

# Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen?

Kim Putters & Lonneke van Noije<sup>1</sup>

Dit is de tekst van de derde Witteveenlezing, door Kim Putters uitgesproken op 7 december 2017 aan Tilburg University. De Willem Witteveenlezing is gewijd aan prof. Willem Witteveen van Tilburg Law School die omkwam bij de aanslag op de MH17. Tilburg University wil zijn gedachtegoed, dat gevormd is door een humanistische en academische traditie en een scherp gevoel voor rechtvaardigheid, blijvend herinneren en toegankelijk maken door jaarlijks de Willem Witteveenlezing te organiseren. In deze derde lezing wordt het sociaal contract, dat danig onder druk staat, onder de loep genomen. Twee urgente maatschappelijke scheidslijnen, de scheidslijn naar opleidingsniveau en arbeidsmarktposities en de scheidslijn naar etniciteit, hebben gevolgen voor de democratische rechtsstaat.

## 1. Werkt het sociaal contract onder onze democratische rechtsstaat nog wel?

Een verzameling individuen maakt nog geen samenleving. Een samenleving heeft een 'sociaal contract' nodig. Filosofen als Rousseau en Rawls bedoelden daarmee al dat er machtsdeling en evenwicht tussen machten bestaat. Waar burgers macht en vrijheid afstonden aan een vorst of overheid, kregen zij, in ruil voor hun steun, sociale en fysieke bescherming. Ik bedoel met een sociaal contract ook niet letterlijk een contract met een polis, handtekening en kleine lettertjes, maar overdrachtelijk, als een overeengekomen manier van samenleven tussen rijk en arm, hoog en laag opgeleid, jong en oud, tussen verschillende etnische achtergronden, het sterke en kwetsbare deel van de samenleving. Verankerd in onze democratische rechtsstaat, met afspraken over rechten en plichten van burgers en overheid, via rechtvaardige procedures in politiek en rechtspraak die alle belangen, ook van minderheden, respecteren en meewegen.

Willem Witteveen bekommerde zich zijn hele werkende leven om het evenwicht tussen de machten in dit systeem, maar ook om het meebewegen met wat er in de samenleving speelt. Zoals in een artikel met Maurice Adams uit 2014 door hem werd gesteld: 'De rechtsstaat vertoont een veelzijdig beeld met een ondergrens van een fatsoenlijke overheid en een ambitieus ideaalbeeld van een vrije samenleving van burgers. (...) Responsiviteit van wege de overheid impliceert dat de publieke mening ernstig wordt genomen, maar niet dat diezelfde overheid zich

vanzelfsprekend associeert met opportunistische overname van standpunten die in de samenleving leven, of met het capituleren als gevolg van maatschappelijke druk. Dat betekent ook dat de burger moet aanvaarden dat er beslissingen genomen worden die tegen zijn directe belangen ingaan.' Dit lukt dus alleen als er een vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid bestaat, en we blijven kijken naar de feiten over wat wel en niet rechtvaardig uitpakt.

Werkt dat sociaal contract nog voor iedereen en genieten de instituties van de democratische rechtstaat daarbij nog voldoende vertrouwen? Die vragen wil ik in deze derde Witteveenlezing vanuit het perspectief van burgers behandelen, oftewel het perspectief dat het Sociaal en Cultureel Planbureau eigen is, maar dat ik ook vaak met Willem mocht verkennen en bespreken. De titel van mijn lezing *Hoeveel ongelijkheid kan de democratische rechtsstaat verdragen?* is enigszins retorisch bedoeld, want zijn conclusie was steeds dat de rechtsstaat maar beperkt en tijdelijk ongelijkheid aan kan. Laat me dat uiteenzetten.

## 2. Splijtzwammen: scherpere scheidslijnen en aanzwellend pessimisme

Op 12 december 2017 is het nieuwe SCP-rapport *De Sociale Staat van Nederland, de spiegel van de Nederlandse samenleving* verschenen. Het SCP blikt daarin terug op 25 jaar sociale staat, wat een verhaal is van vooruitgang voor velen: een hoger opleidingsniveau, grotere arbeidsparticipatie, betere woningen en een stijgende levensverwachting. Toch zijn velen somber, in de middengroepen en onder

laagopgeleiden. Hoogopgeleiden zijn aanmerkelijk optimistischer over de toekomst. 'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht', is echter (nog steeds) een breed verankerd gevoel. In de kwartaalberichten Burgerperspectieven (COB), waarin het SCP het vertrouwen van Nederlanders in onze instituties en in de toekomst onderzoekt, komt ook al tien jaar eenzelfde beeld naar voren. Vooral vraagstukken van culturele identiteit, immigratie en onzekerheid over zorg en werk worden als collectieve problemen ervaren. We hebben het gevoel dat het slechter zal worden. Hoe komt dat?

