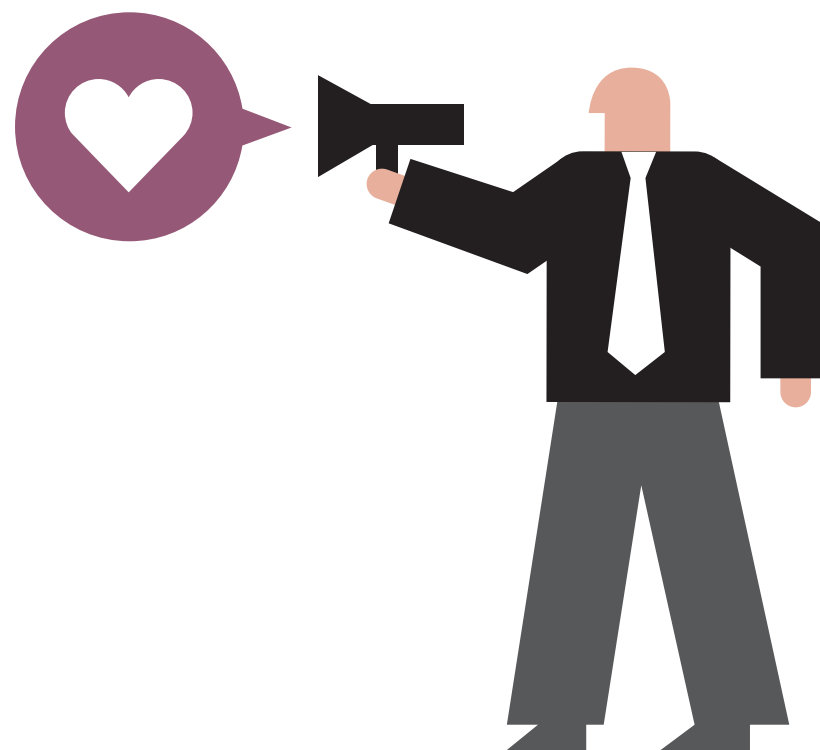
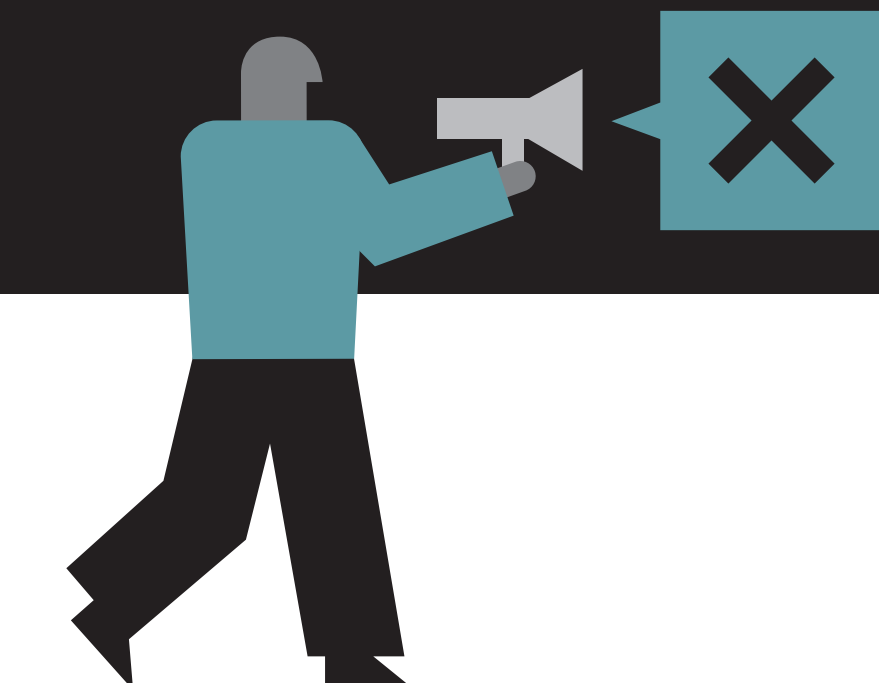


Koester de democratie!

Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken

Eindrapportage

Adviescommissie_Versterken Weerbaarheid
Democratische Rechtsorde



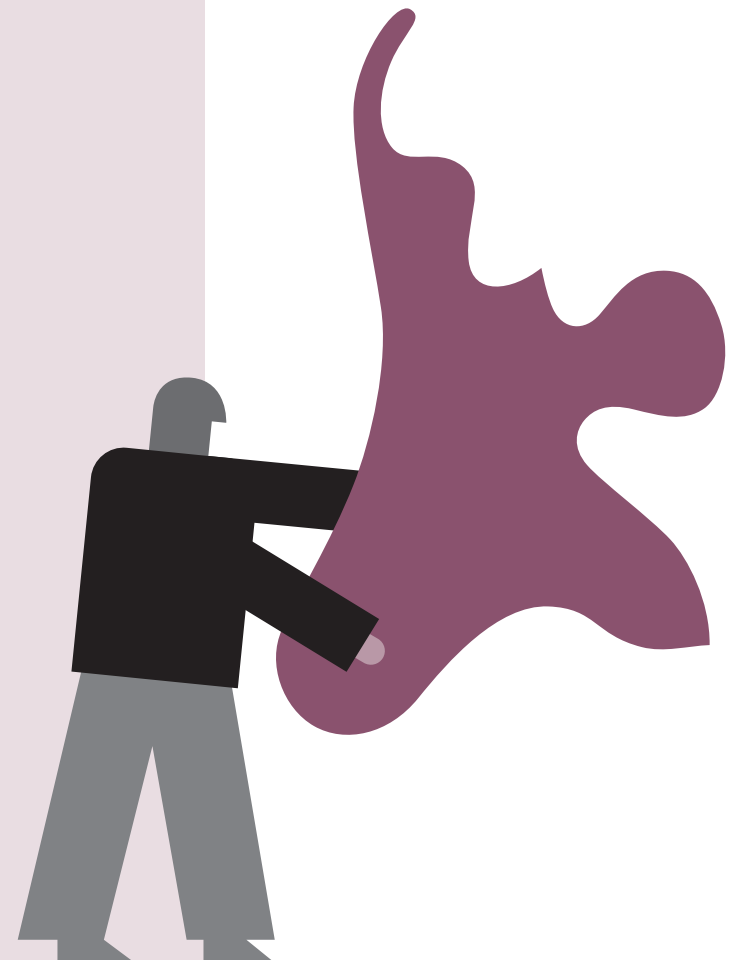
Voorwoord

“Wereldwijd staan democratie, vrijheid en de rechtsstaat onder druk. Niet alleen ver weg, maar ook op ons eigen continent. Des te belangrijker is het dat wij onze eigen democratische rechtsstaat koesteren, beschermen en versterken.”

– Koning Willem-Alexander (Troonrede 2023).

Dit rapport is voortgekomen uit zorg. Zorg over de toekomst van de democratie in Nederland. De democratie die we koesteren als samenlevingsvorm waarin mensen vrij zijn en zich kunnen ontplooiën. Die we koesteren als staatsvorm waarin niet het recht van de sterkste, maar wetten regeren. Wetten, waarover we via verkiezingen hebben kunnen meebeslissen.

Lange tijd is gedacht dat de liberale democratieën als vanzelf de wereld zouden ‘veroveren’. Herinnert u zich het triomfantelijk optimisme dat volgde op de val van de Berlijnse Muur in 1989? De invloedrijke Amerikaanse socioloog en politicoloog Francis Fukuyama formuleerde het in zijn boek *The End of History and the Last Man* het meest expliciet: “De geschiedenis – dat slachthuis – is eindelijk voorbij.” De combinatie van democratie, rechtstaat en vrije markt is volgens hem de uitkomst. Die gaat zich nu over de wereld verspreiden.



Hoe anders is dit beeld in 2023. De democratie staat wereldwijd onder druk. Alleenheersers roeren zich nadrukkelijk. De oorlog in Oekraïne heeft de gewapende strijd weer in Europa gebracht. De aanval op het Capitool in Washington was een indrukwekkende markering van de strijd om de democratie in de Verenigde Staten. En overal in Europa roeren zich groeperingen die meer of minder openlijk alternatieven voor de democratie propageren.

Ook in Nederland groeiden de zorgen over de weerbaarheid van de democratische rechtsorde. Die zorgen zijn zó serieus dat een zeer ruime Kamermeerderheid tijdens het debat over de regeringsverklaring van het kabinet Rutte-4 opriep tot de instelling van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (kortweg Commissie VWDR). Door de combinatie van dalende vertrouwenscijfers en het afhaken van bevolkingsgroepen, indringende protesten tegen het corona- en stikstofbeleid en een toename van bedreigingen van politici en anderen maakte de Tweede Kamer – eigenlijk voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog – zich serieus zorgen dat de democratie zelf in Nederland op het spel staat.

Onze commissie heeft onderzoek gedaan naar de zorgen. Daarbij heeft de commissie zich niet beperkt tot de vraag hoe de democratie en de machthebbers daarbinnen beschermd kunnen worden tegen bedreigingen. We hebben de blikrichting met nadruk omgedraaid: de eerste vraag die de commissie heeft willen beantwoorden is: functioneert de democratie voldoende voor iedereen?

De uitkomsten van het onderzoek van de commissie zijn niet geruststellend. De democratie, zo concluderen we, is te weinig *van* iedereen. En dat komt omdat de democratie te weinig *voor* iedereen werkt. De oorzaken daarvoor liggen in (soms diepe) patronen die geleidelijk het draagvlak onder de democratische rechtsorde

ondergraven. Op wezenlijke onderdelen is actie nodig om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken. Doorgaan zoals we dat nu doen is geen optie.

De brandhaarden in de wereld resoneren in onze wijken. Want wie in Nederland woont, heeft in het buitenland vaak familie en vrienden. Intussen komen via social media en televisie alle politieke ontwikkelingen uit het buitenland ongefilterd binnen in onze huiskamers, werkkamers en schoolklassen. Onze bewoners identificeren zich, al dan niet etnisch of cultureel georiënteerd, religieus of ideologisch verbonden. Zo ontstaan in de buurten en wijken geïmporteerde conflicten die kunnen lijden tot grote spanningen, extreme vereenzelviging, affectieve polarisatie en gevaarlijke confrontaties. Wij hebben dit helaas zien ontaarden in de moord op advocaten en de voortdurende beveiliging van politici en Joodse instellingen. Dit mag niet genormaliseerd raken. Integendeel, wij dienen landelijk en in gemeenten de conflicten te beslechten met woorden, ideeën, voorstellen en activiteiten. Daar is vertrouwen voor nodig.

De commissie doet met dit rapport een dringende oproep om de democratische rechtsorde, op de onderdelen waar dat nodig is, fundamenteel te versterken. De democratische rechtsorde is het immers waard om door ons allemaal gekoesterd te worden.

Laten de oorlog in Oekraïne en de vluchtelingen die naar ons land komen ons herinneren aan het belang van een sterke democratie, waar vele meningen geventileerd en gehoord worden. Een sterke democratie, waar de regering gecontroleerd wordt door volksvertegenwoordigers die verantwoordelijkheid nemen voor de democratie en haar instituties, én door een vrije en kritische pers. Een sterke democratie, waar de overheid de persoonlijke levenssfeer van burgers respecteert.

Bij alle opgaven mogen we hoop putten uit de krachten die in de Nederlandse samenleving aanwezig zijn. De basis voor de democratische rechtsorde in Nederland is sterk. De steun voor democratie als systeem is nog altijd hoog en democratische instellingen zijn stevig verankerd in de samenleving. Het is dus zeker nog niet te laat, als we nu de noodzakelijke actie ondernemen!

We mogen ook hoop putten uit de wetenschap dat de analyse die de commissie in dit rapport presenteert voor velen herkenbaar zal zijn. Tijdens haar werk sprak de commissie met velen die een rol vervullen in de democratische rechtsorde – burgers, politici, bestuurders, ambtenaren, veiligheidsdiensten, journalisten, maatschappelijke organisaties, socialemediabedrijven, mensen in het onderwijs en jongerenwerk – en met deskundigen, zowel uit de wetenschap als de praktijk. We hebben gemerkt hoe betrokken deze mensen zijn om zich in te zetten voor een vitale democratie. Ik wil namens de commissie iedereen bedanken die bereid was om met ons in gesprek te gaan of ons op eigen initiatief informatie of een mening toestuurde. In het bijzonder dank ik de vijf personen die hun persoonlijke verhaal wilden delen via de film die de commissie door Kaaps Film heeft laten maken.

Ik dank ten slotte de medewerkers van Lysias Advies en Publiquest voor hun uitstekende ondersteuning van het werk van de commissie.

De commissie presenteert nu, na een intensief jaar vol studie en gesprekken, haar rapport. Of beter gezegd: haar oproep.

Een heel belangrijke verantwoordelijkheid ligt nu in handen van de politici die op 22 november ons vertrouwen vragen bij de verkiezingen. Wij wensen hun de wijsheid om inhoudelijke keuzes te maken die de grondrechten van alle burgers versterken. We wensen hun ook gepassioneerde debatten toe waarop burgers hun keuzes kunnen baseren, en het morele leiderschap om daarbij politieke tegenstanders in hun waarde te laten.

Ik sluit af met een oproep. Politici kunnen niet alléén de democratische rechtsorde dragen. Ook journalisten, redacties en socialemediabedrijven hebben een verantwoordelijkheid te nemen. Dat geldt ook voor ambtenaren en professionals bij tal van publieke organisaties – van politie en OM tot welzijnswerkers en onderwijzend personeel. En uiteindelijk wij allemaal, als burger.

**Mijn oproep aan u allen is: koester de democratie!
Zij is het waard.**

Ahmed Marcouch

Voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	5 Zorg 3: Verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie	62
Samenvatting	6	5.1 Grote zorgen over polarisatie – maar wat bedoelen we precies?	63
Leeswijzer bij Koester de democratie!	12	5.2 Inhoudelijke polarisatie: geen groeiende tegenstellingen, wel zorgen om tweedelingstendensen	65
1 Opdracht en benaderingswijze	13	5.3 Affectieve polarisatie: moeizame omgang met conflicten	66
1.1 Aanleiding	13	5.4 Politiek en media lijken gevangen in polarisatiedynamiek	70
1.2 Opdracht: zorgen over de democratische rechtsorde	13	5.5 Sociale media als gamechanger?	76
1.3 Wat verstaan we onder een weerbare democratische rechtsorde?	15	5.6 Samenvatting	80
1.4 Werkwijze en afbakening	16		
1.5 Leeswijzer	18	6 Zorg 4: Rechtstreekse dreigingen tegen de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin	82
2 Het vraagstuk in breder perspectief	19	6.1 Terrorisme: weerbaarheid voldoet	83
2.2 Internationale vergelijking	19	6.2 Activisme: van vitaal belang in een democratische rechtsorde	83
2.3 Vertrouwen in Nederland	25	6.3 Dreiging door georganiseerde criminaliteit	84
2.4 Samenvatting	29	6.4 Anti-institutioneel extremisme	86
3 Zorg 1: De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen even goed	32	6.5 Bedreigingen en intimidatie	87
3.1 Zorgen over functioneren van de overheid	33	6.6 De rol van de sociale media bij dreigingen	88
3.2 Kritiek: onvoldoende, ongericht en onmachtig	33	6.7 Samenvatting	90
3.3 Fundamentele keuzes onder het functioneren van de overheid	40	7 Conclusies en aanbevelingen	92
3.4 Analyse weerbaarheid	45	7.1 Inleiding	92
3.5 Samenvatting	47	7.2 Conclusies	92
4 Zorg 2: Burgers voor wie de democratie niet goed werkt dreigen af te haken of zijn al afgehaakt	50	7.3 Wie moet wat doen?	97
4.1 Afhaken burgers als probleem voor de democratische rechtsorde	51	7.4 Adviezen aan politiek en overheid	99
4.2 Niet kunnen	52	Bijlage 1: Samenstelling commissie	111
4.3 Niet willen	56	Bijlage 2: Werkwijze commissie	113
4.4 Analyse weerbaarheid	57	Bijlage 3: Motie-Segers	116
4.5 Samenvatting	59	Bijlage 4: Geraadpleegde literatuur	117
		Eindnoten	122
		Colofon	128

Samenvatting

Een goed functionerende democratische rechtsorde is het waard om gekoesterd te worden, omdat die ons in staat stelt vredig en in vrijheid samen te leven en met inbreng van ieders belangen collectieve keuzes te maken. Over de weerbaarheid van de democratische rechtsorde bestaan toenemende zorgen. Aan de Adviescommissie VWDR is gevraagd zich te buigen over deze zorgen.

De centrale vraag die de commissie in dit onderzoek heeft gehanteerd, is: **Wie moet wát doen om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken?**

Om deze vraag te beantwoorden, heeft de commissie de belangrijkste pijnpunten in beeld gebracht, een gezicht gegeven en geanalyseerd. Dat deed de commissie op basis van wetenschappelijke kennis, gesprekken met betrokkenen en experts en eigen praktijkervaringen.

Hoofdconclusie:

Op wezenlijke onderdelen is actie nodig om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken. Het is niet te laat, maar we kunnen zo niet doorgaan.

De Adviescommissie VWDR heeft diepgaand onderzocht hoe de democratische rechtsorde ervoor staat. De uitkomsten van het onderzoek stellen niet gerust, maar moeten aanzetten tot actie. Op wezenlijke onderdelen moet de democratische rechtsorde fundamenteel worden versterkt ten opzichte van de manier waarop de democratie in Nederland nu functioneert. Op deze onderdelen is de democratie verzwakt geraakt en de richting van de ontwikkelingen is ongunstig. In veel gevallen gaat het om geleidelijke processen, die soms al decennia geleden zijn begonnen. Inmiddels beschouwt de commissie de situatie als zo ernstig dat hiervoor dringend aandacht nodig is.

Het is niet te laat om in actie te komen. Gelukkig kunnen we in Nederland terugvallen op een sterke basis onder de democratische rechtsorde. Er is veel kracht in de samenleving, de steun voor democratie als systeem is nog altijd hoog en democratische instituties zijn stevig verankerd in de samenleving. Nederland kent een rijke maatschappelijke democratische traditie. Burgers laten van zich horen als het over onderwerpen gaat die hen raken en daarvoor is ook alle ruimte. De meeste politici en ambtenaren zien weliswaar dat het bestaande systeem onvoldoende werkt, maar zijn ook van goede wil om dit aan te pakken. En er zijn – ook al werken die vaak te langzaam en niet altijd volledig – juridische, politieke en electorale correctiemechanismen.

Het is van belang om deze krachten óók in het oog te houden. Het risico van een te eenzijdige focus op het negatieve is dat cynisme en wantrouwen de overhand krijgen. Dat neemt het zicht weg op de vele zaken die wél goed gaan. Het demotiveert mensen en werkt daarmee

verlammend. De commissie is er daarom van overtuigd dat er behoefte is aan meer positieve uitingen over het belang en de grote waarde van democratie. Dat Nederland een democratie is en deze koestert, mag met meer enthousiasme en trots worden uitgedragen, zowel in het onderwijs als in de breedte van de samenleving. Dat vraagt er wel om dat we investeren in de mogelijkheden om deel te nemen aan de democratie, zowel in kennis als vaardigheden.

Maar dat enthousiaste uitdragen, dat koesteren van de democratie kan alleen als serieus werk wordt gemaakt van de door de commissie onderscheiden fundamentele verbeterpunten. De commissie werkt deze punten hierna uit:

1 Mensen worden weggeduwd uit de democratische rechtsorde

Er zijn inwoners die systematisch benadeeld worden door de manier waarop de democratische rechtsorde momenteel functioneert. Zó ernstig benadeeld, dat de sociale grondrechten die de Grondwet benoemt (zoals het recht op huisvesting, bestaanszekerheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs) niet worden waargemaakt.

Deze mensen ervaren niet dat de democratische rechtsorde voor hen werkt. Dat komt door de resultaten van het beleid, maar ook door hoe besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken en bepalend zijn. Meestal zijn dat mensen die zelf niet aan den lijve ervaren wat de keuzes in de praktijk betekenen. Andere Nederlanders merken al jaren dat de overheid er onvoldoende voor hen is. De overheid heeft onrealistische verwachtingen van mensen (systemen vormen obstakels), is zelf slecht aanspreekbaar (van het kastje naar de muur sturen) en verbindt (te) grote consequenties aan fouten van burgers. Het toeslagenschandaal is van dit laatste een schrijnend voorbeeld.

Veel burgers haken hierdoor af, soms boos, vaker machteloos. Maar eigenlijk haken ze niet af: ze worden weggeduwd. En dat is in een democratische rechtsorde ontoelaatbaar.

De commissie heeft geanalyseerd dat deze situatie niet zomaar is ontstaan, maar het gevolg is van een combinatie van modellen en uitgangspunten (ook wel paradigma's genoemd) die in het handelen van de overheid bepalend zijn geweest: de prestatiesamenleving, zelfredzaamheid, economische focus op regio's en bedrijfsmatig denken bij de overheid ('New Public Management').

Omwille van de democratische rechtsorde is daarom een correctie nodig. Want deze nog steeds overheersende paradigma's – en het onverkort vasthouden hieraan – maken dat groepen mensen in de samenleving stelselmatig benadeeld worden.

2 Maatschappelijke dialoog over identiteits- en verdelingsvraagstukken wordt belemmerd door affectieve polarisatie

Mede als gevolg van de hiervoor beschreven ontwikkelingen is er veel frustratie in de samenleving. Sommige burgers radicaliseren. Het anti-institutionele extremisme, waarbij aan een elite kwaadwillende bedoelingen worden toegeschreven, is een bedreiging voor de democratische rechtsorde. Breder is het risico dat *affectieve polarisatie* optreedt: het groter worden (of opvallend groot zijn) van 'wij versus zij'-gevoelens tussen (groepen) burgers met verschillende opvattingen over maatschappelijke en politieke kwesties.

De grote en complexe maatschappelijke vraagstukken die nu aan de orde zijn, vormen potentiële splijtzwammen in de samenleving. Het is van belang in de samenleving voortdurend de dialoog aan te gaan over

deze onderwerpen. Onze democratische rechtsorde accepteert dat mensen daarbij over wezenlijke dingen verschillend (kunnen) denken.

In de manier waarop deze tegenstellingen tot uitdrukking worden gebracht, hebben politici een belangrijke verantwoordelijkheid als zichtbare dragers van de democratie. De interactie tussen politici onderling en via de (sociale) media levert een dynamiek op die bij veel burgers verbazing, vervreemding en irritatie opwekt. Die dynamiek moet fundamenteel veranderen om te voorkomen dat nog meer mensen afhaken uit cynisme. Daarbij hebben zowel de Haagse politiek als de media een taak tot zelfreflectie.

Grote opgaven kunnen alleen worden aangepakt door een democratisch gekozen bestuur dat toegankelijk is voor alle groepen in de bevolking. Een bestuur dat zich niet opsluit in een ivoren toren of vastbijt in het eigen gelijk, maar actief op zoek gaat naar de visie en inzichten van iedereen in de samenleving. En daarin transparante afwegingen maakt en daarover verantwoording aflegt.

De commissie beschouwt het als een grote opgave om technologische ontwikkelingen met een enorm effect op de samenleving in te passen in de democratische rechtsorde. Zeker wanneer die een zo grote impact op de samenleving hebben als sociale media, algoritmes en artificial intelligence. In het bijzonder ziet de commissie noodzaak om op te treden tegen het ontstaan en bestaan van 'fringe bubbels', de bewuste verspreiding van desinformatie en de afhankelijkheid van socialemediabedrijven. Dat optreden kan alleen zinvol plaatsvinden in samenwerking met andere democratieën, te beginnen met de Europese Unie. De Nederlandse regering kan daarbij wél een agenderende rol vervullen en de commissie roept de regering daartoe ook op.

3 Georganiseerde criminaliteit en bedreigingen vormen gevaar voor de democratische rechtsorde

Democratie is niet bedoeld om verschillen en conflicten te verdoezelen. Daar horen kritiek, debat en demonstraties bij, zelfs als daarbij de randen van de wet worden opgezocht of zelfs (licht) overschreden. Maar er is een grens: voor het gebruik van of oproepen tot geweld is geen plaats in de democratie. En de commissie ziet serieuze dreigingen die om een versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde vragen. Hier moet de norm worden gesteld.

Tegen terroristische dreiging is de afgelopen jaren met succes opgetreden. Het is wel van belang deze weerbaarheid te borgen en publieke basisvoorzieningen op orde te brengen en te houden: de capaciteit voor de basispolitiezorg en de aanwezigheid van jongeren- en welzijnswerk in de wijken staan op te veel plaatsen onder druk.

De vermenging van de onderwereld en bovenwereld en het extreme geweld tegen mensen die de georganiseerde misdaad bestrijden, vormen een ondermijning van de democratische rechtsorde.

Bedreigingen van mensen met een functie in de democratische rechtsorde (politici, bestuurders, ambtenaren, rechters, aanklagers en advocaten, journalisten en wetenschappers) resulteren slechts in een klein aantal gevallen in een fysieke dreiging, maar het intimiderende effect ervan is groot. De intensiteit en het aantal bedreigingen is voor velen overweldigend en intimiderend. Hier ligt naar het oordeel van de commissie een grote dreiging voor de democratische rechtsorde.

Bij deze dreigingen met geweld zijn compromissen niet mogelijk. De norm moet gehandhaafd worden.

Adviezen aan politiek en overheid

Het doel van de commissie is om praktische handvatten te bieden die de weerbaarheid van de democratische rechtsorde versterken.

De commissie spreekt daarbij niet alléén de opdrachtgevers aan. Want de democratische rechtsorde kan en mag niet afhankelijk zijn van politici en bestuurders. Democratie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ons allemaal.

De commissie richt zich met haar aanbevelingen primair tot de opdrachtgevers van de commissie: de regering en de Tweede Kamer. Soms raken aanbevelingen niet alleen de nationale, maar ook de decentrale overheden. De adviezen van de commissie zijn:

Adviezen om de democratie weer voor iedereen te laten werken:

1 Geef de sociale grondrechten meer inhoud en betekenis

- Omarm de aanbevelingen van de commissie sociaal minimum, geef betaalbare huisvesting urgentie en vervang toeslagen door veilige voorzieningen
- In regeerakkoord en daarna jaarlijks: Staat van de Grondrechten
- Bij introductie en evaluatie van wetten: verplicht effecten benoemen voor grondrechten

2 Zoek tegenspraak en kritiek op en zoek actief naar pluriforme inbreng vanuit de breedte van de samenleving

- Investeer in kwaliteit, pluriformiteit en onafhankelijkheid van toezicht en ombudsman
- Draai bezuinigingen op sociale advocatuur terug
- Besteed stelselmatig aandacht aan pluriformiteit; bewaak dat iedereen een stem heeft en dat besluitvormingsprocessen eerlijk verlopen
- Stel een Praktijkautoriteit in, waarin ervaringsdeskundigen wetten evalueren
- Beschouw praktijkcontact en erkenning van emoties als basiseisen van ambtelijk vakmanschap

3 Versimpel regelgeving en uitvoering drastisch: werk vanuit de '(g)eenloketgedachte'

- Zorg dat laagdrempelig, persoonlijk contact in de buurt met de overheid beschikbaar is
- Vorm het toeslagenstelsel om naar een meer zeker en voorspelbaar stelsel, met automatische toekenning van regelingen en ruimte om fouten te herstellen; werk dit samen met gemeenten uit en leer van hoe andere landen dit doen
- Stel – zolang dit nog niet is gerealiseerd – een Doorbraakteam in dat uitspraak kan doen in vastgelopen situaties
- Wees terughoudend met uitbesteding; ontwikkel voor situaties waarin toch uitbesteed wordt een sociale-grondrechtclausule waarop burgers zich altijd kunnen beroepen
- Investeer in de capaciteit van frontlijnwerkers

4 Vergroot de ruimte voor initiatieven van bewoners en beschouw die niet als beleidsinstrument, maar doe aan 'overheidsparticipatie'

- Ga niet uit van overheidslogica bij de reactie op initiatieven van bewoners, maar participeer in initiatieven
- Beschouw bewonersinitiatief nooit als instrument voor overheidsbeleid

Adviezen om de maatschappelijke dialoog te bevorderen:

5 Geef burgerschapsvorming een prominente plek binnen alle vormen van onderwijs

- Geef burgerschapsvorming een prominente rol; sluit het af met een examen
- Maak het vak aantrekkelijk en divers; stel democratische vaardigheden en het koesteren van democratische principes centraal

6 Werk óók bij volwassenen aan democratische vorming

- Versterk op creatieve manieren democratische kennis, betrokkenheid en competenties
- Wijs een nationale feestdag aan om de democratie te vieren
- Geef gemeenten meer mogelijkheden voor lokale democratiebevordering

7 Ontwikkel een programma waarin het voeren van dialoog over gepolariseerde kwesties wordt ondersteund

- Ontwikkel en faciliteer een programma voor de dialoog over gepolariseerde kwesties
- Bewaak de pluriformiteit bij deze dialoog

8 Besteed aandacht aan een politieke debatcultuur waarin inhoudelijke polarisatie wordt aangemoedigd, maar affectieve polarisatie wordt tegengegaan

- Maak onderlinge verschillen tot werkelijk politiek debat en verschuif u niet achter technocratische argumenten
- Houd oog voor de consequenties van politieke keuzes voor verschillende groepen en zorg dat oog is voor ieders belangen (eerlijk proces)
- Bewaak een stijl die past bij geloofwaardige dragers van de democratische rechtsorde

9 Versterk lokale en regionale media

- Revitaliseer en versterk een pluriform, onafhankelijk en toekomstbestendig publiek omroepbestel
- Maak meer werk van transparantie en toegankelijkheid van informatie, conform de Wet open overheid
- Herstel en versterking van de infrastructuur voor lokale en regionale media is prioritair

Adviezen om rechtstreekse gevaren voor de democratie te bestrijden:

10 Blijf op Europees niveau agenderen dat technologische ontwikkelingen worden ingepast in de democratische rechtsorde

- Verplicht bigtech-bedrijven tot transparantie over algoritmes en tot bekostiging van het daarvoor benodigde onafhankelijke onderzoek

- Moedig sociale-mediabedrijven aan om bestaande standaarden uit de traditionele media over toetsen van informatie en hoor en wederhoor te vertalen naar sociale media
- Werk met andere democratieën en niet-gouvernementele organisaties aan een alternatief sociaal medium op ethische en niet-commerciële waarden
- Verplicht de mogelijkheid dat gebruikers ervoor kunnen kiezen alleen berichten te zien van gebruikers van wie de identiteit gevalideerd is

11 Treed nadrukkelijker en zichtbaarder op tegen online en offline bedreigers

- In geval van duidelijke dreiging van publieke figuren altijd opsporing en vervolging
- Stopgesprekken bij intimiderende berichten die niet juridisch te vervolgen zijn
- Versterking van politiecapaciteit en mogelijkheden om digitaal te rechercheren

12 Benoem de dreiging van georganiseerde criminaliteit tot dreiging van de democratische rechtsorde en geef de bestrijding ervan een hoge prioriteit

- Geef hoge prioriteit aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, van preventie tot rechtshandhaving
- Ondersteun gemeenten en provincies blijvend

Met de adviezen geeft de commissie invulling aan de opdracht om concrete aanbevelingen te doen over de manier waarop de democratische rechtsorde kan worden versterkt. De adviezen van de commissie moeten niet verward worden met een concreet plan.

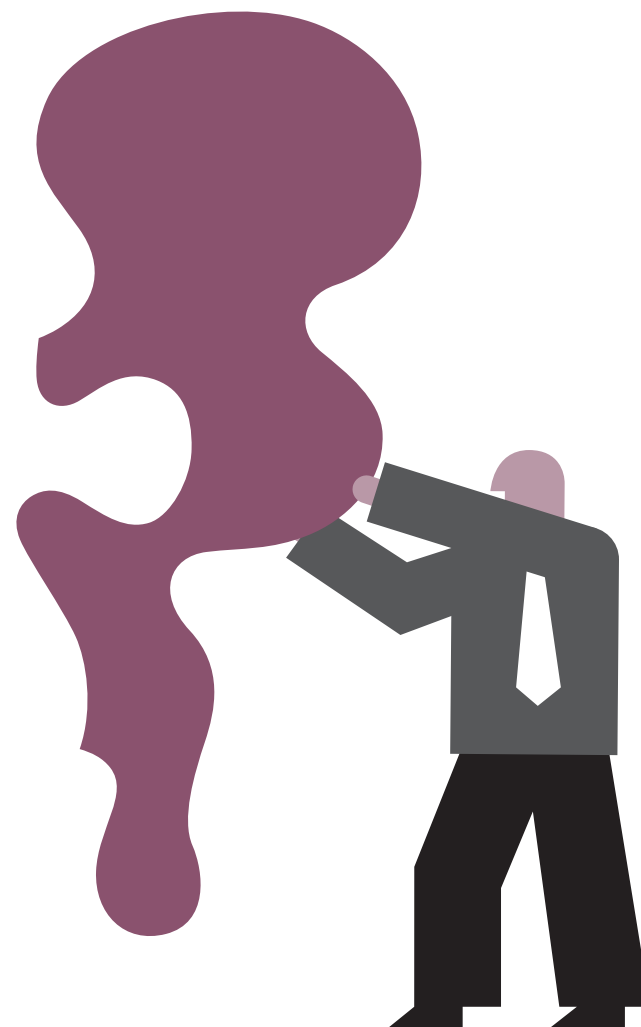
De commissie beveelt aan dat de Kamer en de nieuwe regering het **fundamenteel versterken van de democratische rechtsorde tot prioriteit** maken. Deze prioriteit moet zichtbaar moeten in het nieuwe regeerakkoord, waarna het kabinet regie neemt op het vertalen van de adviezen van de commissie in een concreet plan, met een samenhangende aanpak waarbij departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheid betrokken zijn. De commissie bepleit daarbij nadrukkelijk een kabinetsbrede regie, in samenwerking met de decentrale overheden: de adviezen van de commissie raken de manier waarop de gehele overheid werkt en kunnen alleen al daarom niet verkokerd worden opgepakt.

De commissie wijst erop dat diverse adviezen een aanzienlijke investering vragen. In de kabinetsformatie moeten daarvoor ook voldoende middelen beschikbaar te worden gesteld.

Tot slot

De verandering waartoe onze commissie oproept is groot. Die kan alleen slagen wanneer wij allen, vanuit al onze maatschappelijke verantwoordelijkheden, doordrongen zijn van de ernst van de situatie en het belang van verandering. En kan ook alleen wanneer regering en parlement, politici en ambtenaren, op deze manier de handen ineenslaan om – met behoud van alle inhoudelijke verschillen – van de democratie zelf weer te laten werken voor iedereen.

Koester de democratie!



Leeswijzer bij Koester de democratie!

Breder perspectief

Internationaal (2.2):

Democratie wereldwijd onder druk. In veel democratieën zijn vergelijkbare vragen aan de orde.

Nederland (2.3): Vertrouwen

in politiek daalt. Overige instituties blijven hoog. Verschillen tussen bevolkingsgroepen: verschil tussen opleidingsniveaus.

Opgelet (2.4): Het gaat er niet om of vertrouwen hoog is, maar of het terecht is.

Zorg 1:

Functioneren democratie en overheid

Probleem (3.2):

- Sociale grondrechten onvoldoende ingevuld
- Overheid ziet mensen onvoldoende als individuele mens
- Maatschappelijke verwachtingen rond opgaven niet waargemaakt

Onderliggende keuzes (3.3):

- Prestatiesamenleving
- Zelfredzaamheid
- Economische succes als focus voor regiobeleid
- New public management

Weerbaarheid onder druk door (3.4):

- Te weinig aandacht voor sociale grondrechten
- Weinig ruimte voor tegenspraak en leren van fouten
- Ongelijke toegang tot besluitvormingsprocessen



Zorg 2:

Afhaken van burgers

Niet kunnen meedoen door... (4.2):

- Persoonlijke zorgen
- Onvoldoende faciliteren burgerinitiatief
- Te weinig erkenning en waardering
- Onvoldoende kennis van democratie
- Ontoegankelijke informatie en communicatie

Niet willen meedoen door... (4.3):

- Andere prioriteiten
- Teleurstelling in overheid en politiek
- Vervreemding van het functioneren van de politiek

Weerbaarheid onder druk door (4.4):

- Verzwakking middenveld en omroepen
- Individualisering
- Teleurstelling in participatie, verplaatsing politiek en compromissen
- Maatschappelijke versnelling
- Gebrek aan kennis



Zorg 3:

Maatschappelijke en politieke polarisatie

Inhoudelijk vs affectief (5.2 & 5.3):

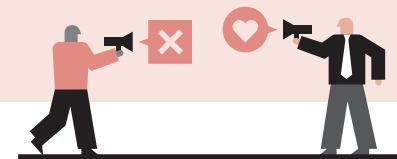
- Inhoudelijke tegenstellingen nemen niet toe; wel meer tweedelingstendensen
- Maatschappelijke dialoog over vragen rond identiteit en grote opgaven verloopt moeizaam. Dit zijn potentiële splijtzwammen.

Polarisatiedynamiek politiek - media (5.4):

- Dynamiek tussen politiek en media werkt vervreemdend door hypes en verruwing.
- Bij politici en media / journalistiek is zelfreflectie nodig.
- Vooral positie van lokale journalistiek verdient versterking.

