van de rechtsstaat moet worden gewaarborgd om de burger en diens rechten te beschermen tegen te veel macht of machtsmisbruik door de overheid. Dit is echter maar één zijde van de medaille. Het sociaal contract dat aan de rechtsstaat ten grondslag ligt, impliceert een zekere gelijkwaardige relatie tussen overheid en burgers. De gezondheid van de rechtsstaat is evengoed afhankelijk van zelfbinding door burgers, en burgers kunnen zo ook evengoed verantwoordelijk zijn voor de ondermijning van de rechtsstaat. De sleutel tot de rol van de burger is in deze context het *vertrouwen* dat de burger heeft, zowel in de rechtsstaat als in het nut van zelfbinding aan het sociaal contract. Dit vertrouwen en de daaruit voortvloeiende legitimiteit vormen de "lijm die het systeem bij elkaar houdt".¹⁹

Van belang is dat een zekere mate van wantrouwen op zichzelf niet problematisch is. Dit stimuleert mensen om te participeren in het politieke systeem, wat een voorwaarde is voor een goed functionerende democratie. Burgers moeten politici kritisch kunnen volgen en de mogelijkheid hebben deze weg te stemmen wanneer ze niet tevreden zijn.²⁰ Hierin worden zij geaccommodeerd door de media. Het wordt problematisch wanneer burgers – eventueel

¹⁷ Rijksoverheid, 'Onderwerpen: Adviescolleges Rijksoverheid', 25 november 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Andere organisatievormen: Planbureaus', 14 januari 2021.

¹⁸ Luc van den Brande, 'Media en democratie: Een tweespan?', *Algemeen-Nederlands Verbond*, 2018.

¹⁹ Paul Dekker e.a., *Crisis in aantocht?* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009).

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Vertrouwen in instituties: Wat weten we al?', 2020.

De gezondheid van de rechtsstaat is afhankelijk van zelfbinding door burgers aan het sociaal contract

aangejaagd door de (sociale) media – het vertrouwen volledig kwijtraken. Een gevolg dat op de loer ligt is dat men vervreemd raakt van politiek en samenleving of zelfs afhaakt. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat men zich onthoudt van het politiek systeem door niet meer te gaan stemmen, wat de representativiteit van het parlement en daarmee de legitimiteit van de democratie ondermijnt. Ook zouden mensen met weinig politiek vertrouwen eerder geneigd zijn zich niet aan wetten te houden en incidenten minder vaak of niet meer bij de politie te melden.²¹ Hoewel zeldzaam in Nederland, kan men in de radicaalste uiting van afhaken overgaan op actieve ondermijning van de rechtsstaat middels (georganiseerd) politiek geweld.²²

2.3. De toekomst van de rechtsstaat

Het laatste hoofdstuk extrapoleert de ontwikkelingen die in hoofdstuk vier zijn geschetst en gaat vervolgens in op de **vitaliteit** van de Nederlandse rechtsstaat. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de drijvende krachten zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen en wat hiervan de gevolgen kunnen zijn voor de toekomstige staat van en het vertrouwen in de rechtsstaat, worden twee scenario's verkend. Deze oefening vormt een synthese van enkele kwalitatieve studies en de kwantitatieve data die HCSS voor dit onderzoek verzamelde en analyseerde. De verticale relatie tussen politiek en systeem enerzijds en media en burgers anderzijds staat hier wederom centraal: het eerste scenario verkent verdere erosie van onderaf; het tweede scenario erosie van bovenaf. Deze oefening staat ons vervolgens toe specifieke aangrijpingspunten te identificeren, waardoor drie specifieke observaties kunnen worden gedaan die zicht bieden op hoe de vitaliteit en toekomstbestendigheid van de rechtsstaat kan worden versterkt en op welke wijze dit kan worden gemonitord.

Mensen met weinig politiek vertrouwen zijn eerder geneigd zich niet aan wetten te houden en melden incidenten minder vaak bij de politie

21 Sofie Marien en Marc Hooghe, 'Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relation between Political Trust and Support for Law Compliance', *European Journal of Political Research* 50, nr. 2 (2011): 267–91.

22 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 'Meerjarenplan 2021-2025: Representatie en vertrouwen', 11 januari 2022; 'SCP: politiek moet voorkomen dat burgers afhaken', NOS, 1 september 2022.

3. De staat van de rechtsstaat

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de gezondheid van de Nederlandse rechtsstaat langs de meetlat van de *Rule of Law Index*, een belangrijke internationale index voor de rechtsorde (zie §2.1), versterkt met aanvullende kwantitatieve en kwalitatieve bronnen. Die meetlat bestaat uit acht onderscheidende factoren die de toestand van de rechtsstaat operationaliseren (§3.2 t/m §3.9), voorafgegaan door een overkoepelende waardering (§3.1). Specifiek gaan we in op opvallende ontwikkelingen, waarvoor we mogelijke verklaring(en) bieden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele observaties (§3.10).

World Justice Project: Rule of Law Index

- WJP is een onafhankelijke, multidisciplinaire organisatie die kennis creëert, bewustzijn creëert en actie stimuleert om de rechtsstaat wereldwijd te bevorderen. WJP produceert onder meer de *Rule of Law Index*.
- WJP creëert de dataset door vragenlijsten te versturen onder 154.000 huishoudens en 3.600 deskundigen uit honderdveertig landen. In Nederland werd de vragenlijst voorgelegd aan experts²³ en een nationaal representatieve steekproef van 1.113 mensen.
- De vragenlijst is onderverdeeld in een indexscore en acht categorieën. De scores variëren tussen nul en één, waar nul staat voor de slechtst mogelijke score en één voor de best mogelijk score.²⁴
- De index wordt dus samengesteld aan de hand van enquêtes en geeft daarom geen objectief maar een gepercipieerd beeld van de rechtsstaat.

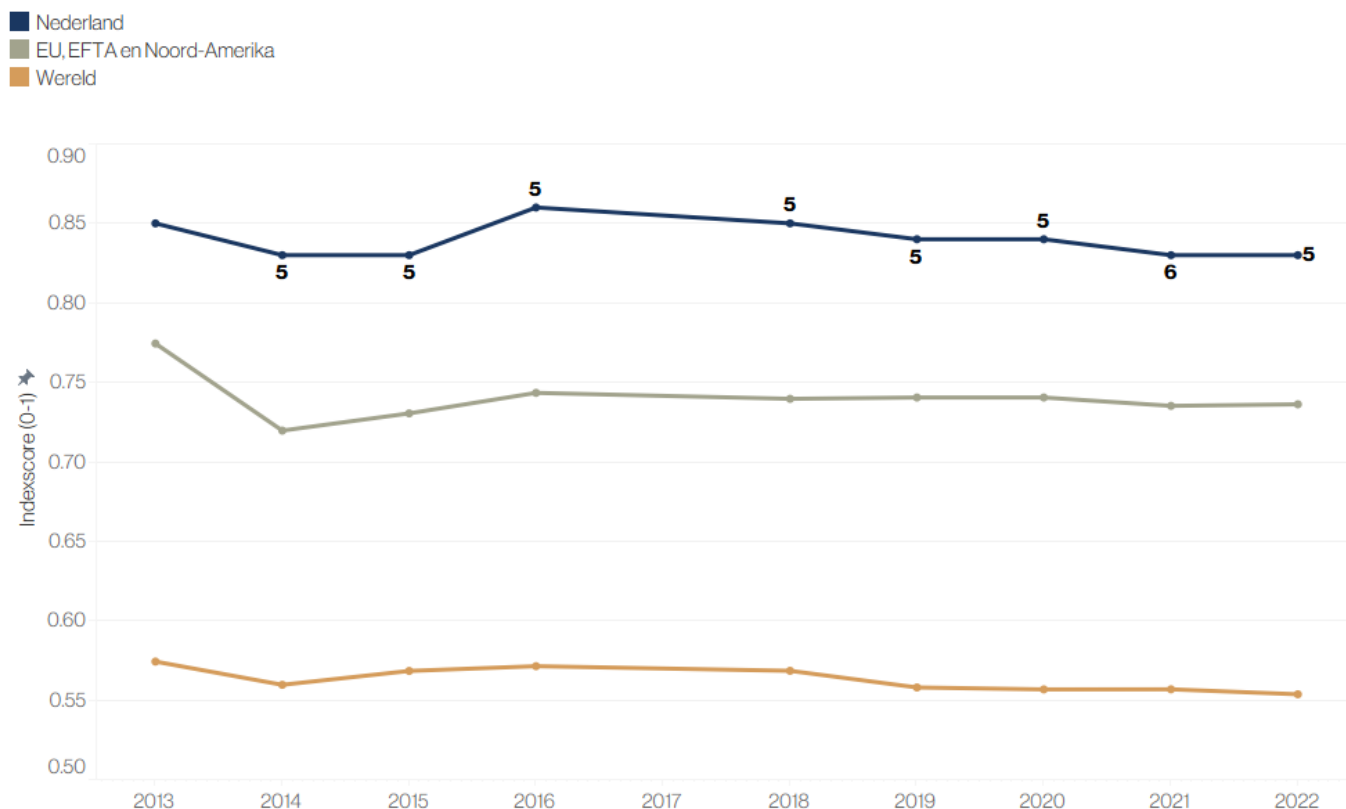
²³ Het aantal experts wordt niet benoemd in de methodologie.

²⁴ World Justice Project, 'World Justice Project: Rule of Law Index', geraadpleegd 6 maart 2023.

3.1. Rechtsstaat als geheel

In de diverse indexen staat Nederland steevast in de top tien van best presterende landen. In de *Rule of Law Index* eindigde Nederland in 2022 op plek vijf met een totale score van 0,83 (Figuur 3).

Figuur 3. Totale indexscore en plek van Nederland op de *Rule of Law Index*



*Data betreft de WJP Rule of Law Index Overall Score

**De waardes voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

**Plek in ranglijst is niet beschikbaar voor 2013

Bron: World Justice Project

Op de onderliggende indicatoren varieert de positie van Nederland tussen plek 3 en plek 25 ten opzichte van de overige 140 landen. Er is sprake van een relatieve constante en hoge waardering op nagenoeg alle rechtstatelijke beginselen. Tegelijkertijd is te constateren dat vanaf 2016 een gemiddelde daling te zien is van 3% op 34 van de 44 indicatoren. Deze brede daling kent verschillende oorzaken die in de volgende paragrafen in meer detail worden behandeld:

- **Een capaciteitstekort in de rechterlijke macht.** Als gevolg van de leeftijdsopbouw is de uitstroom de komende jaren groot, en de middelen ontbreken om te voorkomen dat dit in structurele tekorten uitmondt. Door groeiende tekorten dreigt het in 2018 gestarte programma 'Tijdige Rechtspraak' om de doorlooptijden te verminderen de beoogde doelstellingen niet te halen.²⁵

²⁵ 'Rechters bezorgd over kwaliteit van de rechtspraak door hoge werkdruk', *Mr. Online*, 9 januari 2023.

- **Toenemende complexiteit van rechtspraak.** Uit de interviews komt naar voren dat niet alleen capaciteit maar ook de toegenomen complexiteit van zowel de zaken als wetgeving oorzaak zijn van een lange doorlooptijd.²⁶ Dit, in combinatie met het hierboven besproken capaciteitsstekort, maakt dat de kwaliteit van wetgeving onder druk komt te staan, met als gevolg ook een grotere druk op de uitvoering.²⁷ Ook de Raad van State heeft hier recentelijk aandacht voor gevraagd.²⁸
- **Forse toename van het aantal demonstraties.** Dit is een ontwikkeling van de afgelopen jaren die op internationaal niveau zichtbaar is.²⁹ Zo vonden begin deze eeuw 350 demonstraties in Den Haag plaats, in 2021 was dit ruim 1.800. Hierbij moet wel gezegd worden dat er ook in de jaren '60 en '80 veel gedemonstreerd werd. De afgelopen jaren lijken demonstraties een verhard karakter te vertonen. Zoals specifiek bij de boerenprotesten zichtbaar was, wordt eigenrichting van burgers in het verlengde hiervan in toenemende mate als effectief middel gezien om een kwestie aan te kaarten en op de agenda te houden.³⁰
- **De georganiseerde misdaad wordt gewelddadiger en zichtbaarder.** Onder meer de aanslagen op Peter R. de Vries en Derk Wiersum wegen zwaar door en hebben zichtbaar gemaakt dat de instrumenten hiervoor, zoals het stelsel bewaken en beveiligen, nog niet op deze verharding is toegesneden.³¹
- **De effectiviteit van strafrechtelijke opsporing en strafrechtspleging scoort laag.** Hier is met name het onvoldoende functioneren van de strafrechtketen, en dan vooral de doorlooptijden (zie ook het eerste punt), debet aan.³²

Hier tegenover staat dat Nederland in de *Rule of Law Index* (uitzonderlijk) goed scoort op de afwezigheid van corruptie en de aanwezigheid van transparantie bij de overheid en rechtsinstanties. De gepercipieerde integriteit van de rechtsprekende macht, uitvoerende macht, krijgsmacht, en politie is hoog. De wetgevende macht scoort hier het laagst. De uitstekende scores zijn opmerkelijk in de context van de omvang en rol van de in Nederland opererende georganiseerde criminaliteit.

3.2. Begrenzing van de overheidsmacht

'Begrenzing van de overheidsmacht' gaat om de vraag of de macht van de regering in de praktijk effectief wordt gecontroleerd. Dit wordt gedaan, volgens de trias politica, door de wetgevende en de rechterlijke macht; of door de instanties verantwoordelijk voor toezicht, zoals de Nationale Ombudsman. Nederland neemt wereldwijd op deze factor een zevende plek in met een score van 0,85.

De laagste score van Nederland is voor de begrenzing van overheidsmacht door de wetgevende macht (de mate waarin wetgevende instanties effectief overzicht hebben op overheidshandelen en er dit kunnen verifiëren). Hier behaalde Nederland in 2017 nog de derde plek met een score van 0,90. Inmiddels (2022) is Nederland met een score van 0,80 op een vijftiende plaats uitgekomen.

26 HCSS nam in het kader van dit onderzoek interviews af met vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtspraak, de Algemene Rekenkamer, het Openbaar Ministerie en de wetenschap.

27 Bram Endedijk, Camil Driesen, en Wafa Al Ali, 'De rechter ligt er wakker van: het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen', *NRC*, 8 januari 2023.

28 Raad van State, 'Rechtsbescherming: Het Lerend Vermogen Van De Rechtsstaat', 10 mei 2022.

29 Carnegie Endowment for International Peace, 'Global Protest Tracker', geraadpleegd 13 februari 2023.

30 Lieuwe Kalkhoven, 'Media-analyse Boerenprotesten' (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 8 juni 2021).

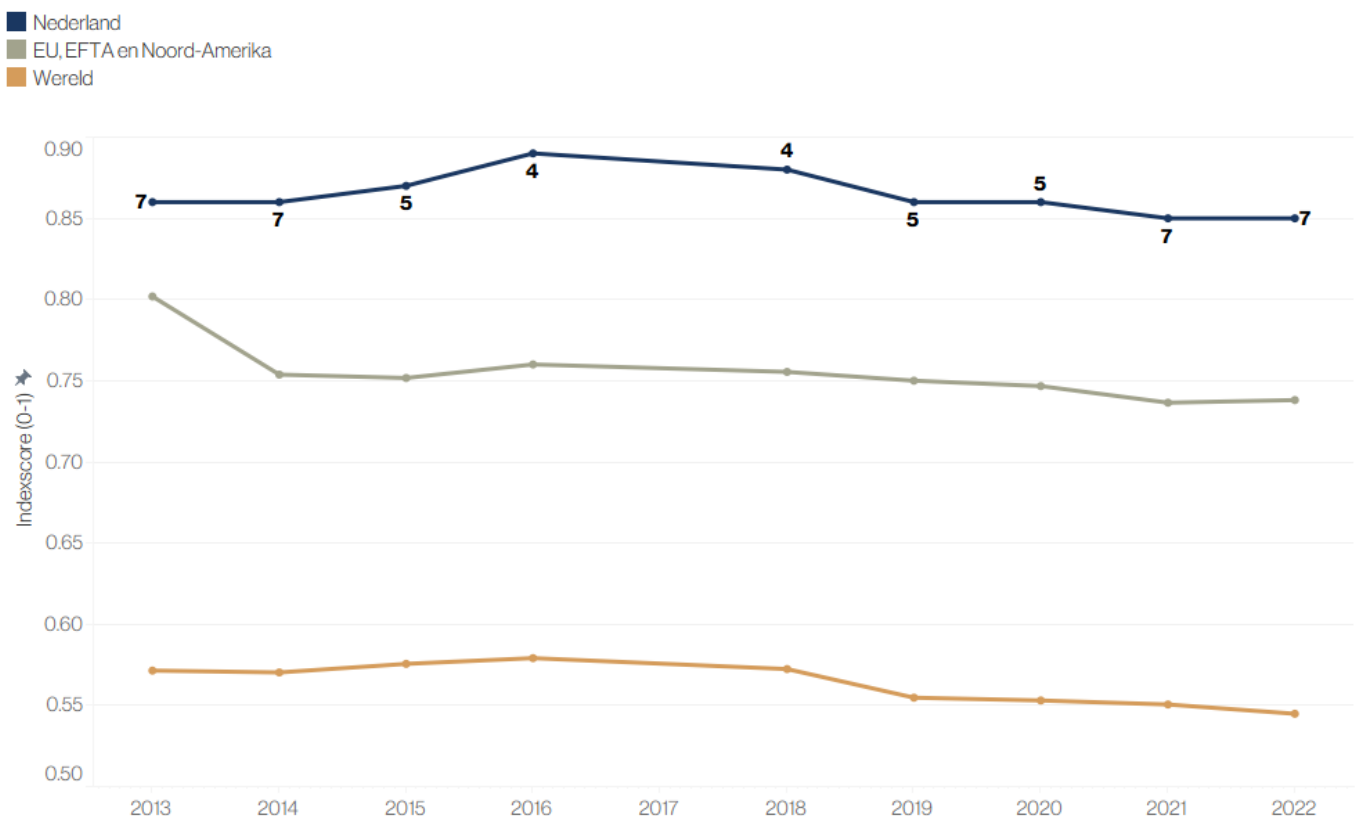
31 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen', 27 oktober 2021.

32 Zie onder andere: De Rechtspraak, 'Doorlooptijden in Beweging', Oktober 2019.

De lagere score op de begrenzing van de overheidsmacht door de wetgevende macht is niet verrassend. In de afgelopen twintig jaar vroeg het Ministerie van Binnenlandse Zaken herhaaldelijk aandacht voor de toepassing en reikwijdte van Artikel 68 van de Grondwet.³³ Het (tijdig en volledig) informeren van iedere individuele volksvertegenwoordiger ten behoeve van de democratische controle op het openbaar bestuur, is van groot belang voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en ligt tegelijkertijd uitermate gevoelig.³⁴

Recentelijk is dit belang met name zichtbaar geworden in de toeslagenaffaire rond kinderopvang. Die geeft een negatieve doorwerking in de Nederlandse score op deze indicator. In het verslag 'Ongekend onrecht' over de kinderopvangtoeslag wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het verbeteren van de informatiepositie van de Tweede Kamer, zodat zij, maar ook de media, beter in staat zijn hun controlerende rol uit te oefenen. In het verslag wordt gesteld dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden en dat sprake was van een situatie waarbij "de informatievoorziening [...] in meerdere gevallen [was] ingegeven door gewenste juridische of politieke uitkomsten, resulterend in het slechts gedeeltelijk, vertraagd of niet verstrekken van informatie".³⁵

Figuur 4. Factor 2 WJP Rule of Law Index: Begrenzing van de overheidsmacht



*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 1: Constraints on Government Powers.

**De waarden voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

33 'Parlement en Wetenschap: De Reikwijdte van Artikel 68 Grondwet' (Tweede Kamer, januari 2020).

34 Luc Verhey e.a., 'Policy Paper 10: Tegen de Verrommeling' (Montesquieu Instituut, Oktober 2020).

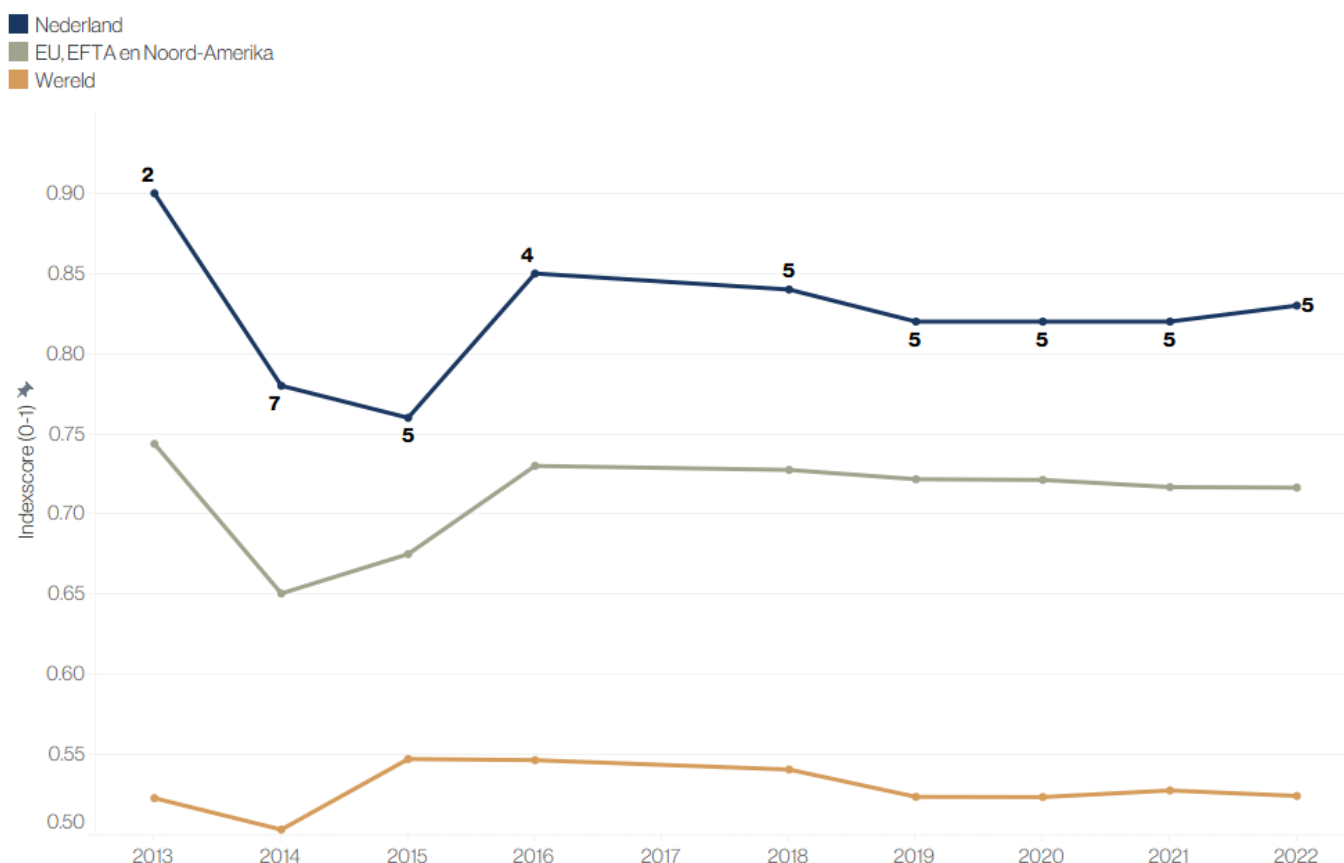
35 'Ongekend Onrecht: Verslag Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag' (Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 december 2020).