Er is allereerst veel te verliezen als je veel van alles hebt. Veel migranten zijn positiever over de toekomst van hun kinderen, omdat zij nog wel het gevoel hebben dat die het beter zullen krijgen dan zij het zelf ooit hadden. Voor veel autochtone Nederlanders geldt dat niet meer. Er is een hogere gemiddelde kwaliteit van leven, maar de verschillen tussen groepen nemen toe. Ondanks een lichte daling van het aantal mensen dat zegt zich wel eens onveilig te voelen, voeden de dreigingen van buiten – door onder meer immigratie en radicalisering – het maatschappelijk pessimisme over een gedeelde toekomst.

Historisch gezien is in situaties van toenemende polarisatie de positie van de middenklasse altijd bepalend geweest voor het mitigeren ervan. Dus, mensen met een lagere opleiding die zich kunnen optrekken naar middenberoepen, of mensen in de bovenlaag die bij tegenslag bij het midden kunnen aanhaken. Nederland heeft altijd een sterke werkende middenklasse gekend die de verbinding vormde tussen de bovenlaag en een groep kwetsbare achterblijvers. Die groep zorgt voor anderen, bijvoorbeeld in mantelzorg of in de buurt. Het sociale contract onder onze democratische rechtsstaat berust voor een belangrijk deel op deze brede middenklasse die voor zichzelf en voor het collectief opkomt. Maar die staat onder druk.

Laat ik het sociale en culturele landschap van Nederland voor u schetsen, aan de hand van de hulpbronnen waarover mensen in meer of minder mate beschikken en die hun maatschappelijke positie en vertrouwen in instituties bepalen, en daarmee ook de positie van de midden-groepen aangeven. De sociologie noemt hun hulpbronnen 'kapitalen'. Dat is ten eerste het persoonskapitaal, de mentale en fysieke gezondheid, maar ook schoonheid en communicatief vermogen. Ten tweede is er het economisch kapitaal, dat wil zeggen het inkomen en vermogen dat mensen bezitten, vaak gekoppeld aan opleiding en beroep. Ten derde is er het cultureel kapitaal. Dus: of mensen de taal spreken, digitale vaardigheden hebben, in- of uitgesloten en gediscrimineerd worden. Hoor je erbij of niet? Ten slotte is er sociaal kapitaal, zoals de netwerken die iemand heeft om op terug te vallen, bijvoorbeeld bij mantelzorg, of de kruiwagens die iemand verder helpen.

Als we dit bij elkaar optellen dan zien we een bovenlaag van ongeveer 15% van de bevolking met veel inkomen, netwerken, opleiding, taalvaardigheid en gezondheid. Degenen die zich hierin bevinden, vooral ondernemers en hoogopgeleiden, zijn gelukkig en redden zich goed. Als de gezondheid het af laat weten vinden ze ook hun weg in de systemen of hebben ze de middelen daar iets aan te laten doen. Het andere uiterste – ook zo'n 15% van de bevolking – omvat de achterblijvers die een stapeling van problemen kennen rond werkloosheid,

## Er is veel te verliezen als je veel hebt

inkomen, gezondheidsproblemen en sociaal isolement. Hieronder vallen relatief veel bijstandsmoeders, eenoudergezinnen en eerste generatie arbeidsmigranten.

De groepen er tussen variëren in hun bezit van hulpbronnen en vormen een bredere middenklasse. De jonge kansrijken – 13% – hebben veel perspectief via opleiding en werk, maar moeten nog inkomen en netwerken opbouwen. Ze kijken positief naar de wereld en hun eigen kansen, maar er zijn spanningen met ouderen over bijvoorbeeld het beschikbare pensioen als zij stoppen met werken. De werkende middengroep – 27% van de bevolking – is nog meer onzeker, moet vele ballen in de lucht houden en weet niet of dat vol te houden is. Denk aan de hypotheekschuld aflossen, kinderopvang regelen en betalen, mantelzorg aan ouders verlenen en de sociale netwerken onderhouden. De comfortabel gepensioneerden – 17% – worden langzaam aan gebrekiger en eenzamer, ondanks een goede financiële positie. Zij zijn steeds afhankelijker van publieke voorzieningen, maar twijfelen of die er voor hen nog zullen zijn in de toekomst. Ze ervaren verlies van opgebouwde rechten.