Sociale media (5.5):

- Sociale media hebben positieve invloed op betrokkenheid, mobilisatie en contact.
- Zorgen rond microtargeting, bubbels, desinformatie en machtsconcentratie.
- EU doet eerste pogingen tot wetgeving; sociale media blijven grote opgave.



Maak van het versterken van de democratische rechtsorde een kabinetsbrede prioriteit en reserveer voldoende middelen in de nieuwe regeerperiode.

Zorg 4:

Rechtstreekse bedreigingen

Geen dreiging of weerbaarheid hoog (6.1 & 6.2):

- Terrorisme: weerbaarheid op orde
- Activisme: belangrijk voor democratie. Ruimte voor demonstratierecht.

Georganiseerde criminaliteit (6.3)

- Aanslagen en ondermijning grote dreiging van democratische rechtsorde
- Druk op capaciteit preventie en opsporing en vervolging

Anti-institutioneel extremisme (6.4):

- Overtuiging dat een kwaadaardige elite stuurt
- Riskant vanwege groeipotentieel
- Nog weerbaar, maar riskant

Bedreiging en intimidatie (6.5):

- Bedreigingen nemen toe, zowel online als fysiek.
- Risico's: bereidheid voor publieke functies daalt en debat niet meer vrijelijk gevoerd.



Conclusies (7.2)

Hoofdconclusie: Op wezenlijke onderdelen is actie nodig om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken. Het is niet te laat, maar we kunnen zo niet doorgaan.

1 Mensen worden weggeduwd uit de democratische rechtsorde.

2 Maatschappelijke dialoog over identiteits- en verdelingsvragen wordt belemmerd door affectieve polarisatie.

3 Georganiseerde criminaliteit en bedreigingen vormen gevaar voor de democratische rechtsorde.

Aanbevelingen (7.4)

Om de democratie voor iederéén te laten werken:

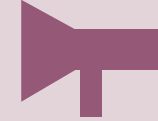
- 1** Geef de sociale grondrechten meer inhoud en betekenis
- 2** Zoek tegenspraak en kritiek op en zoek actief naar pluriforme inbreng vanuit de breedte van de samenleving
- 3** Versimpel regelgeving en uitvoering drastisch: werk vanuit de '(g)eenloketgedachte'
- 4** Vergroot de ruimte voor initiatieven van bewoners en beschouw die niet als beleidsinstrument, maar doe aan 'overheidsparticipatie'

Om met elkaar in gesprek te komen en te blijven:

- 5** Geef burgerschapsvorming een prominente plek binnen alle vormen van onderwijs
- 6** Werk óók bij volwassenen aan democratische vorming
- 7** Ontwikkel een programma waarin het voeren van dialoog over gepolariseerde kwesties wordt ondersteund
- 8** Besteed aandacht aan een politieke debatacultuur waarin inhoudelijke polarisatie wordt aangemoedigd, maar affectieve polarisatie wordt tegengegaan
- 9** Versterk lokale en regionale media

Om gevaar en bedreiging tegen te gaan:

- 10** Blijf op Europees niveau agenderen dat technologische ontwikkelingen worden ingepast in de democratische rechtsorde
- 11** Treed nadrukkelijker en zichtbaarder op tegen online en offline bedreigers
- 12** Benoem de dreiging van georganiseerde criminaliteit tot dreiging van de democratische rechtsorde en geef de bestrijding ervan een hoge prioriteit



Opdracht en benaderingswijze

1.1 Aanleiding

Bij het debat over de regeringsverklaring van kabinet-Rutte IV nam de Tweede Kamer met zeer brede steun een motie aan, ingediend door Gert-Jan Segers (ChristenUnie), die opriep tot de instelling van een adviescommissie (zie bijlage 3 voor de tekst van de motie). De Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde is daarop per oktober 2022 ingesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De achtergrond van de motie is drieledig. Ten eerste maken de ondertekenaars zich zorgen over de afname van vertrouwen, de toename van polarisatie en het afhaken van sommige bevolkingsgroepen van democratische processen. Ten tweede maken zij zich zorgen over de opruiende rol van online platformen en van het debat in de Tweede Kamer zelf. Tot slot en aansluitend daarop beschouwen de ondertekenaars de radicalisering van protesten en de toename van bedreigingen van publieke ambtsdragers als een bijzonder zorgelijke ontwikkeling.

1.2 Opdracht: zorgen over de democratische rechtsorde

De adviescommissie heeft volgens het instellingsbesluit de volgende taak:

- te onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en, op basis van wetenschappelijke inzichten, te analyseren wat de effecten hiervan op het democratisch proces zijn;
- concrete aanbevelingen te doen aan politiek, overheid en maatschappelijke organisaties over hoe onze democratie beter te

weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsorde.

De opdracht aan de commissie is omvangrijk. De commissie heeft daarom bij de start van haar werkzaamheden gereflecteerd op de opdracht.

Het begrip *democratische rechtsorde* staat centraal in de opdracht van de commissie. Daarbij gaat het, zoals Herman Tjeenk Willink heeft gesteld¹, “in een vrije samenleving die gekenmerkt wordt door diversiteit en veelkleurigheid, vol van tegengestelde meningen en krachten, om de kracht van verbindingen. Verbindingen binnen de overheid, tussen de overheid en de burgersamenleving en binnen die samenleving. En ook om de verbinding tussen democratie en rechtsstaat.”

De commissie vat daarmee haar centrale vraag als volgt samen:

Wie moet wát doen om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken?

Wie de taakstelling aan de commissie oppervlakkig leest, kan de indruk krijgen dat de commissie vooral gevraagd zou worden hoe het bestuur zich kan beschermen tegen bepaalde groepen in de samenleving, die zich op een radicale of extreme manier tegenover de overheid of elkaar uiten.

Bedreigingen voor de democratische rechtsorde komen echter niet alleen van buiten, maar ook van binnen: de verwaarlozing en de uitholling van de democratie door onrechtvaardig handelen, onverschilligheid en lauwheid.² In een democratische rechtsorde zijn burgers geen consumenten, maar drager van de democratie. Een democratische rechtsorde die *weerbaar* is, is in de eerste plaats een democratie die *gekoesterd* wordt.

Wie goed naar de actuele zorgen over het functioneren van de democratie luistert, merkt dat het optreden van de overheid en politici zélf ook aanleiding geeft tot zorg. Daarom kijkt de commissie in de eerste plaats naar het functioneren van de overheid zelf en de effecten die dit heeft op het functioneren van de democratische rechtsorde.

De commissie heeft daarom besloten haar opdracht samen te vatten in vier zorgen over het functioneren van de democratische rechtsorde. Naast het functioneren van de overheid gaat het over de onderwerpen die in de motie-Segers worden benoemd: afhaken, polarisatie en bedreiging van publieke ambtsdragers.

De zorgen vatten we als volgt samen:

- 1 **De manier waarop de democratie en de overheid functioneren, werkt niet voor iedereen even goed;**
- 2 **Burgers voor wie de democratie en overheid niet goed werken, dreigen af te haken of zijn al afgehaakt;**
- 3 **Verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie;**
- 4 **Rechtstreekse dreigingen tegen de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin.**

In deze rapportage vormen deze zorgen het vertrekpunt. De commissie analyseert de zorgen die bestaan en onderzoekt welke feitelijke ontwikkelingen zichtbaar zijn, hoe deze de democratische rechtsorde raken en hoe weerbaar de democratische rechtsorde is tegen onwenselijke ontwikkelingen. Waar nodig zal de commissie aanbevelingen doen om de weerbaarheid te vergroten.

Waarom moet de democratische rechtsorde worden gekoesterd?

Het is goed om te expliciteren waarom de democratische rechtsorde gekoesterd moet worden. Daarvoor is een aantal redenen te geven.

In de eerste plaats is de democratische rechtsorde inclusief. Democratie gaat uit van gelijkheid van burgers. Iedereen heeft het recht te participeren in besluitvorming en kan zijn stem laten horen, ongeacht zijn achtergrond, rijkdom of sociale status. Een concentratie van macht bij een kleine groep wordt zo voorkomen.

Daarbij, in de tweede plaats, gaat de democratie uit van een realistisch perspectief op samenleven. Anders dan in dictaturen waar vaak een romantisch eenheidsideaal op ‘het volk’ wordt geprojecteerd, “erkent de democratie dat de samenleving niet een mythisch organisme met één ziel is, maar veelkleurig en veelstemmig, vol interne conflicten en tegengestelde belangen”.

Dit impliceert ook dat er geen ‘monopolie op het gelijk’ is. Tegenwicht, tegenspraak en tegenmacht zijn centrale begrippen in de democratie. Net als de bescherming van minderheden. Iedereen – overheid en burger – is gebonden aan het recht.

In dat recht spelen de grondrechten een fundamentele rol. Enerzijds borgen die de vrijheid van de persoonlijke levenssfeer (de klassieke grondrechten), waarin diversiteit, creativiteit en ondernemerschap tot ontplooiing kunnen komen. Anderzijds wijzen die de overheid op de kernverantwoordelijkheid om burgers in staat te stellen om hun leven te leiden: werk-gelegenheid, bestaanszekerheid, een leefbare woonomgeving, volksgezondheid, woongelegenheden en onderwijs (sociale grondrechten). De democratische rechtsorde moet worden gekoesterd als garantie voor een eerlijke en rechtvaardige samenleving, waarin burgers tot bloei kunnen komen.

1.3 Wat verstaan we onder een weerbare democratische rechtsorde?

In deze paragraaf werkt de commissie de twee begrippen uit die centraal staan in de opdracht: de democratische rechtsorde en het begrip weerbaarheid.

Democratische rechtsorde

De commissie beschouwt de democratische rechtsorde niet als een statisch begrip. Inzichten over wat de norm is, zijn aan verandering onderhevig – niet eens zo heel lang geleden hadden vrouwen bijvoorbeeld geen stemrecht. Het is daarom goed om concreet te benoemen wat we verstaan onder de democratische rechtsorde.

De democratische rechtsorde is een normatief concept.

De commissie beschouwt de democratische rechtsorde als een politiek systeem (een democratische rechtsstaat) én als een wijze van samenleven (een open samenleving).³ De verhouding tussen de overheid en burgers wordt ook wel de verticale dimensie genoemd. De open samenleving en verhoudingen tussen burgers onderling

worden de horizontale dimensie genoemd. Zowel de overheid als burgers zijn daarmee verantwoordelijk voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde.

De democratische rechtsorde kent *essentiële structuurelementen* en *maatschappelijke randvoorwaarden*.

Bij de *essentiële structuurelementen* gaat het meestal om de verticale dimensie: grondbeginselen, procedures en instituties die de verhouding tussen overheid en burgers invullen. “De democratische rechtsorde is te typeren als de grondregels voor de wijze waarop de overheid met burgers omgaat en de burgers met elkaar. Deze grondregels zijn gebaseerd op fundamentele democratische beginselen en waarden: tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, openbare orde en grondrechten.”⁴

In de Grondwet staat opgenomen welke rechten en plichten Nederlanders hebben, en wat ze daarin van de overheid mogen verwachten. Naast de klassieke grondrechten – zoals kiesrecht, vrijheid van meningsuiting en het discriminatieverbod – staan sinds 1983 ook sociale grondrechten in de Grondwet (artikelen 19-23). De overheid heeft op basis van de Grondwet een zorgplicht om zaken als gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en de kwaliteit van het leefmilieu te borgen voor burgers. Ook moet de overheid zorgen voor bestaanszekerheid en spreiding van welvaart. Daarbij zou het niet uit mogen maken wie je bent of waar je in Nederland woont.

De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur bevatten de uitgangspunten voor hoe overheden dienen om te gaan met burgers. Zo stelt het vertrouwensbeginsel dat de burger erop moet kunnen rekenen dat de overheid wettelijke bepalingen naleeft en gewekte verwachtingen ook waarmaakt. Het zorgvuldigheidsbeginsel bepaalt dat de overheid besluiten zorgvuldig moet voorbereiden. Het rechtszekerheidsbeginsel stelt dat de overheid besluiten zo moet formuleren dat burgers weten waar ze aan toe zijn. Ook geldt het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden, en ongelijke gevallen ongelijk.

Om deze structurelementen te laten werken moeten ook *maatschappelijke randvoorwaarden* (ook wel ‘prepolitieke voorwaarden’ genoemd) zijn ingevuld. Deze voorwaarden zijn moeilijk in juridische regels te vatten en niet of nauwelijks af te dwingen door de overheid. Burgers kunnen er dus voor kiezen om de randvoorwaarden te negeren, maar voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde is dat onwenselijk.

Tot de randvoorwaarden behoren onder meer⁵:

- Voldoende mate van maatschappelijk vertrouwen en sociale cohesie
- Respect voor pluriformiteit en diversiteit van idealen en belangen binnen de samenleving – individueel verkozen vertegenwoordigers kunnen nooit beweren het volk in zijn geheel te vertegenwoordigen
- Erkennen dat instabiliteit bij een democratische rechtsorde hoort
- Zowel voortdurend zoeken naar overeenstemming als tegelijkertijd tegenspraak en kritiek stimuleren
- Felle meningsverschillen en polarisering als legitiem beschouwen, maar onder de voorwaarde dat tegenstanders/opponenten het belang van de ander accepteren en elkaar niet dehumaniseren
- Erkennen dat de verantwoordelijkheid van ‘het volk’ zich niet beperkt tot het verkiezen van vertegenwoordigers. Ook na het afvaardigen van verkozen vertegenwoordigers, blijven burgers steeds verantwoordelijk voor het wel en wee van de democratische rechtsorde. In het bijzonder blijft de samenleving als geheel voortdurend verantwoordelijk voor de verhouding tussen burgers onderling.

Weerbaarheid

De commissie gebruikt de mate van weerbaarheid als toetssteen om te bepalen of extra maatregelen (breed opgevat) nodig zijn. Weerbaarheid van een gemeenschap of systeem is het vermogen tot weerstand, veerkracht en aanpassing indien een verstoring optreedt van de als normaal ervaren toestand.⁶

Als de weerbaarheid van de democratische rechtsorde hoog is, zijn aanvullende maatregelen niet per se nodig, ook al is er sprake van een zorg over of bedreiging van de democratische rechtsorde. Bijvoorbeeld: er kan een ondermijnende werking uitgaan van desinformatie door buitenlandse actoren (= dreiging), maar als de bevolking voldoende geëquipeerd is om desinformatie te herkennen én voldoende vertrouwen heeft in de instituties (= weerbaarheid), zullen de pogingen tot beïnvloeding in de praktijk weinig effect hebben. Dan heeft de weerbaarheid van de democratische rechtsorde (althans op dit moment) geen verdere versterking nodig.

Het kan zijn dat de weerbaarheid van de democratische rechtsorde naar het oordeel van de commissie op sommige onderdelen onvoldoende is. Dan zal de adviescommissie aanbevelingen doen om de weerbaarheid te versterken. Die aanbevelingen richt de commissie tot de opdrachtgevers van de commissie: de regering en de Tweede Kamer.

1.4 Werkwijze en afbakening

De adviescommissie heeft voor de totstandkoming van dit advies naast de eigen expertise gebruik gemaakt van talrijke bronnen. De commissie heeft een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten bestudeerd en heeft zelf gesprekken gevoerd met experts en betrokkenen. In bijlage 2 is opgenomen hoe de commissie te werk is gegaan en met wie de commissie heeft gesproken. In bijlage 4 is een lijst van geraadpleegde literatuur opgenomen.

Film

Tegelijk met deze rapportage brengt de adviescommissie een korte film uit. Deze film laat vijf Nederlanders zien, ieder met een persoonlijke uitdaging. Allemaal hebben ze zo hun eigen ervaringen met het functioneren van de overheid binnen de democratische rechtsorde. De film is bedoeld als illustratie bij het werk van de commissie. Het laat zien hoe divers Nederlanders zijn. Hoe krachtig mensen zelf vaak zijn. En hoe aanhaken en afhaken soms dicht bij elkaar ligt. De film geeft abstracte

onderwerpen uit dit advies een gezicht en roept de vraag op: ‘Hoe zorgen we ervoor dat deze (en andere) Nederlanders kunnen blijven aanhaken?’ In dit adviesrapport hebben we tussen de hoofdstukken door korte portretten opgenomen van deze Nederlanders.

Afbakening

Met de vier genoemde zorgpunten raakt de commissie niet alle mogelijke invalshoeken op het vraagstuk van de democratische rechtsorde. Ergens moest de commissie afbakenen. Drie thema's willen we hier noemen waaraan wij als commissie **niet of beperkt aandacht hebben gegeven**. We bevelen ze nadrukkelijk aan voor nadere reflectie en onderzoek.

- 1 De democratie wordt niet alleen van binnenuit, maar ook **van buitenaf bedreigd**. De veroveringsoorlog die Poetins Rusland tegen Oekraïne voert, demonstreert dat dodelijk. Deze geopolitieke dimensie roept veel vragen op die op antwoord wachten, zoals de consequenties voor de militaire paraatheid, ongewenste buitenlandse beïnvloeding, de betekenis voor de Europese samenwerking en implicaties die dat heeft voor de democratie. Dat is een dermate groot speelveld dat de commissie geen kans zag om dat – naast alle onderzochte vragen – op een valide en diepgravende manier bij de analyse te betrekken.
- 2 **Concentratie van economische en financiële macht bij een kleine groep** kan leiden tot buitensporige invloed op de politieke besluitvorming en onder omstandigheden tot ondermijning van de democratische rechtsorde (bijvoorbeeld door rechtstreekse politieke beïnvloeding door donaties en lobby of via indirecte invloed door gebruikmaking van de juridische en financiële infrastructuur in Nederland). De vraag hoe nationale democratieën kunnen omgaan met globale conglomeraten die gebruikmaken van liberalisering, privatisering en deregulering is een onderwerp op zich, waarvan de commissie geen analyse heeft gemaakt. Hiervoor beveelt de commissie verder onderzoek aan.

- 3 Ten slotte: wij hebben als commissie stilgestaan bij de **culturele conflicten** die in de democratieën rond kwesties als migratie, gender en racisme zijn opgelaaid. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van de commissie hierover samengevat. Het lijkt de commissie zeer gewenst dat er over de oorzaken van die conflicten verder en dieper wordt nagedacht.

Een aantal onderwerpen is of wordt al door **andere commissies** onderzocht. De volgende onderwerpen laat onze commissie daarom bewust buiten beschouwing:

- Het functioneren van de drie machten in de **democratische rechtsstaat** – afzonderlijk en in samenhang. Hiervoor heeft het kabinet de Staatscommissie Rechtsstaat ingesteld. Deze commissie heeft de opdracht om het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking van de rechtsstaat. Bij die opdracht zal de commissie nadrukkelijk aandacht hebben voor bescherming van burgers tegen onvoorziene en ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen. De adviescommissie VWDR heeft desgevraagd inbreng geleverd aan de Staatscommissie Rechtsstaat.
- De specifieke betekenis van **discriminatie en racisme** in de manier waarop burgers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de overheid functioneren. Hiervoor heeft het kabinet de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme ingesteld. De Staatscommissie heeft als taak om onderzoek te doen naar de stand van discriminatie en racisme in Nederland. Het onderzoek richt zich op alle sectoren van de samenleving, inclusief een doorlichting op discriminatie en etnisch profileren binnen de overheid. Op basis van het onderzoek zal de Staatscommissie de regering adviseren over verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme tegen te gaan.
- De **werking van het parlementaire stelsel** is al onderzocht door de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Voordat de commissie ingaat op de afzonderlijke zorgen, plaatst zij de vragen in een internationaal en historisch vergelijkend perspectief (hoofdstuk 2). Hiermee beantwoordt de commissie de vraag of de huidige zorgen in Nederland uniek zijn of dat deze ook elders voorkomen.
- Vervolgens gaat de commissie in hoofdstuk 3 tot en met 6 in op de vier zorgen die beschreven zijn. Daarbij beschrijft de commissie relevante ontwikkelingen en hun impact op de democratische rechtsorde. De commissie analyseert welke noodzaak er is tot het versterken van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde op het beschreven zorgpunt. Elk hoofdstuk rondt af met een samenvatting.
- In hoofdstuk 7 brengt de commissie de inzichten samen in een aantal conclusies en aanbevelingen die de in de eerdere hoofdstukken beschreven afzonderlijke zorgen overstijgen.
- Tussen de hoofdstukken zijn portretten opgenomen van enkele Nederlanders die door de commissie zijn geportretteerd in de mini-film die in opdracht van de adviescommissie is gemaakt.
- De bijlagen bevatten achtergrondinformatie over de samenstelling van de commissie (1), de werkwijze van de commissie (2), de motie die aan de commissie ten grondslag lag (3) en de gebruikte literatuur (4).

Het vraagstuk in breder perspectief

2.1 Unieke situatie?

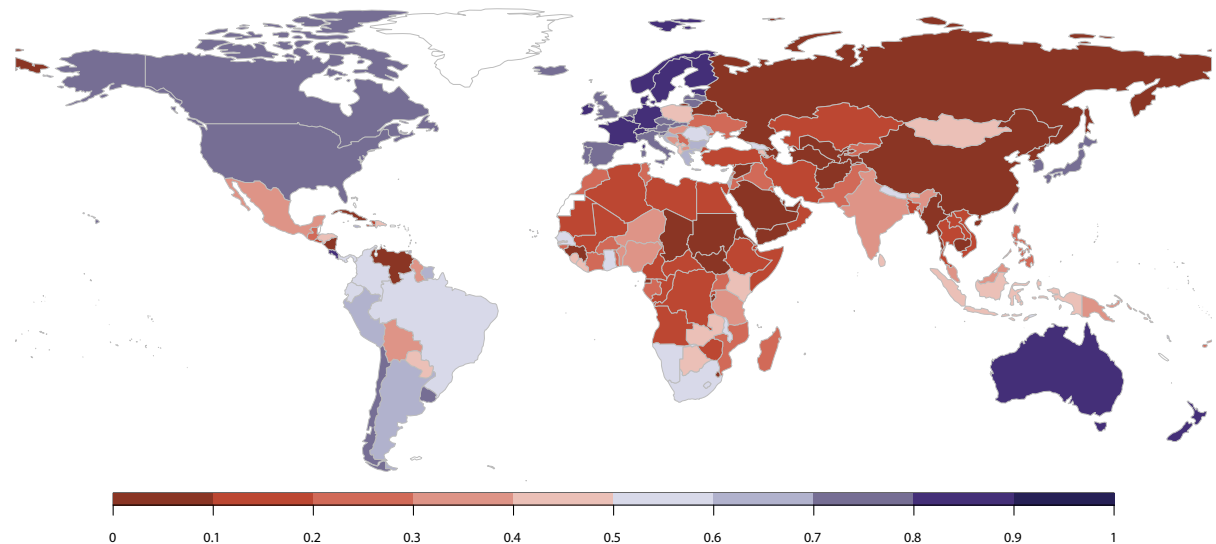
De weerbaarheid van de democratische rechtsorde is nauw verknoopt met het vertrouwen dat burgers in instituties hebben en daarbij heeft het overheidshandelen (of institutioneel handelen) een grote invloed op de mate van vertrouwen. Diverse onderzoeken in de periode 2021-2023 lieten zien dat het vertrouwen in de Nederlandse politiek gedaald is. Deze daling van het vertrouwen in de politiek en regering vormde een van de aanleidingen voor de instelling van de adviescommissie (zie bijlage 3 voor de motie).

In dit hoofdstuk verkent de adviescommissie de achtergronden van het vertrouwen en de zorgen die hieruit voortkomen over de staat van de democratische rechtsorde. Daarbij plaatst de commissie het vraagstuk in breder perspectief: in paragraaf 2.2 verkent de commissie wat te zeggen valt over de ontwikkeling van de democratische rechtsorde in internationaal vergelijkend perspectief. In paragraaf 2.3 zoomt de commissie in op ontwikkelingen in Nederland. Paragraaf 2.4 vat samen welke conclusies getrokken kunnen worden.

2.2 Internationale vergelijking

Internationale steun voor democratie

Democratieën in de wereld hebben het tij niet mee. Het internationale beeld is, gezien vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde, zorgwekkend. Volgens het internationale academische onderzoek *Varieties of Democracy*⁷ is het aantal democratieën in de wereld terug op het niveau van 1986. Nog maar 13% van de wereldbevolking leeft in liberale democratieën (zie figuur 1).



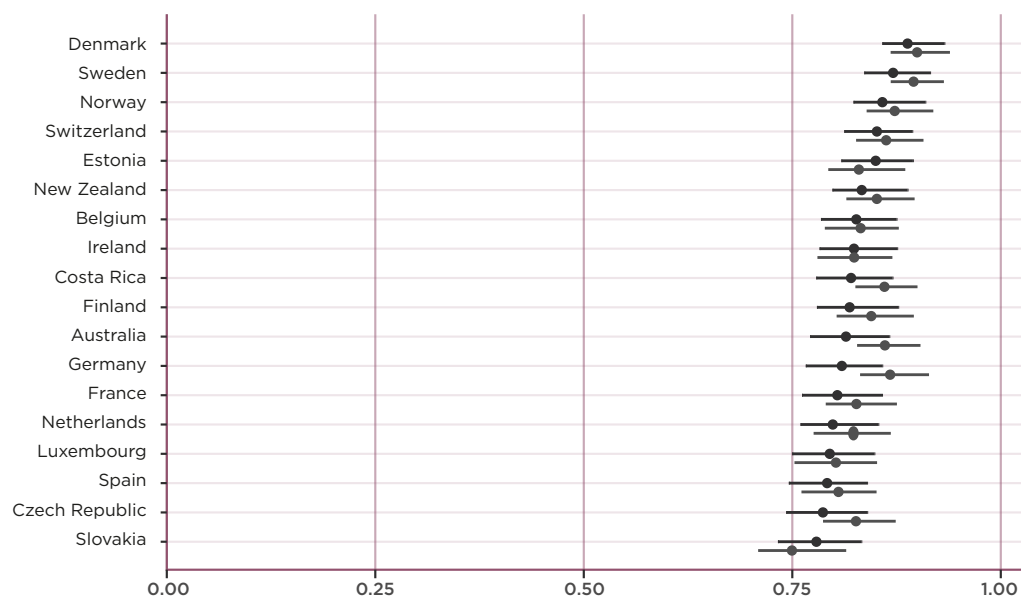
Figuur 1 Autocratieën (rood) versus democratieën (blauw) in de wereld.

Bron: Varieties of democracy, Democracy report 2023, p. 9.

Bovendien is de trend negatief: in 42 landen signaleert het onderzoek een trend van autocratisering; in slechts 14 landen is een trend van democratisering waarneembaar. Tot de landen waar sprake is van druk op de democratie behoren onder meer de Verenigde Staten, Brazilië, Turkije en Rusland, maar ook landen in Europa: naast bekende voorbeelden als Hongarije en Polen noemt het rapport ook Griekenland en Servië als landen waar de democratie onder druk staat. Negatieve tendensen zijn bijvoorbeeld beperking van de vrijheid van meningsuiting, de vrije pers en academische vrijheid. Ook de verspreiding van desinformatie is een fenomeen dat in landen die bewegen naar een autocratie deel uitmaakt van de strategie van regeringen.

Er zijn daartegenover ook veertien landen die juist een democratisering doormaken. Acht daarvan (waaronder Slovenië en Noord-Macedonië) bogen het proces van autocratisering om naar democratisering, onder meer door mobilisatie van de bevolking, een rechterlijke macht die weerstand bood tegen een autocratische regering en internationale druk.

Nederland behoort in het onderzoek tot de meest democratische landen (zie figuur 2). Die conclusie wordt ook in vele andere internationale vergelijkingen⁸ bevestigd.



Figuur 2 Ranglijst van democratische landen volgens de Liberal Democracy Index.

2022 (zwart) vergeleken met 2012 (grijs). De figuur toont de scores op de index, met het betrouwbaarheidsinterval.

Bron: Varieties of democracy, Democracy report 2023, p. 42.

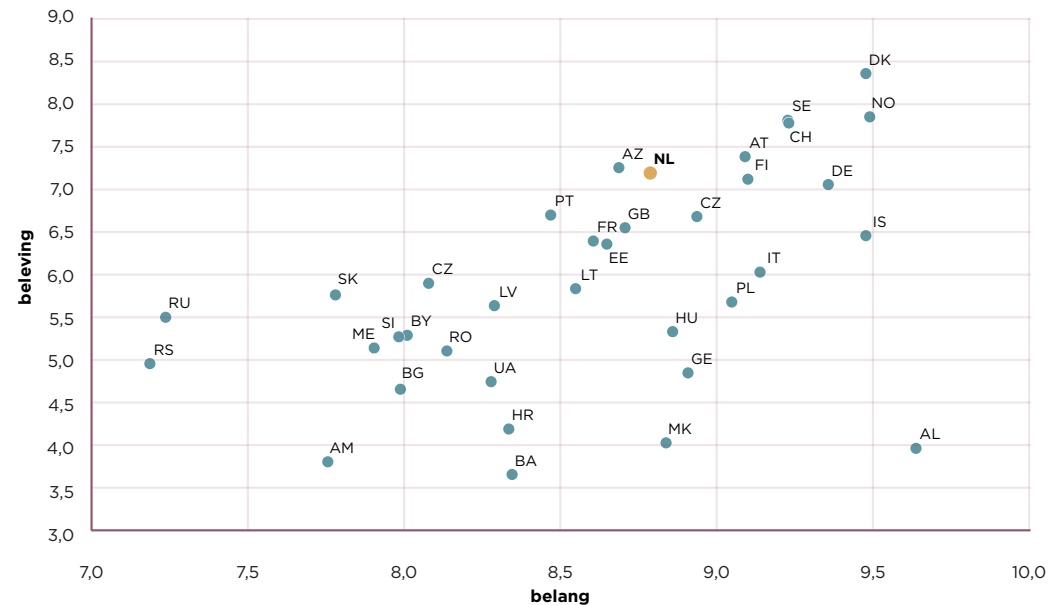
Steun binnen democratieën

De volgende vraag is hoe de steun voor democratie zich ontwikkelt binnen democratieën. Daarbij maken we onderscheid tussen de steun voor de democratie als politiek systeem en steun voor de manier waarop de democratie functioneert. Daarnaast analyseert de commissie hoe het vertrouwen in instituties zich ontwikkelt.

1 Steun voor democratie als systeem

Opvallend genoeg – zeker in het licht van de voorgaande bevindingen – wordt naar *de steun voor de democratie als politiek systeem* veel minder stelselmatig onderzoek gedaan dan naar de steun voor de manier waarop de politiek functioneert. De staatscommissie parlementair stelsel heeft in haar rapportage (2018) geconcludeerd dat zo'n 90% van de Nederlanders het principe van de democratie steunt. Daarmee zit ons land qua democratische gezindheid net onder de top van de wereld.

De European Value Study biedt een relevante indicatie voor de steun voor democratie als systeem. In figuur 3 is op basis van de meest recente data van dit onderzoek voor verschillende landen in beeld gebracht: het *belang* dat men eraan hecht dat het land democratisch wordt bestuurd en de *beleving* van de mate waarin het land democratisch wordt bestuurd.



Figuur 3 Persoonlijk belang^a en beleving^b van de democratie in Europa in 2017-2021*

- a Gemiddelde score bij de beantwoording van 'Hoe belangrijk is het voor u dat u in een land leeft dat democratisch wordt bestuurd? Op een schaal waarbij 1 betekent "helemaal niet belangrijk" en 10 betekent "absoluut belangrijk", wat zou u dan kiezen?'
- b Gemiddelde score bij de beantwoording van 'En hoe democratisch wordt dit land momenteel bestuurd? Opnieuw op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 betekent "helemaal niet democratisch" en 10 betekent "volledig democratisch", wat zou u dan kiezen?'

Bron: European Values Study 2017 (2017-2021); bevolking van 18-82

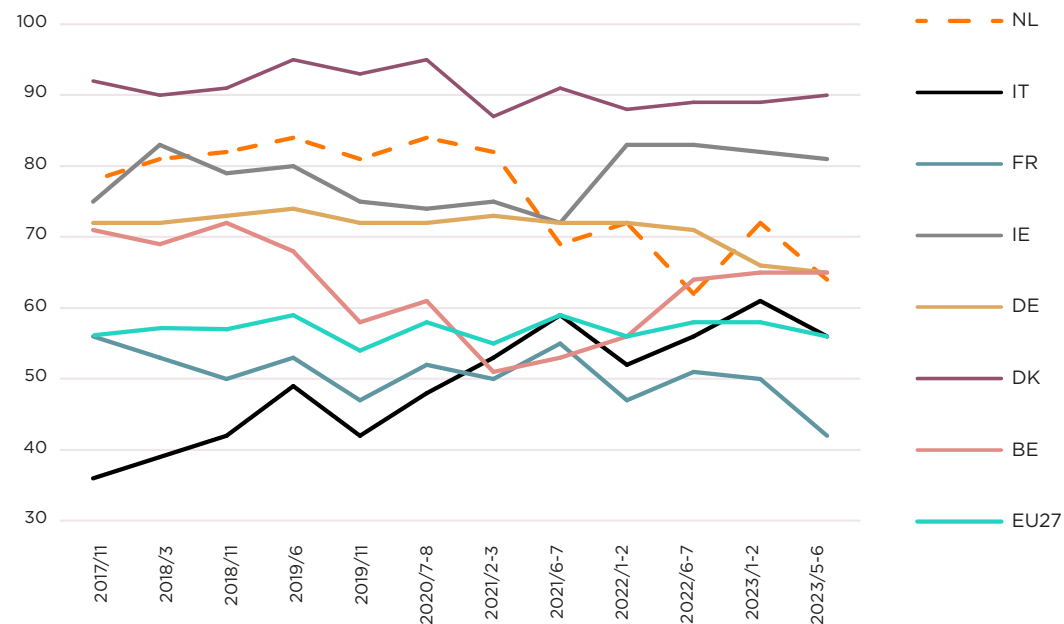
* De landcodes in deze en volgende figuren staan voor: AL: Albanië, AZ: Azerbeidzjan, AT: Oostenrijk, AM: Armenië, BA: Bosnië en Herzegovina, BE: België, BG: Bulgarije, BY: Wit-Rusland, CH: Zwitserland, CY: Cyprus, CZ: Tsjechië, DE: Duitsland, DK: Denemarken, EE: Estland, EL: Griekenland, ES: Spanje, FI: Finland, FR: Frankrijk, GB: Groot-Brittannië (excl. N-Ierland), GE: Georgië, HR: Kroatië, HU: Hongarije, IE: Ierland, IS: IJsland, IT: Italië, LV: Letland, LT: Litouwen, LU: Luxemburg, MD: Moldavië, ME: Montenegro, MK: Noord-Macedonië, MT: Malta, NL: Nederland, NO: Noorwegen, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Roemenië, RS: Servië, RU: Rusland, SE: Zweden, SI: Slovenië, SK: Slowakije, TR: Turkije, UA: Oekraïne, UK: Verenigd Koninkrijk (GB + N-Ierland)

Uit de vergelijking blijkt dat Nederlanders er bovengemiddeld veel belang aan hechten om in een land te leven dat democratisch bestuurd wordt, hoewel de score met een 8,8 net iets lager is dan de meeste landen met een lange democratische traditie in Noord- en West-Europa.

2 Steun voor hoe democratie functioneert

In alle landen – het minst in Rusland en Servië – vindt de bevolking het belangrijk dat het land democratisch bestuurd wordt. Nederlanders vinden het in vergelijking met de bewoners van andere West-Europese landen niet heel belangrijk. Ze geven wel een relatief hoog cijfer als het erom gaat of men vindt dat het land feitelijk democratisch bestuurd wordt: met een 7,2 is de beleving van democratie vergelijkbaar met die in Duitsland, Finland en Oostenrijk. Dat is lager dan Denemarken, Noorwegen, Zweden en Zwitserland, maar hoger dan in verreweg de meeste andere Europese landen.

In de Eurobarometer wordt voor Europese landen bijgehouden hoe tevreden mensen zijn met het functioneren van de democratie. In de afgelopen decennia rapporteerde zo'n 70 tot 80% van de Nederlanders tevreden te zijn met het functioneren van de democratie in Nederland. Dat is relatief hoog in vergelijking met andere Europese landen, maar na 2020 is een daling waarneembaar. Medio 2023 zit Nederland met rond de 65% nog wel iets boven de gemiddelde tevredenheid in de EU (58%), maar een stuk onder Denemarken en Ierland. In paragraaf 2.3 gaat de commissie hier verder op in.



Figuur 4 Tevredenheid met het functioneren van de nationale democratie tussen november 2017 en juni 2023^a

^a 'De wijze waarop de democratie in [land] functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Weergegeven zijn de percentages 'zeer' en 'tamelijk tevreden' in plaats van 'niet zo', 'helemaal niet' en 'ik weet het niet'. Bij de jaren zijn de maanden van onderzoek genummerd aangegeven.