3.3. Open overheid

'Open overheid' kijkt naar hoe het recht op informatie wordt nageleefd; de openbaarheid van wetgeving en overheidsinformatie; de participatie van burgers in het afdwingen van openheid; en de werking van klachtenprocedures. Voor deze factor staat Nederland wereldwijd op de vijfde plek met een score 0,84.

Ondanks voorbeelden als de toeslagenaffaire waarin transparantie een belangrijke rol speelde, veranderde de positie van Nederland in de WJP index de afgelopen jaren zowel absoluut als relatief nauwelijks. Wel is opvallend dat de openbaarheid van wetgeving en overheidsinformatie sterk steeg tussen 2015 (0,64) en 2016 (0,84) en sindsdien stabiel hoog bleef. Een verklaring voor deze stijging is te vinden in de vele nieuwe initiatieven die de Nederlandse overheid sinds 2015 introduceerde om haar werk, met name in het digitale tijdperk, transparanter te maken. Zo nam de Tweede Kamer in 2016 het voorstel Wet open overheid (Woo) in behandeling. In 2022 verving deze de Wet openbaar bestuur (Wob) die sinds 1980 gold.³⁶

Figuur 5. Factor 3, WJP Rule of Law Index: Open overheid



*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 3: Open Government.

**De waarden voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

³⁶ 'Kamerstuk 33328, nr. 3', *Overheid.nl*, 10 juli 2012.

De grootste verandering die de Woo introduceert, is een verplichting om documenten *actief* te publiceren, om de informatiepositie van de burger te verbeteren.³⁷ Deze verbetering werd sinds 2016 op peil gehouden met tal van andere initiatieven. Zo ging in 2021 het project 'Open op Orde' van start, waarbij alle rijksorganisaties een verbeterplan opstelden om in de opeenvolgende jaren te implementeren. De focus ligt hier op het versterken van informatiesystemen en werkprocessen om volledige, betrouwbare en transparante overheidsinformatie mogelijk te maken.³⁸ Ook de 'internetconsultaties', een initiatief dat in 2011 als experiment werd geïntroduceerd om burgers inzicht te geven in het wet- regelgevingsproces en online suggesties te laten doen, kan in de afgelopen jaren op steeds meer bekendheid en participatie rekenen.³⁹

3.4. Afwezigheid van corruptie

'Afwezigheid van corruptie' hangt nauw samen met de factoren 'open overheid' en 'machtsbegrenzing'. Een open overheid zorgt dat potentiële corruptie kenbaar kan worden gemaakt. Middels een effectieve machtsbegrenzing kan dit vervolgens effectief worden bestraft. Zoals Nederland op de eerste twee factoren hoog scoort, is dat ook het geval voor de afwezigheid van corruptie. Nederland neemt in *The Corruption Perception Index* van Transparency International een achtste plek in en een zevende plek in de *Rule of Law Index*. Deze laatste kijkt specifiek naar de mate waarin publieke actoren uit de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht en medewerkers van defensie de politie hun positie misbruiken voor eigen gewin. Een bijna perfecte score voor integriteit wordt hier behaald door de rechtsprekende macht (0,97). Dicht daarop volgen de krijgsmacht en politie (0,90) en de uitvoerende macht (0,83). Het laagst scoort de wetgevende macht (0,80).

Opvallend is dat Nederland op corruptie binnen krijgsmacht en politie in absolute zin positief scoort, terwijl dit tegelijkertijd met een elfde plek een van de weinige onderwerpen is waarmee het de top tien wereldwijd niet haalt. De belangrijkste verklaring ligt bij de verscheidene corruptiegevallen die in de afgelopen jaren vanuit de politie naar buiten kwamen. Zo kwamen in 2020 en 2021 uit gekraakte communicatie tussen criminelen tientallen gevallen aan het licht van medewerkers die uit politiesystemen lekten.⁴⁰

Defensie was de afgelopen jaren ook niet immuun voor signalen van corruptie. Zo blijkt uit de *Government Defence Integrity Index* dat binnen de Nederlandse krijgsmacht sprake is van een relatief hoog corruptierisico op het gebied van inkoopprocessen en buitenlandse missies.⁴¹ In beide gevallen gaat het hier eerder over verleiding door commerciële of private partijen dan van bedreiging door criminele actoren. Een voorbeeld is de zaak-Dotterbloem (2018), waarbij een klokkenluider anoniem tipte over een wagenparkmedewerker van Defensie die zich liet omkopen door autobedrijven in ruil voor de aanschaf van auto's door de krijgsmacht en de

37 'Wet Open Overheid: Hoe Gaan Andere Landen Om Met Openbaarmaking Van Overheidsinformatie?', *Rijksoverheid*, 17 oktober 2022.

38 'Open op Orde: Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding', *Rijksoverheid*, 7 april 2021.

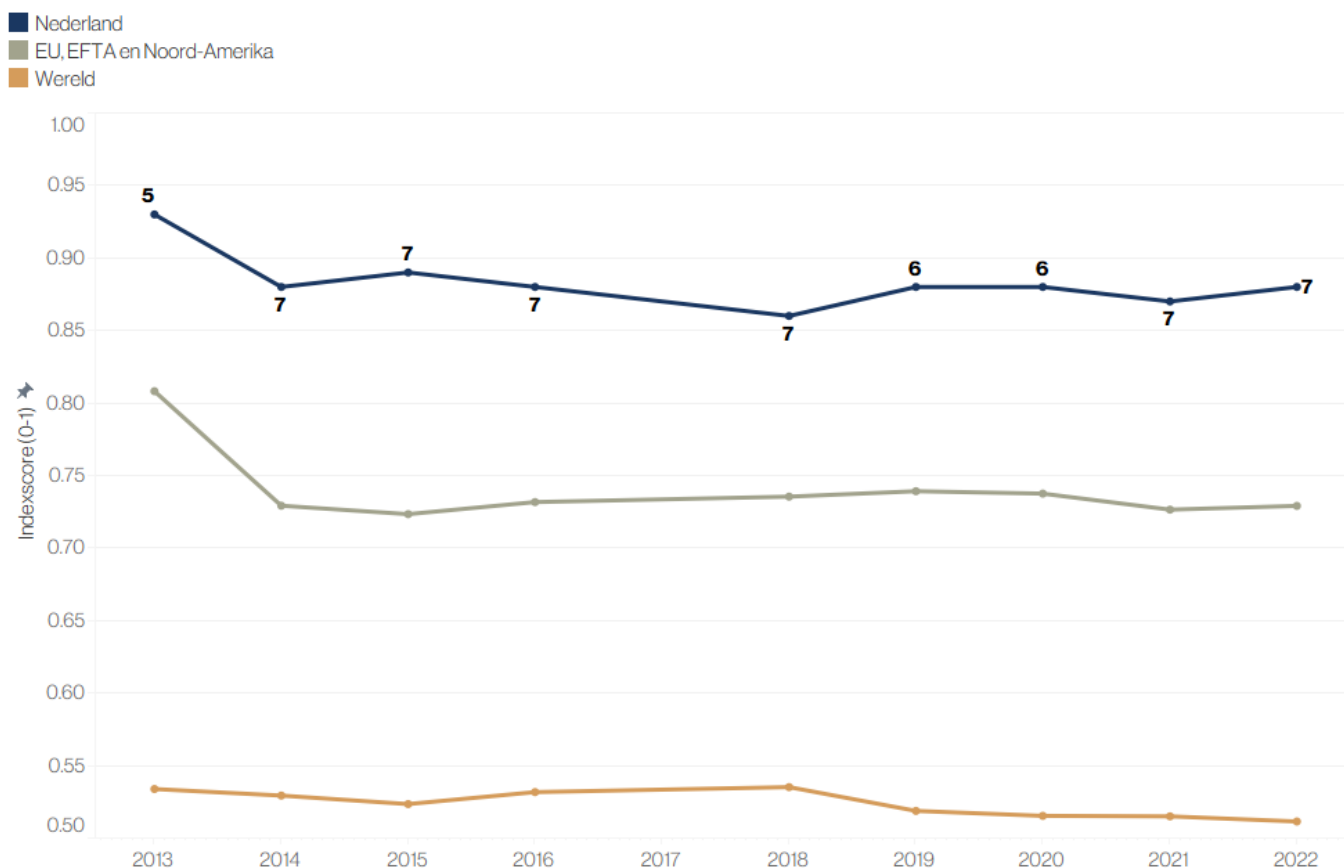
39 'Aanbiedingsbrief bij notitie transparantie van het wetgevingsproces', *rijksoverheid.nl*, geraadpleegd 7 april 2023; 'Internetconsultatie: Denk mee over nieuwe wetten en regels', *Overheid.nl*, geraadpleegd 7 april 2023; 'Internetconsultatie nieuwe wet- en regelgeving', *rijksoverheid.nl*, 11 mei 2017.

40 Stefan Keukenkamp, 'Geschrokken politie werkt aan plan om corruptie in eigen korps tegen te gaan', *Trouw*, 15 april 2021.

41 Bart Manders, "'Nederland heeft gebrekkig anti-corruptiebeleid bij missies'", *AFMP*, maart 2022; 'Government Defence Integrity Index: Netherlands', Transparency International Defence and Security, geraadpleegd 13 februari 2023.

politie.⁴² We maken bij deze inzichten de kanttekening dat hier sprake kan zijn van een 'transparantieparadox': een (wenselijke) toename van inzicht in en aanpak van corruptie kan het idee creëren dat corruptie toenam, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn.

Figuur 6. Factor 2, WJP Rule of Law Index: Afwezigheid van corruptie



*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 2: Absence of Corruption.

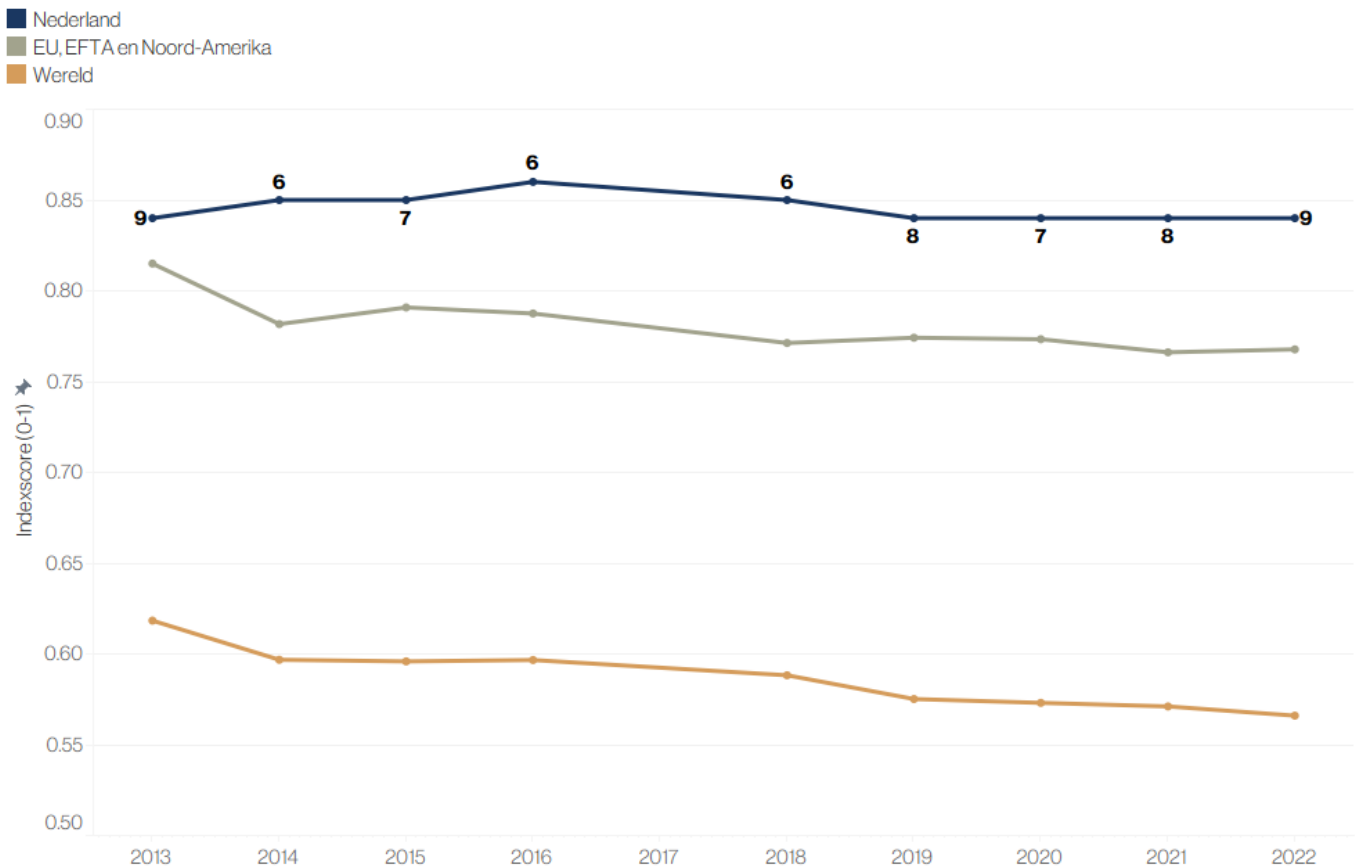
**De waardes voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

3.5. Grondrechten

Op de factor 'grondrechten' zakte Nederland sinds 2017 van plek zes naar plek negen. De absolute daling was echter gering: van 0,85 naar 0,84. De relatieve daling wordt dus vooral verklaard door verbetering in andere landen. Ondanks hun positieve absolute score vallen geloofsvrijheid (plek achtien) en recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (plek veertien) buiten de globale top tien.

⁴² 'Corruptie bij politie en defensie', *Follow the Money*, geraadpleegd 13 februari 2023; 'Drie jaar geëist in zaak corrupte auto-ambtenaren en handelaren', *NOS*, 10 januari 2018; 'De zaak-Dotterbloem', *NRC*, 22 februari 2018.

Figuur 7. Factor 4, WJP Rule of Law Index: Grondrechten


*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 4: Fundamental Rights.

**De waardes voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

Een verklaring voor de spanning op de Nederlandse vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is in essentie is te vinden in de structurele intimidatie en discriminatie die moslims in het land ervaren.⁴³ Dit wordt bijvoorbeeld gereflecteerd in het feit dat de Partij voor de Vrijheid (PVV), welke meent dat er geen moskeeën meer moeten worden gebouwd en dat 'hoofddoekjes' en de Koran moeten worden verboden, tussen 2010 en 2022 stevast in de top-3 van de diverse verkiezingen is geëindigd.⁴⁴ In 2019 trad het 'boerkaverbod' in werking. Hoewel de invoering nog niet tot boetes leidde, ervaren nikab- en boerkadragers minder vrijheid.⁴⁵ Hier wordt goed duidelijk hoe er sprake kan zijn van spanning tussen democratie en rechtsstaat.

Nederland scoort relatief laag op de waarborging van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het gaat hier om willekeurige inmenging in privacy van mensen. Specifiek scoort Nederland lager op het gebied van communicatieonderschepping en gegevensbescherming. De oorzaak hiervoor kan liggen in de – vaak door technologisch innovatie gedreven – stelselmatige pogingen van de politie en de diensten om de grenzen van

43 'Freedom in the World 2022: Netherlands', *Freedom House*, 2022.

44 In 2012 eindigde de PVV met 10,08% van de stemmen op plek 3, in 2017 met 13,06% op plek 2, en in 2021 met 10,79% op plek 3. Zie 'Nederlandse verkiezingsuitslagen 1918-nu', *nlverkiezingen*, oktober 2022.

45 'Freedom in the World 2022: Netherlands', *Freedom House*, 2022.

hun bevoegdheden op te zoeken. Zo kwamen sinds 2017 verschillende politie-initiatieven in opspraak, zoals het persoonsgericht preventief fouilleren tegen wapenbezit in Rotterdam,⁴⁶ het uitlezen van mobiele telefoons,⁴⁷ de groeiende gezichtsherkenningsdatabase,⁴⁸ en de toenemende mogelijkheden tot het signaleren van mensen die hun telefoon gebruiken achter het stuur.⁴⁹ Ook de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) tasten hun grenzen af in het nieuwe digitale tijdperk. Het jaarverslag van de toezichtcommissie Toetsing Inzet Bevoegdheden (TIB) geeft aan dat in 2022 het aantal verzoeken van de diensten om te mogen af luisteren en hacken met 300 is toegenomen tot meer dan 3.000.⁵⁰ Het grootste gedeelte van deze verzoeken werd toegewezen. Echter, het percentage dat werd afgewezen groeide. Bovendien achtte de toezichtcommissie 54 van de verzoeken niet proportioneel.⁵¹ Wederom benadrukken we dat hier sprake kan zijn van een transparantie-paradox. Een andere mogelijke (mede-)oorzaak van de lage score op het gebied van communicatieondersteuning en gegevensbescherming is namelijk de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018, waardoor de alertheid op datalekken en de meldingsbereidheid, zeker in het gedigitaliseerde Nederland, fors is toegenomen.⁵²

3.6. Orde en veiligheid

Nederland komt op de factor 'orde en veiligheid' op de 25^e plaats uit. De score is 0,85, welke gedurende de afgelopen tien jaar niet is veranderd. De afwezigheid van gewapend conflict en terrorisme geven Nederland de hoogste score. Op het gebied van criminaliteit presteert Nederland minder, en de slechtste prestatie is de mate waarin er sprake is van eigenrichting. Hier krijgt Nederland namelijk een score van 0,64, wat een 29^e plek oplevert tussen landen als de VS, Polen, Kosovo en China.

De toename van het aantal demonstraties en de verharding daarvan is deels te verklaren door de cumulatie van diverse maatschappelijke vraagstukken zoals de stikstofcrisis, de aanpak van COVID, klimaat, woningbouw, inflatie en migratiestromen, in combinatie met een laag algemeen publiek vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van politici. Het onbehagen en pessimisme als gevolg van het ontbreken van een (positief) toekomstperspectief, is de afgelopen jaren toegenomen.⁵³ Zo hebben de boerenprotesten van de afgelopen jaren een verhard karakter van demonstraties laten zien. Deze demonstraties zagen bijvoorbeeld het gebruik van tractoren en andere landbouwvoertuigen, onder meer om wegen te blokkeren, de deur van een provinciehuis te forceren of bij het huis van stikstof-minister Van der Wal te

46 'Politie Rotterdam zoekt grenzen van de wet op in strijd tegen wapens', NOS, 22 november 2019.

47 'Politie mag smartphone niet zomaar compleet doorzoeken', NOS, 4 april 2017.

48 Wester van Gaal, 'Gezichtsherkenning op de Nederlandse straten: moeten we dat willen?', VICE, 18 juli 2019.

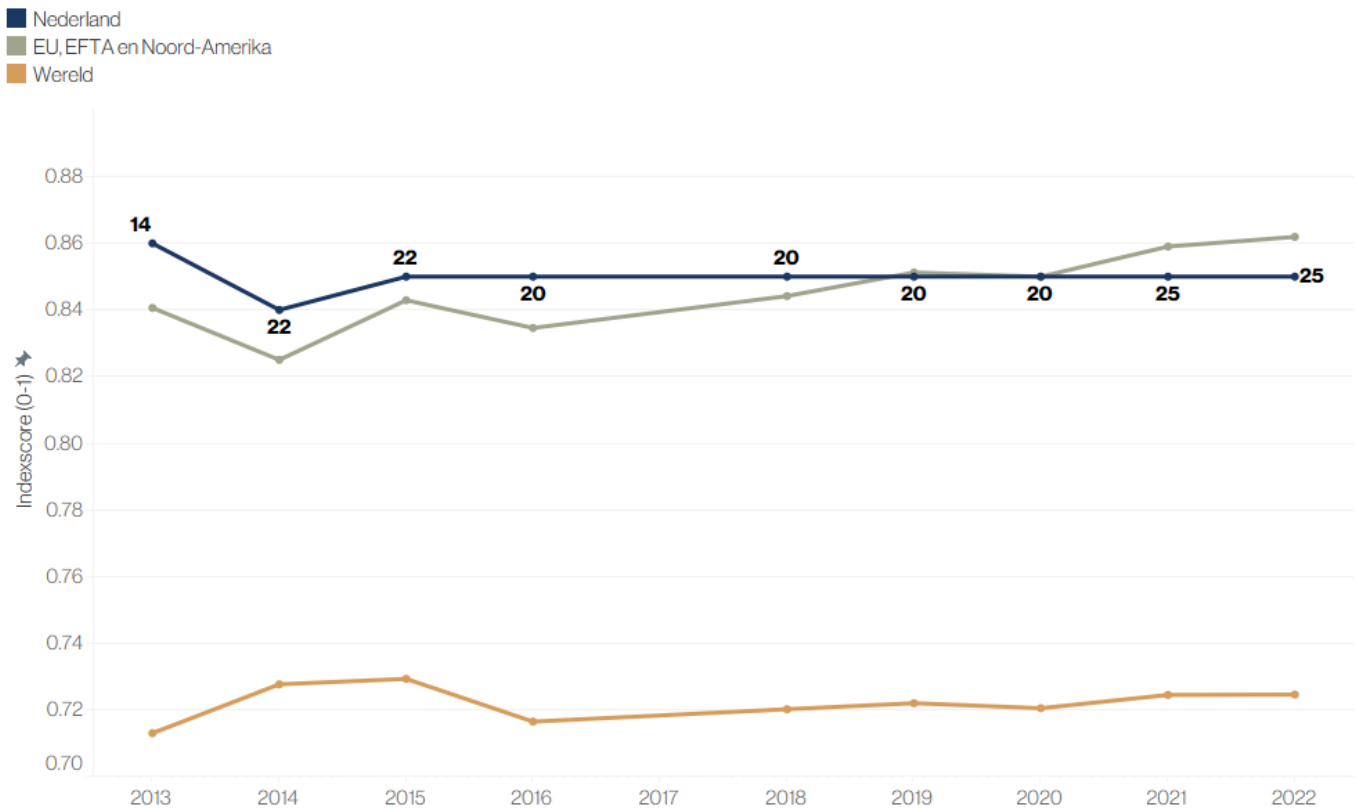
49 'Politie krijgt flitscamera's tegen appen in het verkeer', NOS, 13 maart 2018.

50 'Jaarverslag TIB 2021' (Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden, 2022).

51 Huib Modderkolk, 'AIVD en MIVD kunnen en willen steeds meer hacken – en dat wringt steeds vaker met de wet', *de Volkskrant*, 22 april 2022.

52 In 2018 bekleedde Nederland de tweede plaats in Europa.

53 Hans Schmeets en Maartje Tummers, 'Maatschappelijk onbehagen en pessimisme voor en tijdens de pandemie', *Centraal Bureau voor de Statistiek*, 18 december 2022.