Tot slot zijn er de onzekere werkenden, 14% van de bevolking, die een deel van het jaar werk hebben en een deel niet. Ze verloren sinds de crisis vaak hun banen, schieten onder een bestaansminimum en hebben het gevoel dat de politiek, de overheid en bedrijven er niet voor hen zijn. Het zijn bijvoorbeeld zzp-ers die tegen wil en dank uit loondienst gingen en moeite hebben het hoofd boven water te houden. Samen met de groep achterblijvers vormen zij de bijna 30% van de bevolking die pessimistisch is over de toekomst en minder snel gaat stemmen bij verkiezingen.

De nadelen van een steeds opener samenleving, zoals bijvoorbeeld baanverlies maar ook terroristische dreiging; van flexibilisering, snelle technologie en het moeten combineren van werken, leren en zorgen, slaan vooral bij achterblijvers, onzekere werkenden en de middenklasse neer. De huidige minister van Justitie en Veiligheid, Ferdinand Grapperhaus, stelde in zijn boek *Rafels aan de Rechtsstaat* (Prometheus, 2017): 'De overheid moet de samenleving zó sturen dat ieder het zijne krijgt, gelijkwaardigheid waarborgen'. Is die gelijkwaardigheid er? Die vraag brengt me bij het typeren van twee urgente maatschappelijke scheidslijnen, met gevolgen voor de democratische rechtsstaat.

De sterkste scheidslijn is die naar opleidingsniveau en arbeidsmarktposities. De ongelijkheid begint al vroeg. Heb je hoogopgeleide ouders dan is de kans groot dat je zelf ook een hogere opleiding gaat volgen. De kinderen van hoger opgeleiden scoren beter in citotoetsen, maar

### Auteur

1. Prof. dr. K. Putters is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijzonder hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat bij Erasmus School of Health Policy & Management van de Erasmus Universiteit

Rotterdam. De lezing is tot stand gekomen in samenwerking met dr. L.L.J. van Noije, wetenschappelijk onderzoeker bij het SCP. Voor meer informatie over de in dit essay genoemde rapporten kunt u terecht bij het SCP via [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

leerkrachten schatten de vaardigheden van kinderen van lager opgeleiden ook vaker te laag in. Daarnaast zien we dat kinderen van de lagere inkomens minder snel doorstuderen als er schulden gemaakt moeten worden.

Deze kansongelijkheid werkt stevig door op de arbeidsmarkt en bij inkomensverschillen. Laagopgeleiden zijn ongeveer drie keer zo vaak werkloos als hoger opgeleiden. Ze zitten circa drie keer zo vaak in flex- of tijdelijk werk en vaker tegen wil en dank in een zzp-constructie. Ook om- en bijscholingsfondsen komen vaker bij hoogopgeleiden terecht, terwijl het werk van middelbaar en laagopgeleiden door technologie en robots drastisch wijzigt. Hun behoefte aan bij- en omscholing is echter meer gericht op het leren op de werkvloer dan in de collegebanken. Dat scholingsaanbod is er niet altijd.

De polarisatie rond opleiding en werk heeft ook effect op de levensverwachting. Lager opgeleiden leven zeven jaar korter dan hoger opgeleiden. Het verschil in de jaren dat er in goede gezondheid wordt geleefd is zelfs achttien jaar. Gemiddeld heeft iedereen in Nederland een hoge kwaliteit van leven, maar de verschillen zijn dus fors, wat in de groeiende groep ouderen tot grote verschillen in

## In het regeerakkoord benadrukt Rutte III weliswaar het belang van het versterken van de positie van middengroepen, maar het besef dat dit ook voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat cruciaal is, lijkt ver weg

ongezondheid en sociaal isolement leidt.

Deze scheidslijn leidt, alle gevolgen bij elkaar opgeteld, tot grotere verschillen in vertrouwen in de politieke en bestuurlijke instituties en in het gevoel grip te hebben op de toekomst. Laagopgeleiden hebben minder vertrouwen in de politiek, zijn pessimistischer over de toekomst en negatiever over het EU-lidmaatschap en de globalisering. Middengroepen zitten ertussenin en twijfelen over welk profijt zij van voorzieningen hebben, ondanks hun solidariteit met zwakkeren. Ook hun rechtsgevoel staat onder druk, want zij 'als hardwerkenden krijgen verkeersboetes, terwijl naar hun gevoel frauderende elite en criminelen blijven vrij rondlopen'.