Bron: Databijlagen van de Eurobarometers 88-99 (<https://europa.eu/eurobarometer>); bevolking van 15+

3 Vertrouwen

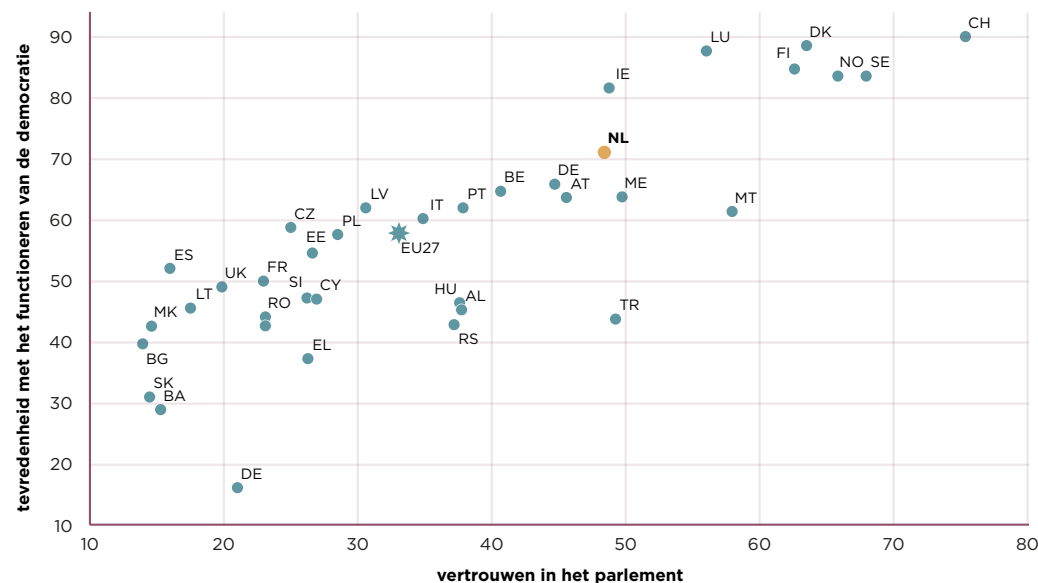
Basisvertrouwen van burgers in instituties is essentieel voor de verhouding overheid-burger en tussen burgers onderling. De laatste tijd hebben cijfers over het aanwezige vertrouwen veel aandacht getrokken. Het is van belang eerst stil te staan bij de relevantie van het begrip vertrouwen. Daarbij maakt de commissie onderscheid tussen sociaal vertrouwen (onderling vertrouwen tussen burgers) en vertrouwen in maatschappelijke instituties (met als voornaamste focus politiek en overheid). De voornaamste focus van de commissie ligt op het laatstgenoemde aspect.

Het onderlinge vertrouwen van de burgers is een belangrijke bouwsteen van de sociale cohesie in de samenleving. Nederland scoort traditioneel hoog op internationale vergelijkingen van sociaal vertrouwen.⁹

In de wetenschappelijke literatuur¹⁰ wordt het belang van politiek vertrouwen voor het functioneren van de democratie breed besproken en onderkend. Daarbij past wel een kanttekening: een hoog vertrouwenscijfer is geen doel op zich. Vertrouwen moet niet hoog zijn, maar moet gerechtvaardigd zijn. De commissie komt hierop bij de slotbeschouwing in dit hoofdstuk terug.

Gemiddeld is het vertrouwen in instituties in Nederland hoger dan in andere EU-landen. In figuur 5 laat de commissie zien hoe de verhouding tussen vertrouwen in het parlement en tevredenheid met het functioneren van de democratie ligt voor de bevolking van Europese landen.

Daarin wordt duidelijk dat in Nederland net iets minder dan de helft van de bevolking vertrouwen “geneigd is tot vertrouwen” in het parlement, wat ruim boven het gemiddelde van de Europese Unie (33%) ligt. Ook hier valt op dat het vertrouwen in de Scandinavische landen en Zwitserland duidelijk hoger ligt dan in Nederland.



Figuur 5 Vertrouwen in het parlement^a en tevredenheid met het functioneren van de democratie^b in Europa in 2023

^a 'Hoeveel vertrouwen hebt u in bepaalde instituties? Hebt u eerder wel of eerder geen vertrouwen in de volgende instituties? Het (belangrijkste orgaan van het) nationale parlement (in Nederland: De Tweede Kamer)' Weergegeven zijn de percentages 'eerder wel vertrouwen' in plaats van 'eerder geen vertrouwen' en 'ik weet het niet'.

^b 'De wijze waarop de democratie in [land] functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Weergegeven zijn de percentages 'zeer' en 'tamelijk tevreden' in plaats van 'niet zo', 'helemaal niet' en 'ik weet het niet'.

Bron: Eurobarometer 98.2; bevolking van 15+

Zorgen over de democratische rechtsorde in andere democratieën

De adviescommissie heeft daarnaast op kwalitatieve wijze gekeken naar de vraag of de eerdergenoemde vier zorgpunten, die in Nederland in het maatschappelijke debat worden geuit, ook in andere landen aan de orde zijn. Ter herinnering: het gaat hierbij om het functioneren van de overheid, wantrouwen en burgers die afhaken, verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie en dreigingen tegen de democratische rechtsorde en de ambtsdragers. In deze analyse zijn Duitsland, België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Verenigd Koninkrijk, Italië en Nieuw-Zeeland meegenomen.¹¹

Relevante bevindingen uit deze vergelijking zijn:

- In alle genoemde landen spelen hoogoplopende discussies over grote maatschappelijke opgaven en sociaal-economische verdelingsvraagstukken. Het gaat vaak over immigratie, klimaatadaptatie en huisvesting.
- In veel landen zijn zorgen over gebrek aan vertrouwen in de regering en dan met name over geografische en sociaal-economische verschillen in vertrouwen. In Frankrijk (Parijs-regio; centrum-periferie/banlieu), Duitsland (West-Oost), Italië (Noord-Zuid) spelen discussies over geografische verschillen een grote rol.
- De toename van polarisatie en in het bijzonder de rol die sociale media wordt toegedicht, vormt in alle onderzochte landen een belangrijk gespreksonderwerp. De coronapandemie wordt in veel landen gezien als een katalysator voor polarisatie. Uit de analyse blijkt dat in alle hierboven genoemde landen in de media aandacht is voor affectieve polarisatie (de mate waarin men medeburgers die andere partijen steunen wantrouwt en/of veracht) wanneer zij het over maatschappelijke polarisatie hebben.¹²

- De rol van sociale media en zeker de angsten die er bestaan rondom het gebruik ervan in een politieke context zijn tussen de onderzochte landen universeel te noemen.¹³ De harde, agressieve, en kwetsende aard van online debat is veelbesproken in alle onderzochte landen.¹⁴
- In alle landen worden journalisten en politici bedreigd, met daarin een toename tijdens de coronapandemie. Hoewel er in veel landen een toename is waargenomen tijdens de coronacrisis, is het een probleem waarvoor de aandacht al eerder groeide.¹⁵
- De rol van de georganiseerde misdaad wordt zeker in Italië, maar ook in België en het Verenigd Koninkrijk nadrukkelijk in verband gebracht met de democratische rechtsorde.

Deze analyse leert ons dat Nederland niet het enige land is dat met dit vraagstuk worstelt. Zorgen over overheidspresten, vertegenwoordiging, polarisatie en bedreigingen zien we ook terug in publieke discussies in andere landen. Uiteraard zijn er ook belangrijke verschillen waarneembaar. Zo is in België een debat gaande over beïnvloeding van de rechterlijke macht door politici en vindt in Duitsland een intensief debat plaats over de invloed van rechts-extremistische groeperingen. In de Nederlandse context is daar (nog) geen sprake van.

2.3 Vertrouwen in Nederland

De uitkomst van recente onderzoeken naar het vertrouwen in de politiek door het SCP en het CBS hebben in de maatschappelijke discussie de aandacht getrokken.

In het laatste kwartaal van 2022 had 25 procent van de 15-plussers vertrouwen in de Tweede Kamer. Dit is het laagste niveau sinds 2012, toen dit onderzoek voor het eerst werd uitgevoerd. Ook het vertrouwen in politici is met 21 procent aanzienlijk lager dan in voorafgaande jaren. Het vertrouwen in rechters, politie en de gezondheidszorg is met bijna 80 procent aanzienlijk groter. Dit blijkt uit het onderzoek Sociale samenhang en welzijn van het CBS.

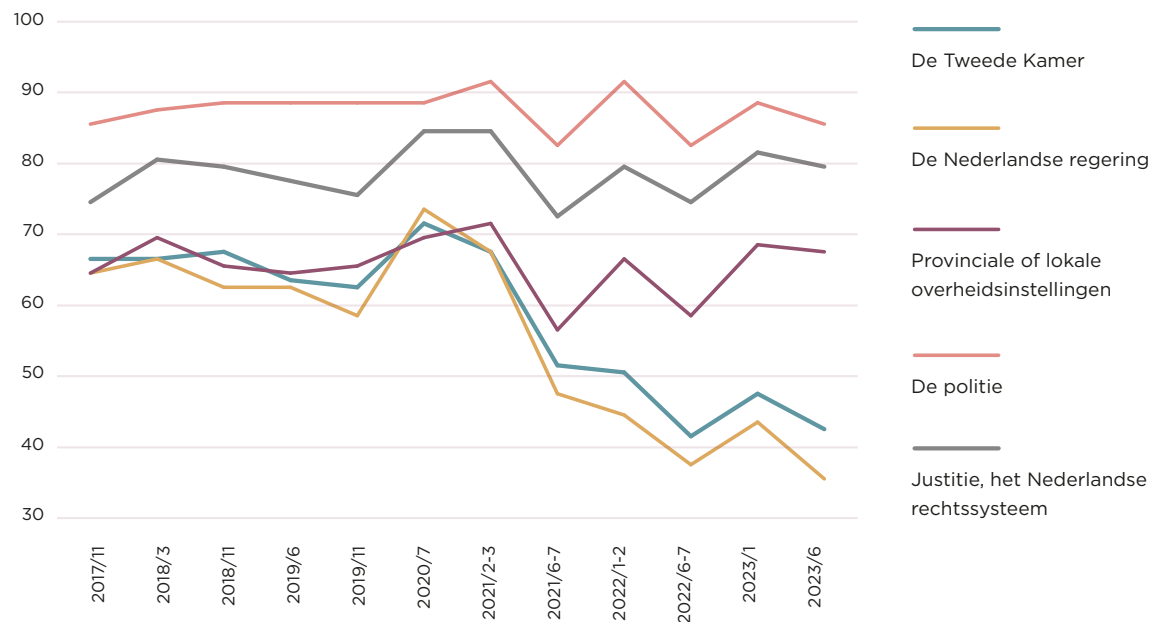
In de (na)zomer van 2022 geeft 43% een voldoende voor vertrouwen in de Tweede Kamer en 41% voor vertrouwen in de regering. In het voorjaar van 2022 was dat nog respectievelijk 52% en 50%. Mensen zijn negatief over wat de politiek bereikt: men verwijt politici (vooral de regering) gebrek aan daadkracht en visie bij het oplossen van de problemen die in Nederland spelen. En mensen zijn negatief over de politiek-bestuurlijke cultuur: ze zien een grote afstand tussen 'Den Haag' en gewone mensen, vinden dat de politiek onbetrouwbaar is en dat politici gewoon blijven zitten, hoeveel fouten ze ook maken.

Bron: CBS 2022; Ridder, J. den, 2023

Het SCP tekent daarbij aan: "Het is op dit moment niet te voorspellen of het gaat om een structurele vertrouwensdaling of een langer durende dip in politiek vertrouwen. Bij eerdere vertrouwensdalingen krabbelde het vertrouwen in de politiek na verloop van tijd weer op. Een wat langer durende dip in het vertrouwen in de politiek zagen we eerder in de periode 2002-2004 in gegevens van de Eurobarometer waar vertrouwen in de regering is te volgen voor de periode 1997-2022. De oorzaak voor het lage vertrouwen werd toen gezocht in een samenspel van factoren, zoals de slechte economische situatie en de politieke instabiliteit tijdens het eerste kabinet-Balkenende na de moord op Pim Fortuyn. Vanaf 2006 herstelde het vertrouwensniveau toen de economie aantrok en de politiek in rustiger vaarwater terechtkwam." (uit *Burgerperspectieven*, bericht 1-2023)

De vraag is wat deze lage vertrouwenscijfers in de Tweede Kamer en de regering zeggen over het vertrouwen in de democratische rechtsorde. De adviescommissie plaatst deze cijfers daarom in breder perspectief.

Wanneer we nader analyseren hoe het vertrouwen in verschillende instituties zich de laatste jaren ontwikkelde, valt op dat de bevolking verschillende instituties verschillend waardeert (figuur 6). Het vertrouwen in de regering halveerde nagenoeg tussen medio 2020 en medio 2022, maar het vertrouwen in decentrale overheden, justitie en politie houdt – met enige turbulentie – goed stand.



Wat deze cijfers duidelijk maken, is dat in het vertrouwen in democratische instituties niet over de hele linie een daling zichtbaar is. Deze daling richt zich in het bijzonder op de Tweede Kamer en de regering. Hierbij speelt waarschijnlijk een cumulatie van ontwikkelingen. De coronapandemie werd in de loop van de tijd steeds minder een dreiging van buiten en meer een binnenlandse aangelegenheid en onderwerp van omstreden beleidsbeslissingen. In dezelfde periode zetten een aantal geruchtmakende kwesties het functioneren van politiek en overheid op een negatieve manier in de schijnwerpers, zoals het toelagenschandaal, de omgang met de gevolgen van de gaswinning in Groningen en de moeizame kabinetsformatie. Ook bleek in deze periode de besluitvorming over grote opgaven met gepolariseerde opvattingen (stikstof, migratie) ingewikkeld.

Figuur 6 Institutioneel vertrouwen in Nederland tussen november 2017 en juni 2023^a

^a 'Hoeveel vertrouwen hebt u in bepaalde instituties? Hebt u eerder wel of eerder geen vertrouwen in de volgende instituties?' Weergegeven zijn de percentages 'eerder wel te vertrouwen' in plaats van 'eerder niet te vertrouwen' en 'ik weet het niet'. Bij de jaren zijn de maanden van onderzoek genummerd aangegeven.

Bron: Databijlagen van de Eurobarometers 88-99 (<https://europa.eu/eurobarometer>); bevolking van 15+

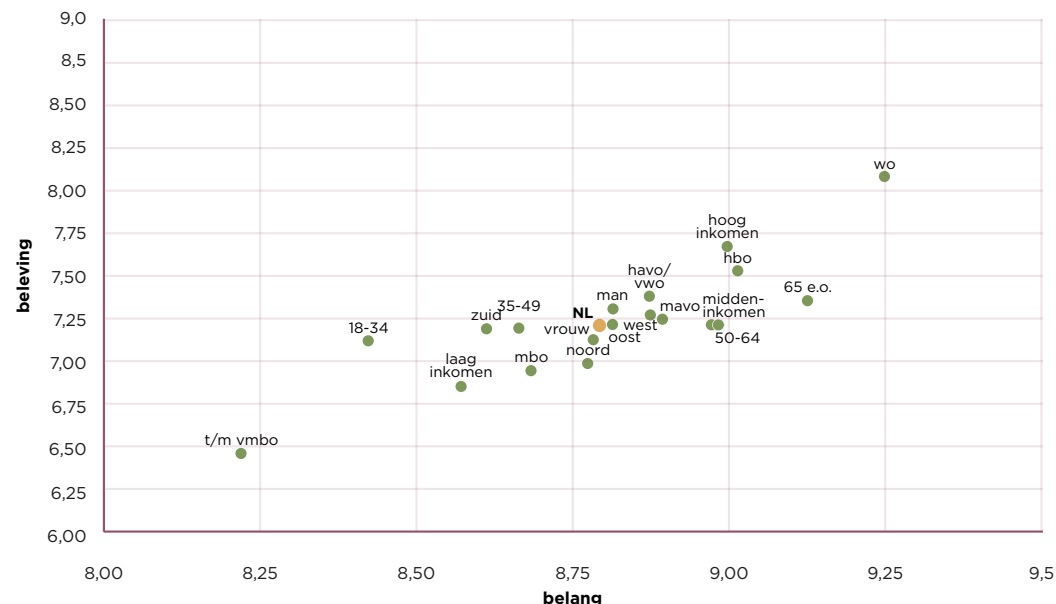
Verschillen in vertrouwen tussen groepen

In de voorgaande overzichten heeft de commissie steeds gemiddelden gepresenteerd van de Nederlandse bevolking. Uit onderzoek blijkt echter dat er grote verschillen bestaan tussen groepen Nederlanders in de mate van vertrouwen. Om dat duidelijk te maken, presenteert de commissie hierna hoe groepen Nederlanders zich verhouden tot de vragen die hiervoor in internationale vergelijking zijn gepresenteerd.

In figuur 7 presenteert de commissie voor verschillende bevolkingsgroepen de gemiddelden van de mate waarin mensen belang hechten aan democratie en de beleving van de mate waarin het land democratisch gestuurd wordt.

Hoewel de verschillen niet zo groot zijn als tussen de in figuur 3 gepresenteerde landen (de schaal is vanwege de leesbaarheid aangepast), zijn duidelijke verschillen te zien tussen groepen. De meest opvallende verschillen betreffen die tussen opleidingsniveaus en inkomensgroepen: praktisch opgeleide mensen en mensen met een laag inkomen hechten gemiddeld minder belang aan democratie (hoewel dit met een 8,2 nog steeds belangrijk wordt gevonden) en zijn gemiddeld van mening dat het land minder democratisch bestuurd wordt dan theoretisch opgeleide mensen en mensen met een hoog inkomen.

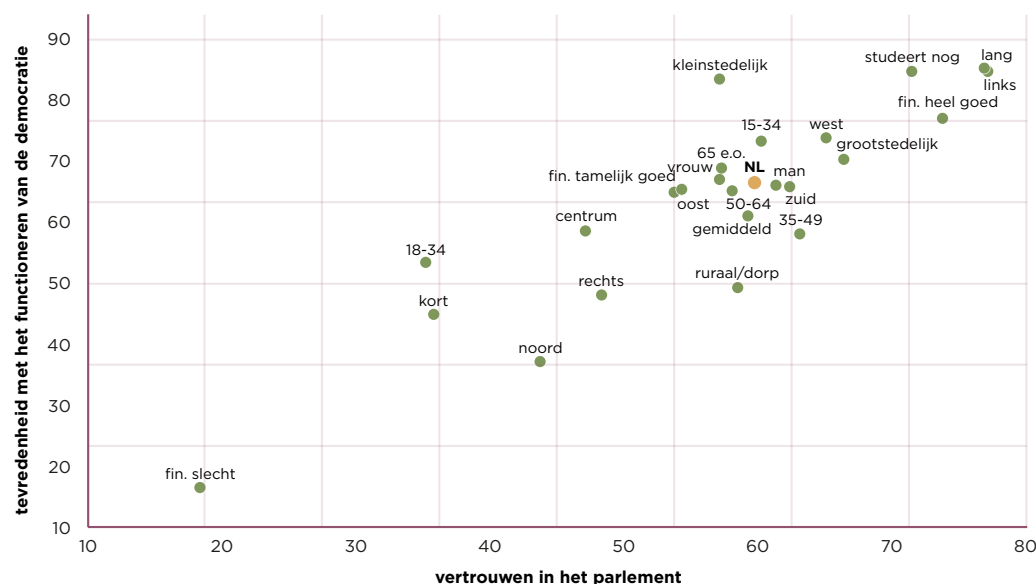
Een ander opvallend verschil is te zien bij verschillende leeftijdscategorieën: er zijn voor het antwoord op de vraag of het land democratisch bestuurd wordt weinig verschillen tussen leeftijdscategorieën, maar het belang dat men hecht aan democratie is voor jongere groepen lager dan voor oudere groepen.



Figuur 7 Persoonlijk belang^a en beleving^b van de democratie in bevolkingscategorieën in Nederland in 2017-2018^c

- ^a Gemiddelde score bij de beantwoording van 'Hoe belangrijk is het voor u dat u in een land leeft dat democratisch wordt bestuurd? Op een schaal waarbij 1 betekent "helemaal niet belangrijk" en 10 betekent "absoluut belangrijk", wat zou u dan kiezen?'
- ^b Gemiddelde score bij de beantwoording van 'En hoe democratisch wordt dit land momenteel bestuurd? Opnieuw op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 betekent "helemaal niet democratisch" en 10 betekent "volledig democratisch", wat zou u dan kiezen?'
- ^c De schaal van deze figuur verschilt van die van figuur 3: de bevolkingsgroepen worden afgebeeld in de rechthoek tussen ruwweg Tsjechië en Denemarken in figuur 3.

Bron: European Values Study 2017 (2017-2021); bevolking 18-82



Figuur 8 Vertrouwen in de Tweede Kamer^a en tevredenheid met het functioneren van de democratie^b in Nederland in 2023^c

- ^a 'Hoeveel vertrouwen hebt u in bepaalde instituties? Hebt u eerder wel of eerder geen vertrouwen in de volgende instituties? De Tweede Kamer' Weergegeven zijn de percentages 'eerder wel vertrouwen' in plaats van 'eerder geen vertrouwen' en 'ik weet het niet'.
- ^b 'De wijze waarop de democratie in Nederland functioneert, bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Weergegeven zijn de percentages 'zeer' en 'tamelijk tevreden' in plaats van 'niet zo', 'helemaal niet' en 'ik weet het niet'.
- ^c De schaal van deze figuur verschilt van die van figuur 5: de bevolkingsgroepen worden afgebeeld in de rechthoek tussen ruwweg het Verenigd Koninkrijk en Finland in figuur 6. Toelichting onderscheiden groepen: opleiding naar leeftijd waarop men het reguliere onderwijs heeft verlaten: kort (-19 jaar), gemiddeld (20-23), lang (24+) en studeert nog; waardering financiële situatie van het eigen huishouden: zeer goed, tamelijk goed en (tamelijk/zeer) slecht; politieke zelfpositionering links, centrum en rechts.

Bron: Eurobarometer 98.2; bevolking van 15+

In figuur 8 presenteert de commissie een beeld van hoeveel vertrouwen verschillende groepen in Nederland in de Tweede Kamer hebben, in combinatie met de waardering voor het functioneren van de democratie. Dit zijn dezelfde vragen als in figuur 5 zijn opgenomen voor verschillende Europese landen. Voor deze figuur geldt – net als voor figuur 7 ten opzichte van figuur 3 – dat de schaal afwijkt van die in figuur 5.

De in deze database gehanteerde categorieën wijken iets af van de categorieën in figuur 7, waardoor ook iets anders opvalt. Wat gelijk is aan de conclusies hiervoor is dat er samenhang is tussen het inkomen en vertrouwen in het parlement / tevredenheid met het functioneren van de democratie. Wat in figuur 8 opvalt is dat noordelijke Nederlanders een aanzienlijk lager vertrouwen hebben in het parlement en tevredenheid met het functioneren van de democratie dan inwoners uit andere delen van het land. Naast kenmerken van het gebied en de bevolking ligt een relatie met de aardbevingsproblematiek in Groningen hier voor de hand.

Niet-stemmen bij verkiezingen

Naast vertrouwenscijfers, geven ook cijfers over de opkomst bij verkiezingen een beeld van het al dan niet aanhaken of afhaken bij de democratische rechtsorde. De laatste Tweede Kamerverkiezing in 2021 had een opkomst van 78%, iets lager dan de opkomst in 2017 (80%). De opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 had een historisch lage opkomst met 50%. Bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 was de opkomst 58%, hoger dan in 2019 (56%). Over de lange termijn bezien vertoont de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen geen dalende trend.

De commissie maakt zich echter wel zorgen over de grote verschillen in de absolute opkomst van sommige bevolkingsgroepen en met name de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Sommige wijken in Nederland kenden bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 een opkomst van 20%. Jongeren, mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond bleven vaker dan gemiddeld thuis.¹⁶ Een lage opkomst is slecht voor de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur, aangezien de representativiteit van de verkiezingen afneemt. Ook is een lage opkomst een signaal dat mensen om wat voor reden dan ook afhaken van de democratische rechtsorde.

Op veel plekken is een correlatie te zien tussen inkomen van mensen, opleidingsniveau en al dan niet stemmen. In armere buurten ligt het opkomstpercentage gemiddeld lager dan in wijken met een hoger inkomen.¹⁷ Niet-stemmen kan inhoudelijke redenen hebben, zoals geen vertrouwen hebben en/of cynisch zijn over de politiek en/of overheid, geen geschikte partij zien of weinig interesse en betrokkenheid hebben. Er zijn echter ook burgers met deze beelden die besluiten wél te stemmen, omdat ze dat belangrijk vinden in de democratie. Burgers kunnen ook niet-stemmen omdat ze daarmee een signaal willen afgeven dat ze ontevreden zijn over de overheid of politieke partijen. Niet-stemmen kan ook praktische redenen hebben, zoals de oproep kwijt zijn of drukte, afwezigheid (zonder een machtiging te regelen) of niet

goed weten hoe stemmen werkt.¹⁸ Bij de gemeenteraadsverkiezingen zijn constante verklaringen voor niet-stemmen de onbekendheid met de campagne, een laag politiek zelfvertrouwen, politiek wantrouwen, een gebrek aan lokale verbinding en weinig/geen interesse in de lokale politiek.¹⁹

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen en de grote verschillen in opkomst zijn reden tot zorg voor de democratische rechtsorde. Een lage opkomst is niet een direct bedreiging voor de democratische rechtsorde. Niet-stemmen betekent niet automatisch dat burgers de democratische rechtsorde als zodanig niet ondersteunen. Maar niet-stemmen als blijk van desinteresse en ongenoegen en vanwege het gevolg van gebrekkige representatie is wél een probleem voor de democratische rechtsorde. Het is van belang de onderliggende oorzaken hiervan aan te pakken.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft de adviescommissie de actuele Nederlandse situatie in een breder perspectief geplaatst. Wat valt vanuit deze perspectieven op?

In de eerste plaats is duidelijk geworden dat er reden is tot zorg over de ontwikkeling van de democratie wereldwijd. In veel landen staat de democratie onder druk en autocratieën winnen aan invloed.

In de tweede plaats is duidelijk geworden dat binnen veel democratieën vergelijkbare vraagstukken aan de orde zijn, vraagstukken dus die overeenkomen met de uitdagingen in Nederlandse context en die de aanleiding zijn geweest voor de instelling van deze adviescommissie. De zorgen die over overheidspresteren, vertegenwoordiging, polarisatie en bedreigingen bestaan, zien we ook terug in maatschappelijke discussies in andere landen. Wel valt op dat in Nederland – anders dan in ons omringende landen – een afname zichtbaar is in de waardering voor het functioneren van de democratie. We kunnen echter constateren dat de

zorgen niet een specifiek Nederlands fenomeen vormen. Er lijkt eerder sprake van macro-trends die alle westerse democratieën raken. Dit kan betekenen dat het maatschappelijke reacties zijn op ontwikkelingen die ons allemaal raken (bv. migratie, globalisering, klimaatverandering) of dat het reacties zijn op dominante beleidsparadigma's die overheden de afgelopen decennia hebben gehanteerd.

In de derde plaats weerspreken de cijfers (te) stellige uitspraken over een “steeds” verder dalend vertrouwen in instituties in Nederland. Het vertrouwen is na de coronacrisis inderdaad achteruitgegaan, maar kende eerder forse dalen na de opkomst van en de moord op Pim Fortuyn (2002) en in de loop van de financiële crisis, die eind 2008 in Nederland juist begon met een stijging van politiek vertrouwen vanwege het ingrijpen van de regering in de bankencrisis. Bovendien geldt deze daling voornamelijk voor het vertrouwen in de politiek (regering en Tweede Kamer). Overige publieke instituties zoals de rechtspraak en politie genieten onverminderd veel vertrouwen en het vertrouwen in de lokale politiek weet zich ook aardig te handhaven. Dat relativeert de angsten voor een onoplosbare ‘diepe vertrouwenscrisis’. Er zijn nog niet veel signalen dat ook het vertrouwen in de democratie en steun voor het stelsel als geheel onder druk zouden staan.

In de vierde plaats maakt een analyse van vertrouwenscijfers bij verschillende bevolkingsgroepen wel duidelijk dat er belangrijke verschillen zijn in vertrouwen, met name bij verschillende opleidingsniveaus en inkomensgroepen.

De adviescommissie wijst er met nadruk op dat een gebrek aan vertrouwen in de politiek niet per definitie betekent dat de democratische rechtsorde onder druk staat. Blind vertrouwen is net zo erg als blind wantrouwen. Gezonde scepsis is een democratische deugd. Kritische burgers met gering politiek vertrouwen kunnen onder bepaalde voorwaarden ook een nieuwe impuls geven aan het democratisch proces.²⁰ Juist de democratische rechtsorde is gestoeld op een zekere

mate van wantrouwen, op het inzicht dat macht corrumpert en daarom altijd tot verantwoording moet worden gedwongen en uitgedaagd door tegenmacht. Burgers met gering vertrouwen en inhoudelijke kritiek kunnen, kortom, een rol spelen om politici op democratische wijze ter verantwoording te roepen.

Stelselmatig gebrek aan vertrouwen in de politiek kán echter ook aanleiding vormen voor druk op de democratische rechtsorde. Als burgers of groepen burgers het idee hebben dat de representatieve politiek niet voor hen werkt of deze in hun ogen niet in staat is belangrijke vraagstukken op te lossen, dan kan dat leiden tot meer steun voor alternatieve besluitvormingsprocedures, waaronder minder democratische procedures zoals beslissingen door experts of het tijdelijk opzijshuiven van democratische procedures.²¹

In de volgende hoofdstukken analyseert de adviescommissie op welke punten kritiek gerechtvaardigd is en wat er nodig is om de weerbaarheid van de democratische rechtsorde te versterken. Te beginnen door te bezien hoe de overheid zélf functioneert.

BIANCA VAN GEMERT



“Als moeder van een lichamelijk beperkt kind loop je tegen veel moeilijkheden aan. Instanties werken langs elkaar heen en je hebt vaak het gevoel dat jijzelf degene bent die iedereen aan elkaar moet koppelen. Daardoor duurt het erg lang voordat alle nodige hulp geboden wordt. Met een kind met een progressieve spierziekte moet je ver vooruit denken. Maar dan verslechtert het ineens toch heel snel en loop je weer achter de feiten aan.”

Bianca uit Rotterdam is alleenstaande moeder van twee kinderen, waarvan één met de spierziekte Duchenne: Dean. Bianca: “Veel mensen denken dat je hulp kunt krijgen van de overheid, dat je gewoon naar de juiste instanties moet gaan. Maar niemand beseft hoe zeer instanties en organisaties langs elkaar heen werken. Dat er soms negen maanden of langer overheen gaan voor je hulp krijgt.”

Bianca moet altijd vooruitdenken om de zorg voor haar zoon te organiseren. Het vraagt veel van haar om alle organisaties op dezelfde lijn te krijgen. Bianca: “Dan ben je zelf de partij die aan de instanties uit moet leggen hoe het zit.” Ze wordt vaak van het kastje naar de muur gestuurd, waardoor aanvragen bijzonder lang kunnen duren. “Het probleem is dat de overheid niets vraagt aan de mensen die weten wat er nodig is.”

Haar zoontje is anders dan andere kinderen, maar als je een beetje je best doet is er heel veel mogelijk. Helaas laat het nadenken over simpele oplossingen soms te wensen over. Dean is gelukkig ook erg geliefd op plekken zoals zijn speciale school en bij zijn therapeut.

Bianca: “Het zou fijn zijn als instanties meer samenwerken. Dan hoef je als ouder geen doorgeefluik te zijn en kun je je bezighouden met waar je al je handen aan vol hebt: de zorg voor je zieke kind.”



Zorg 1: De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen even goed

In dit hoofdstuk bespreekt de adviescommissie de zorg dat de manier waarop de functioneert niet voor iedereen werkt. De opbouw is als volgt:

- Paragraaf 3.1 beschrijft op welke manier de overheid niet voor iedereen in Nederland even goed functioneert;
- In paragraaf 3.2 duidt de commissie welke principiële aannames over mensen, de samenleving en de overheid een verklaring vormen voor het ontstaan van deze situatie;
- In paragraaf 3.3 beoordeelt de commissie of de democratische rechtsorde voldoende weerbaar is tegen de hier beschreven zorgen;
- In de laatste paragraaf trekt de commissie conclusies over waar versterking van de democratische rechtsorde nodig is.



3.1 Zorgen over functioneren van de overheid

Gemiddeld genomen behoort Nederland tot de gelukkigste landen in de wereld. Dat ligt aan verschillende factoren, waaronder het functioneren van de overheid. Ten opzichte van veel andere landen kent Nederland een goed functionerende overheid, die veel waarde heeft voor de samenleving. Het niveau van publieke voorzieningen is gemiddeld hoog en daarvan zijn vele voorbeelden te noemen: er is schoon drinkwater en riolering, afval wordt opgehaald, er is een goed functionerende infrastructuur, er zijn publieke voorzieningen voor onderwijs, zorg en sociale zekerheid, er zijn dijken en waterkeringen...

Toch bestaan er zorgen over het functioneren van de overheid. Om dat te begrijpen, is het nodig voorbij de gemiddelden te kijken. De Staatscommissie Parlementair Stelsel stelde al: 'De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen'. Met deze zin heeft zij een van de fundamentele problemen in het functioneren van de democratische rechtsorde geduid: de overheid functioneert niet voor iedereen even goed.

De adviescommissie heeft concreet gemaakt op welke fronten het functioneren van de overheid niet voor iedereen werkt en hoe dit inwerkt op het vertrouwen van mensen in de overheid en de manier waarop we de samenleving georganiseerd hebben, en daarmee: op de weerbaarheid van de democratische rechtsorde. Het begrip overheid gebruiken we als brede term voor de staat (inclusief de decentrale overheden), maar ook semi-publieke instellingen en door overheid gesubsidieerde organisaties mogen zich in deze boodschap aangesproken voelen.

3.2 Kritiek: onvoldoende, ongericht en onmachtig

In deze paragraaf gaat de commissie in op drie punten van kritiek op het functioneren van de overheid binnen de democratische rechtsorde:

1. De overheid levert onvoldoende om de sociale grondrechten van alle burgers waar te maken.
2. De overheid heeft te weinig oog voor de individuele mens

3. De overheid maakt verwachtingen rond grote maatschappelijke opgaven niet waar

Sociale grondrechten krijgen onvoldoende invulling

Zoals in hoofdstuk 1 geschetst, beschouwt de commissie de grondrechten – waaronder de sociale grondrechten – als uitgangspunt voor wat burgers van de overheid mogen verwachten. De commissie constateert hierbij dat de overheid de sociale grondrechten onvoldoende garandeert voor alle Nederlanders.

Onderzoek wijst uit dat de **bestaanszekerheid** voor grote groepen Nederlanders niet voldoende is of onder druk staat. De commissie benoemt enkele cijfers om dit duidelijk te maken. In 2022 had 37% van de Nederlandse huishoudens moeite om rond te komen, dit was vergelijkbaar met 2018.²² In de laatste meting viel op dat ook hogere inkomens steeds meer moeite hebben om rond te komen. 230.000 kinderen groeien op onder de armoedegrens (7%), en dat percentage stijgt.²³ 1 miljoen Nederlanders dreigen in 2024 in armoede terecht te komen.²⁴ De commissie Sociaal Minimum constateerde eerder dat het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaalminimumniveau tekortschiet. In de toekomst zal bij ongewijzigd beleid de armoede toenemen, zowel onder kinderen als onder volwassenen.²⁵

Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven. In 2022 was er een tekort van ten minste 300.000 woningen.²⁶ Zo'n 200.000 mensen staan op de wachtlijst voor een sociale huurwoning; de wachttijd is gemiddeld 7 jaar maar in sommige delen van het land is dat 15 jaar. Ook de publieke gezondheid staat onder druk, waarbij maatschappelijke oorzaken als wonen, werk, inkomen, onderwijs en leefomgeving een grote rol spelen. Daarbij kraakt ook het stelsel van de publieke gezondheidszorg.²⁷ Ook staat in grote delen van Nederland het voorzieningenniveau onder druk, vooral aan de randen van het land.

Denk aan de beschikbaarheid van openbaar vervoer, kinderopvang en welzijnswerk. Maar ook aan de aanwezigheid van een huisarts of supermarkt in de buurt.²⁸

Niet iedereen in Nederland wordt even hard geraakt door deze ontwikkelingen. Die raken vooral mensen met lagere inkomens en de laatste tijd ook de lage middeninkomens. Er is sprake van een structurele inkomensachterstand en ongelijkheid bij deze groepen om, ook bij een ‘normale’ baan, zonder zorgen rond te kunnen komen. Ook is er bij deze groepen sprake van een stapeling van onzekerheden in bestaanszekerheid; men heeft vaker een flexibel contract, komt veel moeilijker aan een (koop)woning en is afhankelijk van allerlei toeslagen om rond te komen. Aan de sociaal-economische onderkant leven veel mensen in een uitzichtloze situatie zonder perspectief op een zeker bestaan.²⁹ Juist deze groep mensen is kwetsbaar voor grijze en zwarte economische circuits en maakt meer kans om in aanraking te komen met georganiseerde criminaliteit.³⁰

Burgers met een lagere sociaal-economische positie worden extra geraakt als de overheid steken laat vallen in het invullen van sociale grondrechten. Eigen vermogen en een geprivilegieerde achtergrond en netwerk zijn dan bepalend voor de zekerheid die de overheid zou moeten bieden. De ongelijkheid neemt dan toe. De commissie ziet dat onder meer terug in de opkomst van privéonderwijs. De kwaliteit van het reguliere onderwijs staat onder druk, maar mensen die het zich kunnen veroorloven creëren voor hun kinderen de mogelijkheden: dit vergroot de ongelijkheid en vergroot de druk op het bestaande onderwijs. Hetzelfde geldt voor tekorten in de zorg en de toegang tot de woningmarkt. Ook wordt steeds duidelijker dat een lagere sociaal-economische positie en een onzeker bestaan een duidelijke relatie hebben met de mentale en fysieke gezondheid van mensen.³¹ Sociale ongelijkheid is ‘levensgevaarlijk’ en een slechte of beperkte gezondheid vormt een sterke belemmering voor deelname aan de samenleving.