Figuur 8. Factor 5, WJP Rule of Law Index: Orde en veiligheid


*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 5: Order and Security.

**De waardes voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

demonstreren.⁵⁴⁵⁵⁵⁶ De effectiviteit van deze middelen, en de toename in het gebruik daarvan, komt doordat de demonstraties een breder gedragen gevoel van pessimisme in de samenleving blootleggen. Het toenemen van gewelddadige demonstraties⁵⁷ is ook te zien in de vele coronademonstraties van de afgelopen jaren.⁵⁸ Bij deze demonstraties braken vaak onregeligheden uit en moest de politie ingrijpen. Volgens de Nederlandse Politiebond waren de avondklokrellen in januari 2021 de heftigste rellen sinds de krakersrellen uit de jaren '80.⁵⁹

Ook het periodieke onderzoek naar geweld jegens politieke ambtsdragers toont een forse toename van geweld en agressie. In 2012 bedroeg het percentage politieke ambtsdragers dat met geweld of agressie wordt geconfronteerd 23%. In 2021 is dit percentage opgelopen naar 49%.⁶⁰

54 Lieuwe Kalkhoven, 'Media-analyse Boerenprotesten' (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 8 juni 2021).

55 'Boeren in Groningen rijden voordeur Provinciehuis eruit', *Telegraaf*, 14 oktober 2019.

56 'Tientallen demonstrerende boeren zoeken minister Van der Wal thuis op', *RTL Nieuws*, 11 juni 2022.

57 'Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World' (Institute for Economics & Peace, juni 2022).

58 'Politie grijpt hard in bij coronaprotesten in Eindhoven en Amsterdam', *NOS*, 24 januari 2021.

59 'Politiebond vreest dat rellen voorbode zijn van komende "dagen of weken"', *NOS*, 24 januari 2021.

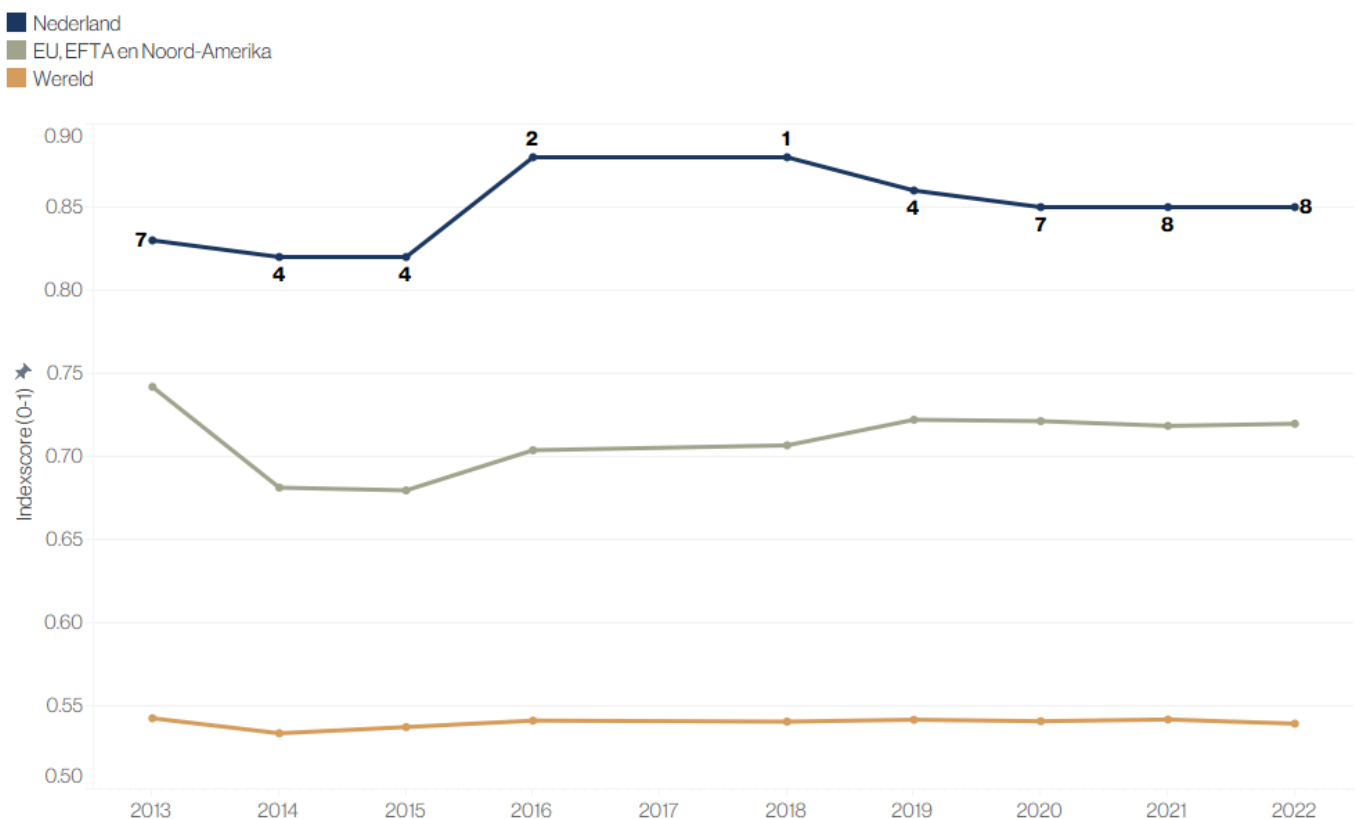
60 Emma Weijkamp, 'Resultaten Monitor Integriteit & Veiligheid 2022', *Bureau Integriteit*, 7 juli 2022.

3.7. Rechtshandhaving

Op 'handhaving van de regelgeving' presteert Nederland weliswaar relatief goed met een achtste plek, maar bezette in 2017-18 nog de eerste plek. In Figuur 9 is de score en positie van Nederland te zien.

Ons land presteert met name beduidend slechter op de indicator die meet of de eisen van eerlijke rechtsgang ook in bestuursrechtelijke processen worden gerespecteerd. Hier daalt Nederland sinds 2016 gestaag. Dit inmiddels opgelopen tot een daling van twaalf plekken naar plek zestien. Recentelijk publiceerde de Raad voor de Rechtspraak naar aanleiding van de toeslagenaffaire een verslag waarin de rol van de bestuursrechters tegen het licht werd gehouden. Het rapport concludeerde dat de bestuursrechters onvoldoende oog hadden voor de belangen van de burgers en dat ze de rigide lijn van de Raad van State te nauwgezet volgden.⁶¹ De Raad van State ging ook diep door het stof en concludeerde zelf dat ze onrechtmatig handelde en dat de menselijke maat ontbrak. Beide instanties hebben excuses aangeboden voor hun rol in de affaire.

Figuur 9. Factor 6, WJP Rule of Law Index: Handhaving van de regelgeving



*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 6: Regulatory Enforcement.

**De waarden voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

61 Jean-Louis van Os, 'Bestuursrechters benadelen ook arbeidsongeschikten', *de Volkskrant*, 3 januari 2022.

De indicator waar Nederland de slechtste score behaalt is de effectiviteit van de handhaving. Hier heeft Nederland een score van 0,77 en een 12^e plek. Volgens de geïnterviewden is dit een toenemend probleem, grotendeels te wijten aan capaciteitstekorten in de uitvoering. Zij onderschrijven de in 2019 door Zouridis beschreven institutionele crisis van de rechtsstaat.⁶² In zijn boek spreekt Zouridis over “een zichzelf versterkende spiraal, bestaande uit drie mechanismen. Door schaarste in de uitvoering en handhaving moeten keuzes worden gemaakt, mede als gevolg van overregulering en proceduralisme die weer gevoed worden door rechtsinstrumentalisme. Deze keuzes leiden, indien ze zichtbaar worden door een incident of onderzoek, tot publieke en politieke verontwaardiging omdat er sprake is van niet-naleving. Als reactie volgen meer regels en procedures vanuit hetzelfde rechtsinstrumentalisme dat de oorzaak van het probleem was, waardoor de schaarste nog verder toeneemt. Met als gevolg dat het handhavingstekort groeit en niet-naleving nog meer loont, met aansluitend een volgende ronde incidenten”.⁶³

Nederland scoort zeer goed op de indicator die meet of de overheid burgers en bedrijven niet onteigent zonder daarvoor adequate compensatie te bieden. Op deze indicator staat Nederland wereldwijd op de tweede plek met een score van 0,92, een lichte stijging sinds 2016. Het huidige voorbeeld waarin dit het beste terugkomt, is de uitkoopregeling van boeren. Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend voor het stikstoftransitiefonds waarvoor in de periode tot en met 2035 in totaal EU 24 miljard beschikbaar wordt gesteld om melkvee-, pluimvee- en varkenshouders uit te kopen.⁶⁴ Dit wordt gedaan om de stikstofuitstoot terug te dringen. Agrarische ondernemers worden in eerste instantie op vrijwillige basis uitgekocht, tegen een relatief gunstig percentage van 120% van de marktwaarde van het boerenbedrijf.⁶⁵

3.8. Burgerlijk recht

Op ‘burgerlijk recht’ scoort Nederland in 2022 nog altijd goed met een derde positie en een score van 0,84. De indicator die meet of burgerlijke rechtspraak plaatsvindt zonder onredelijke vertraging en of de uitspraken daadwerkelijk worden gehandhaafd, toont de sterkste daling. Sinds 2016 is de score van Nederland hier met 21% afgenomen, waarmee het gedaald is van plek twee naar plek negentien. Volgens de EU is de geschatte tijd nodig om civiele, commerciële, administratieve en andere zaken op te lossen langzaam gestegen, en is Nederland binnen de EU van de zesde naar de negende plek gedaald.⁶⁶

De Raad voor Rechtsbijstand houdt de gegevens van het aantal advocaten, advocatenkantoren en de gemiddelde afstand tot een advocatenkantoor bij in een interactief dashboard. Op al deze terreinen is een afname waar te nemen.⁶⁷ De hoeveelheid advocaten actief in het civiel recht bedroeg in 2017 nog 6.675 en is in 2021 gedaald tot 5.230. Het aantal toevoegingen in de civiele rechtsspraak is gedaald van 174.000 in 2017 naar 144.000 in 2021. Desondanks presteert Nederland volgens de *Rule of Law Index* als beste land ter wereld als het gaat om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het civiel recht. De ontwikkelingen zouden erop kunnen duiden dat dit in de toekomst minder goed zal zijn, zeker omdat het aantal advocaten in de leeftijdsgroep 20–35 sterk afneemt.

62 Stavros Zouridis, *De Resonante Rechtsstaat*, (Den Haag: Boom bestuurskunde, 2021).

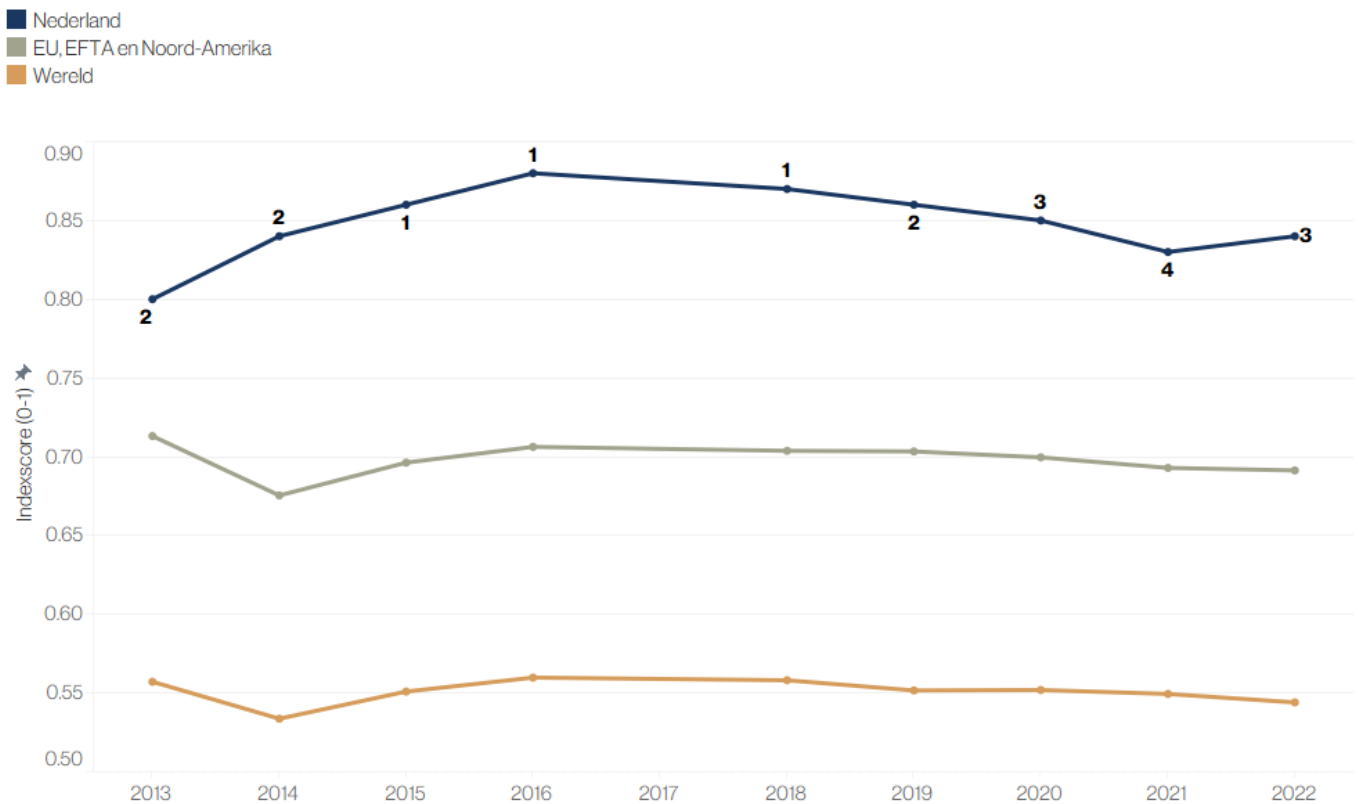
63 Raad van State, ‘De Crisis Van Zouridis Nader Gewogen’, geraadpleegd 17 februari 2023.

64 ‘Tijdelijke wet Transitiefonds, Landelijk Gebied en Natuur’, *Rijksoverheid*, 15 december 2022.

65 Marcia Nieuwenhuis, Laurens Kok, en Raymond Boere, ‘Kabinet doet piekbelasters eenmalig aanbod: vergoeding tot 120 procent van marktwaarde’, *AD*, 22 november 2022.

66 European Commission, ‘EU Justice Scoreboard’, 19 mei 2022.

67 ‘Dashboard aanbod advocaten en andere dienstverleners’, *Raad voor Rechtsbijstand*, geraadpleegd 13 februari 2023.

Figuur 10. Factor 7, WJP Rule of Law Index: Burgerlijk recht


*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 6: Civil Justice.

**De waarden voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

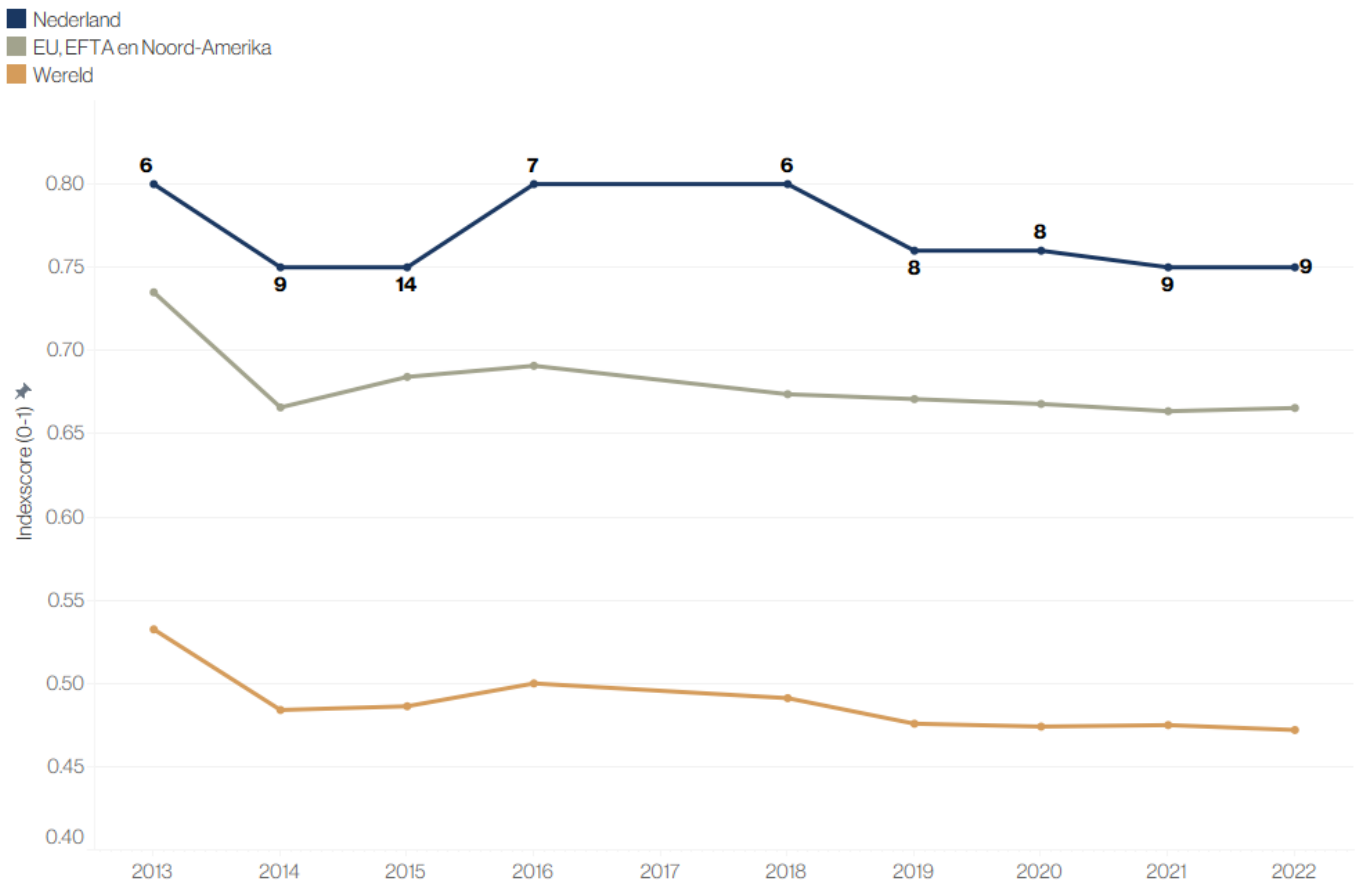
De totale overheidsuitgaven voor rechtbanken zijn hoog in Nederland. Voor de uitgaven per hoofd van de bevolking staat Nederland op de vierde plek binnen de EU.⁶⁸ Na aanvankelijke budgetdalingen onder de eerste twee kabinetten-Rutte, is inmiddels voldoende geld beschikbaar voor de rechterlijke macht, aldus de geïnterviewden. Door leeftijdsuitstroom zal het capaciteitstekort voorlopig echter niet afnemen.

3.9. Strafrechtelijke handhaving

Het strafrechtstelsel van Nederland staat op de negende plek met een score van 0,75. Dit is een afname van 6% sinds 2016. Alle indicatoren dalen, variërend van -1% tot -12%. Nederland scoort goed op de twee indicatoren die meten of het strafrechtstelsel gevrijwaard is van corruptie en ongepaste invloeden van de regering. De EU noemt de inspanningen van Nederland om de corruptie binnen de strafrechtspleging te verminderen “onverminderd solide”.⁶⁹

68 European Commission, ‘EU Justice Scoreboard’, 19 mei 2022.

69 European Commission, ‘EU Justice Scoreboard’, 19 mei 2022.

Figuur 11. Factor 8, WJP Rule of Law Index: Strafrecht


*Data betreft de WJP Rule of Law Index Factor 8: Criminal Justice.

**De waarden voor 2013 en 2018 betreffen respectievelijk de periodes 2012-2013 en 2017-2018.

Bron: World Justice Project

Minder goed scoort Nederland op de indicator over de onpartijdigheid van de strafrechtspleging. Het gaat om een zeventiende plek met 0,67, een daling met 7% sinds 2016. Het is lastig om te bewijzen of er daadwerkelijk sprake is van klassenjustitie in Nederland, maar WJP meet de gepercipieerde werkelijkheid van burgers en experts en daaruit komt dat de strafrechtspleging minder onpartijdig wordt. Een rapport uit 2021 noemt het aannemelijk dat er een zekere vorm van klassenjustitie in Nederland bestaat.⁷⁰ Ook bij de toeslagenaffaire kan sprake zijn geweest van vormen van klassenjustitie. Dit is zeker het geval geweest bij de belastingdienst, maar of het ook in de rechtspraak zo is geweest is niet bekend.⁷¹

Slecht scoort Nederland echter op de effectiviteit van de strafrechtelijke opsporing, waar het een score behaalt van 0,55. Nederland staat hier onder het gemiddelde van de regio.⁷² Dit heeft voornamelijk te maken met de beperkte capaciteit in de strafrechtketen, waardoor de doorlooptijden lang zijn. In de jaarlijkse Strafrechtketenmonitor wordt een gemixt beeld

70 K. van den Bos e.a., *Een Verkennend Kwalitatief Onderzoek naar Klassenjustitie in de Nederlandse Strafrechtketen* (Den Haag: Universiteit Utrecht, 22 juni 2021).

71 'Ongekend Onrecht: Verslag Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag' (Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 december 2020).

72 Regio bestaat uit de EU, Canada, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, VS en Zwitserland.

geschetst als het gaat om de voortgang in het optimaliseren van de keten op dit punt.⁷³ Volgens de geïnterviewde experts – die de verslechterde effectiviteit van de strafrechtelijke opsporing die WJP aanstipt herkennen – is bovendien ook de samenwerking binnen de keten inadequaat. De Algemene Rekenkamer heeft hier in 2012 reeds nadrukkelijk aandacht voor gevraagd.⁷⁴

3.10. Observaties

Bovenstaande analyse liet zien dat het met het functioneren en de gezondheid van de Nederlandse rechtsstaat in het algemeen uitstekend is gesteld, daar het land zowel absoluut als relatief hoog scoort op de WJP *Rule of Law Index*. Tegelijkertijd is bij 34 van de 44 indicatoren uit deze index sprake van een absolute **achteruitgang**. Betekent dit dat de Nederlandse rechtsstaat aan ongewenste slijtage onderhevig is? Inzoomend op de onderliggende indicatoren en mogelijke verklaringen uit dit hoofdstuk, zijn er voor het antwoord op deze vraag drie, deels samenhangende, clusters te onderscheiden.