De tweede, en meer emotionele en explosieve scheidslijn, is die rond etniciteit. Het gevoel er niet bij te horen is onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders sterker geworden en er vindt afzondering plaats. Van beide kanten. Er is geen gemeenschappelijk referentiekader en weinig onderling begrip. Er is steeds minder menging van sociale netwerken, er worden minder gemengde huwelijken gesloten, Nederlanders van Turkse en Marokkaanse afkomst worden

op straat anders bejegend dan autochtone Nederlanders en er vindt arbeidsmarktdiscriminatie plaats. Met eenzelfde cv als Turkse en Marokkaanse jongeren vinden autochtone jongeren tot drie keer vaker een baan. Het helpt bijvoorbeeld niet dat 63% van de Marokkaanse jongens in aanraking komt met politie en justitie, of dat ze niet altijd op tijd bij sollicitatiegesprekken komen. We signaleren echter ook openlijk discriminatoir gedrag, waardoor moslimjongeren zich steeds vaker afvragen: 'Mogen we hier wel zijn?', en het antwoord van de omgeving is: 'Willen jullie hier wel zijn?' De verwijdering wordt groter, net als spanningen op straat, school en werk. Alhoewel er een middenklasse lijkt te ontstaan van migranten in hogere arbeidsposities, zijn ze weinig zichtbaar, zijn er weinig rolmodellen voor deze jongeren en ervaren ze achterstelling. Hun vertrouwen in de instituties is laag.

De sociale en culturele schets van Nederland leert ons dus dat het met velen goed gaat, maar dat de gescheiden werelden naar opleidingsniveau en etniciteit groter worden. Het maatschappijpessimisme groeit, ondanks onze hoge kwaliteit van leven. Als de ervaren ongelijkheid groot wordt en als polarisatie doorzet naar verzet, dan komt het vertrouwen in de instituties steeds meer onder druk te staan. Als dan de middenklasse wel banen verliest, maar zelf steeds minder kan rekenen op de verzorgingsstaat en steeds minder inspraak en invloed ervaart, dan kan dat grote gevolgen hebben voor de democratische rechtsstaat. Pijlers daarvan zijn ook het vertrouwen in de rechtspraak en de betrouwbaarheid van de overheid, bijvoorbeeld bij de uitvoering van beleid. In het regeerakkoord benadrukt Rutte III weliswaar het belang van het versterken van de positie van middengroepen, maar het besef dat dit ook voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat cruciaal is, lijkt ver weg. Ik ga daar nu op in.

### 3. De dreigende ontkoppeling van democratie en rechtsstaat

Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar, leerde Ernst Hirsch Ballin velen, op de universiteit, maar ook als minister. Borging van de rechten van minderheden is de essentie van de democratische rechtsstaat. Iedereen kan op een bepaald moment of op een bepaalde manier tot een minderheid behoren, en iedereen kan op een later moment weer bij een meerderheid blijken te horen. De waarheid ligt niet bij de meerderheid, maar bij de algehele acceptatie van de best mogelijke oplossing voor zoveel mogelijk mensen.

Die praktijk van de democratische rechtsstaat berust echter wel mede op de brede middenklasse van mensen die niet heel rijk of heel arm zijn, maar wel zelfbewust in staat om voor hun vrijheid en die van het collectief op te komen. Witteveen en Adams noemen het mensen die een vorm van actief burgerschap beoefenen, vaak op lokaal niveau, en daarmee bijdragen aan een algemeen belang. Erosie van die middenklasse, of een gebrek aan erkenning van die rol, kan een bedreiging voor democratie en rechtsstaat betekenen.

Het vertrouwen in de democratie is in Nederland wel groot, ongeveer 95% van de bevolking heeft vertrouwen in de democratie, maar het vertrouwen in de rol van politici en politieke partijen daalt al jaren. Nederlanders zijn geen uitgesproken fans van representatieve of directe democratie, maar willen dat hun belang gewogen wordt. Weinigen

## Het probleem is dan dat de democratische rechtsstaat in hun ogen te democratisch en te rechtsstatelijk is, waardoor het maatschappelijk contract met hen juist wordt verbroken

zijn tevreden over de wijze waarop we nu referenda houden, met onduidelijke spelregels en informatie, en mismatch van verwachtingen. Echter, meteen weer afschaffen roept argwaan op over politici die slechts reageren als er iets niet gaat zoals zij wensen. Democratie vraagt altijd wederkerigheid, ook in de communicatie tussen overheid en burgers.