Ook leeftijd doet ertoe. In 2019 concludeerde de SER dat in het bijzonder *jongeren* hard geraakt worden door een stapeling van beleidskeuzes en problemen.³² Volgens de SER spelen mede daardoor steeds vaker sociale achtergronden en netwerken een beslissende rol in waar je terecht komt. Het ideaal om als jonge burger je eigen bestaan op te kunnen bouwen in de samenleving staat onder druk. Uit onderzoek in 2022 bleek dat 8 van de 10 starters op de woningmarkt twijfelen of ze ooit een koophuis kunnen kopen.³³

Daarnaast maakt het ook uit waar je woont in Nederland. De *regionale verschillen* in economische ontwikkeling en het voorzieningenniveau in Nederland zijn groot.³⁴ Ook binnen dorpen en (grote) steden zijn grote verschillen te zien in de leefbaarheid.³⁵ In ruim 400 buurten in Nederland staat de leefbaarheid structureel onder druk, met name in en rondom grote steden.³⁶

De invulling van sociale grondrechten en bestaanszekerheid in Nederland is dus niet op orde.

Dat is niet een gevolg van de economische situatie van Nederland maar van politieke keuzes. De afgelopen decennia is de economie, met uitzondering van de kredietcrisis en de coronapandemie, gestaag blijven doorgroeien (BBP per inwoner).³⁷ De werkloosheidscijfers staan op een historisch laag niveau. Nederland is een nóg rijker land geworden en er werken meer mensen dan ooit. En toch heeft meer dan 1 op de 3 Nederlanders moeite rond te komen aan het einde van de maand.

Ongelijkheid in bestaanszekerheid gaat samen met verschillen in de wijze waarop burgers naar het eigen leven, de samenleving en de politiek kijken. Volgens recent SCP-onderzoek (2022) hebben de groepen onzekere werkenden en het ‘precariaat’ (kwetsbare mensen) vaker minder vertrouwen in de overheid, zijn zij vaker ontevreden over het functioneren van de democratie en vinden zij vaker dat de overheid onvoldoende voor hen doet. Ook ervaren zij minder sociale cohesie en meer conflicten in de samenleving.³⁸

De overheid ziet de individuele mens onvoldoende staan

Een tweede manier waarop de overheid niet voor iedereen functioneert, is dat de overheid niet altijd de individuele mens ziet staan. Dit uit zich in verschillende vormen.

In veel overheidsbeleid wordt gewerkt met **onrealistische verwachtingen over burgers**.³⁹ Recent liet de eerste ‘Staat van de Uitvoering’ zien dat “er redenen zijn voor ernstige zorgen over de toekomstbestendigheid van de dienstverlening. Dat heeft vooral te maken met de toegenomen complexiteit: in wet- en regelgeving, in processen, in de stapeling van beleid en meer.”⁴⁰ De commissie Sociaal Minimum constateerde dat veel burgers niet gebruikmaken van regelingen in het kader van de sociale zekerheid omdat ze te complex zijn.⁴¹ De commissie-Bosman deed eerder onderzoek naar problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid en concludeerde dat “mensen klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20% van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed met elkaar samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid⁴². Veel overheidsinformatie en communicatie is te complex voor burgers. Naar schatting 2,5 miljoen volwassen Nederlanders (16-65 jaar) hebben veel moeite met lezen, schrijven en rekenen, zodat overheidscommunicatie voor hen maar moeilijk te begrijpen is.⁴³ Daar komen nog de vele andere burgers bij die overheidscommunicatie óók ingewikkeld vinden.

Het tweede punt is de **slechte aanspreekbaarheid van de overheid**. Mensen kunnen bij vragen lang niet altijd goed bij de overheid terecht. De meeste overheidsorganisaties hebben fysieke aanwezigheid verruild voor digitale presentie; veel online wachtrijen zijn lang en onpersoonlijk. Daarbij is een veel voorkomende klacht dat mensen ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd zonder dat ze daadwerkelijk samen met die overheid hun probleem kunnen oplossen. De ‘verkokering’ van

de overheid is hier ook een oorzaak van. Verregaande specialisatie en het plaatsen van ‘schotjes’ tussen overheidstaken maakt dat burgers moeizaam van A naar B komen in het contact met de overheid, en dat niemand zich verantwoordelijk voelt om een probleem écht op te lossen. Burgers worden hierbij veelal als klant gezien; ze moeten zelf mondig en assertief zijn om hun recht op te eisen en hun weg door de bureaucratie te vinden (‘lokettenjungle’).

Deze benadering staat haaks op de wetenschap dat voor het opbouwen van een vertrouwensband een langdurig contact nodig is. De **langdurige en nabije aanwezigheid** van de diverse gezichten van de overheid, zoals een wijkagent, buurtwerker of jongerwerker, is cruciaal om te bouwen aan vertrouwen, zoals ook het voorbeeld van de Wijkpost in de Riederlaan laat zien.

De Wijkpost in de Riederlaan als symbool voor een aanwezige overheid in de wijk

“...Ook ik heb plannen voor Nederland... Plannen die overheids-handelen voorstaan zoals in het kantoortje op de Riederlaan – snel, laagdrempelig en zorgzaam.” (Uit de ontslagbrief van wethouder Kathmann, thans Tweede Kamerlid)

De centrale vraag van de commissie komt dagelijks terug in het werk van de commissieleden. Bij commissielid Sana el Fizazi, als stadsmarinier in de wijk Hillesluis-Rotterdam bewegend tussen ‘staat’ en ‘straat’, is dit een belangrijke drijfveer in het werk. Collega-commissielid Evelien Tonkens bezocht Sana in Rotterdam en interviewde haar.

Hoe is de overheid via de stadsmarinier in Hillesluis aanwezig, wat tref je aan in de wijk en wat vraagt dat van de overheid?

Sana: “Ik ben onderdeel van de overheid in de wijk. Ik praat heel graag vanuit Team Hillesluis, dat is de politie, het jongerenwerk, de wijkconciërge, de huismeester, enzovoort: iedereen die in de wijk werkt, hoort bij Team Hillesluis. Eén frontlinie in de straat als uitvoering van de staat. Samen met de bewoners zijn wij verantwoordelijk voor een fijne buurt. Daarbij zorgen we er steeds voor dat bewoners, ondernemers en wijkpartners zoals scholen en corporaties eigenaar zijn. Dat is vaak zoeken en balanceren. Een groot voordeel is dat we fysiek aanwezig zijn en directe en korte lijnen hebben. Maar ook wij lopen tegen de grenzen van onze eigen regels aan of moeten zoeken naar de juiste wegen om te doen wat nodig is.

Dit heeft een directe link met de democratische rechtsorde. Als groepen mensen zich niet door de overheid gesteund of erkend voelen, keren ze zich sneller af van het politieke systeem. Dit betekent niet dat de overheid altijd maar pasklare oplossingen

moet hebben. Maar te veel zie ik in de wijk dat de regelgeving van de overheid en de beleidskeuzes die weerslag hebben op bepaalde groepen of wijken er mede debet aan zijn dat er bij mensen problemen ontstaan. En vervolgens geeft diezelfde overheid dan niet altijd thuis.

Weet wat er speelt in de haarvaten

Soms heeft een wijkmedewerker een ander beeld dan dat van een buurtbewoner. Zo kan er bijvoorbeeld een groot verschil zijn in het gevoel van veiligheid. Mensen ervaren bijvoorbeeld te weinig vertrouwen om meldingen te doen, waardoor veel zaken blijven ‘dooretteren’. Dat zorgt voor meer onveiligheid dan in ‘de systemen’ te zien is. Je begrijpt deze leefwereld veel beter als je regelmatig in de straten loopt, aanspreekbaar en toegankelijk



bent. Maar juist het ‘rondlopen en gewoon tijd voor een praatje hebben’ schiet er bij veel professionals (zoals de wijkagent) steeds vaker bij in. Dit raakt de basis voor vertrouwen: elkaar kennen en van daaruit contact hebben. Door het gebrek aan contact als regulier onderdeel van het werk van diverse functionarissen hebben veel wijkbewoners pas contact met de overheid als er iets ‘speelt’ en dat is dan meestal negatief ingestoken.

Bestuurders hebben een belangrijke rol

Onderschat de rol van bestuurders niet in de wijken. Er worden bijvoorbeeld regelmatig werkbezoeken georganiseerd waarbij de burgemeester en politiechef aanwezig zijn. Dit heeft een belangrijke waarde. Bewoners voelen zich gezien en gehoord. En andersom werkt het voor de bestuurders verfrissend om direct van bewoners te horen wat er speelt zonder de ‘ambtelijke vertaling’. Het gaat niet altijd om feiten, soms is het ook beleving of een samenhang van verschillende zaken. Bestuurders die bewoners in de ogen kunnen kijken, met hen een kopje koffie drinken en waar nodig interveniëren, versterken het vertrouwen in de democratie: zij zijn de verpersoonlijking dat de democratie er is voor de mensen.

Zichtbaarheid en vertrouwen overheid

Het versterken van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde is een grote opgave. Een opgave die te belangrijk is om over te laten aan politici, of rapportmakers. Vanuit het perspectief van de wijk en de straat zijn de kwetsbaarheden beter te zien, en ook: waar de kansen voor verbetering liggen.

De allerbelangrijkste versterking voor de democratie zijn vertrouwen en verbinding; dat betekent dat overheden hun eigen frontlinie moeten koesteren en beschermen. Faciliteer het vormen van ‘wijkposten’ in de wijk, geef uitvoerders ‘praat en rondlooptijd’

en zorg letterlijk voor oog voor de bewoners. Waarom zijn we bijvoorbeeld nog zo op 9-5 ingesteld terwijl het merendeel van de bewoners in de avonden en in de weekenden meer tijd heeft of er dan juist zaken spelen die aandacht behoeven?

In onze wijk pikken we dit op en gaan ermee aan de slag. Het is natuurlijk niet in één keer geregeld, maar juist een proces samen met bewoners. We willen hen betrekken in het vormgeven van de juiste dienstverlening en gehoor geven aan de noden en wensen. Dit is een concreet voorbeeld van de werking van democratische rechtsorde in de wijk. En alhoewel deze praktische zaken zelden aan de ‘democratie’ worden gelinkt, zouden we dit meer moeten doen om zo de verbindingen tussen het ‘alledaagse’ en het grotere goed van de democratie te versterken.”

Een derde punt is **het onvermogen om te werken vanuit de specifieke context en behoeften** van burgers en hun directe context. Denk aan zogeheten ‘multiprobleemhuishoudens’, waarbij een gezin voor allerlei problemen ondersteuning krijgt maar voor onderliggende praktische problemen geen regeling is; zoals opvang voor de kinderen of een nieuwe fiets. Precieze data over de omvang van deze ‘multiproblematiek’ zijn beperkt beschikbaar. Het Nederlands Jeugd Instituut schat dat ruim 36.000 gezinnen ‘meervoudige problemen’ hebben, zoals een combinatie van opvoedingsproblemen en schulden.⁴⁴

Of denk aan plekken waar meerdere huishoudens een individueel traject krijgen, maar met dezelfde problematiek te maken hebben, zoals een onveilige buurt en weinig sociale voorzieningen. De verkokering van de overheid en weinig vrijheid om als ambtenaren onderliggende problemen situationeel op het niveau van het individu-, huishouden-straat- of wijkniveau aan te pakken, zijn daarin belangrijke oorzaken. Het gevolg is dat mensen verstrikt raken in een lokettenjungle.

Een vierde punt dat tot problemen leidt is dat de overheid (te) **grote consequenties verbindt aan fouten of vergissingen** die burgers in het contact met de overheid maken, met daarbij een sterke focus op de rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid. Het toeslagenschandaal is hét grote voorbeeld van hoe complexe overheidscommunicatie, beperkte aanspreekbaarheid en hard afstraffen van fouten een gevaarlijke cocktail opleveren waarin burgers door toedoen van de overheid geruïneerd worden.⁴⁵ Al eerder wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop dat veel burgers klem kunnen komen te zitten in een systeem waarbij kleine fouten grote negatieve gevolgen hebben – vaak vanuit de gedachte dat ‘fraude’ en ‘onwil’ betrappt moeten worden.⁴⁶

De focus op rechtmatigheid zit effectief, rechtvaardig en humaan overheidshandelen in de weg. Dit is ook terug te zien in de afhandeling van de aardbevingsschade. In 2021 was de overheid per euro compensatie 74 cent kwijt aan uitvoeringskosten⁴⁷, gemaakt om er zeker

te zijn dat inwoners niet meer krijgen dan waar ze recht op hebben. Een bijkomend gevolg is echter dat de wachttijden voor hersteloperaties en compensaties lang duren. Een dieptepunt waren de lange rijen in 2022 toen inwoners van het aardbevingsgebied beperkt aanspraak konden maken op compensatie.

Een vijfde punt waarin de menselijke maat ontbreekt, is beleid waarin niet het directe welzijn van mensen maar **andere belangen centraal staan**. Het gasdossier in Groningen is hiervan het grote voorbeeld.⁴⁸ Ondanks decennialange waarschuwingen tot zelfs na de zware beving bij Huizinge (2012) ging de overheid (en de private sector) voorbij aan het welzijn en de veiligheid van inwoners. Zowel in Groningen als in het toeslagenschandaal is de overheid voor burgers geen schild maar een zwaard geweest. Dit heeft bij zowel Groningers als in de rest van Nederland het vertrouwen in de overheid ernstig beschadigd.

De omgang van de overheid met burgers roept het beeld op van een overheid die de burger in de eerste plaats wantrouwt, onrealistische verwachtingen stelt en de eigen logica (efficiëntie, rechtmatigheid) verkiest boven het oplossen van de problemen van mensen. Op die manier raakt de overheid het vertrouwen en de verbinding met burgers kwijt. Mensen kunnen zelfs bang worden als de overheid op deze manier handelt. Tekenend was het feit dat 400.000 mensen geen energietoeslag aanvroegen terwijl ze hier wel recht op hadden. Onder andere ingewikkelde informatie en de angst om fouten te maken naar aanleiding van het toeslagenschandaal werden hier door burgers aangehaald als reden.⁴⁹

Overheid maakt verwachtingen rond grote maatschappelijke opgaven niet waar

In het SCP-onderzoek ‘Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt: Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven’, is gekeken hoe burgers de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, bedrijven, maatschappelijke

organisaties en henzelf graag zien. Het SCP onderzocht dit voor vijf maatschappelijke opgaven: gezond leven, een leven lang ontwikkelen, duurzamer energiegebruik, bestaanszekerheid en hulpverlening. Uit het onderzoek blijkt dat burgers vinden dat met name de overheid veel meer verantwoordelijkheid moet nemen dan zij nu doet. Deze wens wordt breed gedeeld en geldt voor mensen met verschillende politieke voorkeuren. Daarnaast is een meerderheid van de Nederlanders van mening dat de overheid bedrijven zou moeten verplichten om meer te doen om de grote opgaven van dit moment te realiseren. Hoewel burgers aangeven dat zij zelf ook meer verantwoordelijkheid moeten nemen, hebben zij al veel op hun bord. Burgers zien belangrijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Hierbij gaat het vooral om het hebben van voldoende tijd en geld en het krijgen van de juiste ondersteuning.

In het gesprek dat de commissie heeft gevoerd met de werkgevers- en werknemersorganisaties is door hen het belang van afstemming tussen de overheid en sociale partners benadrukt. Zij signaleren dat de overheid de laatste jaren ook in de richting van werkgevers en werknemers minder vanuit vertrouwen opereert en minder contact met hen zoekt bij de uitwerking van beleid.

De commissie constateert dat de overheid, ondanks vaak stevige beloften van politici, moeite heeft om grote maatschappelijke opgaven aan te pakken. Daarbij gaat het ook om opgaven die direct de bestaanszekerheid van mensen raken. Denk aan het aanpakken van de woningnood, het voorkomen van en omgaan met klimaatverandering, hoge kosten van levensonderhoud, de tekorten in de onderwijs en de zorg, jeugdzorg, migratie en de aanpak van de stikstofcrisis. De Belastingdienst staat zo onder druk dat nieuwe voornemens op het gebied van belastingwetgeving niet kunnen worden gerealiseerd en zelfs de uitvoering van de kerntaken vanwege ICT-problemen onder druk komt te staan. Het kabinetsvoornemen om kinderopvang nagenoeg gratis beschikbaar te stellen, stukt op problemen in de uitvoering. Ook

de versterkingsoperatie en compensatie in Groningen en de afhandeling van het toeslagenschandaal zijn twee specifieke en grote opgaven waarbij het de overheid maar niet lukt ze op te lossen.

Het zijn allemaal maatschappelijke opgaven die diep ingrijpen in het leven van mensen en soms groot effect hebben op het leven van komende generaties. Het vermogen om grote problemen slagvaardig aan te pakken is één van de oorzaken voor vertrouwensverlies van inwoners in de overheid, aldus onderzoek van het SCP.⁵⁰ Wanneer de overheid onvoldoende in staat is problemen op te lossen die de sociale grondrechten, de bestaanszekerheid of het toekomstperspectief van mensen raken, kunnen mensen afhaken.

Voor het versterken van vertrouwen helpt het niet dat politici soms grote uitspraken blijven doen dat zij crises voortvarend zullen aanpakken, terwijl niet daadwerkelijk wordt ingegrepen of dat gestelde verwachtingen voor de korte termijn onrealistisch zijn. Daarmee vergroten deze politici de teleurstelling van burgers in de overheid.

Het (niet) aanpakken van grote maatschappelijke opgaven raakt overigens niet alleen in directe maar ook in indirecte zin het vertrouwen in de overheid. Want niet iedereen wordt even hard geraakt door het onvermogen van de overheid om grote problemen aan te pakken. Starters zonder 'jubelton' of ouderen met een klein pensioen zijn extra afhankelijk van een overheid die de woningmarkt aanpakt. Wanneer structureel schoollessen uitvallen, kunnen rijke ouders bijspringen met het betalen van private bijlessen, voor de meeste andere ouders is dat niet mogelijk. Het extra belasten van fossiele energie zonder betaalbaar perspectief op duurzame energie kan de kwetsbare positie van lage en lagere middeninkomens nog harder raken.

3.3 Fundamentele keuzes onder het functioneren van de overheid

Naast positieve prestaties van de overheid is er dus ook een serieus aantal terreinen waarop de overheid onvoldoende presteert, en die het vertrouwen in de overheid en de weerbaarheid van de democratische rechtsorde raken. Voordat aanbevelingen mogelijk zijn voor de aanpak van deze tekortkomingen, is het van belang stil te staan bij de structurerende factoren die gemaakt hebben dat de problemen konden ontstaan en blijven bestaan.

De commissie ziet namelijk een aantal fundamentele keuzes die de afgelopen decennia sturing hebben gegeven aan het denken over de overheid en de samenleving. Het gaat om keuzes die genomen zijn met een breed draagvlak in de politiek en samenleving. Op onderdelen leken alternatieven niet eens serieus in beeld te komen. Naar de overtuiging van de commissie zijn echter correcties op deze keuzes noodzakelijk, vanuit het perspectief van de consequenties die inmiddels zichtbaar worden voor de democratische rechtsorde.

De commissie bespreekt hierna vier fundamentele keuzes, namelijk de prestatiesamenleving, zelfredzaamheid, een focus op economisch succes van regio's en het New Public Management denken over de overheid.

Prestatiesamenleving

Het idee dat succes en falen zijn toe te schrijven aan persoonlijke verdienste, is stevig geworteld in het dagelijks leven. Dit heeft vooral te maken met de ontwikkelingen in onze 'prestatiesamenleving'. Je moet je maatschappelijke positie en de daarbij behorende waardering verdienen.

Dit wordt ook wel een *meritocratie* genoemd. Een meritocratie betekent letterlijk: een heerschappij op basis van verdiensten. In een meritocratie zijn de individuele prestaties bepalend voor de maatschappelijke positie. Het ideaal van meritocratisering is in onze samenleving de afgelopen decennia vrijwel onomstreden geweest, maar wordt de laatste jaren⁵¹

ook kritischer benaderd. Het idee was dat meritocratie rechtvaardig is: niet afkomst maar talent en inspanning zijn bepalend. Mensen die goed presteren en hard werken krijgen de beste banen, het meeste inkomen en de hoogste status, zo is het idee.

Onze samenleving is echter geen perfecte meritocratie. Kinderen met theoretisch opgeleide ouders hebben nog steeds een voorsprong, zeker als ze ook nog uit een harmonieus gezin komen. Theoretisch opgeleide ouders kunnen gemakkelijker helpen bij schoolwerk. Bovendien blijft discriminatie een hardnekkig probleem, vooral op de arbeidsmarkt. Zo blijken migratieachtergrond, sociale klasse, chronische ziekte en handicap, leeftijd en geslacht factoren waarop vaak gediscrimineerd wordt.

Maar ook het meritocratische ideaal op zichzelf heeft een aantal **schaduwkanten** die slecht kunnen uitpakken voor het samenleven in een democratie. Ten eerste kan meritocratie de *gelijkwaardigheid en onderlinge solidariteit van burgers* bedreigen. Wie vroeger succesvol was, wist ook wel dat dat voor een deel gewoon geluk was. Het geluk om kansen te krijgen als gevolg van je afkomst. Omdat je geluk had, was het appèl groter dat je wat moest terugdoen. Wie denkt het eigen succes aan eigen prestaties te danken te hebben, kan het gevoel hebben niets te hoeven terugdoen. Dat is een zwakke basis voor solidariteit.

Ten tweede heeft meritocratisering een negatief effect op het *zelfrespect* van mensen met een praktische opleiding en mensen met weinig opleiding. De hoge maatschappelijke waardering voor een theoretische opleiding geeft mensen die deze opleiding niet hebben de subtiele boodschap dat ze *minder* zijn. Weinig opleiding is geen kwestie meer van pech, maar wordt gezien als ontbrekende verdienste. Het is daardoor een bron van schaamte geworden. Vooral lager opgeleiden die geen vast werk kunnen vinden, lijden sterk onder schaamtegevoelens⁵². Wie minder goed kan leren, heeft doorgaans minder kans op wat wordt gezien als maatschappelijk succes. Tussen groepen theoretisch- en praktisch opgeleiden gaapt een groeiende kloof. Veel mensen met weinig opleiding

of een praktische opleiding voelen zich niet gezien en niet gewaardeerd, en zetten zich af tegen andere groepen waarnaar in hun beleving meer aandacht uitgaat, terwijl men zelf tussen wal en schip valt.

Zelfredzaamheid

Ook zelfredzaamheid – ook wel ‘eigen verantwoordelijkheid’ genoemd – was de afgelopen decennia een leidend uitgangspunt voor beleid. De gedachte daarachter is dat mensen in de eerste plaats voor zichzelf moeten kunnen zorgen. Daarbij is het idee dat minder hulp van de overheid tot meer zelfredzaamheid leidt. Het SCP constateerde in 2012 dat er sprake was van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel, waarbij de overheid de randvoorwaarden vastlegt en voorhoudt wat ze van burgers verwachten. Rechten van burgers worden dan plichten. Zo is langer thuis wonen door ouderen ooit als recht begonnen maar inmiddels een plicht geworden.

Zelfredzaamheid bleek echter voor veel mensen niet haalbaar. Mensen zijn niet altijd in staat om aan de verwachtingen van de overheid te voldoen. Van mensen die in staat zijn tot mantelzorgen, wordt verwacht dat ze hulp bieden aan hun naaste, terwijl ze soms zelf ook overbelast zijn.

Uit het ideaal van zelfredzaamheid volgt ook het idee dat mensen die niet ‘zelfredzaam’ zijn doordat zij van professionele hulp en/of een uitkering afhankelijk zijn en de samenleving en hun medeburgers problemen bezorgen. En soms ook dat zij die hulp of uitkering misschien ook niet echt nodig hebben. Uitkeringsinstanties zijn zich vanuit dit idee afgelopen decennia meer gaan richten op controle en minder op persoonlijke hulp⁵³.

De mensen die de overheid aanspoort tot zelfredzaamheid overlappen in hoge mate met de mensen die in de prestatiesamenleving minder meetellen. Denk aan mensen met een praktische opleiding en laag inkomen, ziekte of zonder startkwalificatie. Burgers met een hoger

inkomen kunnen zich aan het zelfredzaamheidsregime onttrekken door hulp en zorg zelf in te kopen, en theoretisch opgeleiden kennen vaak beter de weg in het overheidssysteem. Het gevolg voor de democratische rechtsorde is hetzelfde als wie zich niet gezien voelt in de prestatiesamenleving: **wie zich niet door de overheid geholpen weet en ervaart dat de overheid er niet voor jou is, keert zich sneller af van het gevestigde politieke systeem.**

Economisch succes als focus voor regionaal beleid

Ook de beleidsfilosofie voor regionaal beleid van de afgelopen decennia heeft de manier waarop de overheid voor mensen werkt beïnvloed. In de periode tussen de wederopbouwperiode en eind jaren 70 was het landelijke overheidsbeleid erop gericht dat iedere regio in Nederland op een vergelijkbare wijze moest meekomen in de economische ontwikkeling. Dit ging gepaard met forse investeringen verspreid over het land. Vanaf de jaren 70 kwam het idee op dat juist de verschillen tussen regio's moesten worden benut; specifieke regio's waren geschikt voor specifieke sectoren en hadden andere typen investeringen nodig. Vanaf de jaren 80 werd in combinatie met de marktwerking het uitgangspunt gehanteerd dat regio's 'op eigen kracht' moesten staan. Regio's werden in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun economische ontwikkeling.⁵⁴ Sommige regio's waren hiertoe beter in staat dan andere. Met name regio's aan de grenzen van het land konden minder goed op eigen kracht zorgen voor economische ontwikkeling. Daar komt bij dat vanaf jaren 90 de overheid juist **extra ging investeren in sterke regio's** (mainports). Het vergroten van het totale verdienvermogen van Nederland stond centraal. Een aantal mainports en 'topsectoren' moesten de motoren voor de BV Nederland worden. Vanaf diezelfde periode zijn de regionale sociaaleconomische verschillen in Nederland sterk toegenomen.⁵⁵ Ook voor de 'brede welvaart' in grensregio's, waar vaak al sprake was van bevolkingskrimp, heeft dit negatieve consequenties gehad. Sommige regio's zijn hierdoor (verder) op achterstand geraakt.⁵⁶ De leefbaarheid dreigt in sommige regio's zelfs in een negatieve spiraal te komen.⁵⁷

De afgelopen jaren is een geleidelijke kentering in dit denken waar te nemen, zoals te zien is met de introductie van de Regio Deals en toenemende aandacht voor brede welvaart voor regio's.

Regionale verschillen kunnen gepaard gaan met maatschappelijk ongenoegen, lager vertrouwen in de overheid en een politieke voorkeur voor partijen die een stem geven aan het ongenoegen. Hoewel verschillen zich doorgaans ook binnen regio's manifesteren, is er in grote lijnen sprake van een verschuiving van het zwaartepunt van het maatschappelijk onbehagen richting meer rurale regio's.⁵⁸

New public management

De vierde fundamentele keuze die de commissie onderscheidt heeft betrekking op het denken over de overheid zelf. De afgelopen decennia is het denken over de overheid sterk beïnvloed door de bestuurskundige stroming New Public Management (NPM). In dit denken staat de **toepassing van bedrijfsmatige principes op de sturing van de overheid** centraal. Kenmerkende elementen zijn het splitsen van beleid en uitvoering, waarbij sturing tussen overheden en op afstand geplaatste of geprivatiseerde uitvoeringsorganisatie invulling kreeg via private sturingsrelaties (contractsturing). De gedachte was dat door de introductie van economische prikkels (liberalisering en marktwerking) de efficiëntie zou toenemen.

De filosofie van New Public Management kan niet losgezien worden van de historische wortels. Het denken is in de jaren '80 ontstaan in reactie op de waarneming dat de overheid log, traag en duur is. Een kleinere en meer efficiënte overheid zou bijdragen aan lagere collectieve lasten en een eenvoudiger openbaar bestuur. Daaraan bestond in de economische crisisjaren '80 grote behoefte. En door het optimisme over het economisch liberalisme en de vorming van de Europese interne markt in de jaren '90 werd het denken op grote schaal toegepast.

Marktwerking is sindsdien het leidende model geworden voor veel onderwerpen waar de overheid vanuit haar rol een eindverantwoordelijkheid heeft, denk aan de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, inburgering, arbeidsreïntegratie, kinderopvang, ziekenhuiszorg en langdurige zorg (voor ouderen en mensen met een beperking). De pleitbezorgers van marktwerking betoogden dat dit zou leiden tot meer klantvriendelijkheid, kostenbeheersing, keuzevrijheid, transparantie en kwaliteitsverbetering. Marktwerking heeft op het gebied van (kosten) efficiëntie en kwaliteit soms tot verbetering geleid, maar kent ook een aantal onbedoelde neveneffecten die er samen aan bijdragen dat de overheid niet voor iedereen goed werkt.

De door de Eerste Kamer ingestelde Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten blikte in 2012 terug op de periode vanaf de jaren '80 en constateerde: **“De verbinding tussen privatisering en verzelfstandiging enerzijds en marktwerking anderzijds maakte het openbaar bestuur niet eenvoudiger, maar complexer.** Vanaf omstreeks 2000 breekt een kritische fase aan. De kernvraag is nu of regering en parlement bij privatisering en verzelfstandiging alle relevante aspecten wel voldoende hebben gewogen. Het gaat dan over aandacht voor publieke belangen en de noodzaak van toezicht op markten. (...) Het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van doelstellingen en maatregelen. Deze bestuurlijke stapeling roept vervolgens weer nieuwe vormen van regulering en bureaucratisering op. Verzelfstandiging kan kennelijk vele vormen aannemen. Het resultaat is een complexe situatie van publieke, semi-publieke en private partijen die met elkaar samenwerken, waarbij zich aanzienlijke sturings- en orderingsvragen blijven voordoen. De commissie concludeert dat de rijksoverheid wel vereenvoudiging en een kleinere rijksdienst nastreefde, maar dat in plaats daarvan de bestuurlijke complexiteit is toegenomen. (...) Voor burgers is de overheid ook op afstand komen te staan. Het is niet altijd duidelijk wie kan worden aangesproken op de gevolgen van de gemaakte keuzes.”⁵⁹

Zo heeft marktwerking geleid tot een stormachtige schaalvergroting in het publieke domein, die de toegankelijkheid en aanspreekbaarheid vaak niet hebben verhoogd. Daarnaast is kostenbeheersing vaak ten koste gegaan van de kwaliteit van het werk, en verslechtering van toch al slecht betaalde banen. Andere negatieve gevolgen zijn een groter risico op verbroken hulprelaties en het feit dat van de belofte van keuzevrijheid in veel sectoren niets is terechtgekomen. Daarnaast is door marktwerking de overheid zelf minder goed aanspreekbaar geworden, omdat ze over veel onderwerpen niet meer ‘direct’ gaat. In plaats daarvan is de overheid toezicht op toezicht gaan stapelen op de vermarkte instellingen. Dit leidt tot meer bureaucratie en onoverzichtelijkheid.

Ook bij het uitbesteden van taken aan de markt is de overheid nog steeds verantwoordelijk voor het invullen van sociale grondrechten voor burgers.⁶⁰ Door taken op afstand van de overheid te plaatsen, heeft de overheid het zichzelf moeilijk gemaakt deze rechten in te vullen als de uitvoering van deze taken door marktpartijen faalt.

De overheid is ook zelf door de ruimte voor de markt anders naar zichzelf gaan kijken, en anders gaan functioneren. De overheid ging zichzelf aan het bedrijfsleven spiegelen en daarbij de burgers als klant zien en zichzelf als leverancier; zie de ‘klantcontactcentra’ bij gemeenten en de zogenoemde ‘klantreis’ die burgers bij instellingen zouden moeten doorlopen. **De burger zien als klant is echter een grote misvatting.** Van een klant verwacht je dat diegene mondig en assertief zijn recht opeist, maar een burger dien je ook in recht te voorzien als hij of zij minder mondig en assertief is.⁶¹

Tot slot blijkt ook de scheiding tussen beleid en uitvoering die binnen de overheid is doorgevoerd problematisch. Vooral omdat er te weinig vanuit **praktijkkennis** gewerkt wordt, leiden beleids- en uitvoeringskeuzes tot ongewenste of onwerkbare resultaten.⁶² Overheden hielden zelf te weinig kennis in huis vanuit de overtuiging dat dit wel ingehuurd kan worden. Ook managers werden geacht te rouleren, met als onderliggende opvattingen dat managen een vak is dat ook zonder al te veel inhoudelijke affiniteit kan worden uitgevoerd.

Binnen het programma ‘Staat van de uitvoering’ constateert de stuurgroep: “Meer dan andere landen neigen we naar verkoking tussen uitvoering en beleid. Bovendien lijkt het erop dat wij vaker in de valkuil stappen dat we op basis van onze beleids- en uitvoeringskennis denken te weten wat burgers en ondernemers nodig hebben. Als het gaat om het daadwerkelijk centraal stellen van onze burgers en ondernemers kunnen we nog veel leren van anderen. Werken vanuit de opgave, 1 overheid, 1 loket: we praten er al lang over en her en der nemen we initiatieven. Andere landen houden ons hier een spiegel voor: we hebben hier echt nog serieuze stappen in te zetten.” Het programma laat vervolgens enkele inspirerende voorbeelden uit het buitenland zien (zie de kadertekst).⁶³

De commissie VWDR ziet in deze voorbeelden inderdaad belangrijke inspiratie voor een overheid die meer werkt vanuit publieke waarden dan vanuit publiek management.

Inspirerende voorbeelden uit het buitenland

Het programma Staat van de Uitvoering bracht een special uit met inspirerende voorbeelden uit het buitenland om de complexiteit van wet- en regelgeving én daarmee de uitvoeringspraktijk te versimpelen. Adviesbureau Haagse Beek onderzocht de goede praktijkvoorbeelden in deze Special. Een verdere beschrijving van de voorbeelden is online beschikbaar.

Automatische toekenning van toeslagen en persoonlijk contact met ouders gaan in Vlaanderen samen op

Door vérgaande digitalisering in Vlaanderen worden toeslagen voor kinderen automatisch toegekend. Het aanvragen van een toeslag is daardoor niet nodig. Dat zorgt ervoor dat ouders die dat moeilijk vinden of niet weten dat ze zo'n aanvraag kunnen indienen, nu óók deze toeslagen ontvangen. Het Vlaams Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) krijgt hiervoor gegevens van meer dan tien andere organisaties. Op basis van deze gegevens wordt voor ieder kind maandelijks een basisbedrag uitbetaald, automatisch aangevuld met een of meerdere van de acht toeslagen waarop het kind recht heeft.

Door deze werkwijze is er meer tijd voor persoonlijk contact met ouders die door wijzigingen in hun persoonlijke situatie vragen hebben. Er zijn 200 'Huizen van het Kind' waar ouders kunnen binnenlopen zonder afspraak voor al hun vragen: over kinderopvang, gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, vrijetijdsaanbod en andere vragen die betrekking hebben op kinderen. In 76 Huizen van het Kind is ook aanvullende ondersteuning aanwezig vanuit het agentschap Uitbetaling Groeipakket, namelijk in zogenaamde kwetsbare regio's. In de overige Huizen van het Kind fungeren medewerkers van het agentschap in de backoffice om lokale onthaalmedewerkers te ondersteunen. De Huizen van het Kind zijn ook buiten gangbare kantooruren geopend.

Automatische energiekorting in Portugal

In Portugal wordt eenzelfde werkwijze voor gegevensdeling gehanteerd als in Vlaanderen. Daar wordt automatisch een korting gegeven op de energierekening van mensen als uit de beschikbare gegevens blijkt dat ze hier recht op hebben. Het Agentschap voor Bestuurlijke Vernieuwing (AMA) heeft in overeenstemming met Europese wetgeving een werkwijze ontwikkeld waarmee gegevensdeling tussen verschillende overheidsdiensten kan plaatsvinden. Hierdoor zijn er vier keer zoveel gezinnen in beeld gekomen die recht hebben op deze energiekorting.

Koplopers op het gebied van de digitale loketfunctie

Een tendens in verschillende landen (Nieuw-Zeeland, Estland, Duitsland, Portugal, Canada, Denemarken, België en Noorwegen zijn onderzocht) is om inwoners een digitale loketfunctie te bieden. Het digitale loket biedt één ingang voor inwoners. Aan de achterkant werken verschillende overheidsinstanties samen. Het algemene uitgangspunt in deze landen is dat inwoners niet hoeven te snappen hoe de overheid werkt. De inrichting gebeurt op basis van levensgebeurtenissen en thema's die voortvloeien uit de behoefte van inwoners. Zo zien we in Nieuw-Zeeland dat de dienstverlening is ingericht rondom 42 verschillende life-events. Bijvoorbeeld de geboorte van een kind, afstuderen van school of starten met rijlessen. Ook in Estland navigeer je gemakkelijk per levensgebeurtenis naar de juiste overheidsdiensten. Begin je een eigen bedrijf? Ga je trouwen of verhuizen? Dan zie je per gebeurtenis de formulieren die je moet invullen of de zaken die je moet regelen.