Samenwerking en omgangsvormen binnen het rechtsstatelijke systeem. Op systeemniveau lijkt sprake te zijn van enige erosie van binnenuit. Zo zijn de tekortkomingen van diverse Hoge Colleges van Staat, de rechtspraak en de politiek tijdens de toeslagenaffaire aan de orde gekomen. Maar ook recente voorbeelden, zoals de Urgenda-uitspraak, de spaartaks, de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, het Tata-dossier en de PAS-regeling, laten weliswaar zien dat het systeem (uiteindelijk) functioneert, maar ook dat het vertrouwen in de overheid verder onder druk is komen te staan als het gaat om het tijdig herkennen, erkennen en herstellen van fouten. De overheid is primair zelf aan zet als het gaat om het respecteren van de democratische rechtsstaat. Het ontbreken van een meer zekerheid biedende heldere koers of visie voor de middellange termijn op deze (en andere) vraagstukken doet zich hier voelen. Tegelijkertijd zien we de onderliggende verhoudingen tussen kabinet en Tweede Kamer onder druk staan. De discussie over de omgangsvormen en de rol van de voorzitter, de zoektocht naar een nieuwe bestuurscultuur, maar ook Kamerleden die elkaar het woord ontnemen of uit protest de zaal verlaten zijn voorbeelden van verhardende omgangsvormen.⁷⁵ De discussies over een betere bestuurscultuur en de begrenzing van de overheidsmacht lopen al langer. De culturele elementen van de rechtsstaat – respect en terughoudendheid – staan onder druk. De publieke zichtbaarheid daarvan kan maatschappelijk doorwerken in het respect voor de rechtsstaat en de politici, en uiteindelijk het vertrouwen van burgers ondermijnen.

Het (be)sturend vermogen van de overheid. Het gesignaleerde maatschappelijke onbehagen en pessimisme lijkt samen te hangen met de omvang en hoeveelheid van crises en het oplossend c.q. bestuurlijk onvermogen van de overheid. De opeenstapeling van maatschappelijke vraagstukken lijkt een verlamdend effect te hebben op het overheidsfunctioneren. Hier komt bij dat de verschillen, zoals tussen arm en rijk, oud en jong, hoog- en laagopgeleid, platteland en Randstad/Den Haag, toenemende aandacht krijgen. Dit weerspiegelt zich onder andere in de toename van het aantal politieke partijen met soms extreme en

⁷³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Strafrechtketenmonitor (2014-2021)', 14 december 2022.

⁷⁴ Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de Strafrechtketen*, 29 februari 2012.

⁷⁵ Raoul du Pré, 'Kamervoorzitter ontnemt FvD'er Van Meijeren het woord na oproep tot wetteloosheid', *de Volkskrant*, 20 januari 2022; 'Kabinet verlaat uit protest de zaal om insinuaties Baudet, Bergkamp ontnemen het woord', *NOS*, 21 september 2022.

Hoewel de Nederlandse rechtsstaat consistent zeer hoog scoort op de Rule of Law Index, is bij 34 van de 44 indicatoren sprake van een absolute achteruitgang

polariserende opvattingen of een zeer smal programma. Hierdoor wordt het lastiger om tot politieke besluiten of compromissen te komen, waardoor een helder beeld over de aanpak van deze vraagstukken, inclusief de gevolgen voor verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving, ontbreekt. Dit leidt tot afname van vertrouwen.

De kwaliteit en effectiviteit van de rechtspraak. De langere doorlooptijden in de rechtspraak hangen samen met toegenomen complexiteit en (deels) het ontbreken van afdoende capaciteit. Dit is vooral zichtbaar in de handhaving en de rechtspraak. Beiden zijn onder meer druk komen te staan. Ook hier is het voorbeeld van de kindertoeslagaffaire illustratief. Het vasthouden aan het sturen op efficiëntie en het willen tegengaan van fraudegevoeligheid lijkt zich hier te wreken en staat op gespannen voet met dienstverlening en vertrouwen. Daarnaast lijkt het alsof aandacht voor preventief onderhoud van het rechtsstatelijke systeem een lage prioriteit heeft, zeker als het gaat om het sturen op capaciteit en kwaliteit. Een te lage kwaliteit van de uitvoering kan vervolgens weer leiden tot media- en politieke aandacht en daardoor tot nieuwe regels en richtlijnen. Een tekort aan capaciteit is ook van invloed op de kwaliteit van de uitvoering en bepaalt uiteindelijk de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid.

Positief zijn de waarderende cijfers voor zaken als (anti-)corruptie, openbaarheid van wetgeving en de informatie hierover vanuit de overheid, alsmede de compensatie vanuit de overheid bij ingrijpen zoals bij de onteigening van boeren – hoewel te veel compensatie ook een teken van onvoldoende kwaliteit van wet- en regelgeving kan zijn.

Een ander positief punt lijkt het lerend vermogen van de rechtsstaat. Hoewel het nog te vroeg is om de effectiviteit te kunnen beoordelen (en de feitelijke afhandeling lang op zich laat wachten), is bijvoorbeeld de reactie na het verschijnen het rapport 'Ongekend Onrecht' (commissie-Van Dam) over de toeslagenaffaire te prijzen. Met de diverse vormen van introspectie door onder andere de bestuursrechters en de Raad van State, is dit ook zichtbaar door uitvoering te geven aan voorstellen die voortkomen uit de onderzoeken van de commissie-Recourt, de commissie-Bosman en de commissie-Venetië (en de ingestelde Staatscommissie Rechtsstaat). Maar ook de jaarlijkse Strafrechtketenmonitor en de tweejaarlijkse Staat van de Rechtspraak zijn voorbeelden om het lerend vermogen te faciliteren.

Ondanks de sterke relatieve scores en het ogenschijnlijke lerend vermogen van de Nederlandse rechtsstaat zijn er dus wel degelijk tekenen van negatieve trends zichtbaar met betrekking tot elementen over de gehele breedte van de rechtsstaat. Hoewel prematuur, suggereert deze constatering dat niet-ingrijpen negatieve consequenties kan hebben voor het toekomstig functioneren van de rechtsstaat. Er is aanleiding tot een grondigere evaluatie. Na bovenstaande analyse van de gezondheid van de rechtsstaat, buigen we ons daarom in het volgende hoofdstuk over de diepere drijvende krachten achter de dynamiek in de gezondheid van en het vertrouwen in de rechtsstaat.

Ondanks hoge scores in internationale metingen tonen negatieve maatschappelijke trends dat grondigere evaluatie geoorloofd is

4. De dynamiek van de rechtsstaat

In hoofdstuk drie is de huidige gezondheid en het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat beschreven. In dit hoofdstuk identificeren we de drijvende krachten die achter de rechtsstaat schuilgaan. Dit doen we middels vooral kwalitatief onderzoek. Specifiek werd op basis van bureauonderzoek en expertinterviews met vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtsspraak, de Algemene Rekenkamer, het Openbaar Ministerie en de wetenschap een set van acht drijvende krachten geïdentificeerd waarin elk van de vier rechtsstatelijke elementen geïntroduceerd in hoofdstuk twee wordt vertegenwoordigd. Bij deze drijvende krachten werden vervolgens verscheidene datapunten gevonden om hun ontwikkeling inzichtelijk te maken (zie ook Annex A). Hoewel de resulterende dataset een waardevolle indicatie geeft van de burgerlijke, journalistieke, politieke, en institutionele staat van de rechtsstaat, benadrukken we dat ze geenszins alomvattend is.

4.1. Overzicht drijvende krachten

Achtereenvolgens komen de volgende drijvende krachten gerelateerd aan de Nederlandse rechtsstaat aan de orde:

1. **Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel:** de mate waarin versplintering in de samenleving plaatsvindt en welk effect dit heeft op de verticale (met de overheid en gezagsinstanties) en horizontale verbondenheid (tussen burgers onderling) van burgers.
2. **Versplintering en verharding van het publiek discours:** de mate waarin er sprake is van een gemeenschappelijk discours, alsmede de ontwikkeling van omgangsvormen onder de deelnemers van dit discours.
3. **Druk op de journalistiek:** de mate waarin de journalistiek in staat is om volledig onafhankelijk haar werk te doen én hierover te berichten.
4. **Strijd om de waarheid:** de mate waarin er sprake is van een gedeelde en geaccepteerde, op feiten gebaseerde, waarheid.
5. **Ondermijning van binnenuit:** de mate waarin volksvertegenwoordigers doelbewust de fundamentele werking van de democratische rechtsstaat ter discussie stellen of proberen tegen te werken.
6. **Effectiviteit van de rechtsspraak:** de mate waarin de rechtsspraak op zijn verantwoordelijkheid is toegerust.
7. **Ondermijning van buitenaf:** de mate waarin de democratische rechtsstaat onder druk van actoren buiten de rechtsstaat iets doet of nalaat.
8. **Vertrouwen in de rechtsstaat:** de mate van vertrouwen in de kwaliteit en werking van de rechtsstaat.

Per drijvende kracht zijn er verschillende indicatoren. In Tabel 1 wordt voor elke indicator weergegeven wat de trend is over zowel de beschikbare periode van data als de afgelopen twee jaar. Als een indicator is toegenomen wijst het pijltje omhoog (▲), anders omlaag (▼). Als de indicator stabiel is gebleven staan er twee streepjes (=). Een vraagteken (?) geeft weer dat de indicator geen duidelijk beeld gaf over de betreffende periode. De kleur geeft weer of deze ontwikkeling positief (groen), negatief (rood) of geen van beiden is (zwart). Bijvoorbeeld, de persvrijheid neemt af en het aantal meldingen van bedreiging tegen journalisten neemt toe. Omdat dit allebei negatieve ontwikkelingen zijn hebben beiden indicatoren de kleur rood gekregen. Zie ook Annex B voor een uitgebreide versie met percentages en bronnen.

Tabel 1. Trendtabel van ontwikkelingen die invloed hebben op de rechtsstaat

Drijvende kracht	Indicator	Periode	Trend periode	Trend laatste 2 jaar
Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel	Aantal mensen dat aan vrijwilligerswerk doet	2012-2021	▼	▼
	Dagelijks contact met burens	2012-2021	▼	▼
	Deelname aan verenigingen	2012-2021	▼	▼
	Opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen	2002-2021	=	=
	Interesse in politieke onderwerpen	2012-2021	=	▲
Versplintering en verharding van het publiek discours	Aantal partijen in de Tweede Kamer	2000-2021	▲	▲
	Nederlanders die sociale media gebruiken voor nieuwsconsumptie	2017-2022	▼	▼
	Politieke polarisatie	2000-2021	▲	▲
	Samenhang tussen vertrouwen in media en partijvoorkeur	2008-2021	▲	▲
	Ideologische polarisatie	2000-2021	▲	▲
	Affectieve polarisatie	2000-2021	▲	▲
Druk op de journalistiek	Overheidsuitgaven aan media	2015-2021	▼	▼
	Persvrijheid	2002-2022	▼	▼
	Meldingen van bedreiging tegen journalisten	2019-2021	▲	▲
	Veiligheid van journalisten	2002-2022	▼	▼
	Veiligheidsperceptie journalisten	2017 t.o.v. 2021	▲	?
	Vertrouwen in media	2012-2022	▲	▲
	Samenhang vertrouwen in de wetenschap en partijvoorkeur	2008-2021	▲	▲
	Vertrouwen in wetenschappers	2007-2021	▲	▲
	Zorgen over nepnieuws	2018-2022	▲	▲
	Aantal nepaccounts verwijderd door Facebook	2018-2022	▲	=
	Binnenlandse verspreiding van desinformatie door Nederlandse politieke partijen	2000-2021	▼	▲
	Haatzaaiing door politieke partijen	2000-2021	▼	=
Onderminning van binnenuit	Politieke polarisatie	2000-2021	▲	▲
	Stemaandeel populistische partijen	2006-2022	▲	?

Drijvende kracht	Indicator	Periode	Trend periode	Trend laatste 2 jaar
Effectiviteit van de rechtspraak	Aantal rechters en raadsheren	2017-2021	▲	▲
	Productie van de rechtspraak	2019-2021	▼	▼
	Kostenproductiviteit van rechters ⁷⁶	2017-2021	▼	▼
	Arbeidsproductiviteit van rechters ⁷⁷	2017-2021	▼	▼
Ondermijning van buitenaf	Slachtofferschap van traditionele criminaliteit	2012-2021	▼	▼
	Veiligheidsperceptie van burgers	2005-2021	▲	=
	Slachtofferschap cybercriminaliteit	2012-2021	▲	▲
	Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde drugscriminaliteit	2015-2021	▲	▲
	Inbeslagname van cocaïne door de Douane	2016-2020	▲	▲
	Aantal geregistreerde misdrijven op het gebied van witwassen	2010-2021	▲	▲
Vertrouwen in de rechtsstaat	Vertrouwen in andere mensen	2012-2021	▲	▲
	Vertrouwen in ambtenaren	2012-2021	▲	=
	Vertrouwen in pers	2012-2021	▲	▲
	Vertrouwen in politie	2012-2021	▲	▲
	Vertrouwen in rechters	2012-2021	▲	▲
	Vertrouwen in tweede kamer	2012-2021	▲	▲
	Geweldsincidenten tegen politieambtenaren	2017-2021	▲	▲
	Bedreiging politici	2015-2022	▲	▲
	Tevredenheid met functioneren democratie	2007-2022	=	▼
	Contact met politie in de eigen gemeente	2013-2021	▼	▼
	Prevalentie van anti-systeembewegingen	2000-2021	▲	▲
	Perceptie publieke corruptie	2000-2021	▼	=

4.2. Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel

Een krachtige democratische overheid heeft zelfbewuste, geëngageerde en goed geïnformeerde burgers nodig. Met een goed geïnformeerde samenleving en een betrokken publiek debat staat de rechtsstaat stevig, omdat hiermee de maatschappelijke controle op het politiek functioneren gegarandeerd is. Daarnaast draagt een uitvoerig maatschappelijk discours rondom complexe vraagstukken bij aan de legitimiteit van politieke besluiten, ook onder burgers die het niet met de betreffende keuzes eens zijn.⁷⁸

⁷⁶ Kostenproductiviteit wordt door de Raad van Rechtsspraak gedefinieerd als het zaakvolume (werklast) per ingezette euro.

⁷⁷ Arbeidsproductiviteit wordt door de Raad van Rechtsspraak gedefinieerd als het zaakvolume (werklast) per arbeidsjaar.

⁷⁸ Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep* (Amsterdam: Prometheus, 2018) 51–54.

Nederlanders
werden de
afgelopen decennia
steeds
individualistischer,
waardoor het
collectief
burgerschap
vermagerde en
burgers
afhankelijker
werden van de
overheid

Het aantal Nederlanders dat zichzelf beschouwt als 'tamelijk' of 'zeer' geïnteresseerd in politieke onderwerpen nam in tussen 2014 en 2021 gestaag toe.⁷⁹ Hoewel dit op geëngageerde, betrokken burgers duidt, tonen andere indicatoren dat ook van negatieve trends in het sociaal weefsel en de maatschappelijke participatie in Nederland sprake is. Zo nam de verkiezingsopkomst bij zowel Tweede Kamerverkiezingen als gemeenteraadsverkiezingen tussen 1984 en 2022 af, en daalde ook maatschappelijke participatie van burgers in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en contact met burens sinds 2012 met gemiddeld ongeveer tien procentpunt.⁸⁰

Deze tekenen van atomisering van de Nederlanders vinden hun verklaring in de ontzuiling, industrialisering, emancipatie, secularisering, en digitalisering die in de 20^e eeuw op gang kwamen. Door deze ontwikkelingen vermagerde het collectief burgerschap, waardoor de burger afhankelijker werd van de overheid. De burger ervaart niet langer dezelfde plicht of motivatie om deel te nemen aan de rechtsstaat, wat zich, ondanks dat interesse in politieke onderwerpen toeneemt, uit in een zwak publiek debat over belangrijke maatschappelijke en politieke vraagstukken. Hierdoor ontbeert een zeker maatschappelijk tegenwicht, wat afbreuk doet aan de legitimiteit die Nederlandse burgers aan (de totstandkoming van) politieke keuzes toekennen.⁸¹ Dit heeft gevolgen voor het contact tussen overheid en burger in termen zichtbaarheid, toegankelijkheid, aanspreekbaarheid en, uiteindelijk, acceptatie en vertrouwen.⁸²

4.3. Versplintering en verharding van het publiek discours

Het publiek discours in Nederland versplintert en verhardt. Voor een sterke rechtsstaat is niet enkel de participatie van burgers in het publieke discours van belang, maar ook de wijze waarop inhoud aan dit publiek discours wordt gegeven. Voor de constructieve uitwisseling van gedachten die aan een legitieme rechtsstaat ten grondslag ligt, moet men elkaar kunnen vinden in onderliggende feiten en zich in elkaar willen verplaatsen. Recente verslaggeving, literatuur en verscheidene enquêtes onder Nederlanders suggereren dat het publiek discours, naast dat het verschraalde, ook versplinterd en verhard is geraakt.⁸³ Om deze ontwikkeling inzichtelijk te maken, beschouwen we de mate waarin zowel het politieke landschap als het medialandschap versplinteren, en in hoeverre deze versplintering vervolgens wordt gereflecteerd in het publiek discours.

Dat het politieke landschap diverser is geworden, staat buiten kijf. In 2002 namen zestien partijen deel aan Tweede Kamerverkiezingen. In 2021 was dit aantal meer dan verdubbeld tot 37. De stijging was het sterkst in het afgelopen decennium: 2017 zag zeven nieuwkomers sinds 2012, en in 2021 kwamen er nog eens negen partijen bij. Deze toename in diversiteit

79 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Sociale contacten en maatschappelijke participatie', 31 maart 2022.

80 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Het verschil in opkomst tussen Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen', 3 maart 2022; Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Sociale contacten en maatschappelijke participatie', 31 maart 2022.

81 Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep* (Amsterdam: Prometheus, 2018) 31.

82 Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep* (Amsterdam: Prometheus, 2018).

83 Zie bijvoorbeeld: 'Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt', Sociaal en Cultureel Planbureau, 29 december 2022; Mirko Tobias Schäfer, 'Een versplinterend publiek domein: Hoe sociale media het politieke debat transformeren', in *Ondernemen in de open samenleving* (The Hague: Boom, 2019), 14; Aharouay Lamyae en Guus Valk, 'De politiek is het probleem, niet de oplossing, vinden veel burgers', *NRC*, 28 december 2022.

was ook terug te zien in de Kamer; hoewel niet alle nieuwkomers daadwerkelijk voldoende stemmen krijgen voor een plek in de Kamer, behaalden vier dan ook daadwerkelijk een zetel.⁸⁴ Het resultaat was dat met de verkiezingen van 2021 een recordaantal van zeventien vertegenwoordigende partijen in de Tweede Kamer werd behaald.⁸⁵ Hoewel de burger hiervoor niet koos, versnipperden deze fracties na de verkiezingen verder. Toen Gündogan zich in 2022 na Omtzigt en Groep van Haga afsplitste, kwam het totaal op twintig te staan.⁸⁶ Verdere versplintering in de Kamer kan worden geïnterpreteerd als een positieve trend, daar een toename in representativiteit van de volksvertegenwoordiging suggereert. Versplintering gaat echter niet zelden gepaard met een gepolariseerd, verhard debat, waarin gedeelde waarheden op de tocht staan en besluitvorming wordt vermoeilijkt.

De politieke versplintering vertoont parallellen met de versplintering van het Nederlandse medialandschap. Het bestaan en de onafhankelijkheid van de media zijn cruciaal voor de rechtsstaat. Ze hebben namelijk niet alleen een signalerende en controlerende rol, maar zijn ook facilitators van het publiek debat en de dialoog tussen publiek en politiek.⁸⁷ Het medialandschap is sterk veranderd. Waar het landschap ten tijde van de verzuiling nog uit een relatief klein aantal gerespecteerde massamedia-kanalen bestond, heeft de opkomst van sociale media de diversiteit en omvang van media sterk doen toenemen. De verlaging van de drempel om een mediakanaal te starten en om actief deel te nemen aan het publieke discours werd in de eerste instantie geprezen; de traditionele massamedia werden gezien als “monopolistische machtsorganen die de vorming van de publieke opinie net zo goed zouden kunnen manipuleren”.⁸⁸ In de introductie van het internet zag men een kans om de “macht van massamedia terug in evenwicht te brengen”.⁸⁹

Momenteel gebruikt meer dan de helft van de Nederlanders sociale media als nieuwsbron. De piek ligt in de leeftijdscategorieën van 18 tot 24 en 25 tot 34 jaar, waar het gebruik respectievelijk 83% en 76% is.⁹⁰ Een groeiend aandeel richt zich bovendien meer op individuele journalisten dan op traditionele nieuwsmerken. Opvallend is dat het totale sociale mediagebruik voor nieuws in 2022 ten opzichte van 2017 licht afnam. Dit is echter geen bewijs tegen versplintering: ook het nieuwsgebruik via de traditionele media van print, TV en radio nam sinds 2017 af. Het Commissariaat voor de Media stelt dat 38% van de Nederlanders in 2022 bewust en actief het nieuws meed ten opzichte van 28% in het daaraan voorafgaande jaar. De stijging is onder alle leeftijdsgroepen waar te nemen. De reden is enerzijds moeheid door de vele verontrustende berichten rondom COVID-19, maar kan ook een effect zijn van de versplintering van het medialandschap: respondenten geven aan dat de aanwezigheid van desinformatie, de onoverzichtelijkheid en de oneindigheid van het aanbod leiden tot de bewuste keuze om het nieuws minder te raadplegen.⁹¹

De versplintering van het medialandschap veroorzaakt versplintering van het publieke debat. Dit is het duidelijkst zichtbaar bij de sociale media, die het gevolg is van de verdienmodellen van zowel de platformen als de contentproducenten die zich hierop begeven. De verkokering

84 'Aantal deelnemende partijen Tweede Kamerverkiezingen', *parlement.com*, geraadpleegd 15 februari 2023.

85 Montesquieu Instituut, 'Recordaantal fracties in Tweede Kamer', 15 september 2021.

86 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Fracties', geraadpleegd 12 april 2023.

87 Luc van den Brande, 'Media en democratie: Een tweespan?', *Algemeen-Nederlands Verbond*, 2018.

88 Mirko Tobias Schäfer, 'Een versplinterend publiek domein: Hoe sociale media het politieke debat transformeren', in *Ondernemen in de open samenleving* (The Hague: Boom, 2019) 84.

89 Mirko Tobias Schäfer, 'Een versplinterend publiek domein: Hoe sociale media het politieke debat transformeren', in *Ondernemen in de open samenleving* (The Hague: Boom, 2019) 84.