Als die wederkerigheid er niet is, dreigen zowel de 'traditionele' kansarmen, maar ook de werkende lagere middenklasse, het contact met de instituties van onze democratische rechtsstaat als eerste te verliezen. Deze groepen ervaren dat ze in het huidige sociale contract, waarbij iedereen een stukje van zijn vrijheid inlevert ten behoeve van meeropbrengst voor iedereen, aan het kortste eind trekken. Ook in de SCP-studie *Profijt van de overheid* zien we dat de middengroepen steeds vaker naast regelingen en voorzieningen grijpen, waar ze wel flink aan bijdragen. In de onzekerheid en teleurstelling die dat oplevert schuilt een groot gevaar. Het vertaalt zich in grillig electoraal gedrag, maar ook in maatschappelijk onbehagen: 'de politiek toch doet wat ze wil' en 'ze zitten er alleen voor hun eigenbelang'. Het vertrouwen in de politieke en economische instituties staat onder druk als mensen er nog maar beperkt hun weg in weten te vinden. Hoogopgeleiden en ondernemers steunen de EU en de representatieve democratie nog het meest. Laagopgeleiden zijn tegenwoordig voor meer referenda, omdat ze zich niet voldoende gehoord voelen. In de jaren zestig en zeventig was juist progressief en hoogopgeleid Nederland nog voor referenda en directe democratie. De middengroepen zitten er nog tussenin, maar worden meer pessimistisch.

De democratische rechtsstaat moet mensen juist zekerheid geven dat ieders belang meeweegt, dat je inspraak hebt, dat je in beroep kunt gaan. Ook als je laag of middelbaar opgeleid of kwetsbaar bent en niet vooraan staat om je mening uit te schreeuwen. De borging van het recht van minderheden, en dus niet het streven naar de helft plus één alleen, betekent dat er ruimte moet zijn om meningen te ventileren, maar ook dat er checks en balances moeten bestaan, die ervoor zorgen dat alle belangen en opvattingen meegewogen worden. Als groepen zich niet gehoord voelen, zich onverschillig gaan voelen en zichzelf vervolgens erbuiten plaatsen, ontstaat er een gevaarlijke situatie die deze checks en balances bedreigt.

Nu is het ten aanzien van de bedreigde midden-groep, de onzekere werkenden en de groep achterblijvers nog een factor complexer. Dat is geen minderheid, maar bij elkaar bijna 55%. Des te urgenter, want het lijkt erop

dat deze groep zich vaak bedreigd voelt door de rechten die in onze democratische rechtsstaat aan (etnische of uitkeringsgerechtigde of criminele) minderheden worden toegekend. Zij hebben de indruk dat de rechten van die groepen beter worden geborgd dan die van henzelf. Het probleem is dan dat de democratische rechtsstaat in hun ogen te democratisch en te rechtsstatelijk is, waardoor het maatschappelijk contract met hen juist wordt verbroken. Daardoor voelen zij zich mogelijk geroepen ook hun kant van de deal te verbreken en niet meer mee te doen of zich te verzetten, bijvoorbeeld door belasting te ontduiken.

Als politici dan woorden als 'verzet tegen de instituties' gaan gebruiken, is die stap snel gezet. Trump plaatste zich tegenover een *rigged system* dat zich tegen de middenklasse en de achterblijvers richt. GeenPeil stelde in de Tweede Kamer te zullen doen wat de meerderheid hun bijpeilingen vraagt. De helft plus één als de 'wil van het volk' of van de 'gewone man'. Wilders spant een proces aan tegen premier Rutte (discriminatie van de 'gewone' Nederlander). Conflict ligt om de hoek. Zolang het betekent dat van democratische rechten gebruik wordt gemaakt kan schuring zelfs gewenst zijn. Als vrijheid echter wordt gebruikt tegen de vrijheid van anderen is er sprake van uitholling van de democratische rechtsstaat.

De maatschappelijke scheidslijnen werken – kortom – door in de herkenbaarheid en verwachtingen van de democratische rechtsstaat voor verschillende groepen. Als het eigen belang en de meerderheidsregel gaan domineren, zonder rekening te houden met de belangen van minderheden, dan raakt het klassieke 'sociaal contract' onder onze democratische rechtsstaat uitgewerkt. Het trekt democratie en rechtsstaat uit elkaar.

### 4. Vertrouwen in de rechtspraak steeds minder vanzelfsprekend

Hoogopgeleiden en jongeren hebben het meeste vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak en zijn er het meest tevreden over. Lager opgeleiden en ouderen veel minder. We zien hier dezelfde scheidslijnen terug die we al een tijd lang ervaren in kansen op de arbeidsmarkt, in de zorg of in stemgedrag bij verkiezingen. Als dan de toegang tot het recht voor de brede middengroep lastiger wordt, bijvoorbeeld door hoge kosten of ingewikkelde procedures, kan ook dat ondermijnend zijn voor de rechtsstaat.