Nieuw-Zeeland heeft de systemen van de belastingdienst vervangen en de gebruiker centraal gezet

In een periode van ruim tien jaar heeft Nieuw-Zeeland zowel de opzet van het belastingstelsel veranderd als de inning van belastingen gedigitaliseerd en sterk vereenvoudigd. Een belangrijk verschil met Nederland is dat in de Nieuw-Zeelandse belastingdienst zowel het beleid als de uitvoering zijn ondergebracht. Vanaf de start is breed commitment gezocht. Onder meer bij uitvoerders en in het parlement – zowel bij de regeringspartijen als de oppositie. Iedere wijziging werd vooraf uitgebreid getest voordat deze doorgevoerd werd. Systemen liepen parallel, soms tot wel vijf jaar. Vragen via de helpdesk dienden als feedback. Het uitgangspunt was steeds: we maken het makkelijker en eenvoudiger voor de gebruiker en richten ons op betere naleving van wet- en regelgeving. Processen moesten hierop worden aangepast, ook als dat betekende dat de organisatie ingrijpend zou wijzigen. En dat is gebeurd: van een verkokerde organisatie is de Nieuw-Zeelandse belastingdienst veranderd in een organisatie die is ingericht om de doelgroepen heen, met minder managementlagen.

Bron: Staat van de Uitvoering, Special 2023: Inspiratie uit het buitenland en Haagse Beek, Innovating Government.

3.4 Analyse weerbaarheid

In de voorgaande paragrafen heeft de commissie geschetst wat vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde relevante zorgen zijn. Naar het oordeel van de commissie vormen de geschetste zorgen een bedreiging van de democratische rechtsorde. In deze paragraaf gaat de commissie daarom in op de vraag of de huidige democratische rechtsorde voldoende weerbaar is.

Daarbij constateert de commissie in de eerste plaats dat er sprake is van groeiende aandacht voor de in dit hoofdstuk beschreven onderwerpen. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen van november 2023 hebben diverse partijen laten blijken dat zij aan de genoemde onderwerpen prioriteit geven. Ook constateert de commissie dat het onderwerp van dit hoofdstuk veel aandacht krijgt in opiniebladen, kranten, podcasts en documentaires. Inmiddels nam het kabinet enkele betekenisvolle besluiten om hardvochtige effecten van wet- en regelgeving tegen te gaan.⁶⁴

Deze signalen zijn bemoedigend, hoewel nog onvoldoende om de problematiek op te lossen. Er zijn ook zaken die de weerbaarheid van de democratische rechtsorde onder druk zetten: te weinig stelselmatig aandacht voor de sociale grondrechten, een defensieve houding bij politici tegenover kritiek en onvoldoende representatieve invloed op en toegang tot besluitvormingsprocessen.

Te weinig aandacht voor sociale grondrechten

Bij de grondwetswijziging van 1983 zijn de sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen. Deze grondrechten hebben een minder dwingende werking dan de klassieke grondrechten, waarop iedereen zich ook mag beroepen. De sociale grondrechten hebben eerder het karakter van een inspanningsverplichting.

Ook in de politieke praktijk hebben de sociale grondrechten geen grote betekenis. Er wordt zelden expliciet stilgestaan bij de invulling van de grondrechten en ze krijgen weinig stelselmatig aandacht.

De commissie ziet hierin een kwetsbaarheid voor de democratische rechtsorde. Het is voor een levende democratische rechtsorde van belang dat het debat over de invulling van de sociale grondrechten op gang blijft.

Weinig ruimte voor tegenspraak en leren van fouten

De commissie constateert een neiging bij politici en hun entourage om risico's die de **beeldvorming** negatief kunnen beïnvloeden te minimaliseren. Onder risico's worden ook fouten en kritiek gerekend. Het gevolg is dat te vaak een defensieve houding vooropstaat, of dat gezocht wordt naar manieren om de schuldvraag af te wentelen op anderen.

Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt. Het signaleren, agenderen en herstellen van fouten in beleid en uitvoering, ook in individuele gevallen, laat echter te wensen over. Het toeslagenschandaal en de schadeafhandeling in Groningen zijn symbolisch voor een overheid die onvoldoende (zelf) corrigerend is. Hierdoor is de democratische rechtsorde uiteindelijk in het geding, zo stelde eerder al de Inspectieraad⁶⁵. De commissie maakt zich dan ook zorgen over de bezuinigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op de sociale advocatuur.

Ook voldoende ruimte voor **interne kritiek** is belangrijk. Ambtenaren moeten ruimte krijgen en benutten om intern kritiek te uiten en hun meerderen tegen te spreken wanneer zij zien dat beleid en/of uitvoering tot problemen bij burgers leidt. Die interne kritiek is onderdeel van hun taak en verantwoordelijkheid als ambtenaar. Dat geldt ook voor tegenspraak van ambtenaren naar de minister.

De overheid kan alleen goed functioneren als **macht en tegenmacht** goed georganiseerd zijn. Inspecties spelen een belangrijke rol in het toezicht op het functioneren van de publiek sector. De inspectieraad stelde in juni 2023 dat er zorgen zijn dat inspecties voldoende onafhankelijk kunnen opereren om tegenspraak te kunnen geven richting politiek en overheid.⁶⁶ In het geval van het toeslagenschandaal is in het geheel geen sprake van onafhankelijk toezicht op het functioneren van de Belastingdienst. Maar naast inspecties gaat het ook om ruimte en luisteren naar andere vormen van externe tegenmacht, denk aan de

controleerende taak van de Tweede Kamer, instanties als de Algemene Rekenkamer, de (Nationale, regionale en lokale) Ombudsman en ombudscommissies en de planbureaus. Ook de journalistiek heeft een belangrijke rol als externe tegenmacht.

Het zou voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde een enorme stimulans zijn wanneer op een meer ontspannen manier over fouten en kritiek gesproken kan worden. Dit vraagt ook iets van de benaderingswijze van degene die kritiek formuleert. De commissie ziet te vaak een vorm van **sensatiezucht** optreden in de manier waarop in het parlement en in de media over fouten en kritiek gesproken wordt, met een sterke focus op de (personele) consequenties. De commissie bepleit een hernieuwde invulling van de vertrouwensregel.

Ongelijke toegang tot en invloed op besluitvormingsprocessen

Een andere zorg van de commissie is *ongelijke toegang van burgers* op het democratische besluitvormingsproces. De commissie constateert dat groepen die last hebben van de in dit hoofdstuk beschreven problemen ook de groepen zijn die ondervertegenwoordigd zijn in het politieke proces. Theoretisch opgeleiden zijn niet alleen oververtegenwoordigd in de politiek en ambtenarij, maar ook het beleid is beter afgestemd op hun wensen, volgens politicoloog Wouter Schakel: "Een rijk persoon die niet stemt, heeft nog steeds meer invloed dan een arm persoon die wel stemt"⁶⁷.

Deze ongelijke toegang tot besluitvormingsprocessen raakt aan **procedurele rechtvaardigheid**: de idee dat besluiten rechtvaardig tot stand komen, waarbij ieder met diens mening eerlijk, gelijk en onbevooroordeeld wordt gehoord en behandeld. Procedurele onrechtvaardigheid is een bedreiging voor de democratische rechtsorde. Veel mensen zijn bereid om in de democratie een ongelijke uitkomst te accepteren als daar in ieder geval een eerlijk proces aan vooraf is gegaan. Wanneer het proces als onrechtvaardig wordt ervaren, is de

steun voor uitkomsten aanzienlijk minder.⁶⁸ De commissie constateert dat niet alle belangen, standpunten en zorgen die onder burgers spelen weten even goed hun weg naar besluitvorming weten te vinden. Onder andere de ontzuiling en het inkrimpen van het maatschappelijk middenveld lijken hierin een lacune te hebben achtergelaten.

In 2021 constateerde het SCP dat er weinig ruimte was voor burgers om hen **inspraak in het overheidsbeleid** te geven.⁶⁹ Verschillende initiatieven zijn ingezet om participatie te vergroten, zoals het verkennen van een burgerforum voor energie en klimaat, een burgerberaad voor de zorg en verschillende referenda. De commissie is overwegend positief over deze initiatieven, maar roept ook op om te waken voor te grote verwachtingen en voor het risico dat ook hier ongelijkheid ontstaat in de manier waarop mensen (kunnen) deelnemen. Uit onderzoek blijkt dat de meeste burgers democratische innovaties voor participatie vooral zien als aanvulling op de representatieve democratie.⁷⁰ Ook kan participatie averechts effecten hebben als de overheid grote verwachtingen van burgers wekt, maar hier vervolgens niet aan kan voldoen.

De commissie stelt wel dat het vergroten van participatiemogelijkheden op zichzelf niet voldoende is om de kloof in invloed en toegang tot besluitvormingsprocessen te dichten. Ten eerste gaat het erom een grotere groep te bereiken dan ‘usual suspects’ die tijd en mogelijkheden hebben om hun weg naar en in deze trajecten te vinden. Ten tweede gaan invloed en toegang ook om het vermogen om zelf effectief een onderwerp te kunnen adresseren bij politici en instanties die invloed hebben. Het vermogen om gelijkgestemden te organiseren en je weg tot de macht te kunnen vinden is daarin belangrijk en niet voor iedereen weggelegd. Ook persoonlijke netwerken met invloedrijke en gelijkgestemde personen kunnen van invloed zijn op toegang tot de macht.⁷¹

De commissie bepleit aandacht voor een veel sterkere **representatie** van ondervertegenwoordigde groepen. Dit kan door aandacht voor een meer representatieve afspiegeling van de bevolking binnen politieke organen en ambtelijke organisaties, maar ook door intensieve netwerken te creëren tussen beleidsmakers en de praktijk waarvoor zij beleid maken, bijvoorbeeld door de inzet van ervaringsdeskundigen.

3.5 Samenvatting

Nederland kent gemiddeld een goed niveau van publieke voorzieningen en de overheid levert in vergelijking met andere landen grote prestaties. Maar de commissie heeft in dit hoofdstuk laten zien dat de manier waarop de overheid functioneert, niet voor iedereen in Nederland even goed werkt.

In de eerste plaats constateert de commissie dat de sociale grondrechten die in de Grondwet zijn vastgelegd niet voor iedereen lijken te gelden. Een grote groep Nederlanders ervaart geen bestaanszekerheid. Ongelijkheid neemt toe in vermogen, maar ook in de toegang tot voorzieningen als onderwijs en zorg. Een woning vinden is voor een grote groep – zeker jongeren – een groot probleem. En de leefbaarheid in sommige landelijke regio's staat serieus onder druk.

In de tweede plaats slaagt de overheid er met gestandaardiseerde systemen en onrealistische verwachtingen van mensen niet goed in om mensen individueel recht te doen. Dat is vooral merkbaar als mensen niet goed binnen een ‘hokje’ passen of moeite hebben met (schriftelijke) communicatie. Als mensen vervolgens contact willen leggen ervaren zij vaak een slechte toegankelijkheid en een beperkt probleemoplossend vermogen van overheidsprofessionals die slechts één onderdeel kunnen beïnvloeden. Het risico op een lokettenjungle is dan groot.

In de derde plaats ziet de commissie dat rond grote maatschappelijke opgaven vaak grote beloften worden gedaan, die maar beperkt worden ingelost. De overheid heeft moeite grote opgaven tot een goed einde te brengen.

Burgers die te maken hebben met problemen in bestaanszekerheid en onzekere toekomstomstandigheden ervaren dat de overheid nu niet voor hen functioneert. Het gevolg is een afbrokkelend vertrouwen in de overheid en daarmee ook aantasting van een weerbare democratische rechtsorde.

Deze situatie is mede het gevolg van de doorwerking van een aantal fundamentele keuzes over overheid en samenleving, namelijk de prestatiesamenleving, zelfredzaamheid, een focus op economisch succes van regio's en het New Public Management denken over de overheid. Vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde dient een correctie plaats te vinden op deze keuzes.

De commissie concludeert dat in het huidige politieke klimaat aandacht ontstaat voor de hiervoor genoemde thema's en ziet daarin een teken dat de democratische rechtsorde weerbaar is. Wel ziet de commissie drie punten waarop de democratische rechtsorde aan weerbaarheid moet winnen om de zorgen fundamenteel te adresseren: de aandacht voor sociale grondrechten moet stelselmatig worden vergroot, er moet een meer ontspannen houding komen richt kritiek en tegenspraak, en de toegang van ondervertegenwoordigde groepen tot besluitvormingsprocessen moet worden versterkt.



HENK VAN LIEROP



“Het hele kabinet is niet het kabinet van het volk. De overheid heeft vaak zulke moeilijke regels. Als mensen in nood zitten, zijn de drempels om daar om hulp te vragen gewoon te hoog. Wij helpen iedereen die hulp nodig heeft. Wij zitten in hetzelfde schuitje en bij ons zijn er geen drempels.”

Henk woont in Nijmegen. Hij heeft geen gemakkelijk leven gehad. Hij had ooit een goedlopend restaurant. Maar na een overval, waarbij hij werd vastgebonden en mishandeld, raakte hij alles kwijt. Hij had een tijd geen dak boven zijn hoofd. In deze periode kwam hij erachter dat veel mensen tussen wal en schip vielen als het aankwam om hulp krijgen. “Dan kom je bij de gemeente, dan zeggen ze: ‘Meneer, u moet eerst onderdak regelen, voor u een uitkering kunt krijgen.’ Dan wil je onderdak regelen, maar dan zeggen ze: ‘U heeft geen inkomen, dan kunnen wij niets regelen.’ Met zulke moeilijke regels, dan ga je daar liever gewoon niet naartoe.”

Dat moest anders, vond Henk. Zo begon hij zijn stichting, samen met zijn dochter: ‘Stichting Gratis kan je elkaar helpen’. Henk: “Ik draai een weggeefwinkel aan huis. Ik krijg daar geen subsidie voor, ik betaal alles uit eigen zak. Maar ik vind: als je door omstandigheden alles kwijtraakt, moet er iemand voor je zijn. De overheid is er dan niet voor je. Waar zij verzaken, daar zijn wij er wel.”



Zorg 2: Burgers voor wie de democratie niet goed werkt dreigen af te haken of zijn al afgehaakt

In dit hoofdstuk bespreekt de adviescommissie de zorg van burgers die afhaken van de democratische rechtsorde. De opbouw is als volgt:

- **Paragraaf 4.1** gaat in op de vraag: waarom is afhaken relevant voor de weerbaarheid van de democratische rechtsorde?
- Vervolgens beschrijft de commissie ontwikkelingen in het afhaken van groepen in de samenleving. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen niet 'kunnen' (4.2) en niet 'willen' (4.3).
- Paragraaf 4.4 beschrijft de conclusies die de commissie trekt voor de weerbaarheid van de democratische rechtsorde.
- In paragraaf 4.5 vat de commissie de bevindingen in dit hoofdstuk samen.



4.1 Afhaken burgers als probleem voor de democratische rechtsorde

In een goed functionerende democratische rechtstaat zijn veel burgers positief betrokken, ‘aangehaakt’, bij de democratie. Op zijn minst op passieve wijze: ze steunen de democratische rechtstaat als bestuursvorm en hebben globaal vertrouwen in volksvertegenwoordigers en andere democratische instituties. Een aanzienlijk aantal burgers is bovendien ook actief betrokken: geïnteresseerd in het reilen en zeilen van de democratische rechtsorde en graag bereid om bij te dragen aan het goed functioneren van de democratische rechtstaat. Bijdragen kunnen variëren van bijvoorbeeld stemmen bij verkiezingen tot en met actief lidmaatschap van politieke partijen of protest via demonstraties of andere geweldloze acties. Het is voor een goed functionerende democratische rechtstaat niet noodzakelijk dat alle burgers actief betrokken zijn. Het is slechts noodzakelijk dat zij voldoende vertrouwen hebben om democratie en politiek aan anderen over te laten, bijvoorbeeld omdat ze geen tijd hebben of willen maken, of omdat ze hun tijd liever aan bijvoorbeeld gezin, werk of hobby’s besteden.

Een van de zorgen waarover de commissie VWDR gevraagd is zich te buigen, is dat een groep burgers geen actieve maar ook geen passieve steun verleent aan de democratische rechtsorde. Ze hebben weinig of geen vertrouwen in politici en bestuurders en zijn daardoor ook niet bereid om zich door politici te laten vertegenwoordigen. Deze burgers worden wel ‘afgehaakt’ genoemd. De vraag is hoe groot dit probleem is, welke groepen hiertoe behoren, om welke redenen en welke voornoemde aspecten van afhaken voor hen gelden. En natuurlijk wat hieraan te doen is.

Om nader te bekijken wie zijn afgehaakt en wat we daaronder verstaan is het handig eerst te bepalen wie de mensen zijn die zijn *aangehaakt*, en dus *wel* deelnemen aan democratische processen. Veel onderzoek laat zien dat de kans om ‘aangehaakt’ te zijn groter is bij theoretisch geschoolde burgers. Theoretisch geschoolde burgers hebben over

het algemeen een gunstige sociaaleconomische positie en een hecht sociaal netwerk. Zij nemen vaker deel aan informele en formele politieke activiteiten en verenigingen en gaan ook vaker stemmen⁷². Hun gunstige sociaaleconomische positie draagt bij aan meer kennis van politiek en meer vaardigheden die in democratische processen van pas komen zoals argumenteren en projectplannen en begrotingen beoordelen. Zij voelen weinig culturele afstand tot politici. Door al deze voordelen hebben ze meer invloed op de democratie. Theoretisch geschoolde burgers hebben ook relatief veel vertrouwen in de politiek⁷³. Veel praktisch opgeleiden daarentegen voelen een grotere culturele afstand tot politici. Ze doen mee met vrijwilligerswerk – al zijn hoger opgeleiden ook daar oververtegenwoordigd – maar ze doen minder mee via andere manieren van beïnvloeding en vormgeving van beleid. Zie ook de cijfers die de commissie in hoofdstuk 2 heeft gepresenteerd.

Veel is bekend over burgers aan de onderkant van de samenleving die vertrouwen verliezen en afhaken. Minder weten we over zogenoemde afhakers aan de ‘bovenkant’: burgers met een goede sociaaleconomische positie en netwerk die weinig zijn aangehaakt op de maatschappelijke democratie en/of zijn afgeknapt op de overheid. Het is belangrijk om ook goed deze groep goed in beeld brengen: hoe groot is deze groep en wat voor denkbeelden en motivaties hebben mensen om al dan niet mee te doen in de democratie? Het aanhaken van de ‘bovenkant’ is belangrijk voor het draagvlak van de democratische rechtsorde onder alle bevolkingsgroepen. Wanneer burgers die zichzelf kunnen redden en de ander niet nodig hebben, niet meedoen, dan ondergraaft dat de solidariteit tussen alle groepen in de samenleving. Daarbij komt ook een moreel appèl van de commissie; juist diegenen die zichzelf kunnen redden, hebben een extra verantwoordelijkheid zich ook voor de bredere samenleving in te zetten.

De commissie onderscheidt twee categorieën waarom mensen afhaken; mensen die niet mee *kunnen* doen, en mensen die niet mee *willen* doen. Deze twee categorieën worden hierna verder toegelicht.

Wat betekent 'afgehaakt'?

De commissie hanteert de term 'afgehaakt' op dezelfde manier als in de *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Bij afhaken gaat het in dit rapport om politieke participatie. Afhakers kunnen mensen zijn die niet deelnemen aan verkiezingen of stemmen op 'buitenstaanderpartijen', die onvrede en onbehagen met de mainstreamontwikkeling van de samenleving representeren en zich afzetten tegen een establishment.

De commissie beschouwt 'afhaken' in de basis als een vanuit democratisch opzicht onwenselijke ontwikkeling, maar waakt ervoor 'afhakers' op een negatieve manier weg te zetten. Het probleem van afhaken valt niet eenzijdig degenen die afhaken te verwijten, zoals de commissie in dit hoofdstuk ook duidelijk maakt. Vaak worden mensen 'afgehaakt gemaakt'.

4.2 Niet kunnen

Voor een weerbare democratische rechtsorde is het belangrijk dat veel burgers gaan stemmen. En ook participeren op andere manieren, waarbij geldt dat iedereen die wil meedoen, ook mee kan doen. Vaak wordt verondersteld dat iedereen actief kan meedoen, maar dat er belemmeringen zijn om dat ook te willen: de overheid en de politiek luisteren onvoldoende en luisteren te weinig naar (met name praktisch opgeleide) burgers. Deze belemmeringen zijn zeker relevant, maar voordat we daarnaar kijken, is het belangrijk om eerst vast te stellen dat er verschillende groepen burgers zijn die niet *kunnen* meedoen. Zij gaan misschien wel stemmen, maar ze kunnen actief niet deelnemen aan democratische processen. Ze gaan dat óók niet doen als de overheid beter luistert of democratische processen verbetert, en hen bijvoorbeeld effectiever uitnodigt.

Persoonlijke zorgen

Ten eerste is er een substantiële groep burgers die de politiek er niet bij kunnen hebben doordat zij grotere zorgen hebben die hun dagelijkse aandacht vragen en waardoor zij dagelijks bezig zijn met overleven. Zij worden bijvoorbeeld gekweld door financiële stress door armoede of schulden. Hun zorg is hoe zij volgende dag halen en de volgende week, hoe ze rekeningen betaald krijgen, hoe ze kunnen zorgen dat hun kinderen genoeg te eten krijgen. Deze zorgen zijn zo urgent dat er weinig ruimte is om bezig te zijn met andere maatschappelijke kwesties.

Een andere reden om niet te kunnen meedoen is belast zijn met psychische en/of lichamelijke ziekte of beperkingen die eveneens alle aandacht opeisen, en die soms gepaard gaan met dakloosheid en/of verslaving. Ook is een behoorlijk grote groep belast door andere dringende en opslorpemde taken, zoals mantelzorg, een eigen bedrijf of opvoedingsproblemen.

Het gaat om grote groepen Nederlanders. Zo hebben 476.000 mensen 'geregistreerde' problematische schulden.⁷⁴ Van de vijf miljoen mantelzorgers in Nederland is 9 procent overbelast; dat zijn 460.000 mensen.⁷⁵ En de Kamer van Koophandel waarschuwde in 2022 dat 200.000 bedrijven dreigden failliet te gaan.⁷⁶ In 2021 ontvingen bijna 450 duizend jongeren jeugdhulp⁷⁷. Daar hebben ze gemiddeld 10 maanden op moeten wachten.⁷⁸ Opvoedproblemen zijn al een bron van stress, maar lang moeten wachten maakt dit nog erger, zowel voor jongeren als voor hun ouders. Tussen deze groepen bestaat overlap: vaak is er sprake van 'multiproblematiek', zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht.

Ten slotte is hebben ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders tussen 16 en 65 jaar grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen.⁷⁹ Hun beheersing van de Nederlandse taal is onvoldoende om eenvoudige teksten te lezen en te begrijpen.

Een deel van deze mensen heeft mogelijk wel voldoende vertrouwen om politiek aan anderen over te laten. Waar we ons zorgen over moeten maken, is het deel dat geen vertrouwen heeft maar ook niet in staat is om zelf mee te doen. Immers, van al deze burgers is weinig tot geen actieve participatie te verlangen. Het heeft dus ook weinig zin om te proberen hen actief te laten deelnemen. Minimale participatie – deelname aan verkiezingen – is natuurlijk wenselijk maar het is begrijpelijk dat een groot deel van hen ook dit niet doet, onder meer doordat zij waarschijnlijk niet op de hoogte zijn van de standpunten van politieke partijen.

In plaats van in te zetten op hun meer actieve participatie is het waarschijnlijk vanuit democratisch oogpunt effectiever om te zorgen dat hun problemen verminderen door de overheid beter voor hen te laten functioneren; dit komt aan de orde in het hoofdstuk over het functioneren van de overheid. Vanuit democratisch oogpunt is het daarbij van cruciaal belang dat hun zorgen, noden, belangen en meningen goed gekend zijn en vertegenwoordigd worden aan alle overlegtafels en bij alle debatten die ertoe doen. Dit kan bijvoorbeeld door goed te luisteren naar ervaringsdeskundigen die deze problemen hebben ervaren maar te boven zijn gekomen, en naar professionals die met en voor hen werken, zoals jeugdhulpverleners, sociaal werkers, uitkeringsinstanties en vertegenwoordiging van het MKB. Ook ombudsmannen, rekenkamers, inspecties en media zijn bronnen van informatie.

Onvoldoende faciliteren van burgerinitiatieven

Waar burgerinitiatieven en inzet verloren gaan, heeft de overheid maar zeer beperkt mensen en middelen om te kunnen compenseren. Daarom zou een overheid flink moeten inzetten op het faciliteren van de maatschappelijke initiatieven. Overheden laten daar geregeld nog kansen liggen, of werken burgerinitiatieven soms onnodig tegen. Volgens de Ombudsman Rotterdam gaat het alleen al in Rotterdam om 50-100 burgerinitiatieven die onnodig vastlopen vanwege een

overheid die te hoge eisen stelt en onvoldoende meedenkt. Obstakels om als gemeente mee te werken kunnen op zichzelf rationeel zijn, maar alsnog voor beide partijen tot een ongewenste uitkomst leiden. Denk daarbij aan kleinschalige activiteiten die initiatiefnemers staken vanwege de hoeveelheid werk om aan de juiste vergunningen en veiligheidsvoorschriften te voldoen.

Mede door de (soms onvermijdelijke) bureaucratische eisen aan burgerinitiatieven, zijn het vooral hoger opgeleiden die gebruik maken van mogelijkheden om een initiatief te starten. Hulp van initiatievenmakelaars (sociaal werkers) blijkt echter verschil te maken: wanneer die tijd krijgen om onder brede groepen burgers initiatieven te stimuleren en waar nodig te begeleiden, doen meer lager opgeleiden mee, en ook meer vrouwen en mensen met een migratieachtergrond.⁸⁰

Maatschappelijke erkenning en waardering

Er zijn ook burgers die niet mee willen doen doordat zij te weinig maatschappelijke erkenning en waardering krijgen, en daardoor vaak ook te weinig zelfvertrouwen hebben om hun stem te verheffen. Het gevoel niet mee te tellen en de ervaring van een stigma van de eigen wijk of groep zijn belangrijke redenen voor burgers om geen gebruik te maken van mogelijkheden om een burgerinitiatief in te dienen bij hun gemeente.⁸¹ Wanneer ze meer erkenning en waardering krijgen, willen ze soms wel meedoen. Onder deze groep bevinden zich vooral praktisch opgeleiden en mensen die geen startkwalificatie hebben kunnen bemachtigen. Zoals in het hoofdstuk over de overheid aan de orde kwam, is er in onze meritocratische samenleving weinig waardering voor mensen met weinig opleiding en ook niet voor mensen met een praktische opleiding. We hebben daarom een breder ideaal nodig dan een prestatiesamenleving (meritocratie), namelijk een respectsamenleving (aidocratie). Maar er is onderzoek dat laat zien dat ook zolang we deze verandering niet hebben gerealiseerd, sociaal werkers veel verschil kunnen maken als het gaat om participatie van deze groep mensen. Bij wijkcomités in Rotterdam die door loting waren

geselecteerd, was de actieve, persoonlijke werving via huisbezoeken door wijkmanagers zeer behulpzaam om mensen te werven die zich door een papieren uitnodiging niet aangesproken voelden.⁸² En in Amsterdam slaagden sociaal werkers erin meer burgers die doorgaans ondervertegenwoordigd zijn te laten deelnemen aan initiëren en uitvoeren van een burgerinitiatieven.

Studies als de *Atlas van Afgehaakt Nederland* hebben laten zien dat er een regionale component zit aan het gevoel er niet toe te doen. Dit gevoel komt vaker voor onder burgers buiten de Randstad. Dit signaal wordt inmiddels al enigszins opgepakt: politici en media besteden sinds kort wat meer aandacht aan 'de regio', maar de concentratie op de Randstad is nog steeds groot.

Ten slotte zijn er burgers die misschien wel de tijd en de competenties hebben om deel te nemen aan democratische processen maar toch niet willen deelnemen doordat ze last hebben van impliciete uitsluitingsmechanismen. Er worden bijvoorbeeld impliciet veel bureaucratische vaardigheden verwacht, zoals projectplannen en begrotingen lezen, die alleen theoretisch opgeleiden bezitten. Of er zijn impliciete regels en gewoonten in participatieprojecten die hen vreemd zijn, zoals gebruik van (abstract) beleidsjargon; ook kunnen mensen er last van hebben dat hun levenservaringen en overtuigingen, wanneer die voortkomen uit een meer kwetsbare positie, als 'fout' en/of 'ordinair' worden weggezet. Of participatie steunt impliciet op het hebben van een groot sociaal netwerk. Burgers komen veelal in aanraking met deze participatie-instrumenten via hun netwerk of doordat ze al contact hadden met de gemeente. Mensen die niet over deze netwerken beschikken, hebben minder toegang tot participatiemogelijkheden.⁸³

Voorbeeld Helmondse Voetbalschool

De Helmondse Voetbalschool is een voorbeeld van een burgerinitiatief met een grote impact op jongeren op lokale en regionale schaal. Op deze voetbalschool van Faiz Essakati voetballen ruim 500 jongeren, van laag tot hoog niveau. Het is een plek om plezier te maken en dromen achterna te gaan. Jongeren leren niet alleen een sport, maar krijgen ook andere vaardigheden mee die ze kunnen benutten buiten het voetbalveld. De Helmondse voetbalschool richt zich in het bijzonder op jongeren die vastlopen of te maken hebben met een moeilijke gezinssituatie. Daarmee vervult de voetbalschool een belangrijke rol om jongeren op het rechte pad te houden.

Kennis van de democratie

Kunnen deelnemen hangt ook af van de mate waarin burgers kennis hebben van de democratische rechtsorde. Kennis van macht en tegenmacht in de democratische rechtsstaat, kennis van maatschappelijke organisaties en instituties en kennis van de positie van burgers en hun mogelijkheden om de democratische rechtsorde te beïnvloeden. Maatschappijleer en burgerschapsvorming zouden leerlingen deze kennis bij moeten brengen, maar in veel opleidingen is de aandacht voor deze vakken zeer beperkt en vaak zijn het ook geen verplichte examenvakken. De eisen aan deze kennis zijn vrijblijvend: in tegenstelling tot veel andere vakken is er geen verplicht corpus kennis dat leerlingen moeten beheersen. Er is dus geen enkele garantie dat jongeren op school leren wat de democratische rechtsorde inhoudt en waarom deze zo belangrijk is.

Uit onderzoek blijkt dat de kennis van Nederlandse jongeren op dit punt zeer gebrekkig is. Kennis van burgerschap stagneert of wordt zelfs minder.⁸⁴ Een derde van de jongeren tussen 12 en 14 jaar weet niet of ze in Nederland al dan niet in een democratie leven. De helft

van de jongeren in deze leeftijdsgroep hecht ook geen waarde aan democratie⁸⁵. Er bestaan daarbij grote verschillen tussen jongeren met een praktische versus een theoretische opleiding. Vwo-leerlingen hebben meer kennis van burgerschap dan vmbo-leerlingen, en deze kenniskloof is de afgelopen jaren groter geworden. De waardering van vwo-leerlingen voor de democratie is groter: 71 procent van de leerlingen op het vwo vindt het belangrijk in een democratie te leven, tegenover slechts 34% van de vmbo-leerlingen⁸⁶. Daarbij zijn er ook inhoudelijke verschillen: vmbo-leerlingen leren vooral dat ze moeten luisteren, terwijl vwo-leerlingen vooral leren kritisch te zijn⁸⁷. Leerlingen met praktisch opgeleide ouders hebben minder kennis van burgerschap dan leerlingen met theoretisch opgeleide ouders, en zouden dus van goed onderwijs extra kunnen profiteren⁸⁸.

Docenten en schoolleiders vinden burgerschapsvorming belangrijk. Docenten geven echter ook aan dat ze zich niet goed in staat achten om er onderwijs over te geven, met name niet over onderwerpen als democratie, verkiezingen of de Grondwet⁸⁹. In hun eigen opleiding is hieraan ook niet of nauwelijks aandacht besteed. Volgens de Inspectie van onderwijs heeft de helft van de basisscholen geen leerdoelen voor burgerschapsvorming geformuleerd. Het onderwijs is vaak onsamenhangend en weinig doelgericht⁹⁰. De burgerschapsontwikkeling van leerlingen wordt niet systematisch gevolgd, in tegenstelling tot andere vakken. Burgerschap is in het voortgezet onderwijs vaak geen eigen vak maar onderdeel van maatschappijleer. De wet met betrekking tot burgerschapsonderwijs uit 2006 bleek te vaag. De wetgeving is in 2020 aangescherpt: scholen moeten duidelijke doelen formuleren en ook aangeven hoe ze daar naartoe werken. Vanwege de vrijheid van onderwijs is de wetgever nog steeds heel voorzichtig met het voorschrijven van de inhoud van burgerschap en burgerschapsonderwijs. Nadere bepaling van wat leerlingen daar zouden moeten leren zou in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs. Scholen die op religieuze gronden bedenkingen hebben bij bijvoorbeeld vrouwenrechten of homorechten zouden daarmee in de knel komen.

De onderwijsraad heeft zich kritisch uitgelaten over deze redenering van de wetgever en heeft in een advies bepleit om de grondwettelijke rechten op gelijke behandeling boven deze vrijheden te stellen. Wat voor homo- en vrouwenrechten geldt, geldt nog sterker voor de democratische rechtsorde. Het is onduidelijk waarom kennis over aard en belang van democratische rechtsorde in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs. Het gaat deels om feitelijke kennis: hoe zit de democratische rechtsorde in elkaar, wat zijn de instituties die deze mogelijk maken en hoe verhouden ze zich tot elkaar, en wat is dan de rol van burgers. Maar ook het meer normatieve aspect van het belang van de democratische rechtsorde zelf kan los van levensbeschouwing goed verdedigd worden, namelijk op grond van de noodzaak van het voortbestaan van de democratische rechtsorde (die onder meer vrijheid van onderwijs mogelijk maakt.)

Naast jongeren zijn ook immigranten nieuwe deelnemers aan de democratische rechtsorde. De commissie is van mening dat ook bij het inburgeren meer aandacht nodig is voor de democratische rechtsorde.

Het gevolg van het gebrekkige onderwijs over de democratische rechtsorde is dat veel mensen niet weten hoe democratische processen verlopen en wat de rol van verschillende instituties is. Wanneer burgers dit verschil niet kennen, kunnen zij individuele Tweede Kamerleden (ten onrechte) verantwoordelijk houden voor wat de regering doet of nalaat, ook als het Kamerlid zich heeft ingespannen voor een ander resultaat. Het is begrijpelijk dat dit wantrouwen genereert want het is dan onbegrijpelijk waarom de regering niet doet wat volksvertegenwoordigers verlangen.

Belang van toegankelijke informatie en communicatie

Om als burger te kunnen meedoen in de democratie is het belangrijk dat de overheid tijdig, juist en toegankelijk informatie biedt. Voor de toegankelijkheid van informatie wordt al door verschillende overheden Nederlands op B1 of B2-niveau als richtlijn gehanteerd. Het gaat echter

niet alleen om schriftelijke informatie, maar ook over de timing, de kanalen waarlangs en de vorm waarin en toon waarop de overheid met burgers communiceert. Burgers worden in veel gevallen pas laat in het proces betrokken, bijvoorbeeld om gelegenheid te bieden om (schriftelijk) inspraak te geven. Sommige burgers zijn dan al afgehaakt of hebben het idee dat er nog weinig aan plannen kan veranderen. Daarom is het belangrijk juist aan de start van een project of besluitvorming burgers goed te informeren en te betrekken.

4.3 Niet willen

Er is ook een aantal burgers dat wel in staat is te participeren maar dit niet (meer) wil. Zoals gezegd is niet willen participeren geen probleem, mits er ook voldoende burgers zijn die wel willen participeren, en mits burgers die niet willen participeren wel vertrouwen in hebben in politiek en democratie maar domweg zelf liever andere dingen doen. Niet willen participeren is wel een probleem wanneer het vertrouwen ontbreekt. Dit kan inhoudelijke redenen hebben maar ook redenen die te maken hebben met de manier waarop democratische processen functioneren. Bij de genoemde redenen staat de commissie kort stil.

Andere prioriteiten

Er zijn burgers die best kunnen meedoen maar hun tijd liever anders besteden. Die liever genieten van het leven of tijd besteden aan hobby's, werk of gezin. Niet omdat zij boos zijn of hun vertrouwen verloren hebben; het is goed mogelijk dat zij veel vertrouwen hebben en juist daarom niet willen meedoen in het bestuur van het land, de stad of hun wijk in (vol) vertrouwen aan anderen overlaten. Mogelijk gaan zij wel stemmen maar verder dan dat gaat hun bemoeienis met de inrichting van de publieke zaak niet. Een deel van deze groep komt waarschijnlijk wel in actie als er iets gebeurt wat hen beslist niet zint en hun vertegenwoordigers hier in hun ogen onvoldoende aan doen, bijvoorbeeld door actiegroepen op te richten. Zij behoren in dat geval tot wat Michael Schudson 'de monitorende burger' heeft genoemd⁹¹.