90 Zie onder andere: Commissariaat voor de Media, 'Digital News Report: Nederland 2022', 2022.

91 Commissariaat voor de Media, 'Digital News Report: Nederland 2022', 2022.

Versplintering en verharding van het publiek discours vermoeilijkt de constructieve uitwisseling van gedachten die van fundamenteel belang is voor een gezonde democratische rechtsstaat

De historisch hoge
affectieve
polarisatie wordt
versterkt door het
gefragmenteerde
(online)
medialandschap
waarin
andersdenkenden
elkaar minder
gemakkelijk
tegenkomen

werkt op twee manieren. Enerzijds worden aanbevelingsalgoritmen ontwikkeld en getraind om consumenten continu zo relevant mogelijke content voor te schotelen, waardoor men blijft scrollen en daarmee geld op blijft leveren.⁹² In veel gevallen is hier bovendien een trechtermechanisme in werking die mensen steeds verder een *rabbit hole* in trekt.⁹³ Het resultaat is het ontstaan van filterbubbels en echokamers waarin sociale-mediaconsumenten immer meer van hetzelfde te zien krijgen.⁹⁴ Ideeën over de polariserende werking van deze fenomenen lopen uiteen. Zo constateren Brown et al. dat de filterbubbels waarin de meeste gebruikers zich begeven als mild ideologisch te bestempelen zijn.⁹⁵ De aanbevelingsalgoritmen van mediaplatforms als YouTube staan echter ook bekend om de toenemende radicale inhoud die ze hun gebruikers voorschotelen in zowel non-politieke als politieke onderwerpen.⁹⁶

De concrete gevolgen van deze mechanismen zijn ook in Nederland goed zichtbaar. Zo nam gepersonaliseerd nieuwsgebruik sinds 2018 toe.⁹⁷ De gevolgen worden goed duidelijk in het Nationaal Kiezersonderzoek dat Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) in 2021 uitbracht. De stichting observeerde dat de nieuwsbronnen van Nederlanders sinds 2008, en met name sinds 2020, in toenemende mate samenvallen met hun politieke voorkeur. Men baseert zich dus vaker op andere informatiebronnen dan politiek andersdenkenden.⁹⁸

Dit fenomeen verhindert dat burgers in aanraking komen met voor hen afwijkende meningen en opvattingen, en faciliteert 'groeps polarisatie'.⁹⁹ Deze term verwijst naar het feit dat wanneer gelijkgestemden samenkomen, zij de neiging hebben extremer te worden in datgene wat hen bindt, wat dat ook mag zijn.¹⁰⁰ Volgens onderzoek van het Verwey en Jonker Instituut is polarisatie in Nederland nog nooit zo hoog geweest als in 2020.¹⁰¹ Belangrijk is hier het onderscheid tussen affectieve polarisatie (negatieve gevoelens richting politieke tegenstanders) en ideologische polarisatie (het oneens zijn). Een zekere mate van ideologische polarisatie is gewenst, daar een democratische rechtsstaat profiteert van een publiek debat waarin verschillende meningen tot uiting komen. Affectieve polarisatie is sneller problematisch: het staat gelijk aan wantrouwen of zelfs haat jegens de andersdenkende medemens. Het Nationaal Kiezersonderzoek onderzocht beide vormen, en vond dat ideologische polarisatie na een periode van depolarisatie rond de eeuwwisseling de laatste jaren weer licht toenam. Opvallender is dat de affectieve polarisatie na een harde stijging tijdens COVID-19 momenteel historisch hoog is. Nederlanders zijn daarbij het negatiefst over landgenoten die anders denken over klimaat en herverdeling.¹⁰²

Samenvattend: het publieke discours is het afgelopen decennium dus zowel versplinterd als verhard. Dit maakt politieke ideeënuitswisseling en besluitvorming complexer.

92 'Klokkenluider: "Facebook verdient aan polarisatie"', *Het Parool*, 4 oktober 2021.

93 Zeynep Tufekci, 'YouTube, the Great Radicalizer', *The New York Times*, 10 maart 2018.

94 Amy Aguaerdas e.a., 'Echo Chambers, Filter Bubbles, and Polarisation: A Literature Review' (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 19 januari 2022).

95 Megan Brown e.a., 'Echo Chambers, Rabbit Holes, and Algorithmic Bias: How YouTube Recommends Content to Real Users' (Social Science Research Network, 11 november 2022).

96 Zeynep Tufekci, 'YouTube, the Great Radicalizer', *The New York Times*, 10 maart 2018.

97 Commissariaat voor de Media, 'Digital News Report: Nederland 2022', 2022, 20.

98 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021' (Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2021), 121.

99 Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020), 59.

100 Cass Sunstein, 'Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes', *The Yale Law Journal* 110, nr. 1 (oktober 2000): 71.

101 Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

102 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021' (Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2021), 121.

De totstandkoming van wet- en regelgeving is vermoeilijkt, waardoor de uitvoerbaarheid onder druk komt te staan.¹⁰³ Dit heeft negatieve gevolgen voor het vertrouwen in de politiek en in de rechtsstaat.

4.4. Druk op de journalistiek

De ondermijning van onafhankelijke journalistiek is het afgelopen jaar in Europese landen toegenomen. Zoals in §2.2 besproken, faciliteren de media het goed geïnformeerd maatschappelijk debat waaraan de democratische rechtsstaat een groot deel van zijn legitimiteit ontleent. Onderzoeksjournalisten controleren politiek functioneren, informeren de burger hierover en zetten problemen die in de maatschappij leven op de Haagse agenda.¹⁰⁴ Door deze belangrijke rol worden de media niet zelden als vierde macht beschouwd.

De *Press Freedom Index* (PFI) van Reporters Without Borders van 2022 toont meerdere trends in persvrijheid. Zo constateert het dat moordaanslagen op journalisten in de Europese Unie terug van weggeweest zijn, dat journalisten vaker fysiek worden aangevallen, en dat overheden in de Europese Unie belemmerende maatregelen tegen journalisten intensiveren.¹⁰⁵ Ook kunnen onafhankelijke media steeds minder op financiële steun rekenen.¹⁰⁶ Nederland lijkt er in de index slecht aan toe te zijn: in de algemene ranglijst van de PFI maakt Nederland tussen 2021 en 2022 een flinke val van plek zes naar plek 28. Ook de absolute score daalde flink.¹⁰⁷ Een institutionele verklaring lijkt hiervoor niet voorhanden te zijn. De Nederlandse overheid intensiverde geen maatregelen tegen de journalistiek, en de overheidsuitgaven aan de media namen toe.¹⁰⁸ Wanneer we de opbouw van de index nader beschouwen, zien we dat de val voornamelijk wordt veroorzaakt door een scherpe daling op de factor 'veiligheid', waar Nederland momenteel tussen Brazilië en Israël op plek 125 van de 180 staat.¹⁰⁹ De verklaring voor deze positie op de ranglijst ligt in het feit dat de PFI 'veiligheid' scoort op het aantal journalisten waarvan is vastgesteld dat hun moord of opsluiting te maken heeft met hun journalistieke activiteiten. De Nederlandse daling is daarmee geheel terug te leiden tot de moord op Peter R. de Vries in 2021. Hoewel de verontrustende daling dus geen trend te noemen is, is wel van belang de Europese context te beschouwen waarin zich dit voltrekt: volgens de cijfers van PFI is moord op journalisten in Europa terug van weggeweest, nadat in vier jaar tijd vier verslaggevers werden omgebracht.¹¹⁰

103 Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Debat Staat van de rechtsstaat', mei 2022.

104 Luc van den Brande, 'Media en democratie: Een tweespan?', *Algemeen-Nederlands Verbond*, 2018.

105 Reporters Without Borders, 'Polarisation to the West, War & Propaganda to the East: The European Union Caught between Two Extremes', 2022.

106 World Justice Project, *Rule of Law Index 2022*, 2022; 'Brandbommen en intimidatie: aantal meldingen bedreigde journalisten in 2021 verdubbeld', *NOS*, 5 januari 2022; 'Deze journalisten zochten de waarheid, maar vonden de dood', *NOS*, 5 januari 2019; Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016): 5–17; 'Europe - Central Asia Polarisation to the West, War & Propaganda to the East', *Reporters Without Borders*, 2022; Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021' (Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2021); Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep* (Amsterdam: Prometheus, 2018) 30–39.

107 World Justice Project, *Rule of Law Index 2022*, 2022; Reporters Without Borders, '2023 World Press Freedom Index', mei 2023.

108 'Media', *Ministerie van Financiën*, 2019.

109 World Justice Project, *Rule of Law Index 2022*, 2022.

110 Het gaat hier specifiek om de moorden op Giorgios Karaivaz (Griekenland, 2021), Peter R. De Vries (Nederland, 2021), Ján Kuciak (Slovenië, 2018) en Daphne Caruana Galizia (Malta, 2017). Zie ook: 'Dutch Crime Reporter Is Fourth Journalist Murdered in as Many Years in the European Union', *Reporters without Borders* (blog), 15 juli 2021.

Door de toename van geweld en bedreiging passen journalisten vaker zelfcensuur toe

Nederlanders
maken zich weinig
zorgen over
desinformatie en
achten zichzelf
goed in staat
nepnieuws te
herkennen

Maar er is meer aan de hand. Zo was volgens het meldpunt PersVeilig in 2021 sprake van een verdubbelde omvang van het aantal meldingen van bedreiging van journalisten,¹¹¹ met name als gevolg van COVID-protesten. De agressie is zowel online als offline zichtbaar. In 2022 is de omvang weliswaar afgenomen maar nog steeds substantieel. Ook I&O research trof een toename aan van bedreiging, agressie en geweld jegens journalisten, zowel in absolute omvang als in intensiteit.¹¹² Deze toegenomen dreiging heeft twee bronnen. Ten eerste stelt Reporters Without Borders dat de ideologische en affectieve polarisatie in het publiek debat omtrent onderwerpen als COVID, migratie en klimaat tot meer verbale en fysieke agressie leidde, met name tegen journalisten met camera. Ten tweede nam de dreiging vanuit het criminele circuit toe. De toegenomen dreigingen hebben effect op hoe het journalistieke vak in Nederland wordt uitgevoerd.¹¹³ In Nederland staat een aantal journalisten als gevolg van hun taakuitoefening onder permanente beveiliging. Ook geven journalisten aan dat ze zelfcensuur toepassen of verzuimen controversiële onderwerpen te behandelen.¹¹⁴ In §4.8 gaan wij nader in op de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit.

4.5. Strijd om de waarheid

Binnen het publieke discours staat de gedeelde waarheid onder druk. Het bestaan van een gedeelde waarheid is van centraal belang voor de stabiliteit en het functioneren van de rechtsstaat, daar dit het vertrekpunt van publiek debat en politieke besluitvorming vormt. De fundamentele afspraken waarop de rechtsstaat zijn kracht en legitimiteit baseert, staan zonder deze gemeenschappelijke grond minder stevig. Daarom moet waarheidsvinding een voortdurende opgave voor alle participanten in de democratische rechtsstaat zijn. Hieronder verkennen we de dynamieken die de zoektocht naar een gedeelde waarheid onder druk zetten.

Allereerst hangt het bestaan van 'feitenpolarisatie' of 'versplintering van de werkelijkheid' sterk samen met de versplintering en verharding van het publiek discours als in §4.3 reeds besproken. Waar we hiervoor constateerden dat de politieke en publieke infrastructuur die de uitwisseling van feiten en meningen mogelijk maakt steeds verder verdeeld raakt, gaat het hier meer over de inhoud die vervolgens via deze wegen wordt verspreid, en welke waarde verschillende groepen aan deze informatie hechten.¹¹⁵ Uit het onderzoek van SKON blijkt dat uiteenlopende en soms zelfs diametrale standpunten worden ingenomen over maatschappelijke vraagstukken als klimaatverandering, hervdeling, corona, en migratie.¹¹⁶ De sentimenten jegens andersdenkenden zijn bovendien negatiever geworden.¹¹⁷

111 Openbaar Ministerie, 'Persveilig', 25 augustus 2021.

112 Thomas van Hal en Laurens Klein Kranenburg, 'Agressie en bedreiging richting journalisten neemt toe' (Amsterdam: I&O Research, 5 juni 2021).

113 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Kamerbrief voortgang versterking stelsel bewaken en beveiligen', 1 november 2022.

114 Reporters Without Borders, 'Netherlands', 10 januari 2023.

115 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiesonderzoek 2021' (Stichting Kiesonderzoek Nederland, 2021), 119.

116 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiesonderzoek 2021' (Stichting Kiesonderzoek Nederland, 2021).

117 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiesonderzoek 2021' (Stichting Kiesonderzoek Nederland, 2021), 121.

De waarheidspceptie van burgers wordt in toenemende mate gebaseerd op informatie uit de eigen gepersonaliseerde koker

Een ander fenomeen dat op feitenpolarisatie duidt, is de ogenschijnlijke toename van het aantal 'complotdenkers' en '-theorieën'. Groeiende aanhang voor complottheorieën duidt op feitenpolarisatie en geeft daarmee blijk van een sluimerende erosie van de rechtsstaat. Maar het vormt ook een directer gevaar, daar algemeen wordt aangenomen dat de landschappen waarin de theorieën voet aan de grond hebben een voedingsbodem voor extremisme vormen.¹¹⁸ De aandacht in media en wetenschap voor complotdenkers en -theorieën nam – zeker na de uitbraak van corona en de buitengewone vrijheidsbeperkende maatregelen die daarop volgden – sterk toe.¹¹⁹ Of deze groei ook gold voor de aanhang is in het onderzoek hiernaar sterk verdeeld. In 2022 stelde het ministerie van Justitie en Veiligheid dat 9-15% van de Nederlanders complottheorieën aanhangt. Een onderzoek van Kieskompas en Trouw stelt het percentage op 10%,¹²⁰ een recente publicatie van European Social Survey komt uit op 17%.¹²¹ Naast het feit dat deze organisaties op uiteenlopende getallen uitkomen, biedt geen van de bronnen inzicht in de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Uscinski et al. stelden in 2022 bovendien dat er geen systematisch bewijs bestaat voor een toename van complotaanhang in welke vorm dan ook.¹²²

Hoewel dus bewijs te vinden is voor een zekere versplintering van waarheden, staat de bestaande data het niet toe systematische trends te identificeren. Het loont daarom om op een dieper niveau te kijken naar hoe Nederlanders zich verhouden tot de bronnen waarop ze hun waarheidsbeeld kunnen baseren. Allereerst valt op dat het vertrouwen in media en wetenschap is gestegen.¹²³ Hoewel dit op het eerste gezicht een positieve ontwikkeling lijkt, is het zorgelijk in combinatie met het eerder gestelde feit dat de nieuwsconsumptie waarop de gemiddelde Nederlander zijn standpunten baseert steeds verder gepersonaliseerd raakt. Het nieuws wordt zoals gesteld bovendien vaker via sociale media geconsumeerd, waar de duiding en context van gebeurtenissen vaak mist en waar zoals genoemd de businessmodellen en aanbevelingsalgoritmen filterbubbels, echokamers, en *rabbit holes* tot stand brengen die de deur dichtdoen voor andersdenkenden.¹²⁴ Ook constateert SKON in 2022 dat de informatie die via deze kanalen wordt geconsumeerd sterk samenhangt met partijvoorkeur, wat betekent dat ook de feitelijke percepties samenhangen met de politieke voorkeur.¹²⁵ Eerder bleek al dat ook dit politieke landschap in de afgelopen jaren verder versplinterde. Deze cijfers indiceren de toename van een toenemend beperkte en gekleurde kijk op de werkelijkheid.

118 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 'Dreigingsbeeld NCTV: Dreiging in en tegen Nederland veelzijdiger en meer diffuus', 7 november 2022.

119 Het is "niet verwonderlijk dat complottheorieën die zich voorheen in de periferie bevonden in rap tempo mainstream dreigen te worden (of het al zijn). Ze voorzien in een behoefte van een steeds groter wordende groep en hebben een platform om deze mensen te bereiken" in Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020), 72; Josje den Ridder e.a., 'Burgerperspectieven bericht 1 2022' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022).

120 Marco Visser, 'Eén op de tien Nederlanders gelooft dat er rond corona vieze spelletjes worden gespeeld', *Trouw*, 15 augustus 2020.

121 Maarten Keulemans, 'Een op vijf Nederlanders gelooft in complottheorieën, verschillen met andere Europese landen groot', *de Volkskrant*, 12 januari 2023.

122 Joseph Uscinski e.a., 'Have Beliefs in Conspiracy Theories Increased over Time?', *PLOS ONE* 17, nr. 7 (20 juli 2022).

123 Statline, 'Vertrouwen in mensen en in organisaties', 2023.; 'Vertrouwen in de wetenschap', *Rathenau Instituut*, geraadpleegd 6 maart 2023.

124 Maarten Keulemans, 'Een op vijf Nederlanders gelooft in complottheorieën, verschil met andere Europese landen groot', *de Volkskrant*, 12 januari 2023.

125 Take Sipma e.a., 'Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021' (Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2021), 121.

Politici delen vaker extreme opvattingen over het functioneren van democratie en de rechtsstaat en verspreiden narratieven waarin de werking van het systeem in de essentie wordt gewantrouwd

Nederlanders maken zich weinig zorgen over nepnieuws en achten zichzelf goed in staat nepnieuws te herkennen.¹²⁶ Tegelijkertijd wordt desinformatie nog altijd op grote schaal verspreid. 5% tot 20% van de accounts op mainstreamplatformen als Twitter en Facebook zijn nep.¹²⁷ Elke dag worden 1 miljoen bots van Twitter verwijderd.¹²⁸ Het Rathenau Instituut stelde in 2018 en 2020 dat de impact van desinformatie op de Nederlandse samenleving gering is, omdat de focus van verspreiders niet vaak op politiek en maatschappelijk gevoelige onderwerpen ligt. Hoewel de AIVD in 2019 wel verspreidingspogingen door buitenlandse actoren constateerde, brachten ook deze weinig te weeg in het Nederlandse debat en werden narratieven nauwelijks overgenomen.¹²⁹

Hoewel deze resultaten een gematigd beeld schetsen – Nederlanders lijken goed bestand tegen nepnieuws – bieden ze maar beperkt houvast voor de toekomst. Rathenau merkt op dat over de impact van Engelstalige berichten op het Nederlandse discours weinig bekend is, terwijl de desinformatieverspreiding op internationaal niveau – en in de Verenigde Staten in het bijzonder – aanzienlijk is. Ook de effecten van de coronapandemie en de Russische invasie van Oekraïne in 2022 zijn nog niet aan systemische analyse onderworpen, terwijl deze gepaard gingen met grote stromen aan mis- en desinformatie en complottheorieën. Dit was ook eerder zichtbaar rondom het Oekraïne-referendum en MH17, en vormt ongewenste beïnvloeding van buitenaf. V-Dem (Varieties of Democracy) stelt bovendien dat de verspreiding van desinformatie door politici in Nederland sinds 2020 toenam. Voorbeelden bij deze trend zijn in de praktijk in overvloed aanwezig. Zo presenteerde FvD-leider Thierry Baudet zichzelf in een interview als aanhanger van complottheorieën, waarna hij in lijn met de breed aangehangen *'reptilian conspiracy theory'* stelde dat de wereld wordt bestuurd door "kwaadaardige reptielen".¹³⁰

Hoewel de cijfers een beeld schetsen van Nederlanders als individuen met veel vertrouwen in de media en wetenschap die zich geen zorgen maken over nepnieuws, worden waarheden in toenemende mate gebaseerd op informatie uit de eigen, gepersonaliseerde koker, die deels wordt gevoed door de partij waarop de gebruiker reeds stemt. In dit politieke veld is sprake van toenemende versplintering, lopen de waarheidspercepties uiteen, en is bovendien sprake van ideologische polarisatie. In combinatie met de affectieve polarisatie geeft dit een risico-beeld van verder uiteendrijvende waarheidspercepties die gepaard gaan met een toenemend – schijnbaar overschat – vertrouwen in de eigen informatievoorziening. Dit alles betekent dat de gedeelde waarheid, die van centraal belang is voor de stabiliteit en het functioneren van de rechtsstaat, onder druk staat. Hoewel huidig onderzoek de effecten van het internationale medialandschap in combinatie met de coronapandemie en de invasie van Oekraïne door Rusland in 2022 nog onvoldoende overziet, is het aannemelijk dat hier sprake is van een alarmerende ontwikkeling die zonder interventie in de toekomst enkel toeneemt.

¹²⁶ Netwerk Mediawijsheid, 'Nepnieuws', januari 2021.

¹²⁷ S. Dixon, 'Facebook Fake Account Deletion per Quarter 2022', *Statista*, 8 februari 2023.

¹²⁸ Sheila Dang en Katie Paul, 'Twitter says it removes over 1 million spam accounts each day', *Reuters*, 7 juli 2022.

¹²⁹ Pieter van Boheemen, Geert Munnichs, en Elma Duijs, 'Digitale dreigingen voor de democratie: over nieuwe technologie en desinformatie' (Den Haag: Rathenau Instituut, 2020).

¹³⁰ 'Grote zorgen in de Tweede Kamer over complottheorieën Baudet', *NOS*, 18 oktober 2022.

4.6. Ondermijning van binnenuit

Rechtsstaat-ondermijnd handelen door politici is sinds 2020 toegenomen. Een leidende aanname in dit onderzoek is dat de consistente aanwezigheid van een kritisch geluid cruciaal is voor de waarborging van de gezondheid van de rechtsstaat. Steeds vaker echter delen politici extreme opvattingen over het functioneren van democratie en de rechtsstaat en worden narratieven verspreid waarin de werking van het systeem, inclusief de *checks and balances*, in de essentie wordt gewantrouwd.

Het gaat hierbij om een stroming die de bestaande politieke structuren als een belemmering of benadeling van de gewone burger ziet.¹³¹ Door politici gebruikte woorden als “schijn-democratie”,¹³² het dreigen met “tribunalen”,¹³³ het zich voortdurend afzetten tegen het establishment, het World Economic Forum, de Europese Unie of “de elite”, het veelvuldig indienen van moties van wantrouwen en het speculeren over een bezetting van het parlement zijn voorbeelden van pogingen van politieke entrepreneurs om de fundamenteën van de democratische rechtsstaat van binnenuit te ondermijnen.¹³⁴ Ook participeren politici in het aanjagen van complottheorieën,¹³⁵ en tonen statistieken als die van V-Dem dat de verspreiding van desinformatie door Nederlandse politieke partijen sinds 2020 toenam.¹³⁶ In een enkel geval belemmerden politici het werk van journalisten middels intimidatie.¹³⁷ In de Tweede Kamer tonen de dilemma’s en controversie rond schorsingen en het ontnemen van het woord aan gekozen politici dat het vinden van een goede balans tussen de waarden van een democratische rechtsstaat en pogingen om deze waarden te ondermijnen nog niet is afgerond.¹³⁸

Deze ondermijning van binnenuit legt wederom de spanning tussen democratie en rechtsstaat bloot. Een ander aspect waarop dit duidelijk naar voren komt is in de tensie tussen de vrijheid van meningsuiting en haatzaaien, discriminatie en groepsbelediging. V-Dem toont op het gebied van haatzaaien of aanzetten tot haat door Nederlandse politieke partijen tussen 2000 en 2021 een beeld van weinig verandering tot een lichte daling.¹³⁹ Dit betekent echter niet dat politici niet de grens opzoeken. Het duidelijkst is hier de retoriek waarin groepen in de Nederlandse samenleving worden uitgesloten door het onderscheid te maken tussen ‘volk’ en ‘vreemdeling’.¹⁴⁰ Op dit moment floreren dergelijke opvattingen met name aan rechts-extremistische zijde van het politieke spectrum. Volgens peilingen wordt hiermee ongeveer 20% van het electoraat in Nederland bediend.¹⁴¹ Hoewel de politici geassocieerd met deze narratieven democratisch zijn verkozen, raken zij in hun handelen niet zelden de grenzen van de rechtsstaat. Waar deze grens ligt, werd in 2021 duidelijk in de veroordeling van PVV-politicus Geert Wilders in de ‘minder Marokkanen’-zaak.¹⁴² Wilders werd aangeklaagd nadat hij aan

131 E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Henk, Ingrid en de Rechtsstaat’, in *Populisme: Verrijking of bedreiging van de democratie?* (Koninklijke Nederlandse Academie van de Wetenschappen, 2011).