Vergeleken met andere instituties, zoals de politie en de media, spreken burgers nog wel het meeste vertrouwen uit in de politie en de rechtspraak. Het is de afgelopen jaren zelfs iets gestegen, net als de tevredenheid over de politie. Van Noije laat zien dat veel mensen achter de fundamentele uitgangspunten van ons rechtssysteem staan, maar veel minder achter het optreden en de oordelen van diegenen die er leiding aan geven. Dat basisvertrouwen in de rechtspraak noemen we *confidentie* (confidence). De beperktere *fiducie* in het gedrag en de beslissingen van de gezagsdragers, zoals rechters, noemen we een gebrek aan vertrouwen (trust).

Veel mensen hebben bijvoorbeeld kritiek op de strafmaat die rechters hanteren. Een meerderheid van ongeveer 70% is van mening dat de rechter te lichte straffen oplegt. Dit percentage is weliswaar afgenomen, zo blijkt uit het meerjarige SCP-onderzoek naar culturele veranderingen in Nederland, maar niet voor iedereen weegt het



## We moeten kritisch staan tegenover hogere griffierechten of bezuinigingen op de rechtsbijstand en geschillencommissies. De rechtsstaat als ondergrens komt dan in gevaar, waarmee ‘contractbreuk’ dreigt ten aanzien van het sociaal contract

even zwaar. Voor de een weegt de strafmaat erg zwaar. Dit gaat over de als effectief ervaren uitkomst van de rechtspraak. Voor de andere is een rechtvaardige behandeling belangrijker, dus bijvoorbeeld of er op tijd en met voldoende informatie en inspraakmogelijkheden gewerkt is. Voor hen weegt het eerlijke proces zwaarder.

Deze verschillende waarderungen van ons rechtssysteem zijn te verklaren. Als je je niet bedreigd voelt door andere groepen, is het gemakkelijker om de fundamentele waarden van het systeem, zoals rechtvaardigheid, de voorkeur te geven boven de uitkomst van een procedure, zoals de hoogte van een straf. Dit zal vaker het geval zijn onder hoogopgeleiden dan onder lager en middelbaar opgeleiden, die zich vaker bedreigd voelen (en zijn) in hun bestaanszekerheid, ook direct op straat. Hoogopgeleiden kunnen zich een dergelijke meer afstandelijke houding als het ware veel meer permitteren.

Midden- en laagopgeleiden zijn vaker van mening dat er te licht bestraft wordt, terwijl ze ook vinden dat een hoogopgeleide elite met een lage financiële moraal, maar ook de criminele onderkant, overal maar mee weg lijken te komen. Voor hen voelt dat als een bevestiging van het feit dat hun problemen niet voldoende serieus genomen worden. Ze voelen zich minder gehoord en vertegenwoordigd. Wanneer het overigens henzelf betreft, bijvoorbeeld als ze een boete voor te hard rijden krijgen, wordt het gevoel van onrecht vooral verder versterkt. ‘Ik als hardwerkende Nederlander krijg een boete en de inbreker loopt vrij rond...’

Laat het nu de grote middengroep zijn waarop de praktijk van onze democratische rechtsstaat voor een belangrijk deel berust, zoals ik zojuist al schetste. Als zij er geen vertrouwen meer in hebben, omdat ze vinden dat rechters structureel te laag straffen, maar ook doordat hun toegang tot het recht wordt beperkt door te hoge kosten voor rechtsbijstand, dan bedreigt dat dus de werking van ons rechtssysteem.

Willem Witteveen stelde: ‘Als mensen die het niet breed hebben niet naar de rechter of een andere toegankelijke instantie kunnen gaan, wordt de tweedeling van onze samenleving ook nog eens juridisch gesanctioneerd. Wie niet naar een onafhankelijke en onpartijdige rechter kan is dan de facto een tweederangsburger. Hij is iemand die er niet bij hoort en ook iemand die we niet kunnen verwijten dat hij geen al te groot vertrouwen heeft in de overheid.’

Een beetje koopkrachtverbetering voor de ‘gewone man en vrouw’ is wellicht mooi, maar daarmee is hun vertrouwen in de democratische rechtsstaat, en in het bijzonder de rechtspraak, zeker niet afgekocht. We moeten daarom kritisch staan tegenover hogere griffierechten of bezuinigingen op de rechtsbijstand en geschillencommissies. De rechtsstaat als ondergrens komt dan in gevaar, waarmee ‘contractbreuk’ dreigt ten aanzien van het sociaal contract.