Teleurgesteld in overheid en politiek

Mensen voor wie de overheid systematisch niet goed werkt, kunnen zich afwenden van de democratie, omdat de regering gevormd is na het proces in de democratische rechtsorde. Ze willen zich dan domweg niet meer met politiek en democratie bezighouden, of ze willen zich actief gaan verzetten tegen de overheid. In elk geval is voor deze groep een goed functionerende overheid cruciaal, en zal het beter functioneren van de overheid ook bijdragen aan hun steun voor de democratie. Het gaat hier niet alleen om individuele behandeling, maar ook om de kwaliteit van de voorzieningen in een buurt. Wanneer voorzieningen in een buurt ontbreken of onder de maat zijn – en een buurt dus onveilig, vies en ongezellig is, en de scholen en zorgvoorzieningen ondermaats – dan heeft dat een negatieve invloed op burgers om zichzelf voor die buurt in te zetten of om deel te nemen aan democratische participatie⁹².

Vervreemding van het functioneren van de politiek

Naast inhoudelijke redenen kunnen burgers ook afhaak-redenen hebben die voortkomen uit vervreemding van de vorm: kritiek op hoe politieke processen en procedures verlopen en op de mensen die deze vormgeven, waardoor ze zich van politiek en democratie afkeren. Ze herkennen zich niet in hoe democratische processen verlopen en hoe hoofdrolspelers daarin acteren: ze kunnen zich niet identificeren met volksvertegenwoordigers, en al helemaal niet met wethouders of ministers. Zij hebben een (zeer) negatief beeld van politiek (en reguliere media), van gebrek aan authenticiteit, triviaal geruzie, 'spelletjes spelen', machtswellust en eigenbelang, beloften niet nakomen en misleiden tot en met 'liegen en bedriegen'. Ook kan het beeld bestaan dat procedures kloppen, maar burgers feitelijk weinig invloed hebben.⁹³ Aan door de overheid georganiseerde participatieprocessen willen ze niet meedoen, omdat ze gevoel hebben dat dat de overheid ze (op z'n best) 'gebruikt' terwijl ze feitelijk geen invloed hebben⁹⁴.

4.4 Analyse weerbaarheid

De indruk bij de commissie bestaat dat een groeiend aantal burgers zich vervreemd voelt van de manier waarop de democratie functioneert. En met het oog op de weerbaarheid van de democratische rechtsorde zijn er ook redenen voor zorgen over het afhaken van deze groep en achterliggende oorzaken. Daarom gaan we hierna wat dieper in op afkeer van de manier waarop politiek en democratische processen momenteel bedreven worden en welke maatschappelijke processen deze afkeer kunnen hebben bevorderd.

Ten eerste is er al enkele decennia sprake van **verzwakking van het maatschappelijk middenveld**, in Nederland ook als gevolg van ontzuiling. De inrichting van ons democratisch stelsel met politieke partijen is gebaseerd op identificatie van politieke partijen met aanwijsbare levensbeschouwelijke (belangen)groepen met eigen organisaties in het maatschappelijk middenveld, die ook formele en informele politieke en democratische vorming boden. Tussen een individuele burger en een volksvertegenwoordiger stonden ooit een heleboel bemiddelaars en bruggenbouwers, niet alleen binnen politieke partijen zelf maar ook binnen vakbonden, werkgeversverenigingen, vrijwilligersorganisaties en zelfs sportclubs en vrijetijdclubs. Deze clubs waren meestal ook leerscholen voor formele en informele democratische en politieke vorming. Formeel in de zin dat bijvoorbeeld vakbonden en politieke partijen veel gelegenheden voor bijscholing gaven aan hun leden, om hen zo klaar te stomen voor eventuele actieve participatie. En informeel in de zin dat er veel gelegenheid was voor debat en discussie.

De Franse filosoof Alexis de Tocqueville constateerde in de 19^e eeuw dat de Noord-Amerikaanse democratie dreef op dit soort leerscholen voor de democratie: om grote politieke processen te waarderen en erin te kunnen participeren, is oefening in meer alledaags verband noodzakelijk, stelde hij. Deze gedachte leeft nog steeds voort in de hedendaagse politicologie, onder meer aangespoord door Amerikaanse politicoloog Robert Putnam. Die constateerde ook dat het voor een vitale democratie

van groot belang is dat burgers in kleinere verbanden ‘democratie oefenen’: oefenen om je te verplaatsen in anderen, om te luisteren naar argumenten en tegenargumenten, maar ook om een groep bij elkaar te houden, om compromissen te sluiten en te verdedigen en je eigen belang soms ondergeschikt te maken aan het belang van de groep. En om dit niet alleen te doen met je naasten maar ook met vreemden, om zo uit je eigen ‘bubbel’ te komen.⁹⁵

Dit middenveld bestaat nog wel maar is zeer verzwakt, vooral voor de onderkant van de samenleving. Burgers zijn vooral betalend lid maar nauwelijks actief om verenigingen te helpen draaien. En door tanende lidmaatschappen biedt het middenveld ook minder gelegenheden waar burgers hun actieve burgerschap kunnen oefenen. Waar dit middenveld eerder een brugfunctie vervulde tussen burgers en politiek, is er nu (bij gebrek aan bruggen) een kloof tussen burgers en politiek. Er zijn nu veel minder gelegenheden die als informele leerschool voor de democratie kunnen gelden. Wel doen in Nederland veel mensen vrijwilligerswerk in maatschappelijke organisaties, maar daarbij gaat het steeds vaker om het uitvoeren van een bepaalde klus – bijvoorbeeld kinderen voorlezen of koken voor iemand die eenzaam is – en minder participatie in de koers van de instelling als bijvoorbeeld bestuurslid.

Er zijn wel gelegenheden voor in de plaats gekomen, maar die hebben een beperkter bereik. Zo organiseren en stimuleren overheden veel meer vormen van participatie dan ooit: ze stimuleren bijvoorbeeld via subsidiebeleid burgerinitiatieven en organiseren allerlei mogelijkheden om mee te denken en in te spreken. Maar het bereik van deze mogelijkheden is beperkt, want zowel burgerinitiatieven als vormen van meedenken en meepraten worden vooral geïnitieerd en uitgevoerd door theoretisch opgeleiden. Ook zijn mogelijkheden om je mening te geven en met anderen in debat te gaan, door het internet en sociale media enorm vergroot. Hierop gaat de commissie in hoofdstuk 5 verder in.

Misschien kan dit gebrek aan leerscholen voor democratie verklaren waardoor veel burgers in hun kritiek op de politiek vaak hoge morele eisen stellen, hoger dan zij vermoedelijk doen op hun werk en in hun privéleven. Dit gecombineerd met weinig tekenen van vergevingsgezindheid, vermoedelijk wederom minder dan op hun werk en in hun privéleven. Op het werk en thuis weten ze dat ze zelf ook wel eens slordig, vergeetachtig of onhandig zijn, wat betreft de politiek lijkt dat besef vaker te ontbreken. Vanuit de constatering de leerscholen voor democratie verzwakt zijn en dat uitwisseling van visies en meningen vooral binnen eigen kleine bubbels plaatsvindt, vestigen velen de hoop op versterking van burgerschapsvorming in het onderwijs. Aan het eind van het hoofdstuk komen we hierop terug.

Ook waren **publieke omroepen** onderdeel van dit middenveld: ze bedienden duidelijke groepen van burgers die lid waren. Dat is niet langer het geval: publieke omroepen hebben niet of nauwelijks identificeerbare profielen meer die reikwijdte van de samenleving omspannen, en bemiddelen in die zin niet meer. Op de rol van media en publieke omroepen gaat de commissie in hoofdstuk 5 verder in.

Ten derde speelt **individualisering** een belangrijke rol. Er is veel meer nadruk op individuele expressie en individuele mening en minder op onderdeel uitmaken van een gemeenschap of club. Individualisering heeft veel vrijheid gebracht, maar het heeft ook een prijs als het gaat om sociale en politieke gemeenschapsvorming. Want doordat individuele vrijheid en de eigen persoonlijke meningen en keuzes zoveel belang hebben gekregen, is het voor mensen moeilijker geworden om zich te organiseren. Geen enkele partij drukt immers precies uit waar jij als individu voor staat. Veel mensen vinden zichzelf daardoor te origineel voor een politieke partij: 'geen enkele partij past bij mij'. Dit terwijl de verschillen in leefstijl en mening eerder kleiner dan groter zijn geworden: zo is er bijvoorbeeld toenemende consensus over LHBTQI-rechten, gendergelijkheid en lichamelijke zelfbeschikking⁹⁶.

In veel beleid is de afgelopen 25 jaar ook veel nadruk gelegd op het individu en veel minder op collectieve problemen of gemeenschapsvorming. Zoals in hoofdstuk 3 ter sprake kwam, vormden zelfredzaamheid van individuele burgers en marktwerking in sociale voorzieningen belangrijke fundamentele voor beleidskeuzes de afgelopen decennia. Daarin is geen plaats voor collectieve organisatie in maatschappelijke organisaties, en dus is er ook geen plaats voor informele leerscholen van de democratie.

Ten vierde kunnen ook **teleurstellingen met burgerparticipatie** bijdragen aan stijlkritiek op democratie en politiek. In het verlengde van de claims van De Tocqueville hoopt de overheid dat burgerparticipatie werkt als leerschool voor de democratie. Dit is een van de redenen waarom vooral lokale overheden veel werk maken van het stimuleren van burgerparticipatie. Burgerparticipatie kan inderdaad als enthousiasmerende leerschool werken, maar het omgekeerde kan ook het geval zijn. Burgerparticipatie kan burgers gedesillusioneerd achterlaten, waardoor hun politiek vertrouwen afneemt. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: te hoge verwachtingen (vaak gewekt om burgers te motiveren mee te doen), een zwak en/of rigide ontwerp van het participatieproces, gebrek aan impact en gebrek aan continuïteit.

Als vijfde ziet de commissie ook mensen die kritisch staan tegenover de **verplaatsing van politieke besluitvorming**⁹⁷. Steeds meer besluiten worden in inter- en supranationale gremia genomen, waarop burgers niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Dat geldt ook voor internationale verdragen, samenwerkingsverbanden tussen overheden en delegatie van bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen, waarover de politiek nog maar beperkt, indirect en vertraagd, zeggenschap heeft. Wat daarbij niet behulpzaam is, is wanneer politici besluiten niet presenteren als politieke keuzen, maar als onvermijdelijke uitkomsten van eerder vastgelegde procedures en bestaande overeenkomsten.

Eerder wees de Staatscommissie Parlementair Stelsel al op een aantal **gebreken in het functioneren van de parlementaire democratie**, met name de ondoorzichtigheid van de doorwerking van verkiezingsuitslagen in de kabinetssamenstelling. Uitkomsten van coalitievorming zijn voor de kiezer nogal onvoorspelbaar. Dat kan het gevoel van inhoudelijke representativiteit onder druk zetten. Wanneer dit veelvuldig gebeurt, kan dit tot onbegrip en ontevredenheid onder een gedeelte van de kiezers leiden.⁹⁸

Voorts speelt (volgens de Duitse socioloog Hartmut Rosa⁹⁹) ook algemene maatschappelijke **versnelling** een rol bij een negatiever beeld van democratische processen. Veel processen zijn de afgelopen decennia steeds sneller gegaan: e-mail verving de trage briefwisseling, whatsapp het trage telefoonverkeer, in een muisklik kun je voor een hele week eten laten bezorgen, in een paar uur vlieg je de wereld over en sinds kort kun je ChatGPT ook in een paar seconden een essay laten schrijven. Maar democratische processen zijn niet versneld en kunnen ook niet goed versneld worden. Het democratisch debat zou er ook niet beter van worden als politici massaal veel sneller gingen praten of minder aandacht zouden besteden aan het formuleren van een motie of wetsvoorstel. Gevolg is wel dat democratische processen steeds slomer afsteken tegen de snelheid van veel andere dingen die met je met een paar (muis)klikken heel snel kunt bereiken. Daardoor wordt democratie minder aantrekkelijk.

Ten slotte kan ook hier **gebrek aan kennis van democratische processen** een rol spelen. Wie niet begrijpt hoe onze democratische rechtsorde georganiseerd is en wat de mogelijkheden en beperkingen van verschillende instituties en personen zijn, zal sneller denken dat politici niet betrouwbaar zijn omdat ze van alles beloven maar dat niet waarmaken. Immers, politici in de oppositie kunnen niet doen wat ze zouden willen doen als ze in de regering zitten.

4.5 Samenvatting

Onder de tegenwoordig veelgebruikte noemer ‘afhaken’ gaan veel verschillende groepen schuil met verschillende redenen om zich afzijdig te houden van deelname aan democratische processen en de maatschappelijke democratie. Voorop staat dat de commissie zich zorgen maakt over de burgers die afhaken, maar ook de redenen begrijpt waarom mensen afhaken. Burgers (weer) aanhaken op de democratie heeft een grote urgentie.

We onderscheiden redenen die te maken hebben met niet kunnen deelnemen van redenen die te maken hebben met niet willen. Niet kunnen deelnemen acht de adviescommissie een probleem omdat burgers dan niet zelf kunnen kiezen of zij al dan niet willen meedoen. Het gaat daarbij om onvermogen vanwege persoonlijke problematiek en gebrek aan maatschappelijke waardering (die een zorgzame overheid zou moeten kunnen voorkomen of minstens beperken) of vanwege gebrek aan kennis.

Voor (wel kunnen maar) niet willen meedoen bestaan veel redenen. Allereerst kunnen burgers andere belangstellingen hebben en andere dringender taken; dat is geen probleem zolang zij wel vertrouwen hebben dat andere burgers hun belangen goed vertegenwoordigen. Maar niet willen kan ook voortkomen uit inhoudelijke kritiek of stijlkritiek op de huidige invulling van de democratische rechtsorde zelf. Inhoudelijke kritiek kan gaan om kritiek op wat de democratie vermag, vaak ervaren via wat de overheid voor iemand doet of nalaat.

Vervreemding van de vorm gaat over afkeer van de bestaande invulling van de democratie vanwege wijze waarop de democratische rechtsorde functioneert. Dit baart de adviescommissie de meeste zorgen. Een aantal maatschappelijke processen heeft mogelijk deze afkeer van de manier waarop de democratische rechtsorde nu functioneert, bevorderd.

We bespraken respectievelijk de verzwakking van het maatschappelijk middenveld in individualisering, veranderingen in het media-landschap, teleurstellingen met burgerparticipatie, maatschappelijke versnelling en, wederom, gebrek aan kennis van de democratische rechtsorde. Dit zijn grotendeels grote maatschappelijke processen die moeilijk direct beïnvloedbaar zijn.



YASMIN AIT ABDERRAHMAN



“Het is pijnlijk dat we als jongeren te kampen hebben met zoveel uitdagingen die rechtstreeks het gevolg zijn van het overheidsbeleid. We komen terecht in een wereld die van crisis naar crisis gaat. Woningnood, studieschuld, flexcontracten, de energietoeslag, noem maar op. Als jongere betekent het dat je belangrijke mijlpalen moet uitstellen: het kopen van een huis, het tekenen van je eerste vaste contract, het krijgen van een kind. Ik ben onderdeel van die generatie en ik voel die frustratie. Het is belangrijk dat de stem van de jongeren wordt vertegenwoordigd in onze democratie.”

Yasmin Ait Abderrahman is 23 jaar en is voorzitter van FNV Young & United, de jongerentak van vakbond FNV.

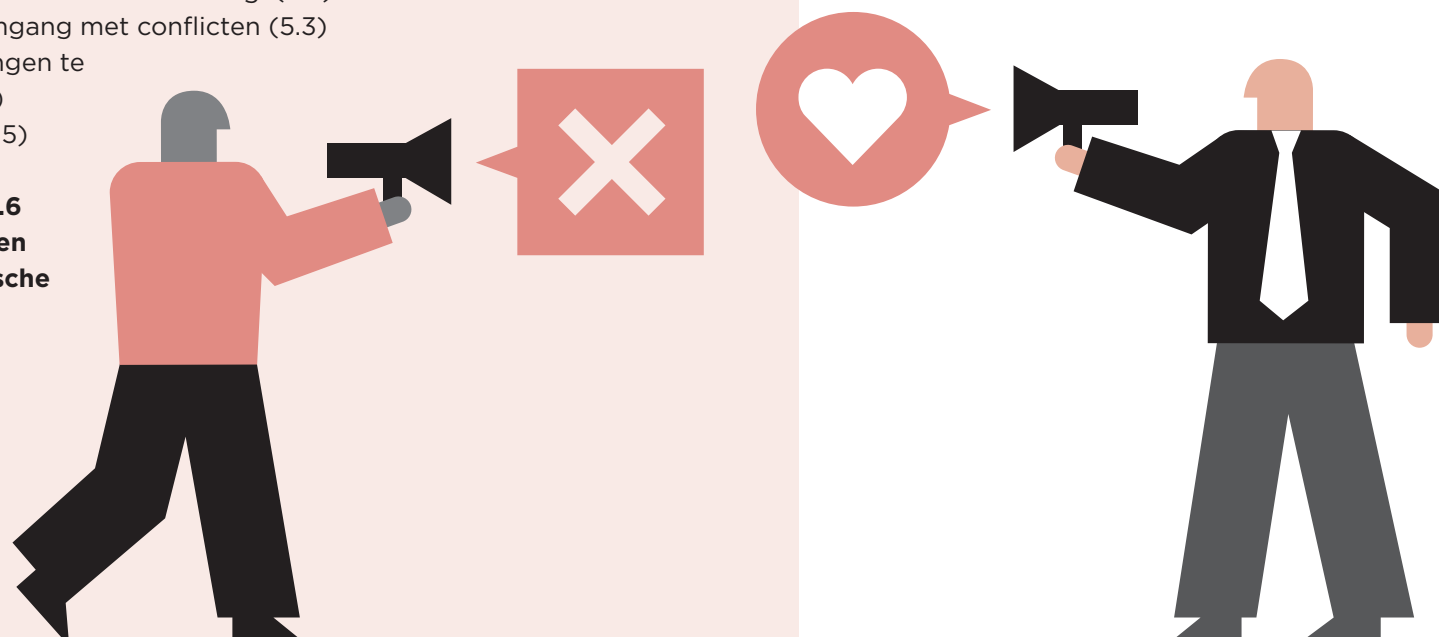
Yasmin: “Jongeren hebben te kampen met veel uitdagingen, we komen terecht in een wereld die van crisis naar crisis gaat: woningnood, studieschuld, flexcontracten, de energietoeslag of de klimaatcrisis. Als jongere heeft dit als gevolg dat je belangrijke mijlpalen moet uitstellen: het kopen van een huis, het tekenen van je eerste vaste contract, het krijgen van een kind. Ik ben onderdeel van die generatie en ik voel die frustratie. Veel van deze zaken zijn rechtstreeks gevolg van politieke keuzes. Dat is pijnlijk, maar biedt wat mij betreft ook hoop: het betekent namelijk dat er ook andere keuzes gemaakt kunnen worden. Het is belangrijk dat de stem van de jongeren wordt vertegenwoordigd in onze democratie.”



Zorg 3: Verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie

In dit hoofdstuk bespreekt de adviescommissie de zorgen in Nederland over polarisatie in de maatschappij en de politiek. De opbouw is als volgt:

- In paragraaf 5.1 beschrijft de commissie de zorgen die er zijn en de wijze waarop de commissie het begrip polarisatie in een democratische rechtsorde hanteert en waardeert.
- In de volgende paragrafen beschrijft de commissie welke ontwikkelingen er de laatste jaren zichtbaar zijn rond polarisatie. In deze paragraaf beschrijft de commissie welke ontwikkelingen rondom polarisatie de laatste jaren zijn waar te nemen. We vatten deze ontwikkelingen als volgt samen:
 - Inhoudelijke tegenstellingen: er is geen sprake groeiende tegenstellingen, maar er zijn wel zorgen om tweedelingstendensen in de samenleving. (5.2)
 - Affectieve polarisatie: moeizame omgang met conflicten (5.3)
 - Politiek en media lijken elkaar gevangen te houden in polarisatiedynamiek (5.4)
 - Sociale media als gamechanger? (5.5)
- Daarna vat de commissie in paragraaf 5.6 samen wat met het oog op het versterken van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde van belang is.



5.1 Grote zorgen over polarisatie – maar wat bedoelen we precies?

Veel Nederlanders maken zich zorgen over polarisatie, zo blijkt uit onderzoek van SCP. Deze zorgen over polarisatie zijn in drie punten samen te vatten:

- 1 Mensen ervaren een verslechtering en verharding van het debat
- 2 Zij zien dit vooral in de media en de politiek; de ervaringen in de eigen, directe leefomgeving zijn diffuser
- 3 Veel mensen ergeren zich aan, in hun ogen, extreme uitingen en meningen.¹⁰⁰

We zien deze negatieve invulling van het begrip polarisatie terug in het gebruik van deze term door politici en in de media. Polarisation staat dan vaak tegenover het zoeken naar oplossingen. De adviescommissie pleit ervoor om de term af te bakenen en zorgvuldig(er) te gebruiken.¹⁰¹ Zie hiervoor de kadertekst.¹⁰²

Wat betekent polarisatie?

Zorgen over toenemende maatschappelijke tegenstellingen, spanningen en omgangsvormen in politiek en samenleving zijn van alle tijden, maar ze zijn niet altijd even sterk en verschillen ook van aard. Dat werkt door in het begrip polarisatie. Het risico is dat polarisatie zo een containerbegrip wordt.

In deze rapportage onderscheidt de commissie twee soorten polarisatie:

- **Inhoudelijke polarisatie:** het groter worden of maken (of opvallend groot zijn) van tegenstellingen in opvattingen over maatschappelijke en politieke kwesties;
- **Affectieve polarisatie:** het groter worden (of opvallend groot zijn) van ‘wij versus zij’-gevoelens tussen (groepen) burgers met verschillende opvattingen over maatschappelijke en politieke kwesties.

Anders dan de actuele beeldvorming doet vermoeden, is polarisatie niet zonder meer negatief en in bepaalde vorm en bepaalde mate binnen een democratische rechtsorde zelfs wenselijk. Daarom werkt de commissie eerst in de volgende paragraaf uit hoe zij aankijkt tegen de wenselijkheid en onwenselijkheid van (vormen van) polarisatie in de democratische rechtsorde.

Voordat de commissie verder ingaat op de relevante ontwikkelingen binnen polarisatie, is het van belang eerst te duiden welke betekenis polarisatie heeft in een weerbare democratische rechtsorde. Die is niet uitsluitend of in de eerste plaats negatief maar een fundamenteel kenmerk van de democratische rechtsorde.

Maatschappij: verschil mag er zijn

Het denken over polarisatie begint bij de erkenning van de legitimiteit van inhoudelijke polarisatie: verschillende, soms sterk tegengestelde opvattingen en meningen in de samenleving. Anders dan in dictaturen – waar vaak een romantisch eenheidsideaal op ‘het volk’ wordt geprojecteerd – “erkent de democratie dat de samenleving niet een mythisch organisme met één ziel is, maar veelkleurig en veelstemmig, vol interne conflicten en tegengestelde belangen”¹⁰³.

In een democratische rechtsorde is het echter van wezenlijk belang dat naast de oriëntatie op de eigen overtuiging of de eigen groep er ook erkenning is van de maatschappelijke pluriformiteit en de noodzaak om die in een democratische rechtsorde te beschermen. Als groepen in de samenleving meer en meer van elkaar verwijderd raken en negatieve gevoelens over en weer toenemen, kan dit problematisch worden.

Daarin schuilt ook het gevaar van *affectieve* polarisatie. In extreme vorm gaat dit om het zo verwerpelijk (onredelijk, immoreel, onmenselijk ...) vinden van anderen, dat je niet meer met hen hoeft te praten en ze mag bestrijden met middelen die grenzen van de politiek en van de democratische rechtsstaat overschrijden. De gevaren van deze vorm van

polarisatie voor de democratie zijn legio: ze maakt burgers en groepen minder zelfkritisch, ondergraaft de acceptatie van andersdenkenden als gelijken en versterkt politieke ‘mega-identiteiten’ (waarbij partijvoorkeur en allerlei kenmerken en opvattingen aan elkaar verbonden worden). Niet alleen meningen, maar óók de mensen die die mening uiten worden dan gestigmatiseerd en ge-dehumaniseerd.¹⁰⁴

Als op deze manier andersdenkenden als ‘vijand’ worden gezien, ontstaat ook de behoefte om binnen de eigen groep het ‘front’ gesloten te houden. Afwijkende meningen in de eigen kring worden dan gemakkelijk als verraad gezien. Binnen groepen kan dit ertoe leiden dat mensen niet meer durven af te wijken van veronderstelde groepsnormen en bang zijn om controversiële thema’s aan te spreken. Dit is zeker het geval als er sprake is van maatschappelijke verankering van tegenstellingen en het voor individuen lastig is om zich aan de groep te onttrekken.

Polarisatie in politiek perspectief

Inhoudelijk polariseren is ook een essentieel onderdeel in de politieke arena. De staatscommissie Parlementair Stelsel benadrukte al het belang dat in de Kamer de idealen, opvattingen en soms onoverbrugbare tegenstellingen worden gerepresenteerd die in de Nederlandse samenleving bestaan¹⁰⁵. Het duidelijk aanzetten van standpunten en tegenstellingen tussen partijen, is een inherent onderdeel van democratie en (dus) waardevol.

Door tegenstellingen te benadrukken, kan een ‘lauw publiek’ worden geïnteresseerd voor een kwestie. Dat geldt in het klein als politici bij de behandeling van een ingewikkeld probleem beginnen met het neerzetten van tegengestelde principes, waarden of belangen van waaruit naar een oplossing wordt gezocht. Of als in verkiezingscampagnes partijen hun verschillen wat zwaarder aanzetten om kiezers te mobiliseren. Het geldt in het groot als maatschappelijk onrecht aan de orde wordt gesteld en sociale en politieke bewegingen nieuwe onderwerpen naar voren

brengen. Belangrijke doorbraken in maatschappelijke opvattingen die we tegenwoordig als rechtvaardig beschouwen (zoals de afschaffing van slavernij en gelijke rechten voor vrouwen) of aandacht voor misstanden (bv. het toeslagenschandaal), waren zonder polarisatie niet gerealiseerd.¹⁰⁶

Ook in de politieke arena geldt echter dat affectieve polarisatie in een democratische rechtsorde riskant is. Twee risico’s zijn aan de orde. Ten eerste: het risico is dat het bestuur vastloopt in **blokkades** als inhoudelijk polariseren overgaat in affectieve polarisatie. Dan zijn namelijk politieke strijdpunten zulke wezenlijke kenmerken geworden van de identiteit dat er zonder verlies van zelfrespect geen compromis meer kan worden gesloten. Voor velen vormen de Verenigde Staten het schrikbeeld van een dergelijke destructieve gang van zaken. Hierbij speelt een rol dat politici geneigd zijn om tegenstellingen te benadrukken, terwijl er juist vaak sprake is van inhoudelijke consensus.

Een tweede risico wordt gevormd door de **escalatie** van politieke conflicten voorbij de grenzen van de rechtsorde. Zeker wanneer politieke en sociale tegenstellingen samenvallen en er gestreden wordt over schaarse middelen (grondstoffen, ruimte) kunnen politieke conflicten op een potentieel gewelddadige manier escaleren en standpunten radicaliseren. Zeker in onzekere situaties blijken mensen de neiging te hebben om, wanneer zij zelf geen controle ervaren, die bij anderen juist meer te veronderstellen. Politici kunnen dit proces ook bevorderen: “Het is toch vooral het politieke systeem dat de neiging heeft om, al dan niet doelbewust en uit strategische overwegingen, de veelheid aan (potentiële) sociale opposities te reduceren tot één dominante ‘wij versus zij’-tegenstelling en deze te fixeren in betekenissen en instituties.”¹⁰⁷

5.2 Inhoudelijke polarisatie: geen groeiende tegenstellingen, wel zorgen om tweedelingstendensen

Wie voor informatie alleen gebruik zou maken van talkshows, actualiteitenprogramma's en sociale media, krijgt gemakkelijk het beeld dat de meningen van Nederlanders steeds verder uit elkaar liggen. Tegenstellingen domineren immers het (media)beeld.

De adviescommissie heeft gekeken naar ontwikkelingen in de publieke opinie over een breed scala maatschappelijke kwesties en politieke strijdpunten.¹⁰⁸ Bevolkingsenquêtes uit de afgelopen decennia geven een goed beeld of Nederlanders hierover meer verschillend zijn gaan denken en of gematigde posities worden opgegeven ten gunste van meer extreme posities. De uitkomst is dat hiervoor geen bewijs is. Er zijn op de langere termijn allerlei veranderingen, maar over de hele linie is er minstens zoveel inhoudelijke depolarisatie als polarisatie waarneembaar. Op de kortere termijn is er over specifieke thema's (bijvoorbeeld rond het klimaat) soms wel inhoudelijke polarisatie, maar er is onvoldoende bewijs dat polarisatie nu structureel zou toenemen.¹⁰⁹

In de afgelopen decennia zijn verschillen van mening tussen grote bevolkingscategorieën – mannen en vrouwen, jongeren en ouderen en mensen met meer en minder algemeen vormend onderwijs – over de hele linie ook niet toegenomen. Evenmin is er sprake van een sterker wordende samenhang tussen opvattingen over verschillende strijdpunten¹¹⁰. Wel zijn er interessante verschuivingen te zien. De hoofdtegenstelling in de Nederlandse politiek en publieke opinie verschuift van de sociaaleconomische links-rechts tegenstelling naar een sociaal-culturele tegenstelling rond met name globaliseringskwesties zoals migratie en de Europese Unie.

Hoewel inhoudelijke polarisatie niet overheerst, lijkt er wel sprake van een zekere maatschappelijke verankering van opvattingen, waarbij een tweedeling zichtbaar wordt tussen theoretisch en praktisch opgeleiden

en in mindere mate tussen bewoners van (binnen)steden en van het platteland. Deze groepen verschillen van elkaar in vertrouwen in de politiek en zelfvertrouwen en in kosmopolitische versus nationalistische voorkeuren. Er zijn aanwijzingen dat deze kenmerken meer met elkaar gaan samenhangen: het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreken in dit verband eerder van mogelijke (nieuwe) sociaal-culturele scheidslijnen in de Nederlandse samenleving. In het rapport 'Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele scheidslijnen'¹¹¹ staat daarover: "... in Nederland bestaat een sociaal-culturele tegenstelling tussen lager- en hoger opgeleiden (...):

- *Aan de ene kant staan burgers die redelijk positief zijn over open grenzen, andere culturen en het toelaten van immigranten, en vaak voorstander zijn van de Europese Unie. Ze hebben relatief veel vertrouwen in de politiek en zijn veelal hoger opgeleid.*
- *Aan de andere kant staan burgers die vooral aandacht vragen voor de nadelen van open grenzen en immigratie, en zeer kritisch zijn over de Europese Unie. Ze hebben minder vertrouwen in de politiek en zijn relatief vaak lager opgeleid.*

Overigens moet niet te gemakkelijk worden gesproken van een tweedeling. Bij vrijwel elk denkbaar onderscheid is in Nederland eerder sprake van een continuüm, met tussen de uitersten in opvatting een omvangrijk midden met een grote diversiteit aan opvattingen, met meer twijfels en nuances en veelal minder vocaal dan de uitersten. En soms gaat het eerder om radicalisering, waarbij ene groep zich afzet tegen anderen.

Staat de weerbaarheid onder druk?

Het is dus niet zo dat er al sprake zou zijn van tweedelingen en allesomvattende tegenstellingen (zoals we die zien in de Amerikaanse

context). Ook de grote diversiteit binnen het Nederlandse politieke en medialandschap lijkt hierop een dempende invloed te hebben.

De samenhang tussen houdingen tegenover de politiek, inhoudelijke politieke voorkeuren en verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn wel zorgwekkend en vanuit democratisch oogpunt ongewenst.

5.3 Affectieve polarisatie: moeizame omgang met conflicten

Het onderzoek dat het SCP uitvoert wijst erop dat zorgen onder Nederlanders vooral affectieve polarisatie betreffen. “Mensen denken bij polarisatie veelal niet aan groeiende onenigheid tussen Nederlanders in het algemeen, maar aan een verharding en verslechtering van het debat, vooral in de politiek en de media, en aan kleine groepen met vermeend extreme standpunten.”¹¹²

Die zorgen komen erop neer dat opgaan in het eigen gelijk, niet meer openstaan voor argumenten van anderen en hen demoniseren groeiende fenomenen zouden zijn.

Opvallend is dat de meeste Nederlanders in hun directe omgeving minder polarisatie ervaren dan in de media en de politiek. Sterker nog: als Nederlanders gevraagd worden wie zich ‘schuldig maken’ aan polariseren, dan geldt dat slechts 6 procent van de mensen zichzelf vindt polariseren, terwijl meer dan 80 procent van de mensen daarvoor wijst naar media, sociale media en politici.¹¹³ “Polarisatie wordt meer gezien en gehoord dan gedaan.”¹¹⁴ Of men hierbij op inhoudelijke of affectieve polarisatie doelt, is onduidelijk.

De commissie concludeert dat over de ontwikkeling van affectieve polarisatie veel minder wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is dan over de inhoud van verschillen. Het onderzoek dat naar polarisatie is gedaan, is in verreweg de meeste gevallen gericht op de Verenigde

Staten. Onderzoek in Nederland is nog schaars en betreft vooral recente ontwikkelingen.¹¹⁵

Over de algehele ontwikkeling van affectieve polarisatie is op basis van wetenschappelijk onderzoek maar beperkt wat te zeggen, maar zoals hiervoor geschetst is het zonder meer problematisch als bij groepen in de samenleving een omvattend ‘wij’ tegen ‘zij’ beeld ontstaat. Er zijn bovendien sterke signalen dat affectieve polarisatie en het beeld dat polarisatie toeneemt impact hebben op de samenleving:

- Uit een enquête van VNO-NCW onder werkgevers blijkt dat meer dan de helft van de ondernemers binnen het eigen bedrijf iets van spanningen merkt in de samenleving. Bijna één op de vijf heeft zelf weleens te maken met agressie of bedreigingen.¹¹⁶
- Er zijn binnen het onderwijs zorgen over onderwerpen die in het klaslokaal niet meer besproken kunnen worden.¹¹⁷
- Er is de laatste jaren een groot aantal incidenten in de media verschenen van confrontaties tussen groepen, zowel in de richting van de overheid (bv. protesten tijdens de Covid-pandemie, over het stikstofbeleid en bij de opvang van statushouders) als tussen burgers onderling (bv. demonstraties bij een voorleesochtend door drag queens, doodsb bedreigingen aan het adres van de beoogde schrijver van het Kinderboekenweekgeschenk, hardhandige confrontaties tussen voor- en tegenstanders van Zwarte Piet).
- Uit rapportages van de veiligheidsdiensten wordt duidelijk dat een deel van de bevolking vatbaar is voor extremistische ideeën en handelingen. Daarop gaat het volgende hoofdstuk in.

Ongemakkelijk contact, misverstanden en gevoelens van vervreemding tussen groepen kunnen leiden tot onbehagen, irritaties en negatieve wederzijdse beeldvorming, versterking van wij/zij gevoel en toename van discriminatie. Het ‘schuurt’. Polarisatie kan zich uiteindelijk uiten in gedrag, incidenten en confrontaties.¹¹⁸

Het gaat bij deze signalen van affectieve polarisatie soms over minderheden die zich vanuit een gemarginaliseerde positie emanciperen en zich sterker manifesteren tegenover een meerderheid. Andere burgers tonen soms verzet tegen opvattingen van deze minderheden en ervaren deze als ongepast of bedreigend. Of burgers hebben het gevoel dat culturele veranderingen vooral ‘van bovenaf’ worden omarmd en afgedwongen, terwijl men weinig respect ervaart voor de eigen manier van leven, bijvoorbeeld in regio's buiten de Randstad.¹¹⁹ Dit laatste werd door Johan Remkes bij de presentatie van het rapport ‘Wat wel kan’ over de stikstofproblematiek verwoord. “Mensen ervaren een groeiend verschil tussen stad en platteland. Niet alleen in culturele waarden, maar ook in economische positie en kansen.” De manier waarop door de politiek, media en “culturele voorhoede” soms over het platteland wordt gesproken is volgens Remkes “voor veel mensen een steen des aanstoots”.¹²⁰

Diverse auteurs¹²¹ wijzen op de betekenis die identiteit en identificatie hierbij spelen. Hier lopen inhoudelijke en affectieve polarisatie in elkaar over. “De reden waarom veel Nederlanders zo fel reageren bij [culturele] onderwerpen, is dat het ze raakt in hun eigen identiteit en die van het Nederland waarin ze willen wonen.”¹²²

De adviescommissie deelt deze analyse en vult deze aan door te wijzen door erop te wijzen dat maatschappelijke ontwikkelingen ingrijpen op machtsverhoudingen in de samenleving. Ook bij menig ogenschijnlijk cultureel conflict blijkt – op zijn minst gedeeltelijk – een verdelingsvraagstuk mee te spelen. Het is niet toevallig dat kwesties rond gender en seksualiteit, etniciteit, religie en de waardering van de historie zo intens beleefd worden. Wat deze onderwerpen verbindt, is dat er de afgelopen decennia een sterke correctie heeft plaatsgevonden op wat in de voorgaande eeuwen als normaal werd ervaren. Dat grijpt – zoals elke emancipatie- en bevrijdingsbeweging – in op de bestaande machtsverhoudingen en maatschappelijke posities en daarmee gepaard gaande privileges en achterstellingen. Wat voor sommigen bijvoorbeeld

‘gewoon een grapje’ was, kan voor anderen, bijvoorbeeld vrouwen of mensen met een migratieachtergrond, een vorm van uitsluiting en onveiligheid zijn geweest, die – terecht – in toenemende mate niet meer wordt geaccepteerd. Voor tot dusverre bevoorrechte groepen betekent dit dus aanpassen en wennen aan tegenspraak.