132 Parlementaire Monitor, ‘Thierry Baudet: FVD is het vlaggeschip van de renaissancevloot’, 15 januari 2017.

133 ‘Van Houwelingen (FvD) dreigt Sjoerdsma (D66) met tribunalen’, NOS, 17 november 2021.

134 Majda Ouhajji, ‘OM kijkt of uitspraken FVD-Kamerlid over ten val brengen van regering strafbaar zijn’, NRC, 14 november 2022.

135 Casper van der Veen, ‘Baudet stuurde boetes, pornofilmpjes en gooide met flessen’, NRC, 7 april 2023.

136 V-Dem, ‘Party dissemination of false information domestic: Netherlands’, geraadpleegd 15 februari 2023.

137 Zie bijvoorbeeld Lamyae Aharouay en Guus Valk, ‘De methode-FVD: schend de normen zonder consequenties’, NRC, oktober 2022.

138 Redactie Trouw, ‘Kamervoorzitter Bergkamp grijpt nu wel in: debat geschorst na uitspraak FVD’er Van Meijeren’, Trouw, 20 januari 2022; ‘Kamerlid Thierry Baudet (FvD) geschorst’, geraadpleegd 1 december 2022.

139 V-Dem, ‘Political parties hate speech: Netherlands’, geraadpleegd 15 februari 2023.

140 E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Henk, Ingrid en de Rechtsstaat’, in *Populisme: Verrijking of bedreiging van de democratie?* (Koninklijke Nederlandse Academie van de Wetenschappen, 2011).

141 Ipsos, ‘Politieke Barometer’, geraadpleegd 31 januari 2023.

142 ‘Strafzaak Wilders’, *rechtspraak.nl*, n.d., 31 januari 2023.

Door een combinatie van vergrijzing en bezuiniging nam de effectiviteit van de rechtspraak sterk af

de vooravond van de Gemeenteraadsverkiezingen in 2014 een publiek vroeg of zij graag “meer of minder Marokkanen” in Nederland zagen. Toen het publiek volmondig met “minder” antwoordde, reageerde Wilders: “Dan gaan we dat regelen”.¹⁴³ Hij werd na hoger beroep in 2021 niet veroordeeld voor haatzaaien en aanzetten tot haat en discriminatie, maar wel voor groepsbelediging.¹⁴⁴ Dat ook deze begrenzing van de vrijheid van meningsuiting niet onbetwist bleef, blijkt uit Wilders’ reactie dat hij zich niks zou aantrekken van de uitspraak: “[...] niks, maar dan ook helemaal niks. Deze uitspraak bestaat voor mij niet. Ik zal me bij volgende bijeenkomsten uitspreken zoals ik dat altijd doe, ik laat mij niet de mond snoeren”.¹⁴⁵

4.7. Effectiviteit van de rechtspraak

Eén van de belangrijkste uitgangspunten van de rechtsstaat is de aanwezigheid van onafhankelijke, toegankelijke en tijdige rechtsspraak. Inperking van de effectiviteit van dit rechtsstatelijke element is een directe ondermijning van de rechtsstaat, alsmede van het vertrouwen van de burger in het systeem.¹⁴⁶

Terwijl de rechtspraak complexer werd en zaken meer menskracht behoeften, schroefden de eerste twee kabinetten-Rutte de bezuinigingen op de rechtspraak steeds verder op.¹⁴⁷ Dit, in combinatie met de sterke vergrijzing in het veld, had tot gevolg dat ondanks een recente groei van het aantal rechters en raadsheren in opleiding per jaar, het aantal magistraten dat noodzakelijk was om de kwaliteit en kwantiteit van uitspraken op niveau te behouden niet kon worden waargemaakt.

Ondanks dat sinds 2018 de financiering weer stijgt,¹⁴⁸ bleek uit een onderzoek dat NRC in januari 2023 publiceerde dat dit het bloeden amper stelt.¹⁴⁹ Rechters uit alle elf arrondissementen en met verschillende specialisaties en achtergronden geven aan dat de rechtspraak stevig onder druk staat en dat extra financiering geen oplossing biedt voor lopende problematiek. Dit blijkt ook uit de arbeidsproductiviteit en kostenproductiviteitscijfers.¹⁵⁰ Ook werden als gevolg van onder andere bezuinigingen rechtbanken samengevoegd en opgeheven, waardoor de burger verder moet reizen en meer kosten maakt. Het is duidelijk dat de rechtspositie van de Nederlander verslechterd is door het beleid van de afgelopen jaren. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat de recente aanzienlijke toename van financiering vanuit de overheid, weliswaar verlichting biedt, maar niet per definitie een voldoende herstellend effect heeft zodat een verbeterd functioneren van de rechtsspraak in de toekomst gegarandeerd is.

143 ‘Gerechtshof veroordeelt Wilders voor “minder Marokkanen” uitspraak’, *rechtspraak.nl*, 4 september 2020.

144 ‘Strafzaak Wilders’, *rechtspraak.nl*, geraadpleegd 31 januari 2023.

145 ‘Hoge Raad handhaaft veroordeling Geert Wilders in “minder Marokkanen”-zaak’, *NOS*, 6 juli 2021.

146 Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, ‘The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect’, *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016); “Opdracht nieuw kabinet is duidelijk: investeer fors in rechtsstaat”, *rechtspraak.nl*, 21 september 2021; ‘Ruim 155 miljoen voor extra rechters, behandeling ondermijningszaken en digitalisering’, *rechtspraak.nl*, 11 juli 2022.

147 Bram Endedijk, Camil Driesen, en Wafa Al Ali, ‘De rechter ligt er wakker van: Het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen’, *NRC*, 8 januari 2023.

148 Ministerie van Financiën, ‘Uitgaven Ministerie van Justitie en Veiligheid aan rechtspleging en rechtsbijstand’, *rijksfinancien.nl*, 2019.

149 Bram Endedijk, Camil Driesen, en Wafa Al Ali, ‘De rechter ligt er wakker van: Het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen’, *NRC*, 8 januari 2023.

150 ‘Rechtspraak: Jaarverslag 2021’, *rijksoverheid.nl*, 25 mei 2022.

De criminele
onderwereld raakt
steeds verder met
de bovenwereld
verweven

4.8. Ondermijning van buitenaf

Het systeem wordt ook van buitenaf ondermijnd. We kijken in dit onderzoek voornamelijk naar de invloed vanuit de criminele sector. Criminaliteit kan de rechtsstaat onder druk zetten door specifieke elementen te raken. Het meest zichtbaar in Nederland in de laatste jaren zijn de moorden op misdaadjournalist Peter R. de Vries en advocaat en plaatsvervangend rechter Derk Wiersum en het bedreigen van de voormalige Minister van Justitie en Veiligheid Ferd Grapperhaus. Dergelijke geweldsincidenten kunnen ertoe leiden dat vakgenoten niet langer de veiligheid ervaren die nodig is om hun vak naar behoren uit te voeren. Ook het vertrouwen van de burger wordt geschaad als blijkt dat de staat onvoldoende gerechtigheid of bescherming biedt tegen geweld vanuit de ondermijnende criminaliteit.

Nederland haalt consistent hoge absolute scores op de indicator misdaadbeheersing van de factor Orde en Veiligheid van de *Rule of Law Index* (zie §3.6). Het OM stelt echter dat Nederland in de afgelopen decennia is uitgegroeid tot één van de belangrijkste spelers in de internationale drugsindustrie, en dat criminele netwerken in het land sterk zijn vervlochten met de legale logistieke en economische infrastructuur.¹⁵¹ Daarnaast nam online-criminaliteit tussen 2012 en 2021 met zo'n 20% toe.¹⁵² Ook herkennen experts een trend in de toename van zichtbaar geweld, zoals in de 'Marengo'-zaak. Dit geweld vindt vaker op openbare locaties plaats en raakt frequenter personen uit de 'bovenwereld'.¹⁵³

Om de ondermijnende rol van criminaliteit in Nederland inzichtelijk te maken, kijken we naar trends de effecten van niet-georganiseerde en georganiseerde misdaad op het slachtofferschap en de veiligheidsperceptie van burgers. Volgens de Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nam het slachtofferschap van traditionele criminaliteit sinds 2005 consistent af, met een daling van 59% in 2021 ten opzichte van 2005.¹⁵⁴ Hoewel een verschil zichtbaar is tussen de steden en het platteland, nam de algemene veiligheidsperceptie van burgers de afgelopen jaren steeds toe: het aantal respondenten dat in 2021 aangaf zich wel eens onveilig te voelen was 34% lager dan de eerste metingen in 2005.¹⁵⁵

Maar er zijn ook negatieve trends waar te nemen die bovendien de representativiteit van bovenstaande cijfers betwisten. Zo geven burgers aan dat ze minder vaak delicten melden. Hiervoor worden uiteenlopende redenen opgegeven, waarbij de belangrijkste is dat men denkt dat het geen zin heeft omdat er niets met de klacht of aangifte wordt gedaan of kan worden gedaan.¹⁵⁶ Op deze resultaten zullen we in §4.9 dieper ingaan.

Het CBS heeft minder aandacht voor de effecten van georganiseerde criminaliteit. De Nationale Drugsmonitor van het Trimbos Instituut laat zien dat het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde misdaad sinds 2015 verdubbelde van 341 naar 746.¹⁵⁷ Ook nam de inbeslagname van cocaïne door de Douane sinds 2015 met meer dan 200% toe.¹⁵⁸ Het CBS zelf vond tevens dat het aantal geregistreerde misdrijven op het gebied van

¹⁵¹ Openbaar Ministerie, 'Onderwerpen: Ondermijnende criminaliteit', 18 oktober 2019.

¹⁵² Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Cybersecuritymonitor', 18 juli 2022.

¹⁵³ Jessica Loudis, 'The Cartel, the Journalist and the Gangland Killings That Rocked the Netherlands', *The Guardian*, 6 oktober 2022.

¹⁵⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit', 1 maart 2022.

¹⁵⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Veiligheidsmonitor 2021', 28 februari 2022.

¹⁵⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Traditionele criminaliteit', maart 2022.

¹⁵⁷ Nationale Drug Monitor, 'Illegale handel, bezit en productie: 16.3 Inbeslagnames en ontmanteling' (Trimbos Instituut, 13 april 2021).

¹⁵⁸ Ibid.

witwassen sinds 2010 ruim verzevenvoudigde van 335 naar 2.640.¹⁵⁹ Vanzelfsprekend hangt dit deels samen met de extra inspanningen van justitie, politie, maar ook de financiële sector en de douane. Het geeft echter ook aan dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland een forse omvang heeft en daarmee een niet te onderschatten impact op de rechtsstaat.

4.9. Vertrouwen in de rechtsstaat

Een laatste drijvende kracht achter de gezondheid van de rechtsstaat is de mate van vertrouwen dat burgers in de rechtsstaat hebben. Wantrouwen in de rechtsstaat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat men niet meer gaat stemmen, wat de representativiteit van het parlement en daarmee de legitimiteit van de democratie ondermijnt. Burgers met een laag vertrouwen in de rechtsstaat zijn eerder geneigd zich achter ondermijnende activiteiten te scharen en waardering te uiten voor bestuursvormen met een meer autocratisch karakter.¹⁶⁰ Ook zijn mensen met weinig politiek vertrouwen eerder geneigd zich niet aan wetten te houden en incidenten minder vaak of niet meer bij de politie te melden.¹⁶¹ Hoewel zeldzaam in Nederland, kan men in de radicaalste uiting van afhaken overgaan op actieve ondermijning van de rechtsstaat middels (georganiseerd) politiek geweld.¹⁶² Dit probleem is van vicieuze aard: een rechtsstaat onder druk versterkt op zijn beurt weer het wantrouwen.

Het CBS meet het vertrouwen in verscheidene elementen van de rechtsstaat middels representatieve enquêtes. Door het inzicht dat het CBS biedt in hoe het vertrouwen in verscheidene rechtsstatelijke elementen zich sinds 2012 in Nederland ontwikkelde (Figuur 12), kunnen we concluderen dat dit op elk vlak steeg. Opvallend hierbij is de duidelijke piek in vertrouwen aan het begin van 2020. Verscheidene bronnen wijten dit verschijnsel aan het *rally-around-the-flag*-mechanisme.¹⁶³ Deze term verwijst naar de neiging van mensen in tijden van crises als natuurrampen, aanslagen en – zoals in 2020 bleek – pandemieën massaal hun leider te steunen in diens pogingen tot mitigatie.¹⁶⁴ Zoals typerend voor dit fenomeen normaliseerde de piek van 2020 in de maanden die volgden.¹⁶⁵

159 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'StatLine: Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio', maart 2022.

160 Josje den Ridder e.a., 'Burgerperspectieven bericht 12022' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022); Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016); Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa* (Den Haag, juni 2017).

161 Sofie Marien en Marc Hooghe, 'Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relation between Political Trust and Support for Law Compliance', *European Journal of Political Research* 50, nr. 2 (2011): 267–91.

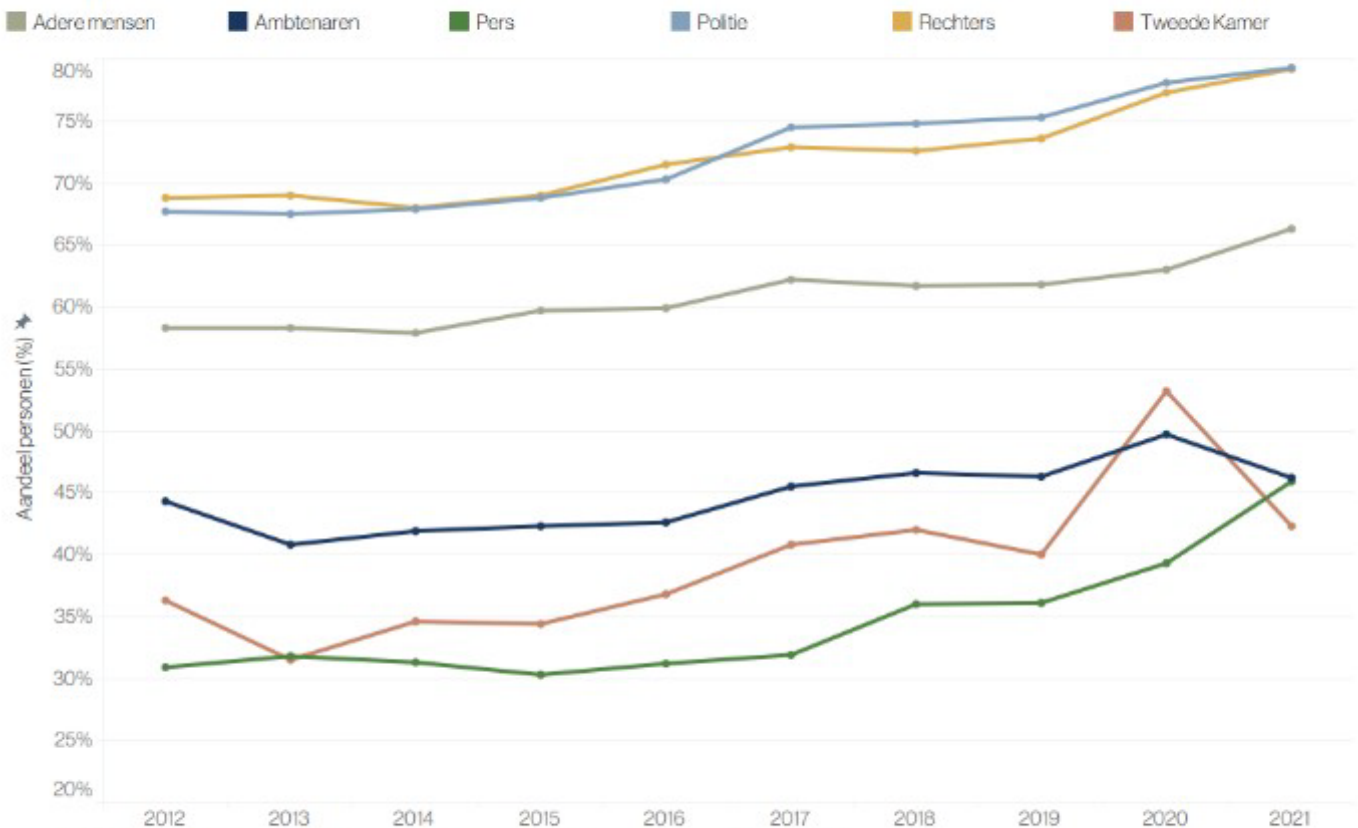
162 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 'Meerjarenplan 2021-2025: Representatie en vertrouwen', 11 januari 2022; 'SCP: politiek moet voorkomen dat burgers afhaken', NOS, 1 september 2022.

163 Zie bijvoorbeeld Centraal Bureau voor de Statistiek, 'De pandemie en het vertrouwen in publieke en private instituties', 20 juli 2022; Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

164 John E. Mueller, 'Presidential Popularity from Truman to Johnson', *American Political Science Review* 64, nr. 1 (1970): 18–34; Tom van der Meer, Eefje Steenvoorden, en Ebe Ouattara, 'Fear and the COVID-19 Rally Round the Flag: A Panel Study on Political Trust', *West European Politics*, 23 februari 2023, 1–17.

165 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'De pandemie en het vertrouwen in publieke en private instituties', 20 juli 2022.

Figuur 12. De ontwikkeling van het vertrouwen in verscheidene rechtsstatelijke elementen in Nederland



*Aandeel personen van 15 jaar en ouder dat de meeste mensen over het algemeen te vertrouwen vindt.

**Aandeel personen van 15 jaar en ouder dat 'tamelijk veel' of 'heel veel' vertrouwen heeft in ambtenaren, pers, politie, rechters en Tweede Kamer.

Bron: CBS

Ondanks de gestage groei van het vertrouwen, nemen ook de bedreigingen van en het geweld tegen individuele elementen van de rechtsstaat toe. Zo blijkt uit onderzoek van de Nederlandse politie dat het aantal geregistreerde geweldsincidenten tegen politieambtenaren sinds 2017 met 35% steeg.¹⁶⁶ Hoewel niet altijd tot aangifte leidend, nam daarnaast het aantal meldingen van bedreiging tegen politici sinds 2015 met maar liefst 416% toe. De sterkste stijging vond in 2022 plaats, toen tot en met september al bijna twee keer zoveel meldingen binnenkwamen als in geheel 2021. De bedreigingen komen uit uiteenlopende hoeken van de samenleving en vinden zowel online als fysiek plaats.¹⁶⁷ Dat de bedreiging van politici een direct effect heeft op de gezondheid van de rechtsstaat, wordt duidelijk uit een onderzoek van de NOS waarin meer dan driekwart van het aantal ondervraagde Tweede Kamerleden aangeeft hun standpunten wel eens voor zich hield vanwege mogelijke bedreiging.¹⁶⁸ De combinatie van deze cijfers over vertrouwen, kritiek, geweld en bedreigingen impliceert dat ondanks dat het vertrouwen in de Nederlandse rechtsstaat in het algemeen stijgt, het vertrouwen onder een – vermoedelijk relatief kleine – groep Nederlanders wel degelijk is gedaald.¹⁶⁹

166 Politie, 'Geweld tegen politieambtenaren', 25 april 2022.

167 Politie, 'Steeds meer meldingen van bedreiging politici', 30 september 2022.

168 'Kamerleden voelen zich geïntimideerd, houden mening soms voor zich', NOS, 20 november 2022.

169 Een schets van de individuen achter deze geweldsincidenten en bedreigingen – alsmede de mogelijke sociale groepen waartoe zij behoren – ligt buiten de strekking van dit onderzoek. Voor een analyse van de 'radicaliseringsketen' die het proces beschrijft van een tanend vertrouwen onder de Nederlandse middenklasse naar afhaakgedrag en geweldspleging, zie: De Jong e.a., 'Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse: Optreden, Oorzaken En Gevolgen' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 27 februari 2023).

In de literatuur over het vertrouwen in (onderdelen van) de rechtsstaat worden meerdere aspecten uitgelicht die betrekking hebben op zowel buitenlandse als binnenlandse invloeden. In *De Nieuwe Revolutionaire Golf* (2017) wijst De Wijk op een wisselwerking tussen externe en interne factoren.¹⁷⁰ Hij stelt dat het sociaal contract onder druk komt te staan wanneer grote mondiale veranderingen gepaard gaan met een (schijnbaar) onvermogen van overheden om de veiligheid en welvaart van de burger op duurzame wijze te garanderen.¹⁷¹ Vanuit een uitsluitend binnenlands perspectief identificeerde Van der Meer in 2010 competentie, betrokkenheid, aansprakelijkheid en betrouwbaarheid als de vier eigenschappen van politieke instanties die van belang zijn voor het vertrouwen dat burgers erin hebben, de zogeheten vier pilaren van vertrouwen.¹⁷²

Patronen in de standpunten van wantrouwende Nederlanders vallen samen met de aspecten die Van der Meer noemt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek dat het Verwey en Jonker Instituut in 2020 uitvoerde. Zij ondervroegen vijftig burgers – van politiek teruggetrokken tot sterk geëngageerd en van hoogopgeleid tot laagopgeleid – naar de oorzaak van hun wantrouwen. Wat bleek is dat het wantrouwen zich voornamelijk richt tot de politiek. Specifiek kwamen de volgende redenen tot (groeïend) wantrouwen het sterkst naar voren:

- Ambtenaren, bestuurders en politici zijn incompetent.
- Politici en politieke partijen hebben een gebrek aan visie.
- De politiek wordt bedreven met angst voor het grote verhaal en met een te grote focus op het winnen van stemmen.
- De respondenten zien hun wensen, zorgen en problemen niet aangepakt worden.
- De respondenten menen dat het parlementair systeem goed en daadkrachtig politiek handelen in de weg staat, doordat het politieke versplintering in de hand werkt.¹⁷³

In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) registreerde het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) begin 2022 vergelijkbare signalen. Het planbureau stelt dat hoewel een meerderheid van de Nederlanders aangehaakt blijft, zij zeer kritisch zijn over de politiek.¹⁷⁴ Volgens het SCP betwijfelen burgers of individuele ministers wel geschikt zijn voor hun dossiers – een wantrouwen dat wordt versterkt door de aanwezigheid van langlopende dossiers.¹⁷⁵

Hieronder brengen we elk van de subjectieve grieven van de respondenten onder bij een van Van der Meers vier pilaren van vertrouwen. Deze pilaren koppelen we vervolgens aan kwantitatieve indicatoren, wat ons in staat stelt deze ontwikkelingen in institutioneel vertrouwen in kaart te brengen.

170 Voor een uitgebreide analyse van de invloed van buitenlandse ontwikkelingen op de maatschappelijke stabiliteit in Nederland in de context van de Strategisch Monitor Politie, zie: Joris Teer, Mattia Bertolini, en Benedetta Girardi, 'Competitie tussen grootmachten en maatschappelijke stabiliteit in Nederland De risico's van Russisch gas, Chinese grondstoffen en Taiwanese chips voor vitale sectoren' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, april 2023).

171 Rob de Wijk, *De nieuwe revolutionaire golf: Waarom burgers zich van hun leiders afkeren* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017); International Intelligence Council, *Global Trends 2040: A More Contested World*, 2021.