### 5. De overheid ontbeert visie op de eigen rol

Dat brengt me, tot slot, nog bij de rol van de overheid en de beleidsuitvoering. Het zijn veelal opnieuw de groepen aan de onderkant en in het midden die namelijk ook als eerste de onuitvoerbaarheid van beleid ervaren, zoals rond de PGB's, aangepast vervoer, achterstandswijken of onveiligheid. Het gaat deels ook om de mensen die de weg naar bezwaar en beroep lastig weten te vinden, of voor wie er te hoge drempels in de toegang kunnen ontstaan. Het zijn de mensen voor wie de rechtsstaat moet opkomen.

Onbegrip over slechte uitvoering van beleid schaadt het rechtsgevoel van mensen. Vooral als de overheid alsmaar benadrukt wat mensen zelf in eigen verantwoordelijkheid moeten regelen en onduidelijker wordt waar de overheid zelf nog voor staat. In plaats van het afwachten van parlementaire enquêtes die dat achteraf steeds bevestigen, zouden we beter ex ante moeten evalueren of en hoe beleid het beste zou kunnen werken. Ik verwacht niet dat na zeven maanden onderhandelen die tijd nog genomen wordt, maar burgers hebben niets aan falend beleid en gebrekkige uitvoering. Het begint echter al met gebrekkige – en vaak uitbestede – vakinhoudelijke kennis op departementen, zoals de Raad van State ook al jaren constateert in de jaarverslagen.

Bij de wetgevingsprocedures moet veel meer gebruik gemaakt worden van snelle informatie-uitwisseling, nieuwe technologie en de ervaringen van burgers. Als je dat niet doet wordt de afstand tussen beleid en uitvoering steeds groter. De Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer leggen hier ook terecht steeds de vinger op. Denk aan de Nationale Politie of zorgwetgeving. Er is een kritische, deskundige ambtenarij nodig. Neutraal en niet vooringegenomen, maar loyaal aan de politiek. Niet kritiekloos volgend, maar als deskundig tegenwicht. Daarvoor is nodig dat je bruikbare en gevalideerde kennis over maatschappelijke kwesties in huis hebt en houdt, maar ook dat je in staat en bereid bent om steeds wisselende perspectieven op tafel te leggen, ook als die politiek gezien even niet uitkomen. Uiteindelijk volgt de ambtenarij de normatieve politieke aansturing, maar wel pas nadat alternatieven uit wetenschap en samenleving de revue zijn gepasseerd.

Politieke risicomijding en het beantwoorden van Kamervragen lijken echter een dagtaak van departementen geworden. De partijpolitieke schil van assistenten en woordvoerders rond bewindspersonen is gegroeid en draagt het risico met zich dat te vroeg in de beleidsvorming de politieke afwegingen al gaan sturen welke inzichten er op tafel kunnen komen. Zo zie je elementen van het Amerikaanse ‘spoils system’ de Weberiaanse bureaucratie binnendringen, waarbij het uitvoeren van een politiek programma als militaire operatie belangrijker lijkt dan het wagen van kritisch tegengeluid. Dit kan nooit een

remplaçant zijn of worden voor de Weberiaanse bureaucratie die hoort bij ons politieke systeem. Het heeft meer weg van overleven op korte termijn, in plaats van een zelfbewuste overheidsrol.

## 6. Naar een vernieuwd sociaal contract onder onze democratische rechtsstaat

Intussen rijst dus de vraag: als mensen onze democratische en rechtsstatelijke instituties niet of steeds minder legitiem vinden, zijn ze dan nog wel legitiem? Volgens het consent-criterium niet: de staat krijgt bevoegdheden op basis van instemming van de bevolking. We gebruiken legitimiteit hierbij als sociologisch begrip, namelijk een empirische neutrale invulling: berustend op aanvaarding/vertrouwen, in tegenstelling tot de juridische normatieve invulling: daadwerkelijk rechtvaardig en rechtmatig optreden. Willem hield ons hierover in de Eerste Kamer een prachtig gedicht voor:

### In afwachting van de barbaren<sup>2</sup>

Waar wachten wij op, bijeengekomen op de agora?  
Op de barbaren die vandaag komen.

Waarom wordt in de Senaat niets gedaan?  
Zitten de senatoren daar zonder wetten te maken?  
Omdat de barbaren vandaag zullen komen.  
Waarom zouden de senatoren dan nog wetgeven?  
Dat zullen de barbaren doen wanneer ze zijn gekomen.

Waarom is onze keizer zo vroeg opgestaan  
en zit hij bij de grootste poort van de stad  
op zijn troon, plechtig, de kroon op 't hoofd?  
Omdat de barbaren vandaag zullen komen.  
De keizer wacht om hun aanvoerder te ontvangen.  
Houdt zelfs een oorkonde klaar  
die hij hem geven wil. Daarop schreef hij  
veel titels, erenamen voor hem neer.