De commissie wijst er daarbij op dat bevoorrecht en achtergesteld zijn op individueel niveau complex door elkaar kunnen lopen. Als dat niet goed in beeld is, kunnen discussies over al dan niet bevoorrechte groepen gemakkelijk tot een voedingsbodem worden voor affectieve polarisatie. Witte heteromannen zijn bijvoorbeeld bevoorrecht wat betreft hun seksuele voorkeur en gender, waardoor zij in het uitgangsleven en 's nachts op straat veel minder te vrezen hebben dan vrouwen en homoseksuele mannen. Tegelijkertijd kan een individuele witte man, wanneer die te kampen heeft met ziekte, baanonzekerheid of eenzaamheid, minder kansen hebben dan sommige vrouwen of homoseksuele mannen, bijvoorbeeld waar het gaat om huisvesting, kwaliteit van werk of baan zekerheid. Zij kunnen dan misschien wel helemaal niet uitgaan. Of ze kunnen 's nachts weliswaar veiliger over straat maar keren dan terug in een slechte, te dure huurwoning. Wanneer deze mannen zich beklagen over hun positie, ervaren zij hun positie als witte man mogelijk zelfs als nadeel: ze ontmoeten bij sommigen weinig empathie of erkenning voor hun achterstanden en krijgen te horen dat er van hen meer zelfredzaamheid wordt verwacht.¹²³ Zo kunnen zij emancipatiebewegingen als een extra bedreiging ervaren: hun maatschappelijke kansen zijn beperkt, terwijl zij te horen krijgen dat zij een geprivilegieerde positie hebben, die zij zelf niet ervaren, en van mensen in betere posities te horen krijgen dat zij ruimte moeten maken voor diversiteit. Dat betekent allemaal niet dat de emancipatiebewegingen inhoudelijk ongelijk hebben – integendeel, de commissie bepleit in dit advies juist een maatschappij waarin voor iedereen een gelijkwaardige plek is. Dat sluit oog voor deze dynamiek die gaat over erkenning van individuele problemen echter niet uit.

Iets vergelijkbaars kan spelen bij wachtlijsten voor een betaalbare huurwoning. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn omvangrijk en veel mensen op die wachtlijsten moeten toekijken hoe vrijkomende huurwoningen worden toegewezen aan mensen met ‘urgentie’, waaronder vrouwen uit de vrouwenopvang, mensen met psychiatrische problematiek of verstandelijke beperking, en statushouders. ‘Heel belangrijk,’ betogen kansrijke Nederlanders vanuit hun comfortabele koopwoning. ‘Heel onrechtvaardig’, vinden de wachtenden: hoezo is hún behoefte niet urgent? En als zij hun zorgen uiten over de impact van immigratie op wachtlijsten, ervaren ze dat hun zorgen als xenofobisch worden bestempeld. Dat alles door mensen in betere posities die de problematiek niet op een vergelijkbare niveau ervaren. Ook dit kan leiden tot weerstand tegen zowel emanciperende groepen zelf als tegen degenen die op deze thema’s beleid maken.

Dit speelt ook bij discussies over klimaatverandering, waar deelnemers aan klimaatprotesten zich bedreigd voelen in het voortbestaan en te hoop lopen tegenover gevestigde belangen. En waar anderen bang zijn voor de hoge kosten van verduurzaming, terwijl voor hogere inkomens meer mogelijkheden bestaan voor investeringen en subsidies.

Het gevaar is dat deze competitie om schaarse goederen als woningen een voedingsbodem is voor spanningen tussen groepen of dat groepen elkaar de schuld geven van deze situatie. Bijvoorbeeld dat vluchtelingen en statushouders de schuld krijgen van gebrek aan toegang tot betaalbare huurwoningen voor anderen. Of dat dit zo wordt geduïd, terwijl de woede zich eigenlijk richt op beleidsmakers. Dat leidt gemakkelijk tot affectieve polarisatie; een bedreiging voor de democratische rechtsorde, die veiligheid en rechtvaardigheid voor iedereen moet bieden.

De commissie constateert dat het vooralsnog niet goed lijkt te lukken om de maatschappelijke dialoog over dit soort zwaarbeladen onderwerpen te voeren. Dat is niet verwonderlijk, gegeven de verschillen in belang, positie en beleving bij deze onderwerpen. De commissie wijst erop dat het belangrijk is om deze affectieve polarisatie tegen te gaan. Daarbij speelt het ‘eerlijke proces effect’ een belangrijke rol: “als mensen de kans krijgen hun mening te geven over belangrijke beslissingen die genomen moeten worden, en wanneer zij de indruk hebben dat belangrijke autoriteiten in hun groep, gemeenschap of samenleving voldoende aandacht besteden aan hun mening, leidt dit ertoe dat zij zich eerlijk en rechtvaardig behandeld vinden.”¹²⁴

Daarbij denkt de commissie dat zowel in de samenleving als in de politiek actie nodig is.

In de **samenleving** is het van belang de kracht van dialoog te stimuleren. Er zijn verschillende initiatieven in de samenleving om dialoog te stimuleren (zie het kader met creatieve vormen om de dialoog te stimuleren). Dit zijn er echter niet veel en de meeste richten zich op jongeren via het onderwijs. De commissie ziet ruimte en noodzaak om meer georganiseerde vormen van maatschappelijke dialoog te organiseren. Daarbij dient zowel aandacht te zijn voor ontmoeting en dialoog tussen verschillende groepen als om vormen van dialoog binnen groepen om te voorkomen dat er aanpassingsdrang ontstaat. Naast aandacht voor begrip en dialoog tussen bevolkingsgroepen onderling is het ook van belang dat de veelheid aan verschillende posities op het netvlies staan van media, politiek en beleidsmakers.

Creatieve vormen van dialoog

Stichting Formaat: activeert mensen en zet aan tot dialoog door voorstellingen waarbij het publiek kan inspringen om de afloop van scènes te beïnvloeden.

Living Library (<https://livinglibrary.nl/>): In de Living Library lees je geen boeken, maar mensen. Dat biedt de mogelijkheid in de belevingswereld van een ander te stappen. Op een hele simpele manier: door onbevangen met elkaar in gesprek te gaan.

De Democratiefabriek (<https://www.vredeseducatie.nl/democratiefabriek/>): Democratie is mensenwerk en kan ontdekt en geoefend worden in de Democratiefabriek. Een fabriek waarin kinderen en jongeren van 10 – 18 jaar democratie kunnen onderzoeken en oefenen met machines, apparaten en gereedschappen. De Democratiefabriek is ook voor groepen volwassenen interessant.

De Ketikoti Tafel (<https://www.ketikotitafel.nl/>): Een nieuwe traditie waarbij door het uitwisselen van persoonlijke ervaringen, herinneringen en gevoelens stil gestaan wordt bij de hedendaagse gevolgen van het Nederlandse slavernijverleden. Gemiddeld nemen aan een Ketikoti Tafel zo'n honderd mensen deel met een gelijk aantal witte als zwarte (of gekleurde) deelnemers die op basis van een gestructureerde dialoog reflecteren op elkaar.

Leer je burens kennen (https://www.linkedin.com/company/leer-je-burens-kennen?original_referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F): Leer je Burens Kennen is een project over verbinding en acceptatie. Scholieren en studenten (met name van het nabijgelegen ROC van Amsterdam) komen langs in de synagoge om in gesprek te gaan met joodse jongeren. Dit gebeurt op luchtige wijze en met humor. De gesprekken gaan vaak over

zware onderwerpen zoals identiteit, diversiteit, vooroordelen, discriminatie, conflict en tradities, maar ook hele luchtige onderwerpen komen aan bod, zoals eten, daten en feesten.

Under Pressure (Diversion) (<https://www.diversion.nl/cases/under-pressure>): Juist nu jongeren het gros van hun informatie online tot zich krijgen, vereist het skills om met de constante informatiestroom om te kunnen gaan en de verschillende berichten op waarde te schatten. Daarom ontwikkelde Diversion samen met TILT Under Pressure: hét innovatieve lesprogramma dat jongeren weerbaar maakt tegen desinformatie en eenzijdige meningsvorming terwijl democratisch burgerschap wordt gestimuleerd.

De muren hebben oren (<https://www.demurenhebbenoren.nl/>): De Muren hebben Oren biedt basisscholen in Den Haag, Rotterdam en Utrecht een zesweeks ontmoetingsproject, waarin de (migratie) geschiedenis vanaf 1940 tot nu centraal staat. Gedurende een interactief traject waarbij scholen en klassen met verschillende sociaal-economische achtergronden aan elkaar gekoppeld worden, maken leerlingen van groep 7 en 8 kennis met elkaars verhalen en interviewen ze een familielid, na voorbereiding met een echte journalist.

In mijn buurt (<https://inmijnbuurt.org/>): Stichting In mijn Buurt – Leren door Ontmoeting staat voor leren door ontmoeting tussen jong en oud. De stichting koppelt leerlingen van basisschool, middelbare school en MBO aan ouderen met als doel begrip voor de ander te creëren, vooroordelen te doorbreken en het verhaal van de ander te leren kennen. Tijdens persoonlijke ontmoetingen in huiskamers interviewen de leerlingen in een klein groepje de oudere over een deel van de Nederlandse geschiedenis: het koloniale verleden, migratie of de Tweede Wereldoorlog.

De commissie ziet daarbij ook een belangrijke rol voor **politici**. Zij worden – terecht – in de samenleving als voorbeeldfiguren gezien. We zien dat politici op dit moment nog onvoldoende een goed voorbeeld geven voor het omgaan met controverses en het aangaan van de dialoog. Er zijn twee valkuilen die politici niet goed weten te vermijden. De eerste valkuil is die van zelf affectief polariserend opereren. Dat kan zowel in stijl als op inhoud. Op de *stijl* gaat de commissie in de volgende paragraaf verder in. Op de *inhoud* is van belang dat politici zich verantwoordelijkheid gedragen voor de gevolgen van beleidskeuzes. Het is niet aan deze commissie om hier een evaluatie van het immigratie- en volkshuisvestingsbeleid te maken, maar het is duidelijk dat het tekort aan betaalbare huurwoningen een gevolg is van politieke keuzes en prioriteiten in het verleden. Van politici mag worden verwacht dat zij verantwoording afleggen over die keuzes. Ook bij andere vraagstukken die tot affectieve polarisatie leiden is het relevant om eerdere beleidskeuzes in het oog te houden. Klimaatverandering en te hoge stikstofuitstoot bijvoorbeeld zijn eveneens gevolgen van beleidskeuzes om decennialang waarschuwingen in de wind te slaan. Het is dan onverantwoordelijk gedrag van politici om deze verantwoordelijkheid te negeren en daarvoor in de plaats bevolkingsgroepen tegen elkaar op te zetten. In plaats daarvan is het belangrijk de eigen verantwoordelijkheid te erkennen en te vertalen in politieke keuzes.

De tweede valkuil betreft een te technocratische benadering. In discussies waar de vraag naar persoonlijke erkenning en botsende waarden aan de orde zijn, past een managementbenadering niet. Van politici wordt hier moreel leiderschap gevraagd. De Raad voor het Openbaar Bestuur wees al op het belang van het herwaarderen van de morele en normatieve dimensies van openbaar bestuur: “De Raad merkt op dat veel politiek-bestuurlijke debatten de afgelopen decennia een technocratisch en/of technisch-juridisch karakter hebben gekregen. Door nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders liggen ‘noodzakelijkheidsvertogen’ bij het rechtvaardigen van overheidshandelen constant op de loer. Door de

focus op efficiëntie en effectiviteit zijn vragen over wat rechtvaardig is binnen het openbaar bestuur uit het zicht geraakt.”¹²⁵

Staat de weerbaarheid onder druk?

Zelfs zonder de omvang van affectieve polarisatie precies te kunnen vaststellen, is deze vorm van polarisatie als zodanig problematisch.

De adviescommissie ziet dat het momenteel in de maatschappij lastig is om om te gaan met conflicten over onderwerpen die raken aan identiteits- en verdelingsconflicten. Dat beschouwt de commissie als een risico voor de democratische rechtsorde. Te meer omdat de commissie verwacht dat de komende decennia grote maatschappelijke discussies met ingrijpende gevolgen aan de orde komen, zoals de energietransitie, de toekomst van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, de invulling (fysiek en sociaal) van het landelijk gebied, de omgang met immigratie en keuzes in de gezondheidszorg.

De grote vraagstukken die aan de orde zijn, vormen potentiële splijtzwammen in de samenleving. Het is van belang in de samenleving de voortdurende dialoog te zoeken over deze onderwerpen. Het is van belang om deze dialoog, deze maatschappelijke democratie te stimuleren, zowel vanuit de maatschappij als door politici.

5.4 Politiek en media lijken gevangen in polarisatiedynamiek

Polariseren in de Nederlandse politiek: golfbewegingen

De Nederlandse politiek heeft de afgelopen decennia in wisselende mate van intensiteit met inhoudelijke polarisatie te maken gehad. In de politiek is polarisatie in golven waarneembaar: periodes van sterke polarisatie wisselen met periodes van weinig polarisatie.

“Pacificatie aan de top en polarisatie aan de basis” – zo vatte Arend Lijphart (1968) de Nederlandse politieke verhoudingen ten tijde van de

verzuiling samen. Polarisatie verschijnt in het politieke taalgebruik in de late jaren zestig en vroege jaren zeventig. De dan nog veelal tamme politieke arena wordt opgeschud door scherpe politieke tegenstellingen. Progressieve partijen, zoals PvdA, D66 en PPR, benadrukken de verschillen met andere partijen, bepleiten directe verkiezing van de minister-president en stellen voorwaarden aan regeringsdeelname. Dit doen zij zodat burgers duidelijke keuzes kunnen maken¹²⁶.

In de loop van de jaren '80 en '90 wordt de inhoudelijke polarisatie bewust ingedamd. Onder de kabinetten-Lubbers heerst de gedachte dat verzakelijking noodzakelijk is en – ondanks dat ook in deze periode stevige protesten zichtbaar zijn – wordt met het Akkoord van Wassenaar een basis gelegd voor wat in de jaren '90 het poldermodel is gaan heten. Het culmineert in de vorming van de Paarse kabinetten, waarin voormalige politieke tegenpolen gaan samenwerken.

Begin van dit millennium komen de verhoudingen weer meer op scherp te staan, met als belangrijkste kristallisatiepunt het debat over de multiculturele samenleving. In de nasleep van de aanslagen op de Twin Towers neemt met name Pim Fortuyn het bestaande politieke bestel op de korrel. Deze periode is te zien als een correctie op de voorliggende periode van gebrekkige polarisatie binnen het bestel.

Paul Schnabel¹²⁷ vat de jaren erna als volgt samen: “In de jaren die volgden is het politieke midden kleiner geworden. Op de flanken links en rechts hebben zich nieuwe partijen blijvend of tijdelijk weten te vestigen. Simpel gezegd wil links het midden meer de progressieve kant op krijgen, terwijl rechts zich juist tegen het midden keert, dat sowieso als te progressief wordt gezien. Links en rechts staan in deze constellatie niet meer als tegenpolen tegenover elkaar. Ze richten zich beide op het midden.”

Er kristalliseert zich daarbij de laatste jaren een onderscheid uit tussen potentieel besturende partijen met een (zelf)vertrouwende achterban

en structureel opposerende partijen met een wantrouwende achterban. Door de versnippering in de Kamer zijn beide groepen partijen kleiner dan voorheen.

In deze context is oppositie voeren steeds minder het uitdragen van een alternatief voor de plannen van het kabinet aan het worden en steeds meer het uitdagen van het kabinet zelf.¹²⁸ Het voorgaande wordt ook wel samengevat als een ‘afrekencultuur’. Dit begrip is niet goed meetbaar te maken, laat staan dat de commissie kan vaststellen dat er van een dergelijke cultuur sprake is. Wel merkt de commissie op dat er een grote focus lijkt te bestaan op wat in Haags jargon ‘het nemen van verantwoordelijkheid’ is gaan heten: de kernvraag bij gemaakte fouten is al snel of een bewindspersoon kan aanblijven. Veel minder aandacht is er voor wat er geleerd kan worden voor het beleid. Laat staan dat de Kamer merkbaar blijkt geeft van zelfreflectie.

Bij de besturende partijen bestaat de neiging om inhoudelijke conflicten te dempen, omdat besluitvorming anders ingewikkeld wordt. Dit versterkt de neiging om transparantie als een risico te zien. Ambtenaren zullen in zo’n setting meer proberen ‘hun’ bewindspersoon uit de problemen te houden. De groei van de voorlichtingsafdelingen van ministeries is in dit licht ook niet verwonderlijk.

Die patronen mogen dan misschien logisch zijn, ze zijn daarmee niet goed. Er is een fundamentele herbezinning nodig op hoe het er in Den Haag aan toegaat. Daarbij speelt de politiek een hoofdrol, in interactie met media. Op die interactie gaan wij hierna in.

Medialogica

De interactie tussen samenleving, politiek en (sociale) media speelt een belangrijke rol bij polarisatie. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling beschreef hoe deze interactie zich voltrekt langs de lijnen van ‘medialogica’¹²⁹ en hoe dit effect heeft op polarisatie¹³⁰.

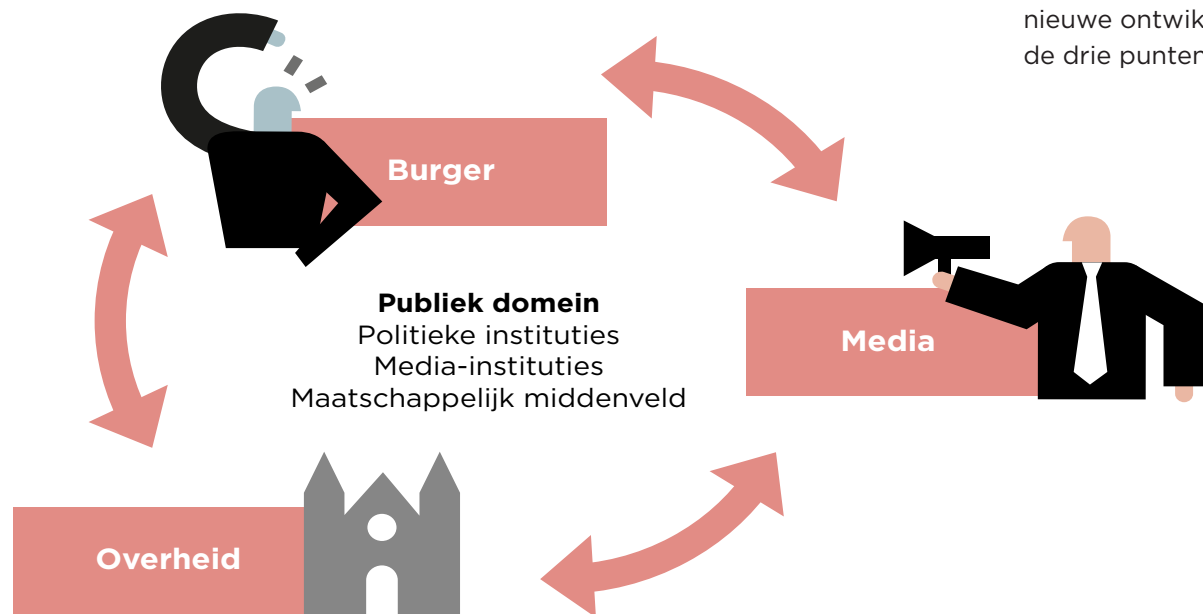
Medialogica omschrijft de driehoeksverhouding tussen burgers, overheid en media. Die relatie wordt gekenmerkt door stevige concurrentie om aandacht van de nieuwsgebruiker, die tevens kiezer is. De aandacht trekken is in die context belangrijk. Stevige uitspraken, conflicten met harde tegenstellingen en een mooie spanningsboog, mediagenieke persoonlijkheden: ze doen het in dat verband allemaal goed. Het gevolg is dat inhoudelijke kwesties nogal eens gereduceerd worden tot ruzies. Naarmate de toon feller wordt en de aanvallen persoonlijker, verschaalt het debat. Dat is niet goed voor het vertrouwen in de politiek.

Posities worden zo ferm ingenomen dat er geen onderhandelingsruimte meer is. Of onderhandeling wordt voorgesteld als iets wat alleen maar tot slappe maatregelen kan leiden. Waar zo sterk wordt gepolariseerd dat samenwerking niet meer mogelijk is, gaat de kwaliteit van de besluitvorming achteruit. Moeilijke onderwerpen die electoraal

gevoelig liggen, worden vermeden. Duurzame besluiten over complexe onderwerpen zijn steeds moeilijker te nemen. Politici worden intussen heen en weer geslingerd tussen het belang van meedoen aan die medialogica (de enige manier om hun standpunt goed laten horen) en zich terugtrekken om zodoende eventueel achter de schermen – waar niet elke uitspraak een relletje kan worden – te onderhandelen. Dit is niet goed voor de transparantie.

Het gevolg is volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat het publieke debat door haast en concurrentie slordig wordt en de focus steeds vaker ligt op schandalen en de korte termijn. Zo kan maatschappelijk cynisme ontstaan en een verlies aan maatschappelijk vertrouwen¹³¹.

Deze twintig jaar oude analyse lijkt ook vandaag de dag nog onverminderd geldend. Er is dus niet bepaald sprake van een nieuw, maar eerder van een hardnekkig fenomeen. Wel zijn de laatste jaren nieuwe ontwikkelingen zichtbaar. We beschrijven deze aan de hand van de drie punten van de driehoek: politici, media en burgers.



Politici: aandacht trekken, verruwing en polarisatie als strategisch ingezet verwijt

Zoals gezegd, is inhoudelijk polariseren (aanzetten van verschillen) een normaal en gezond onderdeel van de politieke arena. Het benadrukken en verscherpen van tegenstellingen is het gevolg van een doelbewust strategische keuze¹³².

Helaas lijkt er de laatste jaren sprake van een vermenging van inhoudelijke en affectieve polarisatie. Niet alleen burgers (zie SCP-onderzoek), maar ook (een groep) politici en journalisten zelf ervaren dit als negatief, zo heeft de commissie vastgesteld in de gesprekken die zij heeft gevoerd met Kamerleden en journalisten.

Zij signaleren dat mede door de groei van het aantal partijen in de Kamer de noodzaak om op te vallen groter is geworden. Het is van belang de aandacht te trekken en de meest effectieve en efficiënte manier om dat voor elkaar te krijgen is door voor ophef te zorgen. Emoties – echt en gespeeld – trekken de aandacht, nuance niet. Met selectieve uitsneden uit debatten bedienen diverse partijen de eigen achterban door politieke tegenstanders in een kwaad daglicht te stellen. Diverse Kamerleden schetsen een scherp contrast tussen de positieve aspecten van de eigen groep en de negatieve aspecten van de groep(en) waar hun publiek zich juist niet mee identificeert¹³³.

Dit leidt tot verruwing van het debat. Het is nog niet zo lang geleden dat de opmerking van politicus Jan Marijnissen dat de toenmalige Kamervoorzitter “even moest dimmen” in Den Haag een schokgolf teweegbracht. Het zou tegenwoordig nauwelijks opvallen. Recent heeft Kamer nog eens vastgesteld dat bedreigen niet mag, kennelijk omdat dit nodig was. De partij die de polarisatie instigeert, heeft daar individueel baat bij, maar maatschappelijk gaan we erop achteruit¹³⁴. Door te polariseren intensiveert en escaleert een conflict¹³⁵. Het is aannemelijk – hoewel voor Nederland niet aangetoond – dat politieke verruwing leidt tot een toename in affectieve polarisatie. Ook is duidelijk dat misleidende

communicatie door politici bijdraagt aan affectieve polarisatie¹³⁶. Burgers hebben toenemende negatieve gevoelens over politieke partijen, politici en medeburgers die hun standpunten niet delen¹³⁷.

Veel Kamerleden zitten met de beschreven dynamiek in hun maag, zo blijkt uit de interviews door de commissie en ook uit opmerkingen van vertrekkende politici in de aanloop naar de aanstaande verkiezingen. Niemand ontkent het nut van scherpe debatten over inhoudelijke tegenstellingen, maar er is een breed gedeeld gevoel dat de manier waarop het debat momenteel gevoerd wordt, veel mensen van de politiek vervreemdt.

Er is dan ook een tegenbeweging zichtbaar via discussies over de orde in de Tweede Kamer. Hoewel ook deze ordedebatten op hun beurt vaak gepolariseerd worden gevoerd, juicht de adviescommissie het toe dat het presidium deze initiatieven neemt. Zelfreflectie en zelfregulering zijn noodzakelijk in de Kamer. Dit omdat in een democratische rechtsorde het parlement het hoogste orgaan is en er dan ook geen andere instantie in de positie is dan de Kamer zelf om tot spelregels en protocollen te komen.

Een veranderd medialandschap

Media spelen vanouds een belangrijke rol bij de bewaken van de trias politica. De manier waarop journalisten en redacties deze rol invullen, is medebepalend voor de beeldvorming bij burgers en voor het gedrag van politici.

Het medialandschap is in de afgelopen decennia sterk veranderd door commercialisering, digitalisering en concentratie. Commercialisering en de opkomst van nieuwe media hebben de concurrentie tussen verschillende media verder doen toenemen. Digitale transformatie zorgt voor een toename van het aantal mogelijke kanalen waarlangs nieuws wordt gedeeld (online, via sociale media, podcasts) en leidt bij uitgeverij met name tot veranderingen in de lokale nieuws- en

informatievoorziening. Mediabedrijven investeren in digitalisering, omdat ze steeds meer met de grote internationale spelers moeten concurreren op de wereldwijde markt voor informatie, entertainment en reclame. Consolidatie en samenwerking is daar een reactie op. Hoewel het aantal aanbieders kleiner is geworden, blijft het aantal landelijke en regionale titels ongeveer gelijk. Maar op de lokale nieuwsmarkt leidt de digitalisering tot het verdwijnen van titels; in het bijzonder de huis-aan-huisbladen. Uitgevers stoppen met minder winstgevende activiteiten, zodat meer geïnvesteerd kan worden in toekomstbestendige (online) activiteiten.

Er wordt wel beweerd dat door toegenomen fragmentatie van mediagebruik en een sterkere politieke kleuring van veel media ook de tegenstellingen in politiek en onder kiezers toenemen¹³⁸. De gevolgen van commercialisering, digitalisering en concentratie zijn echter paradoxaal: aan de éne kant is er meer (politieke) informatie dan ooit beschikbaar, aan de andere kant lijken veel media meer en meer op eenzelfde manier van rapporteren te vertrouwen.

Bovendien zien we dat het NOS-journaal (en in mindere mate RTL Nieuws) nog steeds een groot gedeelte van het Nederlandse publiek bereikt, hetzij via de reguliere uitzendingen, hetzij online en via sociale media.¹³⁹ Deze gedeelde informatieconsumptie kan als een middel fungeren tegen polarisatie. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar het medialandschap sterk gepolariseerd is. De commissie pleit, in lijn met het recent uitgebrachte rapport van het Adviescollege Publieke Omroep, voor een sterk onafhankelijk publiek omroepbestel waarbij politieke bemoeienis beperkt is en externe pluriformiteit een leidend principe is met sterke gedecentraliseerde publieke omroeporganisaties. Inconsistent beleid in de afgelopen decennia dreigt te leiden tot een uitholling van dit systeem en herwaardering van de beginselen van het publieke omroepsysteem is noodzakelijk om polarisering het hoofd te bieden.

Dit betekent ook dat de verschillende omroeporganisaties en programma's een speciale verantwoordelijkheid dragen voor een goede manier waarop zij over politieke en maatschappelijke onderwerpen berichten. Daarbij is de eenzijdige focus op politieke tegenstellingen en uitvergroting van conflicten volgens een journalistiek principe van hoor en wederhoor een belangrijke belemmering.

De manier waarop de media werken kan ook polarisatie bevorderen en burgers misleiden door een selectief en vervormd beeld van de werkelijkheid te presenteren. Bij de beslissing over de vraag hoe grote politieke en maatschappelijke gebeurtenissen in beeld moet worden gebracht, vertrouwen journalisten en redacteurs op nieuwswaarde en principes zoals conflict en negativiteit, en zijn ze erop gebrand om 'beide kanten van het verhaal te brengen'. Deze mechanismen leiden vaak tot het presenteren van twee extreme standpunten. Dit kan nuttig zijn om het politieke debat en de verschillende standpunten te belichten die er bestaan. Dit mechanisme verbergt echter de aanwezigheid van meer genuanceerde posities die door een meerderheid van burgers worden gedeeld. Uiteindelijk kan dit bijdragen aan het vervormde idee dat politieke kwesties sterk gepolariseerd zijn en extreme meningen overheersen, terwijl een weinig luidruchtige meerderheid weinig aandacht krijgt.

Ook voor de beide punten die hierboven zijn beschreven, geldt dat zelfreflectie en professionele dialoog in de branche de sleutel tot de oplossing zou moeten zijn. De commissie constateert dat van deze zelfreflectie nog weinig zichtbaar is. Maar een andere, meer verplichtende, route is in een democratische rechtsorde onmogelijk. Bij die zelfreflectie en dialoog zouden de koepelorganisaties van journalisten samen met opleidingen journalistiek het voortouw kunnen nemen. De commissie ziet dat er positieve alternatieven ontwikkeld worden die een andere manier van journalistiek voorstaan, zoals 'constructieve journalistiek'¹⁴⁰.

Ook lokale journalistiek verdient aandacht – informatievoorziening over wat er politiek en maatschappelijk in de directe omgeving van burgers gebeurt is cruciaal, maar staat, onder andere door de opkomst van sociale media, onder druk.¹⁴¹ Initiatieven waarmee regionale en lokale media versterkt worden, zoals versterkinglokalenjournalistiek.nl, kunnen potentieel deze uitdaging helpen het hoofd te bieden. De commissie wijst decentrale overheden die lokale journalistiek willen stimuleren op het belang om te investeren in de infrastructuur. Wanneer nog bestaande media worden gesubsidieerd, bestaat het risico dat publieke investeringen in de lokale journalistiek terechtkomen bij het beperkte aantal bedrijven dat commercieel succesvol is.

Het belang van een sterke onafhankelijke pers wordt door politici in Nederland gelukkig gesteund en uitgedragen. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is naar voren gebracht dat deze boodschap wel wordt ondergraven door de relatief nieuwe gewoonte van politici en bestuurders om nieuws te brengen via eigen media-kanalen. Wanneer politici uitsluitend of voornamelijk kiezen voor bekendmaking van verklaringen via een persconferentie zonder vragen, een stream via een eigen medium of een verklaring via sociale media, kan daar bewust of onbewust ook de boodschap vanuit gaan dat journalisten niet te vertrouwen zouden zijn.

De positie van individuele journalisten is veranderd. Enerzijds hebben mediabedrijven en redacties door de toegenomen concurrentie veel focus gelegd op kostenbesparingen. Dit heeft geleid tot een grote groei van het aantal journalisten met een ZZP-status, waarmee de positie van journalisten tegenover mediabedrijven verzwakt is. Anderzijds zien we dat journalisten vaker zelf als mediapersoonlijkheid optreden. Dit heeft ook het effect dat journalisten meer persoonlijke reacties vanuit het publiek ontvangen, ook intimiderende of dreigende reacties. Hierop gaat de commissie in het volgende hoofdstuk in.

Waardering door burgers

De derde relevante groep in de medialogica wordt gevormd door ons allemaal, de burgers. Voor politici zijn wij kiezers, voor media kijkers, luisteraars en lezers. En met ons gedrag bepalen we mede wat aandacht krijgt. Maar daarin geven we wel ‘mixed signals’ af.

Enerzijds zien we dat veel burgers ontevreden zijn over de vorm waarin politiek op dit moment bedreven wordt. Deze kritiek komt op verschillende manieren terug. Sommige mensen hebben bezwaren tegen de omgangsvormen van politici onderling. Anderzijds blijkt uit het feitelijke klik- en kijkgedrag (dat door mediabedrijven nauwlettend wordt gevolgd) dat het juist berichten met ophef, ruzies en persoonlijke verhalen zijn die het best gelezen worden.

Deze spanning is deels inherent aan menselijk gedrag. Tussen wat mensen doen, wat mensen denken dat ze doen en wat mensen zouden willen doen zit altijd verschil. Toch benadrukt de commissie op basis van het voorgaande het belang van permanente aandacht voor wat in het onderwijs ‘mediawijsheid’ is gaan heten. Die aandacht zou zich niet alleen tot jongeren moeten beperken. In veel gevallen zijn jongeren zelfs mediawijzer dan oudere Nederlanders.

Staat de weerbaarheid onder druk?

De commissie constateert in lijn met eerdere onderzoeken dat de interactie tussen politici onderling en via de media een dynamiek oplevert die bij veel burgers zorgt voor vervreemding en irritatie. Uit het feit dat deze dynamiek al in rapporten van 20 jaar geleden is beschreven, mag worden geconcludeerd dat het een hardnekkig fenomeen is. Veranderingen in het politieke bestel (groei van het aantal partijen) en het medialandschap (toename concurrentie en digitalisering) hebben de dynamiek verder versterkt.

De commissie ziet voorzichtige pogingen tot zelfreflectie in de Kamer. De commissie benadrukt de urgentie van deze zelfreflectie. Doet de Kamer niets met de zorgen of blijft het opnieuw hangen in vrijblijvende claims over een ‘nieuwe bestuurscultuur’, dan zullen afkeer en cynisme over de politiek toenemen. Dat vergroot het risico dat mensen afhaken, maar zal er ook toe leiden dat de animo zal dalen om politiek actief te blijven of te worden. Dat zou een vicieus proces in gang zetten dat naar de mening van de commissie nu nog gestopt kan worden. Het feit dat bij de aankomende verkiezingen veel tot voor kort beeldbepalende spelers niet zullen terugkeren, geeft aan een nieuwe generatie politiek leiders de mogelijkheid om tot nieuwe mores te komen. De noodzaak is er.

Ook redacties en journalisten hebben daarbij een rol te vervullen. De dynamiek die tot zulke onbevredigende uitkomsten leidt, wordt mede in stand gehouden door de keuzes die journalisten en redacties maken over hoe zij hun rol vervullen.

5.5 Sociale media als gamechanger?

Bij de rol van sociale media wil de commissie apart stilstaan. Het is onmiskenbaar dat de opkomst van sociale media aan vraagstukken rond de weerbaarheid van de democratische rechtsorde een extra dimensie heeft toegevoegd. Velen uiten daarbij hun zorgen over de impact van sociale media op (affectieve) polarisatie. Door selectieve aandacht en blootstelling, deels bevorderd door algoritmische selectie, zou een sterk gesegmenteerd publiek ontstaan waarin individuen niet meer in aanraking zouden komen met meningen die wezenlijk verschillen van die van henzelf.

De commissie bepleit daarbij wel een genuanceerde benadering, met aandacht voor positieve en negatieve aspecten van sociale media. Er wordt veel aangenomen en beweerd over de impact van sociale media, maar voor veel veronderstellingen is weinig overtuigend bewijs. In deze paragraaf gaat de commissie in op de zaken die inmiddels wel bekend zijn over de impact van sociale media op polarisatie. Daarbij maakt de

commissie expliciet onderscheid tussen de rol die sociale media spelen bij intimidatie en bedreigingen (die in hoofdstuk 6 behandeld wordt) en de impact van sociale media op polarisatie.

Positieve invloeden van sociale media

Zorgen zijn dominant in het publieke debat. Het is belangrijk om te benadrukken dat (sociale) media ook positieve effecten hebben op democratische processen. Onderzoek laat zien dat sociale media kunnen bijdragen aan de betrokkenheid en participatie van burgers¹⁴² en dat in contexten waar de persvrijheid onder druk komt te staan, sociale media kunnen fungeren als een alternatief informatiekanal dat zorgt voor een juiste informatievoorziening over bijvoorbeeld de integriteit van verkiezingen¹⁴³.

Sociale media bieden veel mogelijkheden voor burgers om zich te organiseren. Dankzij sociale media heeft bijvoorbeeld de #metoo-beweging razendsnel een enorme invloed uitgeoefend op zeer grote schaal. Ook allerlei demonstraties zijn langs deze weg gemakkelijker te organiseren.

Ten slotte is ook contact tussen politici en individuele burgers laagdrempeliger geworden; dat is niet alleen een probleem, maar ook en vooral een goede zaak voor de democratie.

De invloed van sociale media op de democratische rechtsorde is daarmee dus zeker niet eenduidig negatief.

Zorgen om sociale media

Naast de genoemde positieve aspecten ziet de commissie ook zorgen in de rond de impact van sociale media.