172 Tom van der Meer, 'In What We Trust? A Multi-Level Study into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics', *International Review of Administrative Sciences* 76, nr. 3 (1 September 2010).

173 Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020); Josje den Ridder e.a., 'Burgerperspectieven bericht 1 2022' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022).

174 Met gemiddeld 55% geeft een kleine meerderheid van de Nederlanders het eigen vertrouwen in de regering en Tweede Kamer een voldoende. Dit blijkt uit twee onderzoeken die het CBS uitvoerde tussen juli en oktober 2021 en november 2021 en februari 2022 onder respectievelijk 1268 en 1691 mensen. Zie ook: Josje den Ridder e.a., 'Burgerperspectieven bericht 1 2022' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022), 4; 33.

175 Ibid.

Terwijl het
vertrouwen in
rechtsstatelijke
elementen in
algemene metingen
steeg, nam het
geweld tegen
politieambtenaren
en politici sterk toe

Hoewel een meerderheid van de Nederlanders aangehaakt blijft, neemt de kritiek op de politiek toe

Competentie. Naast de inhoud op zich, zet het (blijven) bestaan van meerdere langlopende, problematische dossiers het beeld van een effectieve, integere en competente overheid onder druk. In verscheidene studies onder burgers komen de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen het meest prominent naar voren.¹⁷⁶ Verder zijn burgers bezorgd over het algeheel functioneren van de politiek, de wooncrisis, de stikstofcrisis, de duurdere levensstandaarden, inflatie, de oorlog in Oekraïne, polarisatie, criminaliteit, het leenstelsel, corona, het klimaat, en immigratie. Hoewel kritiek op het functioneren van de overheid sinds 2008 (het begin van de SCP-metingen) altijd zichtbaar is, ziet het SCP een duidelijke nieuwe trend: burgers beginnen de crises aan elkaar te koppelen en constateren vervolgens dat het gaat om systemische problemen. Burgers ervaren hierbij gebrek aan politieke responsiviteit en daadkracht. Sommigen beginnen te betwijfelen of het systeem van *checks and balances* nog wel werkt: ze vragen zich af of de Kamer het kabinet controleert, of dat ze slechts een verlengstuk van de regering zijn.

Het SCP stelde in 2021 dat het feit dat burgers het samenspel van meerdere gelijktijdige problematieken als structureel beschrijven, in de toekomst kan leiden tot het doorsijpelen in (negatieve) beoordelingen over het functioneren van de democratie. Het planbureau sprak daarbij de verwachting uit dat de problematische dossiers “nog wel even actueel” zouden blijven.¹⁷⁷ Figuur 13 toont inderdaad dat in 2021 en 2022 een daling in tevredenheid over het functioneren van de democratie werd ingezet: een kleine meerderheid van 64% (het laagste percentage in de afgelopen vijftien jaar) is nu nog tevreden, tegenover 82% in 2020.¹⁷⁸ Daarmee blijft de druk hoog en wordt het lastiger om voldoende draagvlak voor politieke keuzes op deze dossiers te realiseren.

Betrokkenheid. Ook de betrokkenheid van de overheid is in de ogen van veel burgers de laatste jaren afgenomen. Zo is de overheid minder zichtbaar geworden voor de burger. Op lokaal niveau heeft dit de meeste impact omdat de overheid hier doorgaans het meest tastbaar aanwezig is.¹⁷⁹ Het sluiten van fysieke gemeenteloketten, rechtbanken en politiebureaus, de digitalisering en de complexe wet- en regelgeving zijn ontwikkelingen die het beeld scheppen van een overheid die steeds verder van de burger af komt te staan.¹⁸⁰ Als gevolg komt de burger minder in contact met vertegenwoordigers van de rechtsstaat zoals de politie, waarbij de ‘wantrouwende’ burger zich niet zelden aan diens lot voelt overgelaten.¹⁸¹

Het onderzoek onder 50 respondenten met een laag vertrouwen in instituties dat het Verwey en Jonker Instituut in 2020 uitvoerde, toont aan dat burgers menen dat politici niet luisteren, niet weten wat er speelt, onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen, verkeerde besluiten maken, het land de verkeerde kant opsturen en een gebrek aan responsiviteit tonen. Men voelt zich niet goed vertegenwoordigd.¹⁸² Ook de *Drivers of Trust Survey* die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2021 uitvoerde toont dat de Nederlandse burger het gevoel heeft niet gehoord te worden door de politiek en geen invloed

176 Zie bijvoorbeeld: Sociaal en Cultureel Planbureau, ‘Hoge verwachtingen van overheid in overgangsfase coronacrisis; daling politiek vertrouwen’, 30 juni 2021; Take Sipma e.a., ‘Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021’ (Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2021); Josje den Ridder e.a., ‘Burgerperspectieven bericht 1 2022’ (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022).

177 Josje den Ridder e.a., ‘Burgerperspectieven bericht 1 2022’ (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022), 37–42.

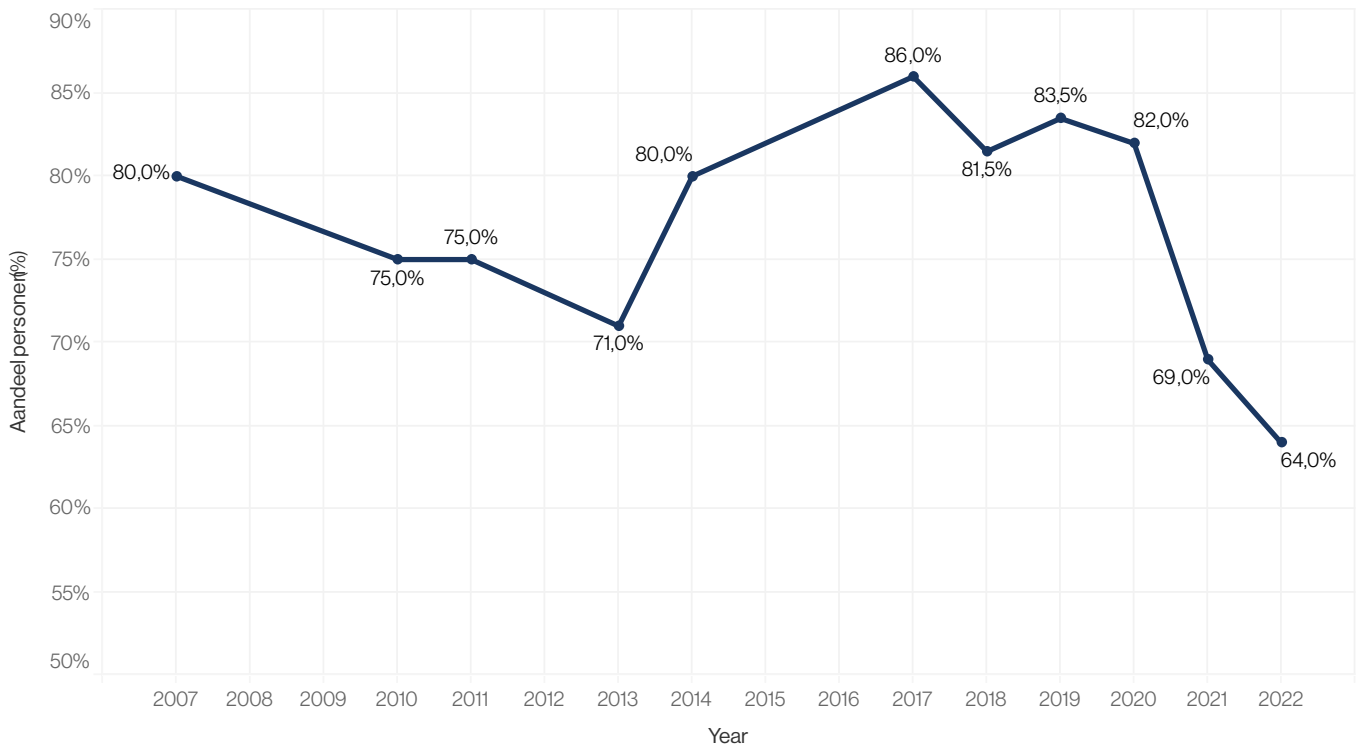
178 European Parliament, ‘Eurobarometer: Data Annex’, december 2022.

179 Timo Peeters e.a., ‘Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties’ (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

180 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ‘iOverheid’ (Amsterdam: Amsterdam University Press, 15 maart 2011).

181 Josje den Ridder e.a., ‘Burgerperspectieven bericht 1 2022’ (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022); Timo Peeters e.a., ‘Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties’ (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

182 Timo Peeters e.a., ‘Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties’ (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

Figuur 13. Tevredenheid met de Nederlandse democratie


*Het betreft het aandeel personen dat 'tamelijk' of 'zeer' tevreden is met het functioneren van de democratie.

**Data was niet beschikbaar voor jaren waar geen percentage bij staat

heeft op het politiek systeem, het proces, en de besluiten.¹⁸³ Hier speelt mee dat de recente Tweede Kamerverkiezingen in 2021, na een uiterst moeizaam proces van coalitievorming, uiteindelijk tot een minimale verandering in de samenstelling van het kabinet hebben geleid.¹⁸⁴

Aansprakelijkheid. Cruciaal voor de factor aansprakelijkheid is het vermogen van de burger, media en maatschappelijke organisaties om inzicht te krijgen in overheidshandelen. In §3.3 werd vermeld dat WJP een sterke stijging op het gebied van de openbaarheid van wetgeving en overheidsinformatie registreerde tussen 2015 (0,64) en 2016 (0,84). Als mogelijke verklaring bespraken we de nieuwe initiatieven die de Nederlandse overheid sinds 2015 introduceerde om haar werk transparanter te maken, waaronder het aannemen van de Wet open overheid die een verplichting bevat om documenten actief te publiceren om de informatiepositie van de burger te verbeteren. Ondanks deze positieve WJP-cijfers zien we dat Nederland in andere metingen slechter scoort op het waarborgen van deze informatiepositie. Zo stelt *Reporters Without Borders* dat Nederland een relatief lage persvrijheid kent, wat wordt geweten aan het feit dat antwoorden op WOB-verzoeken zeer lang duren en regelmatig onvolledig zijn. *Open State Foundation*, een Nederlandse non-gouvernementele organisatie die zich inzet voor een open overheid, stelde in 2022 dat in Nederland de termijn waarbinnen overheidsinstellingen gehoor moeten geven aan een WOB-verzoek consistent wordt overschreden. Wettelijk staat hier 28 dagen voor, met een mogelijkheid dit met 28 dagen te verlengen. In 80% van de verzoeken wordt dit niet wordt gehaald. Gemiddeld is de duur 161 dagen.¹⁸⁵

183 OESO, 'Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions', 13 juli 2022).

184 Josje den Ridder e.a., 'Burgerperspectieven bericht 1 2022' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1 september 2022).

185 Open State Foundation en Instituut Maatschappelijke Innovatie, 'Ondraaglijk traag: Analyse afhandeling Wob-verzoeken', 28 januari 2022.

Door overmatig sturen op efficiëntie gaat cruciaal contact tussen burger en overheid verloren

Betrouwbaarheid. De Nederlandse overheid scoort, ondanks een lichte daling van twee procentpunt sinds 2015, goed op de afwezigheid van corruptie in de *Rule of Law Index* (zie §3.4). Wanneer we deze cijfers naast de OESO *Corruption Perception Index* leggen, blijkt de goede WJP-score niet representatief voor de perceptie van corruptie die Nederlandse burgers hebben. In 2021 constateerde de OESO dat burgers juist erg twijfelden aan de betrouwbaarheid van individuele ministers, toen meer dan de helft van de Nederlanders aangaf te geloven dat topambtenaren en ministers bereid zijn een politieke gunst tegenover een goedbetaalde baan in de private sector te stellen.¹⁸⁶

In de afgelopen jaren zijn er diverse voorbeelden die verdere voeding geven aan het wantrouwen: minister van Buitenlandse Zaken Halbe Zijlstra die bleek te liegen over een ontmoeting met Poetin, de rol van minister van Volksgezondheid Hugo de Jonge in de mondkapjesaffaire, minister van Infrastructuur en Waterstaat Cora van Nieuwenhuizen die een discutabele timing in haar overstap van minister naar lobbyist had, minister van Veiligheid en Justitie Ferd Grapperhaus die zich niet aan de coronaregels hield. Het wantrouwen wordt ook aangetast door het optreden van een deel van de Kamer (zie §4.6). In 2022 raadde de EU Nederland aan een *Code of Conduct* in te stellen voor ministers en staatssecretarissen met regels over giften, secundaire activiteiten en lobbywerk.¹⁸⁷

4.10. Observaties

De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse van acht drijvende krachten getuigen van een sterke wisselwerking tussen de verschillende rechtsstatelijke elementen.

De **burger** is individualistischer ingesteld, maar blijft wel geïnteresseerd in politieke aangelegenheden. De geëngageerde burger participeert echter in een **politiek en publiek debat** dat steeds verder **verhardt en versplintert**, waarbij nieuwe media en bijkomende kokervorming impactvolle krachten zijn, die affectieve polarisatie stimuleren.

Tegelijkertijd staat de gevestigde **journalistiek onder druk** als fundamentele pilaar van de rechtsstaat en tegenhanger van opkomende media. Hierdoor komen niet alleen de maatschappelijke controle van het politieke domein en de aansprakelijkheid van de politiek in het geding, maar ook **de gedeelde waarheid** die het vertrekpunt van debat vormt. Deze omstandigheden creëren een vruchtbare bodem voor **feitenpolarisatie**, wat **politieke en publieke versplintering** en **affectieve polarisatie** (verder) in de hand werkt. Een dergelijke polarisatie en versplintering kan zich ook scherper in het Nederlandse medialandschap zelf gaan manifesteren.

Hoewel het zwaartepunt van de eerste vier drijvende krachten in het maatschappelijk domein (dat wil zeggen burger en media) ligt, hebben ze niet alleen impact op het systeem en de politiek, ze worden er ook door versterkt. Ook vanuit de **politiek** speelt een deel van de volksvertegenwoordigers in op publieke en politieke versplintering en **ondermijnen zij de rechtsstaat van binnenuit** door zich zowel impliciet als expliciet bezig te houden met de verspreiding van berichten en narratieven met onjuiste en beledigende inhoud.

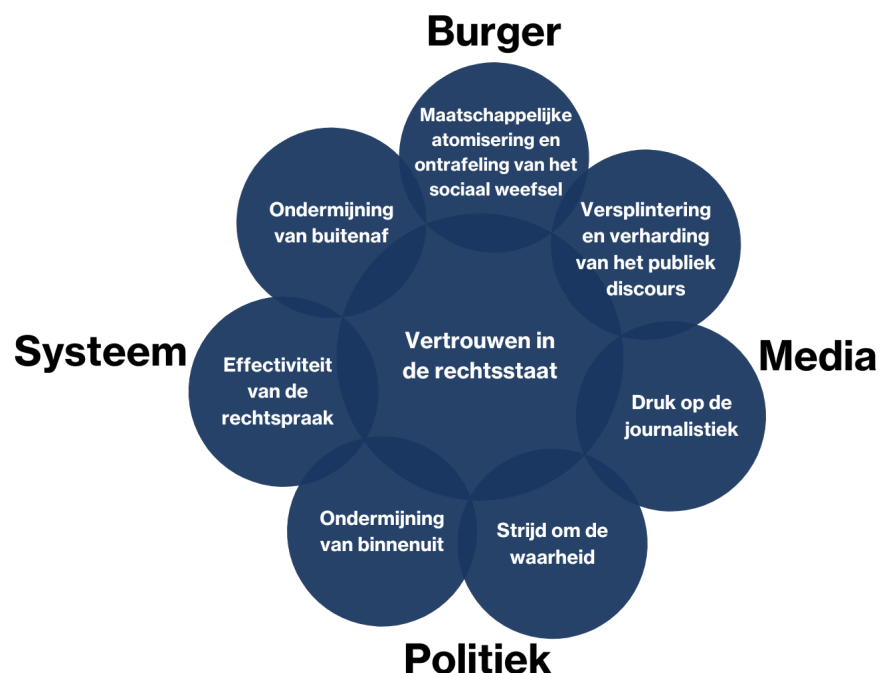
¹⁸⁶ OESO, 'Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions'; Transparency International, '2019 Corruption Perceptions Index - Explore the Results', [transparency.org](https://www.transparency.org), 2019.

¹⁸⁷ European Commission, *Rule of Law Report 2022*, 13 juli 2022.

Tegelijk wordt het **systeem**, met name vanuit de criminele sector, ook van **buitenaf ondermijnd**. Dit is het meest indringend zichtbaar in de sterke toename van geregistreerde bedreigingen van en geweld tegen politici en politieambtenaren. In dit proces worden zwakke punten in dit systeem zichtbaar – zoals een handhavingstekort enerzijds en **druk op de rechtspraak** anderzijds. Met name dit laatste biedt een duidelijke inkijk in hoe diepgeworteld de problematiek kan zijn. De verhoging van het budget voor de rechtspraak toont dat van zelflerend vermogen van het systeem/de rechtsstaat wel degelijk sprake is, maar dat dit momenteel meer reactief dan proactief werkt: daadwerkelijke maatregelen komen pas tot uitvoering wanneer de problematiek al zo ver is dat zowel uitvoerder als burger al een aanzienlijke aantasting van de toegankelijkheid en effectiviteit ervaren.

De metingen vanaf 2012 geven aan dat het **vertrouwen in de rechtsstaat** in Nederland nog steeds robuust is. Tegelijkertijd zijn er diverse ontwikkelingen die een negatieve uitwerking hebben op het vertrouwen van groepen burgers in de rechtsstaat en zijn afzonderlijke elementen. Uit een onderzoek naar de redenen van groeiend wantrouwen leren we dat Nederlanders kritiek leveren op de competentie, betrokkenheid, aansprakelijkheid en betrouwbaarheid van de overheid en politieke leiders. Hoewel dit voornamelijk op verticaal wantrouwen ten opzichte van de politiek en het systeem duidt, is ook het maatschappelijk domein aan deze trend onderhevig. Hier tonen de algemene cijfers eveneens een toenemend vertrouwen in de media en pers, terwijl geweld en bedreiging tegen journalisten toenamen. Met de groei van geweld wordt de aantasting van de wederkerige relatie tussen gezondheid van en vertrouwen in de rechtsstaat het scherpst duidelijk door politici en journalisten die aangeven op deze dreiging te reageren door terughoudender te zijn in het uitvoeren van hun taken. Deze analyses bevestigen de aanname van dit rapport dat elk van deze drijvende krachten van impact is op vertrouwen dat burgers hebben in de rechtsstaat. Het relatiediagram in Figuur 14 geeft de onderlinge samenhang weer.

Figuur 1. Acht drijvende krachten achter de gezondheid van de Nederlandse rechtsstaat



Hoewel het geen gegeven is dat Nederland afstevent op een sterk gepolariseerde samenleving met een laag vertrouwen, zijn er wel degelijk signalen van erosie te herkennen

5. De toekomst van de rechtsstaat

Hoe kunnen de drijvende krachten zich verder ontwikkelen, en wat is het mogelijke gevolg voor de toekomstige staat van de rechtsstaat?

Dit onderzoek laat een vergelijkbaar beeld zien als de recente HCSS-studie naar de maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse, waarin wordt geconstateerd dat het zeker geen gegeven is dat Nederland afstevent op een sterk gepolariseerde samenleving waarin sprake is van laag vertrouwen en hoge instabiliteit, maar dat er wel degelijk signalen van erosie te herkennen zijn.¹⁸⁸ De verkenning van acht drijvende krachten in hoofdstuk vier geeft een duidelijker inzicht in deze signalen omtrent de gezondheid van en het vertrouwen in de rechtsstaat, en maakt het mogelijk een blik te werpen op de toekomst. Hoe kunnen deze drijvende krachten zich verder ontwikkelen, en wat is het mogelijke gevolg voor de (toekomstige) staat van de rechtsstaat?

Wanneer er in de ontwikkelingen rond een aantal rechtsstatelijke factoren die onder druk staan geen verbetering komt, liggen negatieve scenario's op de loer. In engste zin is de rechtsstaat een afspraak tussen burger en overheid, en dus gebouwd op verticaal vertrouwen. Vanuit dit perspectief verkennen we hieronder twee mogelijke hoofdbronnen van verdere erosie van de rechtsstaat: de afhakende burger in §5.1 en de ondermijnende politiek in §5.2. Hierbij maken we de opmerking dat het één kan optreden zonder het ander, maar dat het waarschijnlijker is dat – als een negatieve spiraal inderdaad werkelijkheid zou worden – beide perspectieven in de praktijk verweven raken.

In §5.3 sluiten we af met een aantal observaties over hoe de vitaliteit of toekomstbestendigheid van de rechtsstaat kan worden versterkt en op welke wijze dit kan worden gemonitord.

5.1. Onderminning van onderaf: Herzuijing

In het eerste negatieve scenario neemt het wantrouwen zo ver toe dat de burger afhaakt en voor eigenrichting kiest. Hoewel mogelijk, hoeft dit hoeft niet per definitie te betekenen dat men overgaat op de inzet van (politiek/georganiseerd) geweld tegen rechtsstatelijke elementen. 'Plotse' omverwerpingen, gekarakteriseerd door gewelddadige coups waarmee driekwart van de democratieën die tijdens de Koude Oorlog strandden hun lot vonden, zijn überhaupt zeldzaam geworden.¹⁸⁹ Bovendien, zoals ook in het rapport *Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse* wordt benadrukt, signaleren we in de Nederlandse burgermaatschappij momenteel geen tekenen die erop duiden dat dit in radicaalste uiting op

¹⁸⁸ Frank Bekkers e.a., 'Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse: Optreden, Oorzaken En Gevolgen' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 27 februari 2023).