Waarom verschenen onze twee consuls vandaag  
en de praetoren in hun rode, geborduurde toga's;  
waarom dragen ze armbanden met al die amethisten  
en ringen met prachtige, vonkende smaragden;  
waarom torsen ze vandaag kostbare staven  
met zilver en goud fraai geciseleerd?  
Omdat de barbaren vandaag zullen komen  
en zulke dingen verblinden de barbaren.

Waarom komen niet als altijd de waardige retoren  
om redevoeringen te houden, het hunne te zeggen?  
Omdat de barbaren vandaag zullen komen,  
hen mishaagt woordomhaal, welsprekendheid.

Waarom begint er nu opeens die onrust  
en die verwarring (Wat werden de gezichten ernstig).  
Waarom lopen snel straten en pleinen leeg,  
en keert ieder naar huis, verzonken in gedachten?  
Omdat de nacht viel en de barbaren niet kwamen.  
Enkele lieden, net binnen uit de grensstreek,  
Zeiden dat er geen barbaren meer zijn.  
Wat moet er nu van ons worden, zonder barbaren.  
Die mensen waren tenminste een oplossing.

Hij schreef hierover: 'De barbaren zijn nu opeens de boze burgers die schoon genoeg hebben van hun falende bestuurders. Zijn de burgers inderdaad barbaren, mensen die de politieke taal niet spreken en zich niet voegen naar de bestuurlijke mores? Als de burgers zich werkelijk met politiek en bestuur gaan bezighouden is dit echter hun democratische recht en zit er niets anders op dan plaats te maken.'

Het is echter de dure plicht van de wetgever om evenwicht tussen de machten te borgen. Dat is veranderlijk, maar mag niet verworden tot een gebrek aan evenwicht door blind achter 'de helft plus één' aan te lopen, of door te grote maatschappelijke druk. De maatschappelijke trends die ik schetste bedreigen wel dat evenwicht als de middenklasse haar vertrouwen in de democratische rechtsstaat verliest.

Er is dus een wetgever nodig die in directe wisselwerking met burgers staat, maar niet om gelegenhedswetten of wetten als gevolg van coalitiepolitieke doeleinden, die kortetermijnkoersen dienen. 'Als het recht wegwerpt wordt, inwisselbaar, betekenisloos, verliest de samenleving zelf aan betekenis'. Dit vraagt veel explicieter aandacht voor de rechten van mensen in de huidige tijd. Ik schetste u dat het over heel wat meer gaat dan zomaar de boze burger tot normale Nederlander te benoemen. Waar het in eerdere periodes over de klassieke en sociale grondrechten ging, moeten de komende tijd ook de informatierechten in onze informatiesamenleving meer aandacht krijgen. Voor de vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers gaat dat zowel over het recht op bestaanszekerheid, als over inspraak en informatie.

Waar zijn dus onze bedachtzame en wijze wetgevers, die onze democratische rechtsstaat voor teveel ongelijkheid behoeden? Willem benadrukte hierbij het zelf-organiserend vermogen in de samenleving, maar ook het belang van een wetgever die beter communiceert en die ambtelijke willekeur en te veel managementdenken beteugelt.

Zijn voorstellen om ons bicamerale stelsel om te vormen naar een wetgevingskamer en een beleidskamer kan de checks en balances in ons politieke systeem versterken en leiden tot betere communicatie met de samenleving en beter uitvoerbare wetten. Politici en bestuurders worden steeds minder vertrouwd en zouden de 'geboden van Witteveen' moeten voorleven. Een mooi advies voor de Staatscommissie Parlementair Stelsel-Remkes!

Ik wil graag eindigen met woorden van Willem Witteveen. In de gedichtenbundel ter herinnering aan een van zijn Eerste Kamerperiodes schreef Willem de argumentatie voor een vernieuwd sociaal contract onder een beter communicerende democratische rechtsstaat: 'Een gezonde democratie is ermee gediend dat de politiek actieve burgers en de burgers die een politiek ambt bekleden beseffen dat er ook mensen zijn die vinden dat ze behandeld worden als barbaren, dat er mensen zijn die genoeg hebben van bureaucratie, die het anders willen, die recht hebben op aandacht en respect. Die mensen zijn niet de vijand voor de poorten maar de medebewoners van de stad. Niet een "zij" maar een "wij"'. •

2. K.P. Kafávis in de vertaling van Hans Warren en Mario Molegraaf, uitgeverij Prometheus