¹⁸⁹ Steven Levitsky en Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Penguin Random House LLC, 2018).

gang komt.¹⁹⁰ Het huidige vertrouwen in de rechtsstaat en de overheid van de gemiddelde burger is daarvoor een stevige vangrail.¹⁹¹

De verdere druk 'van onderaf' op de rechtsstaat zal zich eerder op een meer geleidelijke en subtiele wijze uiten. De in essentie gezonde kritiek op de overheid vanuit de burgermaatschappij ging tot voor kort altijd samen met een hoog vertrouwen in de democratie. Echter, het SCP constateerde in 2021 een nieuwe trend, waarin crises en langlopende dossiers aan elkaar worden gekoppeld in een beeld van structurele problemen en permanente 'multi-crises'. Het SCP stelde vervolgens dat deze beginnende trend in de toekomst zou kunnen gaan leiden tot wantrouwen in het algehele democratische systeem, dat niet meer in staat wordt geacht de (multi-)problemen aan te pakken. Metingen van de Eurobarometer laten zien dat er recent daadwerkelijk een sterke daling in de tevredenheid met het democratisch systeem is ingezet. Burgers zetten vraagtekens bij het bestuurlijk vermogen en de 'houdbaarheid' van Ruttes premierschap, en uiten frustratie over het feit dat zowel het aftreden van diverse ministers als de verkiezingen van 2021 maar tot zeer geringe verandering leidden.¹⁹² Men begint te twijfelen aan de werking van het democratisch systeem. Zoals Figuur 13 toont, constateren we op het moment van schrijven de sterkste daling in tevredenheid met de democratie in 15 jaar.¹⁹³

Tegelijkertijd herkennen onderzoekers in Nederland een groeiende steun vanuit de bevolking voor een onliberale bestuursvorm.¹⁹⁴ Dit was met name zichtbaar tijdens corona, toen het sentiment dat een meer autoritaire aanpak in de effectieve, duurzame bestrijding van het virus genoodzaakt en gerechtvaardigd was, aan terrein won.¹⁹⁵ Uiteraard is dit in de eerste instantie een begrijpelijk en democratisch gevolg van een crisis. De aanname dat corona een unieke context vormde en dat dergelijke sentimenten buiten deze crisis geen voet aan de grond houden, houdt echter geen stand. Foa en Mounk stelden in 2017 al dat de sympathie voor onliberale politiek onder elke inkomensgroep in Europa steeg. In Nederland vond slechts één op de drie personen die na 1980 werd geboren dat het van maximaal belang is in een democratie te leven. Onder de groep die vóór de Tweede Wereldoorlog werd geboren, was dat meer dan de helft.¹⁹⁶ Tegelijkertijd zien we echter ook dat interesse in politieke onderwerpen stijgt,¹⁹⁷ verkiezingsopkomsten dalen,¹⁹⁸ en het aantal protesten toeneemt.¹⁹⁹ Hoewel verder onderzoek nodig is, kunnen deze trends suggereren dat de Nederlandse burger steeds minder interesse heeft om via de traditionele wegen van de democratie te engageren.²⁰⁰ In dit geval

190 Frank Bekkers e.a., 'Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse: Optreden, Oorzaken En Gevolgen' (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 27 februari 2023; Tobias den Hartog, 'Na de gebeurtenissen in Brazilië klinkt (opnieuw) de vraag: kan de Tweede Kamer worden bestormd?', *Het Parool*, 10 januari 2023.

191 Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Hoge verwachtingen van overheid in overgangsfase coronacrisis; daling politiek vertrouwen', 30 juni 2021.

192 Hans van Soest en Jan Hoedeman, 'Hoe lang is Mark Rutte nog houdbaar als premier?', *Het Parool*, 13 oktober 2020.

193 European Parliament, 'Eurobarometer: Data Annex'.

194 Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016).

195 Timo Peeters e.a., 'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties' (Verwey-Jonker Instituut, 2020).

196 Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016).

197 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Sociale contacten en maatschappelijke participatie', 31 maart 2022.

198 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Het verschil in opkomst tussen Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen', 3 maart 2022.

199 Gidi Pols, 'Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op', *Trouw*, 27 februari 2021.

200 Ibid.

Een doorzetting van maatschappelijke onvrede kan leiden tot een proces van 'herzuiling'

kan ook West-Europa te maken krijgen met grote groepen die de democratie in haar huidige vorm niet langer beschouwen als de enige legitieme bestuursvorm.²⁰¹

Wanneer bovenstaande trends doorzetten, is het goed denkbaar dat grote groepen burgers de afhankelijkheid die ze sinds de ontzuiling ten opzichte van de overheid opbouwden langzaam ongedaan zullen maken. Daarvoor in de plaats komt iets dat steeds meer de vorm begint te krijgen van een parallelle samenleving, met eigen scholen en eigen waarheden. Het systeem, en daarmee de handhavers die hun legitimiteit en monopolie op geweld hieraan ontlenden, verliezen aan betekenis. Hoewel het horizontaal vertrouwen en de maatschappelijke participatie in zekere zin zou stijgen wanneer de overheid geen zekerheid meer biedt, is het de vraag of deze aspecten zich ook *tussen* verschillende politieke en economische groepen ontwikkelen. Het zekere machtsvacuüm dat in dit perspectief ontstaat, vormt een aantrekkelijk speelveld voor populistische leidersfiguren en kan resulteren in verdergaande polarisatie, waardoor naast het discours ook de inrichting van de maatschappij versplintert. De verkoking van nieuwsconsumptie en feitenpolarisatie, maar ook de verschillen in welvaart, dragen aan deze 'wildgroei' bij. De media zullen trachten de verschillende doelgroepen te bedienen en daardoor ook zelf versplinteren en polariseren waardoor verder wordt bijgedragen aan het onbegrip tussen samenleving en overheid én tussen groepen burgers onderling. Een zekere 'herzuiling' doet de intrede, maar zonder een gedeeld vertrouwen in de fundamenteën van de rechtsstaat die de verzuilde samenleving van een groot deel van de twintigste eeuw bezat. Het is de vraag of de rechtsstaat (inclusief uitvoering) hiertegen bestand is.

Een doorzetting van ondermijning vanuit de politiek kan leiden tot 'democratisch verval'

5.2. Ondermijning van bovenaf: Democratisch verval

In een tweede negatief toekomstscenario komt de ondermijning vooral van bovenaf. In §4.5 werd geconstateerd dat er weinig zicht is op de omvang en impact van desinformatie en complotdenken; en dat sommige politici regelmatig de grenzen opzoeken en bovendien op steun kunnen rekenen wanneer zij een provocerende, haatzaaiende en opruiende houding aannemen. Ook toonde de analyse dat het zelflerend vermogen om de rechtsstaat robuust te houden weliswaar aanwezig is, maar momenteel vooral reactief werkt.

Het toetsen van deze status quo aan bestaande theorieën toont dat deze omstandigheden zorgelijk zijn. Het zijn namelijk aspecten van een voedingsbodem voor *democratisch verval*, waarbij politieke actoren via een geheel legitieme, democratische wijze aan de macht komen om vervolgens doelbewust democratische normen en instituties te ontmantelen. Recente ontwikkelingen in landen als de VS, Servië, Hongarije en Polen laten zien hoe een dergelijk proces zich kan voltrekken.²⁰² Het ligt voor de hand te denken dat dit in Nederland niet zal gebeuren omdat wij de democratie hoog in het vaandel hebben staan en democratisch zelfvertrouwen hoog is. Harvard-professoren Levitsky en Ziblatt stellen in *How Democracies Die* (2018) dat sommige democratieën wel degelijk in staat zijn de dreiging die uitgaat van een democratisch verkozen leider met ondemocratische ambities te neutraliseren. Om autoritarisme te weerstaan, moet sprake zijn van grote vasthoudendheid aan de democratische normen en waarden door zowel de burgermaatschappij als door het politieke systeem waarin

201 Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016).

202 Thomas Carothers en Benjamin Press, 'Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding' (Carnegie, Oktober 2022), 11.

de politiek entrepreneur zich beweegt. Hoewel gering, zagen we in het vorige perspectief al dat in Nederland momenteel een stijgende trend zichtbaar is in sympathie voor meer autoritaire bestuursvormen.²⁰³ De eenvoud en het katalyserend vermogen waarmee door sociale media de nieuwsvoorziening en het publieke debat kan worden beïnvloed, versterkt het risico van deze trend.

Wanneer een democratische rechtsstaat beginnend autoritarisme niet kan neutraliseren, ondervinden alle rechtsstatelijke elementen hier de gevolgen van. Journalistiek en vrije pers worden onderdrukt en tot zelfcensuur gedreven, en de politiek neemt zelf deel aan de verdere verspreiding van functionele desinformatie. De burger wordt in vrijheden beperkt. De werking van het systeem van *checks and balances* wordt gesaboteerd, waardoor het rechterlijk, parlementair en uitvoerend vermogen tot controle afneemt en het fundamenteel rechtsstatelijke concept van machtsverdeling (of op zijn minst machtsverspreiding) verder uit evenwicht wordt gebracht. De rechtsstaat wordt stap voor stap van zijn legitimiteit en betekenis ontdaan. Een tweedeling in de burgermaatschappij groeit en verhardt wanneer aanhangers en tegenstanders van de zittende macht tegenover elkaar komen te staan.

5.3. Sturen op vitaliteit

De hoge relatieve scores die Nederland in de *Rule of Law Index* van het WJP behaalt ondersteunen een gevoel dat het in Nederland wel goed gaat met de democratische rechtsstaat. Tegelijk tonen de scores wel degelijk een risico op erosie van onze rechtsstaat: het merendeel van de WJP-indicatoren laten de laatste jaren een daling zien. Onze analyse van de ontwikkelingen in de drijvende krachten achter de gezondheid van de Nederlandse rechtsstaat en van de daaruit voortvloeiende denkbare negatieve toekomstscenario's benadrukken dit risico. Hoe die dreigende erosie tegen te gaan? We sluiten af met het benoemen van vier aangrijpingspunten om de vitaliteit of toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat te verstevigen – juist om negatieve toekomstscenario's als geschetst in §5.1 en §5.2 te voorkomen.

Versterking van de uitvoering. Allereerst moeten de processen verbeterd worden die nu direct afbreuk doen aan het feitelijk functioneren van de rechtsstaat. Een belangrijk element hiervoor is afdoende capaciteit. Het is merkwaardig te constateren dat capaciteitsgebrek een belangrijke bron is van disfunctioneren. Dit terwijl een tekort aan capaciteit vaak goed voorspelbaar is, ook in tijden van toenemende complexiteit. Er kan dus prima op geanticipeerd worden. Hier is **preventief onderhoud** als aangrijpingspunt gewenst om te voorkomen dat dergelijke tekorten doorwerken op het functioneren van de democratische rechtsstaat en daardoor het vertrouwen aantasten.

Zichtbaarheid, toegankelijkheid en aanspreekbaarheid. Ten tweede, en deels in het verlengde van het vorige punt, moeten de mogelijkheden om op eenvoudige wijze in contact te komen met de uitvoerende instanties van de rechtsstaat worden verbeterd. Het overmatig sturen op efficiëntie kan uiteindelijk zeer ineffectief zijn als hiermee het contact verloren gaat. Zeker als het gaat om het sturen op vertrouwen, is **laagdrempelige en fysieke nabijheid** een belangrijke factor.

²⁰³ Roberto Stefan Foa en Yascha Mounk, 'The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect', *Journal of Democracy* 27, nr. 3 (2016).

Inperking van negatieve effecten sociale media. Als we kijken naar de onderlinge verhoudingen en het samenspel tussen burger, politiek, het rechtsstatelijk systeem en de media, dan is te constateren dat de opkomst van sociale media één van de meest disruptieve, faciliterende elementen is geweest. De negatieve impact op 'vertrouwen' en 'waarheid' en de gevolgen hiervan, is onvoldoende doordacht. Regulering en opvoeding rond het gebruik van sociale media vormen het derde aangrijpingspunt. Enerzijds is het beter **reguleren van algoritmen** als drijvers van mediacontent belangrijk. Deze software is veelal een 'black box': voor de gebruikers zeker, maar vaak weten de ontwikkelaars zelf niet hoe deze technologie exact opereert. Regulering kan negatieve gevolgen van AI-gestuurde, hyper-gepersonaliseerde nieuwsconsumptie minimaliseren.²⁰⁴ Anderzijds is het **vergroten van mediawijsheid** van de Nederlandse burger nodig. Nederlanders maken zich weinig zorgen over nepnieuws. Desinformatie wordt echter op grote schaal wordt verspreid, en de ongetrainde mediagebruiker mist een goed afweersysteem hiertegen. Recent werk van academici toont echter aan dat mediagebruikers 'gevaccineerd' kunnen worden tegen nepnieuws.²⁰⁵ Dit is des te belangrijker gegeven de toenemende professionaliteit van organisaties die zich tegen betaling of onder druk van statelijke actoren bezighouden met beïnvloeding van bijvoorbeeld verkiezingsprocessen, en de toenemende mogelijkheden door opkomende technologieën zoals synthetische *deep fakes*.

Versterking van alertheid. Een vierde en laatste aangrijpingspunt is het versterken van de **monitorfunctie** van 'de staat van de rechtsstaat'. De gezondheid en het huidige functioneren van de rechtsstaat wordt op diverse wijze gemeten. Tegelijkertijd is te constateren dat de huidige metingen tekortschieten. De verkennende toekomstperspectieven in §5.1 en §5.2 laten zien dat versplinterde media, verkokering, en complotdenken in combinatie met ondermijnende politici de rechtsstaat kunnen aantasten. Bestaande onderzoeken en datasets bieden echter weinig inzicht in de verspreiding van desinformatie en complottheorieën, alsmede in het ondermijnend gedrag van politici. Verder onderzoek van deze aspecten is nodig om de monitorfunctie te verbeteren. Een specifiek voorbeeld is het creëren van nieuwe datasets – bijvoorbeeld door nieuwe proxycombinaties²⁰⁶ – om nepnieuwsverspreiding mee meten, maar vooral ook hoeveel mensen door deze berichten worden beïnvloed, of juist niet. Bestaande enquêtering kijkt naar het aantal mensen dat nepnieuws zelf denkt te kunnen herkennen, maar er bestaat geen data over daadwerkelijke mediawijsheid om hier tegenover te zetten.

204 Eoin Higgins, 'Government Regulation of Secretive Social Media Algorithms Is Coming', *IT Brew*, oktober 2022.

205 Cecilie S. Traberg, Jon Roozenbeek, en Sander van der Linden, 'Psychological Inoculation against Misinformation: Current Evidence and Future Directions', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 700, nr. 1 (maart 2022): 136–51.

206 Voor een deel van de geïdentificeerde trendindicatoren was geen directe databron voorhanden. In deze gevallen werd de indicator opgedeeld in een set proxy variabelen waarvoor wel data beschikbaar was. Deze set vormde een alternatief waarmee de indicator zo dicht mogelijk kon worden benaderd. De monitorfunctie kan versterkt worden door representatievere proxysets te formuleren. Zie ook Annex A met de beschrijving van de onderzoeksmethodiek.

Annex A:

Methode

Aan de hand van literatuuronderzoek conceptualiseerde HCSS 'de Nederlandse rechtsstaat' als bestaande uit de vier elementen 'systeem', 'politiek', 'media' en 'burger'. Verder literatuuronderzoek dat deze lens hanteerde, in combinatie met expertmeetings met vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtsspraak, de Algemene Rekenkamer, het Openbaar Ministerie en de wetenschap, leidde tot de identificering van de acht drijvende krachten achter de gezondheid van – en het vertrouwen in – de Nederlandse rechtsstaat. Hoewel de acht drijvende krachten zodoende een indicatie geven van de burgerlijke, journalistieke, politieke, en institutionele staat van de rechtsstaat, is ze geenszins alomvattend. We benadrukken dan ook dat er mogelijke aanvullende factoren en gebeurtenissen zijn die buiten deze studie vallen, maar wel impact hebben.

Geen van deze drijvende krachten was direct meetbaar met bestaande data, waardoor een proces van operationalisatie noodzakelijk was. De eerste stap in dit operationalisatieproces was de opsplitsing van de drijvende krachten in kwantitatieve indicatoren. Voor iedere drijvende kracht werden drie tot twaalf indicatoren geïdentificeerd, wat resulterende in een lijst van totaal 29 indicatoren. Idealiter waren deze indicatoren direct meetbaar aan de hand van bestaande datasets, maar dit was zelden het geval. Hierop werden de indicatoren wederom opgesplitst in meerdere proxy variabelen. Zodoende werden 71 proxies verzameld waarvan een sterk vermoeden bestond dat er voldoende kwantitatieve bronnen bij te vinden waren.

Na de samenstelling van deze initiële proxy-lijst startte de zoektocht naar bronnen. Gehoopt werd op openbare datasets die zich specifiek op Nederland toespitsten en data bevatten die teruggingen tot het begin van de 21e eeuw. De ideale bron bevatte uitkomsten van metingen die minstens eens per jaar plaatsvonden in de periode 2000-2022. Als de collectie verder terugging werd doorgaans alsnog voor 2000 gekozen. In sommige gevallen startte de dataset te recent. De uiterste grens

werd op 2017 gesteld, zodat tot vijf jaar terug data beschikbaar was. Wanneer de metingen niet verder gingen dan 2021 of 2020, werd de relevantie van de bron geëvalueerd – met name in de context van COVID-19. De gevonden bronnen kwamen van veertien verschillende instanties, te weten Centraal Bureau voor de Statistiek (n=9); Nationaal Kiezersonderzoek (n=8); Commissariaat voor de Media (n=5); V-Dem (n=4); Ministerie van Justitie en Veiligheid (n=2); Ministerie van Financiën (n=2); World Press Freedom Index (n=1); PersVeilig (n=1); Nationale Drugsmonitor (n=1); Raad voor de Rechtsspraak (n=1); NOS (n=1); Nederlandse Politie (n=1); European Social Survey (n=1); EuroBarometer (n=1).

Voor sommige proxies waren meerdere relevante bronnen te vinden. In dit geval werd voor de bron met de hoogste relevantie en/of beste datakwaliteit gekozen. Vaker bleek echter dat de gezochte data niet beschikbaar was, ofwel omdat het niet eerder verzameld werd, ofwel omdat het niet op duurzame wijze toegankelijk is voor HCSS. In geen van deze gevallen is ervoor gekozen zelf de nieuwe data te verzamelen, daar de omvang van het huidige project dit niet toestond. In plaats daarvan volgde een herformulering van de proxy-set. In geen van de gevallen had dit effect op de inhoud van de overkoepelende driver-set. In sommige gevallen waren bronnen bij meerdere drivers relevant. In enkele gevallen werden deze bronnen ook daadwerkelijk in beide contexten gebruikt. Dit gebeurde altijd met toelichting, en in combinatie met andere bronnen binnen de betreffende driver, waardoor de authenticiteit van de dataset per driver gewaarborgd bleef. Het resultaat van deze dialoog tussen drivers, indicatoren, proxies en bronnen resulteerde in een lijst van acht drijvende krachten, 22 indicatoren, en 44 proxies. Vervolgens werd de data van iedere bron gevisualiseerd. De verzameling van grafieken en tabellen per drijvende kracht boden vervolgens de basis voor een kernanalyse van de wijze waarop de drijvende krachten achter de gezondheid van – en het vertrouwen in – de rechtsstaat zich in de afgelopen jaren ontwikkelde. Tabel 1 vormt het compacte overzicht van dit proces.

Annex B:

Bronnenlijst voor trendtabel

Onderstaande tabel bevat de bronnen van alle indicatoren uit Tabel 1. Tevens wordt verder ingegaan op de stijging over de gehele periode en de afgelopen twee jaar door de berekende percentages weer te geven. Daar waar geen percentage voorhanden was, zijn wederom symbolen gebruikt. Als een indicator is toegenomen wijst het pijltje omhoog (▲), anders omlaag (▼). Als de indicator stabiel is gebleven staan er twee streepjes (=). Een vraagteken (?) geeft weer dat de indicator geen duidelijk beeld gaf over de betreffende periode. De kleur geeft weer of deze ontwikkeling positief (groen), negatief (rood) of geen van beiden is (zwart).

Tabel 2. Trendtabel met toelichting cijfers en bronnen

Driver	Indicator	Periode	Trend 2 jaar	Trend periode	Bron
Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel	Aantal mensen dat aan vrijwilligerswerk doet	2012-2021	-17%	-23%	CBS
	Dagelijks contact met buren	2012-2021	-17%	-40%	CBS
	Deelname aan verenigingen	2012-2021	-5%	-11%	CBS
	Interesse in politieke onderwerpen	2012-2021	11%	0%	CBS
	Opkomstpercentage Tweede Kamerverkiezingen	2002-2021	-4%	0%	CBS
Versplintering en verharding van het publiek discours	Aantal partijen in de Tweede Kamer	2000-2021	▲	▲	SKON
	Nederlanders die sociale media gebruiken voor nieuwsconsumptie	2017-2022	-5%	-21%	Commissariaat voor de media
	Politieke polarisatie	2000-2021	▲	▲	V-Dem
	Samenhang tussen vertrouwen in media en partijvoorkeur	2008-2021	▲	▲	SKON
	Ideologische polarisatie	2000-2021	▲	▲	SKON
	Affectieve polarisatie	2000-2021	▲	▲	SKON
Druk op de journalistiek	Overheidsuitgaven aan media	2015-2021	8%	3%	Ministerie van Financiën
	Persvrijheid	2002-2022	▼	▼	Reporters without borders
	Meldingen van bedreiging tegen journalisten	2019-2021	125%	=	PersVeilig
	Veiligheid van journalisten	2002-2022	▼	▼	Reporters without borders
	Veiligheidsperceptie journalisten	2017 t.o.v. 2021	?	23%	PersVeilig
	Vertrouwen in media	2012-2022	27%	46%	CBS
	Samenhang vertrouwen in de wetenschap en partijvoorkeur	2008-2021	▲	▲	SKON
	Vertrouwen in wetenschappers	2022 t.o.v. 2021	=	=	Rathenau instituut
	Zorgen over nepnieuws	2018-2022	13%	20%	Commissariaat voor de media
	Aantal nepaccounts verwijderd door Facebook	2018-2022	27%	103%	Statista
	Binnenlandse verspreiding van desinformatie door Nederlandse politieke partijen	2000-2021	=	-88%	V-Dem

Driver	Indicator	Periode	Trend 2 jaar	Trend periode	Bron
Ondermijning van binnenuit	Haatzaaiing door politieke partijen	2000-2021	=	-64%	V-Dem
	Politieke polarisatie	2000-2021	53%	-37%	V-Dem
	Stemaandeel populistische partijen	2006-2022	=	▲	Tweede Kamer
Effectiviteit van de rechtspraak	Aantal rechters en raadsheren	2017-2021	4%	4%	De Rechtspraak
	Productie van de rechtspraak	2019-2021	-7%	-9%	De Rechtspraak
	Kostenproductiviteit van rechters	2017-2021	-17%	-23%	De Rechtspraak
	Arbeidsproductiviteit van rechters	2017-2021	-17%	-26%	De Rechtspraak
Ondermijning van buitenaf	Slachtofferschap van traditionele criminaliteit	2012-2021	▼	▼	CBS
	Veiligheidsperceptie van burgers	2005-2021	=	-34%	CBS
	Slachtofferschap cybercriminaliteit	2012-2021	34%	22%	CBS
	Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde drugscriminaliteit	2015-2021	22%	119%	Nationale Drug Monitor
	Inbeslagname van cocaïne door de Douane	2016-2020	131%	214%	Nationale Drug Monitor
	Aantal geregistreerde misdrijven op het gebied van witwassen	2010-2021	60%	60%	Openbaar Ministerie
Vertrouwen in de rechtsstaat	Vertrouwen in andere mensen	2012-2021	7%	14%	CBS
	Vertrouwen in ambtenaren	2012-2021	=	4%	CBS
	Vertrouwen in pers	2012-2021	27%	49%	CBS
	Vertrouwen in politie	2012-2021	5%	17%	CBS
	Vertrouwen in rechters	2012-2021	8%	15%	CBS
	Vertrouwen in tweede kamer	2012-2021	=	4%	CBS
	Geweldsincidenten tegen politieambtenaren	2017-2021	22%	35%	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Bedreiging politici	2015-2022	50%	194%	Politie
	Tevredenheid met functioneren democratie	2007-2022	=	▼	Eurobarometer
	Contact met politie in de eigen gemeente	2013-2021	-11%	-37%	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Prevalentie van anti-systeem bewegingen	2000-2021	▲	▲	V-Dem
	Perceptie publieke corruptie	2000-2021	▼	=	Ministerie van Justitie en Veiligheid



The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl

Website: www.hcss.nl