Eén van de belangrijkste kenmerken van online communicatie is dat deze meer en meer gepersonaliseerd wordt aangeboden en dat er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van **microtargeting**. Dat wil zeggen dat individuen

op basis van onder andere hun eerder surf- en klikgedrag specifiek op hen toegespitte informatie ontvangen. Ook politieke partijen kunnen gebruik maken van deze technieken om specifieke kiezers te bereiken. De Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft gewezen op de gevaren als dit instrument op grote schaal zou worden ingezet en heeft geadviseerd politieke partijen hierover tot transparantie te dwingen. In de voorgestelde Wet op de Politieke Partijen heeft het kabinet daarop transparantieregels over het gebruik van microtargeting opgenomen. Het gebruik en effectiviteit van politieke microtargeting is in de Nederlandse context echter beperkt.¹⁴⁴ Microtargeting beschouwt de Adviescommissie VWDR daarom op dit moment niet direct als een serieuze bedreiging voor de weerbaarheid van de democratische rechtsorde.

Een tweede zorg betreft het effect van ‘bubbels’ op sociale media. Door algoritmische selectie ontvangen gebruikers informatie die in lijn is met hun bestaande attitudes en opinies. De zorg is dat gebruikers hierdoor in die opvattingen versterkt worden. Dat zou kunnen leiden tot ‘filterbubbels’, waarbij mensen afgesloten zijn van afwijkende meningen, en ‘echokamers’, waarin bestaande meningen herhaald en versterkt worden. Recent heeft onderzoek in de Amerikaanse context bevestigd dat algoritmen zeer invloedrijk zijn in wat mensen te zien krijgen op sociale media. Datzelfde onderzoek maakt duidelijk dat het bestaan van echokamers een substantieel, maar zeker niet allesoverheersend fenomeen is: 20% van de gebruikers ziet alleen maar bronnen uit eenzelfde hoek.¹⁴⁵ In Nederland wordt het bubbeleffect van sociale media gedempt doordat er nog veel gedeeld gebruik van media is (bijvoorbeeld via de NOS), zoals in de paragraaf over polarisatiedynamiek al is uiteengezet.

Wel laat onderzoek zien dat aan de randen van het politieke spectrum meer onderwerp-specifieke ‘fringe bubbels’ (letterlijk: randbellen) ontstaan, die bestaan uit mensen met zeer betrokken en vaak meer extreme opinies die elkaar vooral online opzoeken.¹⁴⁶ Op deze plekken bestaat het gevaar dat mensen gepolariseerd raken en radicaliseren.

Op de rol die sociale media hebben in de intimiderende en bedreigende bejegening van publieke personen gaat de commissie in het volgende hoofdstuk in.

Een derde zorg gaat over het gemak waarmee **desinformatie** kan worden verspreid via sociale media. Onder desinformatie worden zowel *misinformatie* (allerlei vormen van feitelijk onjuiste informatie zonder kwade bedoelingen) en *disinformatie* (duidelijke intentie tot misleiding bij de auteur) verstaan. Beide vormen van desinformatie zijn niet nieuw, maar de mogelijkheden tot verspreiding zijn groter. En de effecten zijn schadelijk: wanneer burgers hun beslissingen en meningen laten afhangen van foutieve informatie zorgt dat ook voor verkeerde beslissingen en soms zelfs tot levensgevaarlijke situaties, bijvoorbeeld als het foutieve medische informatie betreft. Ook de relatie tussen overheid en burgers kan erdoor worden beïnvloed: extreme voorbeelden zijn te vinden in de hoek van ‘soevereinen’, die zichzelf op basis van onjuiste online-informatie soeverein verklaren. Maar desinformatie raakt brede groepen: gemeenten merken dat burgers terughoudend zijn om de energietoeslag aan te vragen, omdat zij bang zijn dat zij deze moeten terugbetalen. Deze angst wordt online breed gedeeld en aangewakkerd, maar is bij deze toeslag meestal onterecht.

In de Nederlandse context zijn de bewijzen voor grootschalige aanwezigheid van desinformatie beperkt. Toch is er wel reden tot zorg. Zo werd tijdens de coronapandemie ook in Nederland de aanwezigheid en invloed van desinformatie zichtbaar.¹⁴⁷ De snelle opkomst van artificial intelligence levert bovendien nieuwe vragen op. Deze opkomst zorgt er bijvoorbeeld voor dat de mogelijkheden voor fabricatie en grootschalige en gerichte verspreiding van disinformatie toegenomen zijn. Bovendien zijn de mogelijkheden om informatie overtuigender te brengen toegenomen, onder meer door het gebruik van ‘deep fakes’ (beelden die zodanig zijn bewerkt dat er een andere betekenis aan wordt gegeven) en door artificial intelligence gegenereerde beelden. Hier is grote waakzaamheid geboden.

De commissie is ervan overtuigd dat desinformatie in een democratische rechtsorde bestreden moet worden. Bij de bestrijding van desinformatie doet zich wel een dilemma voor¹⁴⁸. Enerzijds dient het publieke debat beschermd te worden tegen foutieve informatie, zeker wanneer trollenfabrieken op grote schaal massapropaganda verspreiden. Hiertegen moeten overheden instrumenten hebben om op te treden. Anderzijds is wat 'juist' en wat 'onjuist' is, niet altijd even goed van elkaar te onderscheiden is. Ook informatie van overheden is niet zonder meer betrouwbaar. Een berucht voorbeeld is de foutieve informatie waarmee de Verenigde Staten de aanval op Irak rechtvaardigde. Maar ook dichter bij huis zijn er zorgwekkende voorbeelden van overheidsgerelateerde desinformatie of selectief en onzorgvuldig omgang met de presentatie van feiten: een geheim opererende 'denktank desinformatie' die in samenspraak met platforms berichten over vaccinaties tegenhoudt¹⁴⁹; de aanvankelijke ontkenning van problemen met de kinderopvangtoeslag en veiligheidsproblemen van de gasboring; tegen rechterlijke uitspraken in domweg weigeren documenten vrij te geven; informatie zo presenteren (bv. een grote hoeveelheid informatie op vrijdagmiddag versturen) dat het ondersneeuwt. Om niet te spreken van het wijdverbreide 'spinnen' van informatie.

In een democratische rechtsorde hebben burgers recht op een overheid die de waarheid spreekt en open communiceert. De commissie is van mening dat dit in Nederland in verreweg de meeste gevallen zo is. Maar juist vanwege die hoge norm is elk voorbeeld van een overheid die desinformatie verspreidt en het niet zo nauw neemt met de feiten kwalijk. Hier ligt een belangrijke taak voor bestuurders en afdelingen communicatie/voorlichting om de betrouwbaarheid van de overheid boven alle kritiek verheven te laten zijn.

Alleen als hieraan gewerkt wordt, maakt bredere inzet van de overheid tegen overduidelijke misinformatie en gevaarlijke disinformatie kans. Hieraan is volgens de commissie behoefte, waarbij de overheid gebruik kan maken van nieuwe strategieën waarbij zij zelf ook gericht inzet op

het verspreiden van feitelijk juiste informatie via sociale media. Van groot belang is dat de boodschap van de overheid zo feitelijk mogelijk is en altijd gecontroleerd en bediscussieerd moet kunnen worden.

Een belangrijke manier om met dit dilemma om te gaan, ligt in het stimuleren van een kritische houding van burgers tegenover alle informatie die verspreid wordt. Dit is een belangrijk onderdeel van burgerschap(onderwijs). Ook van socialemediabedrijven mag een grotere inspanning worden verwacht om de grootschalige verspreiding van desinformatie tegen te gaan. In de aanbevelingen komt de commissie hierop terug.

Een vierde punt van zorg is de **machtsconcentratie bij big-tech-bedrijven**. Het gaat om machtige internationale spelers. Aan het aandeel van deze bedrijven in de online reclame-inkomsten is te zien hoe groot hun economische macht is. Dit aandeel nam naar schatting toe van 54 procent in 2015 naar 80 procent in 2021. Ook overheden en politici zijn in belangrijke mate aangewezen op sociale media om burgers te bereiken. De commissie beschouwt deze afhankelijkheid als een problematisch gegeven: het zou niet zo moeten zijn dat de overheid voor de communicatie met de eigen burgers afhankelijk is van internationaal opererende bedrijven die niet transparant zijn over de werking van hun algoritmes en de manier waarop informatie al dan niet zichtbaar wordt voor burgers. De commissie pleit ervoor de afhankelijkheid van big-techbedrijven te verkleinen. De commissie adviseert de regering het initiatief te nemen om in een democratische alliantie van overheden en niet-gouvernementele organisaties een alternatief sociaal netwerk te ontwikkelen, dat niet op commerciële, maar op ethische waarden is gebaseerd.

Het is van belang publieke waarden als privacy, vrijheid van meningsuiting en dataveiligheid voldoende te borgen en te voorkomen dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van internationaal opererende private bedrijven. De oplossing hiervoor is niet op

Nederlandse schaal af te dwingen. De commissie ziet dat er in politiek en samenleving al de nodige aandacht is voor deze zorgen. Met name door de Europese Unie wordt werk gemaakt van een wettelijk kader dat een aantal van de grote zorgen adresseert. De Digital Services Act en Digital Markets Act bieden een wettelijk kader voor sociale mediaplatformen op Europees niveau. Begin 2024 moeten sociale media in de gehele EU hieraan voldoen. De Europese Commissie gaat toezicht houden op de grote online platformen en zoekmachines. Online platformen worden niet alleen gedwongen haat, disinformatie en manipulatie van verkiezingen te bestrijden, maar dienen ook het belang van vrijheid van meningsuiting in het oog te houden.¹⁵⁰ De komende tijd moet duidelijk worden hoe deze regels worden geïmplementeerd en gehandhaafd. Het is van belang dat scherp te volgen.

De commissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van socialemediabedrijven in Nederland (Meta, Google en TikTok) en constateert dat deze bedrijven positief zijn over het nieuwe kader. De platformen geven aan dat zij kansen zien in het creëren van een gelijk speelveld. Ook hebben bedrijven laten zien dat zij al inspanningen verrichten op het gebied van moderatie. De commissie vindt het positief dat ook deze bedrijven hun verantwoordelijkheid zeggen te willen nemen. Wel ziet de commissie dat er grote druk nodig was om hiertoe te komen en dat de bedrijven de neiging hebben hun eigen rol en verantwoordelijkheid te minimaliseren. De bedrijven beschouwen zichzelf niet als redactie die daarmee een verantwoordelijkheid voor de inhoud van de boodschappen heeft.

De Adviescommissie ziet dat met de nieuwe Europese regels goede stappen worden gezet, maar beschouwt ze niet als het einde van de discussie. De commissie ziet dat er nog belangrijke opgaven liggen bij de moderatie door socialemediabedrijven. Daarbij ziet de commissie mogelijkheden om een aantal goede gewoonten uit de wereld van de traditionele media te vertalen naar de nieuwe sociale media. Enkele dilemma's die in deze paragraaf zijn beschreven, zijn immers voor

traditionele media redelijk vergelijkbaar: het toetsen van de juistheid van informatie en het aan het woord laten van mensen met verschillende opinies behoren tot de standaardwerkwijzen van de journalistiek. Voor de bescherming van deze standaarden kent de journalistiek autoriteiten als de ombudsman, het Commissariaat voor de Media en de Raad voor de Journalistiek, die de toepassing van beginselen toetst. In de wereld van de sociale media ontbreekt het nog aan dit soort autoriteiten.

Staat de weerbaarheid onder druk?

De commissie constateert dat er zowel positieve als negatieve gevolgen zijn van sociale media voor de democratische rechtsorde. De zorgen overheersen momenteel in het publieke debat en de commissie hecht eraan te wijzen op een aantal belangrijke aspecten in de weerbaarheid van onze democratische rechtsorde. De effecten van microtargeting zijn in de praktijk beperkt en de recente transparantiewetgeving vergroot de weerbaarheid. De samenleving legt zich niet willoos en gedachteloos neer bij de aangeboden informatie. Ook zien we dat de Europese Unie werkt aan een wettelijk kader dat publieke waarden borgt.

Daarmee zijn de zorgen echter niet weg. De commissie beschouwt het als een grote opgave om technologische ontwikkelingen met een enorm effect op de samenleving in te passen in de democratische rechtsorde. Zeker wanneer die een zo grote impact op de samenleving hebben als sociale media, algoritmes en artificial intelligence. In het bijzonder ziet de commissie noodzaak om op te treden tegen het ontstaan en bestaan van 'fringe bubbels' ('randbellen'), de verspreiding van desinformatie en de afhankelijkheid van socialemediabedrijven. Dat optreden kan alleen zinvol plaatsvinden in samenwerking met andere democratieën, te beginnen binnen de Europese Unie. De Nederlandse regering kan daarbij wél een agenderende rol vervullen en de commissie roept de regering daartoe ook op.

5.6 Samenvatting

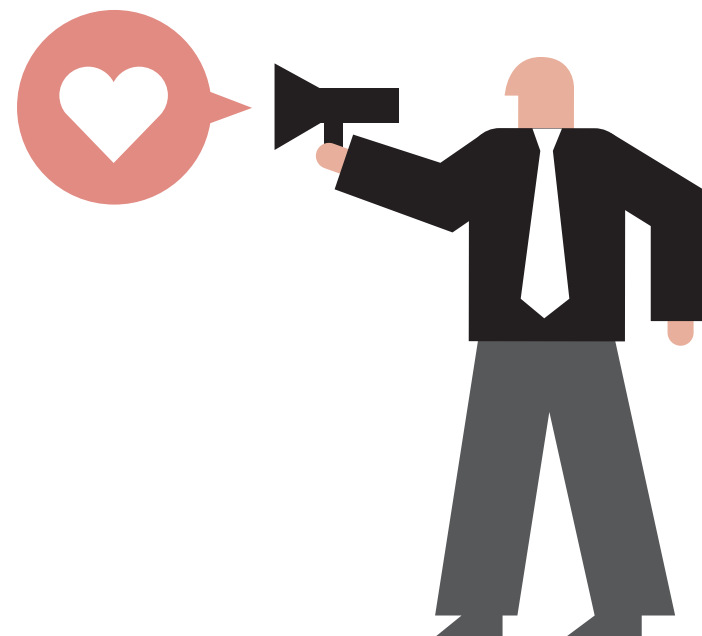
In dit hoofdstuk heeft de commissie verkend welke zorgen er bestaan rondom polarisatie in de maatschappij en de politiek. Daarbij heeft de commissie allereerst geconstateerd dat inhoudelijke polarisatie een fundamenteel kenmerk is van de democratische rechtsorde.

Vervolgens heeft de commissie geconcludeerd dat in het denken over de omvang van inhoudelijke polarisatie een zekere nuchterheid noodzakelijk is. Er is geen sprake van toenemende inhoudelijke polarisatie.

Er zijn wel zorgen over groeiende samenhang tussen met name opleidingsniveau en standpunten en er zijn zorgen over de manier waarop individuen binnen groepen affectief polariseren, opgaand in hun eigen gelijk, met heftige emoties. Waar dit voorkomt, ervaren mensen minder ruimte voor een afwijkend standpunt. De commissie is van mening dat er een handelingsverlegenheid is bij conflicten over indentitaire onderwerpen en verdelingsvraagstukken. De norm in een democratische rechtsorde is dat iedereen vrij is om te zijn wie men is en te vinden wat men wil. Die vrijheid staat soms onder druk en dat is niet goed.

Van politici wordt het goede voorbeeld verwacht – en maar weinigen zien dat politici dat geven. In de jacht om aandacht van politici en media krijgen ruzie en stevige uitspraken meer podium dan genuanceerde betogen. Die dynamiek moet fundamenteel veranderen om te voorkomen dat nog meer mensen afhaken uit cynisme. Daarbij hebben zowel de Haagse politiek als de media een taak tot zelfreflectie.

Waar het gaat om de rol van sociale media ziet de commissie voor wat betreft polarisatie (bedreigingen worden in hoofdstuk 6 beschreven) risico's in het bestaan van zogenaamde 'fringe bubbels', in de gemakkelijke verspreiding van desinformatie en de afhankelijkheid van grote internationaal opererende socialemediabedrijven. De Nederlandse regering zou bij deze onderwerpen internationaal een agenderende rol moeten vervullen.



HERMEN SPANS



“Onzekerheid is voor ons een gegeven en een onbetrouwbare overheid ook. Ik ben opgegroeid op deze boerderij en toen ik van school kwam was er al gedoe over de natuurdoelstelling in dit gebied. Nu ben ik 46 jaar en is het nog steeds zo. Wij dachten: ‘We gaan het anders doen, we gaan samenwerken met de natuur.’ Al 15 jaar geleden pasten we ons bedrijf aan en gingen we biologisch boeren. We zijn al heel ver richting de extensivering die de overheid wil. Dat betekent kortweg meer land per dier. We leven in de natuur, we houden van de natuur, we onderhouden de natuur. Wat wil je dan nog meer?! En dan gaat de overheid je toch nog aanmerken als piekbelaster. Dan gaat bij mij het lampje uit.”

In Sint Annaparochie draait het gezin Spans een biologische melkveehouderij. Zij doen aan weidevolgelbeheer en beheren een gebied voor Natuurmonumenten. Ze zijn zeer betrokken bij de toekomst van het landelijk gebied en kozen er daarom al 15 jaar geleden voor biologisch te gaan boeren. Maar er zijn veel zorgen over de toekomst. Hun bedrijf ligt midden in een Natura 2000-gebied. Er is veel onzekerheid en onduidelijkheid vanuit de (stikstof-) wet- en regelgeving van de overheid.

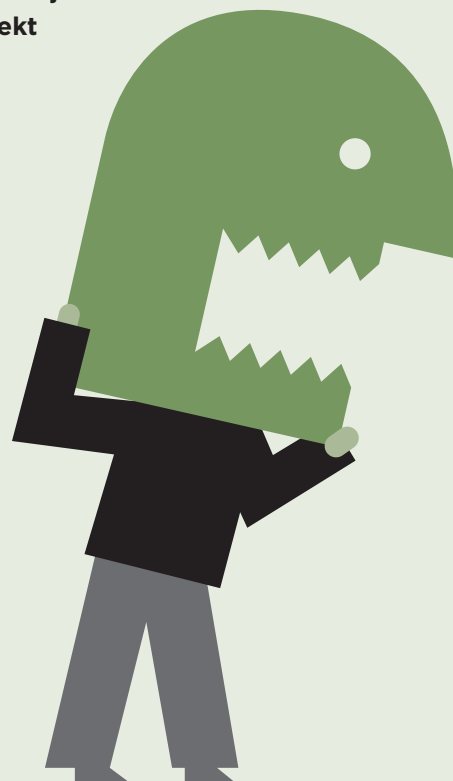
Hermen: “Wij willen juist graag laten zien hoe het ook kan, door biologisch te boeren en het juiste te doen voor de natuur. Er zijn vaak meningen over boeren, maar in de praktijk klopt dit vaak niet. Wij vinden het belangrijk polarisatie tegen te gaan en het stigma rondom boeren te doorbreken.”



Zorg 4: Rechtstreekse dreigingen tegen de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin

In dit hoofdstuk draait het om de dreigingen die de weerbaarheid van de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarbinnen rechtstreeks aantasten. De opbouw is als volgt:

- In paragraaf 6.1 en 6.2 bespreekt de commissie twee ontwikkelingen waarbij zij geen versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde noodzakelijk acht. In de eerste paragraaf betoogt de commissie dat – op dit moment en met inachtneming van kanttekeningen – versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde niet noodzakelijk is tegen terroristische dreiging. In de tweede paragraaf bespreekt de commissie het belang van activisme in een democratische rechtsorde.
- In de paragrafen 6.3 tot 6.6 behandelt de commissie fenomenen die volgens haar de meeste aandacht behoeven. Het gaat om dreigingen voor de democratische rechtsorde waarbij het de vraag is of de weerbaarheid van de democratische rechtsorde op orde is: de dreiging van (georganiseerde) criminaliteit, de opkomst van anti-institutioneel extremisme, de impact van bedreigingen en intimidatie en de rol van sociale media.
- In paragraaf 6.7 vat de commissie de bevindingen samen.



6.1 Terrorisme: weerbaarheid voldoet

Bij dreigingen tegen de democratische rechtsorde gaat de eerste gedachte begrijpelijkerwijs al snel uit naar de dreiging van terroristische aanslagen.¹⁵¹ Die dreiging is ook reëel, ook al is de dreiging de laatste jaren afgenomen.

Rapporten¹⁵² van de AIVD en de NCTV benoemen Jihadistisch terrorisme als de grootste dreiging tegen de democratische rechtsorde. Wel is die dreiging veranderd. Grote aanslagen door georganiseerde netwerken, aangestuurd door IS, hebben de laatste tijd plaatsgemaakt voor kleinere aanslagen uitgevoerd door eenlingen. Daarnaast is de dreiging van terroristisch geweld uit rechtsextremistische hoek de afgelopen jaren toegenomen.

Toch zet de commissie deze dreigingen in dit hoofdstuk niet centraal. Ten eerste constateert de commissie dat de weerbaarheid tegen deze dreigingen in Nederland groot is. De afgelopen twintig jaar is een groot aantal wettelijke, bestuurlijke, organisatorische en beleidsmatige initiatieven ontplooid die maken dat de contraterrorisme-gereedschapskist van de overheid ruim gevuld is. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten weten in samenwerking met het Openbaar Ministerie en de politie steeds beter en tijdiger concrete dreigingen te ontdekken en onschadelijk te maken. Indachtig de opdracht van de commissie, namelijk met aanbevelingen te komen om de weerbaarheid van de democratische rechtsorde waar nodig te versterken, is de commissie van mening dat de weerbaarheid tegen terroristische dreigingen op dit moment voldoet.

Daar horen wel enkele belangrijke kanttekeningen bij. Ten eerste moet het huidige niveau van weerbaarheid geborgd blijven: bevoegdheden, middelen, mensen, en kennis. Ten tweede gaat het bij dreigingsanalyses altijd om een momentopname. Als in de toekomst de terroristische dreiging in aard of omvang toeneemt, kan de weerbaarheid misschien wel versterking behoeven. Ten derde staat of valt effectief

contraterrorismebeleid bij een sterke aanwezigheid van de politie (en andere frontlijnwerkers) in de haarvaten van de samenleving. Signalen van opkomend extremisme worden vaak hier als eerste opgemerkt, eveneens als nieuwe spanningen of breuklijnen in de samenleving die tot geweld zouden kunnen leiden. De commissie maakt zich daarom wel zorgen over de enorme druk op de basispolitiezorg, waardoor basisteams en wijkagenten te weinig zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar zijn.

Datzelfde geldt voor de kaalslag die heeft plaatsgevonden bij het jeugdwerk en andere organisaties die zowel positief in staat zijn om jongeren en anderen aan de samenleving te binden en perspectief te bieden, als een signalerende taak hebben. Het op orde brengen en houden van de publieke basisvoorzieningen is niet alleen noodzakelijk vanuit het oogpunt van de invulling van sociale grondrechten, maar heeft ook een direct belang vanuit (preventief) veiligheidsperspectief. Ten vierde moet volmondig erkend worden dat een risicovrije samenleving niet bestaat. De neiging elk toekomstig mogelijk risico te willen uitbannen is niet alleen niet realistisch, maar leidt uiteindelijk tot een onvrije samenleving.

6.2 Activisme: van vitaal belang in een democratische rechtsorde

Wat de commissie ook niet doet is ingaan op activisme en burgerlijke ongehoorzaamheid. Activisme vormt namelijk geen bedreiging voor de democratische rechtsorde. Ook acties waarbij de grenzen van de wet worden opgezocht of licht overschreden vormen geen directe bedreiging voor de democratische rechtsorde, ook al zijn sommige gedragingen misschien wel strafbaar of raken ze aan de openbare orde. Meer in het algemeen meent de commissie dat politieke conflicten of het streven naar (ingrijpende) maatschappelijke verandering niet bij voorbaat als negatief moeten worden geïnterpreteerd of als een gevaarlijke vorm van 'radicalisering' moet worden begrepen. 'Radicalisering' is niet de oorzaak van conflicten, maar een symptoom van onderliggende conflicten.

Onderzoek laat bovendien zien dat radicalisering in de praktijk vaker niet dan wel tot extremisme, laat staan terrorisme, leidt.¹⁵³

De commissie merkt in dit verband op dat het demonstratierecht van fundamenteel belang is voor de democratische rechtsorde. De commissie is zich bewust van de spanningen die kunnen ontstaan rond demonstraties, zeker als demonstraties voor ontwrichting zorgen, tegendemonstraties uitlokken of de voortdurende inzet van een grote politiemacht vergen. Denk aan demonstraties rond corona, Zwarte Piet, het stikstofbeleid en het klimaat. In vergelijking tot sommige andere landen heeft Nederland het demonstratierecht goed verankerd. Maar Amnesty International constateert wel dat het demonstratierecht in Nederland onder druk staat. Mede uit angst voor overlast of beperkte politiecapaciteit worden demonstraties vaker door lokale overheid ingeperkt of verboden¹⁵⁴ en wordt er sneller gegrepen naar noodbevoegdheden.¹⁵⁵ Opvallend is dat burgemeesters soms verschillende opvattingen hebben over ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ en wat een protest zou mogen omvatten. Voor het bevoegd gezag is in deze situaties ‘magistraal handelen’ van groot belang. Voor de acceptatie van regels rondom protesten speelt het begrip procedurele rechtvaardigheid een grote rol. Dit houdt in dat de overheid consistent is in haar beslissingen rondom demonstraties en dat deze afwegingen vervolgens navolgbaar zijn voor burgers. Het is van het allergrootste belang dat burgemeesters, en ook de politie, de schijn vermijden dat zij bij de afweging de inhoud van een demonstratiedoel laten meewegen.

Demonstraties zijn een belangrijke en toegankelijke manier voor mensen om hun mening te laten horen en een forum voor publiek debat en politieke betrokkenheid. Demonstreren is een manier waarop burgers persoonlijke controle kunnen uitoefenen. Het ontbreken van deze persoonlijke controle is volgens de WRR een belangrijke factor in het gevoel van maatschappelijk onbehagen.¹⁵⁶ Protest en activisme zijn essentieel om dit gevoel tegen te gaan. De commissie ziet het dan ook als een teken van sterke politieke betrokkenheid dat er de

afgelopen jaren veel is gedemonstreerd. Waar begin 2000 in Den Haag gemiddeld 350 demonstraties per jaar waren, werden er in 2021 ruim 1800 demonstraties geteld.¹⁵⁷ De commissie roept op tot het behouden van een ruime interpretatie van het demonstratierecht, in lijn met het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

6.3 Dreiging door georganiseerde criminaliteit

Criminele samenwerkingsverbanden worden in toenemende mate gezien als meer dan ‘alleen’ een fenomeen dat strafrechtelijk verboden handelingen verricht. De georganiseerde criminaliteit vormt ook een bedreiging voor de democratische rechtsorde. Deze dreiging is op verschillende manieren zichtbaar. Ondermijnend voor de democratische rechtsorde is de toenemende verwevenheid van onder- en bovenwereld, infiltratie, corruptie en het ontstaan van parallelle machtsstructuren, gebruikmakend van legale structuren als de advocatuur en het notariaat.¹⁵⁸ Als een olievlek werkt drugscriminaliteit door in het economische systeem en in onze samenleving; corruptie in de logistieke en financiële infrastructuur en de effectiviteit van het overheidsbeleid.¹⁵⁹ Daarnaast geven in bijna een kwart van de gemeenten één of meer respondenten aan dat zij weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren. Dit zou vooral spelen in grotere gemeenten.¹⁶⁰

We zien dat representanten van de rechtsstaat steeds vaker het doelwit zijn. Bedreigingen vanuit de georganiseerde misdaad richting lokale bestuurders, officieren van justitie en advocaten zijn al sinds de jaren 1980 een regelmatig terugkerend onderwerp van debat. De aard en omvang fluctueert door de jaren heen. De ernst en omvang van bedreigingen tegen met name lokale bestuurders, maar ook officieren van justitie, advocaten en journalisten, lijkt onderhevig aan een actie en reactiecyclus. De recente aanslagen in het criminele circuit hebben bedoeld of onbedoeld ook een grote negatieve invloed op het werk van advocaten, journalisten en professionals in aanpalende velden in bredere zin.¹⁶¹ De moorden op advocaat Derk Wiersum en journalist Peter R. de

Vries tonen aan dat het geweld vanuit het criminele milieu tegenwoordig allesbehalve een interne aangelegenheid is die aan onderlinge competitie ontspringt. Steeds meer politici, advocaten, officieren van justitie en rechters krijgen persoonsbeveiliging vanwege de dreiging vanuit criminele samenwerkingsverbanden. Onderzoek toont aan dat van wethouders, raadsleden, ambtenaren, gemeentesecretarissen en griffiers burgemeesters het meest vaak te maken hebben met bedreigingen uit het criminele circuit. Bij burgemeesters vindt bedreiging met een crimineel oogmerk relatief vaker plaats in grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten. De toenemende zorgen voor ondermijning van (lokale) overheidsstructuren door met name invloedrijke drugscriminelen en lopende rechtszaken tegen machtige criminele organisaties, maakt het waarschijnlijk dat deze cyclus ook de komende jaren tot bedreigingen en dodelijk geweld zal leiden.¹⁶²

Op lokaal niveau wordt criminele ondermijning steeds zichtbaarder. Criminele afrekeningen en machtsstrijd leiden tot beschietingen in woonwijken en aanslagen met handgranaten of zwaar vuurwerk. De daders zijn steeds jonger waarbij grof vuurwapengeweld de norm is, met grote risico's voor omstanders. Onder andere door centralisatie van de politie is de overheid meer op afstand komen te staan. Met als gevolg dat aan (kleine) criminaliteit op straat minder aandacht wordt besteed. De capaciteit, die mede wordt opgeslokt door de aanpak van drugscriminaliteit en beveiliging van personen, staat onder druk, waardoor de politie beperkte capaciteit heeft om alle zaken op te pakken. Daarnaast gaan de 'ogen en oren' in de wijken verloren die juist tijdig nieuwe dreigingsontwikkelingen kunnen signaleren. In de afgelopen tien jaar daalde de aangiftebereidheid van burgers die slachtoffer werden van traditionele criminaliteit met bijna 20 procent.¹⁶³ De kleinschalige misdaad sijpelt de wijk in en nestelt zich in de samenleving. Hiermee komt de veiligheid en welzijn van bewoners in de wijken onder druk te staan, maar verliest het lokale gezag ook aan geloofwaardigheid en daarmee legitimiteit. In sommige wijken dreigen parallelle machtsstructuren te ontstaan.

De commissie wijst er daarnaast op dat de hele handhavings- en opsporingsketen onder druk staat. Ook het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak kampen met structurele tekorten en achterstanden. De geloofwaardigheid van de rechtshandhaving staat onder zware druk en daarmee de legitimiteit van de overheid.

Staat de weerbaarheid onder druk?

De vermenging van de onderwereld en bovenwereld en het extreme geweld tegen advocaten, familieleden van kroongetuigen en anderen die de georganiseerde misdaad bestrijden, ondermijnt de democratische rechtsorde. Ook de aanslagen met explosieven in woonwijken zetten sociale cohesie en rechtsorde in 'zwakke' wijken onder druk. Jongeren met (te) weinig toekomstperspectief worden gelokt met de belofte van snel geld. Ondanks de intensivering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is de commissie van mening dat de weerbaarheid hier momenteel tekortschiet. Het Stelsel Bewaken en Beveiligen kraakt in zijn voegen door de grote toename van het aantal personen dat beveiligd moet worden. Te veel en te vaak worden politieagenten uit hun reguliere werk gehaald om bij te springen bij bewaken en beveiligen. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel: de tekortschietende basispolitiezorg, in combinatie met de kaalslag op het jongeren- en welzijnswerk, maakt dat het zicht verloren raakt op de nieuwe aanwas in het criminele circuit, het drugsgeweld in wijken onvoldoende kan worden bestreden, waardoor de staat haar gezag en legitimiteit dreigt te verliezen. Een repressieve aanpak is noodzakelijk, maar zonder preventief beleid blijft het water naar de zee dragen. De commissie vraagt daarbij ook nadrukkelijk aandacht voor de bewakings- en beveiligingstaken die zich niet richten op de meest zichtbare bedreigde personen, zoals gezagsdragers, maar vooral op lokaal niveau spelen: de intimidatie en bedreiging in de woonwijken en het grote aantal vrouwen dat wordt gestalkt of het slachtoffer dreigt te worden van partnergeweld. Gemiddeld wordt er in Nederland elke acht dagen een vrouw om het leven gebracht.

6.4 Anti-institutioneel extremisme

Een relatief nieuwe dreiging tegen de democratische rechtsorde wordt gevormd door wat de AIVD heeft omschreven als ‘anti-institutioneel extremisme’. Onder anti-institutioneel extremisme wordt verstaan “het fenomeen waarbij personen en groepen zich vanuit ideologisch motief specifiek richten tegen democratische instituties en processen, en daarbij bereid zijn om (niet-)gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen”.¹⁶⁴ Deze groepen richten zich vanuit een fundamenteel wantrouwen, woede en onrechtvaardigheidsgevoel tegen de overheid. De kern van het gedachtegoed, dat put uit uiteenlopende bronnen, wordt omschreven als een ‘kwaadaardige-elite-narratief’. Er is volgens dit gedachtegoed een kleine, internationale elite aan de macht die als doel heeft totale controle te krijgen, de bevolking te onderdrukken, tot slaaf te maken of deels te vermoorden.

De AIVD maakt zich om twee redenen zorgen: het voortdurend propageren van het idee dat een kwaadaardige elite aan de macht is, holt op de langere termijn het vertrouwen in de instituties uit en ondermijnt daarmee de democratische rechtsorde. Nu al onderschrijven naar de schatting van de AIVD zo’n honderdduizend burgers in mindere of meerde mate het idee dat de democratische instituties gekaapt zijn door een kwaadaardige elite en in de toekomst kan dat aantal verder groeien. Het ‘kwaadaardig-elite-narratief’ is immers wendbaar is, het sluit geen bevolkingsgroepen uit en speelt in op het wantrouwen van deze burgers. Ook kent het narratief een ‘open einde’ waardoor elke grief zich erin laat passen. Ook wordt aangemoedigd over te gaan tot een parallelle samenleving, waarin men zich aan het gezag van instituties kan onttrekken.

Daarnaast zou in de toekomst het anti-institutionele extremisme voedingsbodem kunnen worden voor geweld, ook al is dit momenteel nauwelijks aan de orde. Het frame van de kwaadaardige elite zet niet expliciet aan tot gewelddadig handelen, maar bezigt wel oorlogsretoriek.

Dit heeft intimiderende gevolgen voor allerlei beroepsgroepen (in het oog springend politici, wetenschappers en journalisten), het ondergraaft het gezag van instituties, het belemmert de vrijheid van handelen en spreken van bijvoorbeeld Kamerleden. Het gaat daarbij om scheldkanonnades, intimidatie, haatzaaien, racistische, antisemitische of seksistische boodschappen en bedreigingen.

Ook het lokaal bestuur worstelt met het anti-institutioneel extremisme en bedreiging van de georganiseerde criminaliteit. Uit een recent onderzoek¹⁶⁵ blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning bij het reageren op misleidende informatie en hulp bij het herkennen van complottheorieën en ondermijningsprocessen. De commissie adviseert om gemeenten en andere decentrale overheden blijvend te ondersteunen, bijvoorbeeld via het Netwerk Weerbaar Bestuur.

Staat de weerbaarheid onder druk?

De weerbaarheid tegen anti-institutioneel extremisme in de samenleving is volgens de AIVD nog groot, maar het afnemend vertrouwen in de instituties kan de weerstand en veerkracht van de instituties onder druk zetten en leiden tot een ‘fors’ afkalvende weerbaarheid. De commissie onderschrijft beide observaties en ziet nadrukkelijk een verband met de in de eerdere hoofdstukken geuite zorgen over afkalvende weerbaarheid door het onvoldoende presteren van de overheid en het afhaken van delen van de bevolking. Het herwinnen van het vertrouwen van (delen van) de samenleving is daarmee een van de belangrijkste opgaven om het anti-institutionele sentiment te keren. Daarnaast constateert de commissie dat het tegengaan van anti-institutioneel extremisme nog in de kinderschoenen staat. Het gaat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een terroristische aanslag, om een mogelijk implosie van de democratische rechtsorde: een gestage, druppelsgewijze erosie, waarbij geen wet hoeft te worden overtreden en het Wetboek van Strafrecht weinig soelaas biedt. Dat is ‘ongrijpbaar, en moeilijk voorstelbaar en voorspelbaar’.¹⁶⁶

6.5 Bedreigingen en intimidatie

Bedreigingen tegen politici, bestuurders, journalisten, columnisten en wetenschappers zijn niet nieuw.¹⁶⁷ Lang niet alle uitingen halen de strafbare grens van bedreiging, belaging, laster en smaad of haatzaaien. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen instrumentele bedreiging en expressieve bedreiging. Bij instrumentele bedreiging wordt een bepaald doel nagestreefd – een vergunning verstrekken, handhaving van de Opiumwet blokkeren, het clubhuis van een motorclub openhouden. Bij expressieve bedreiging gaat het bovenal om het uiten en afreageren van woede en frustratie. Onderzoek laat zien dat bij bedreigingen vrijwel nooit de daad bij het woord wordt gevoegd.¹⁶⁸ Het aantal fysieke bedreigingen is door de loop van de jaren stabiel op een laag niveau. Verreweg de meeste bedreigers komen niet verder dan het uiten van grieven en het afreageren van woede en frustraties; voor een groot deel is dat ook simpelweg het doel.

Het aantal meldingen van mogelijk strafbare bedreiging tegen landelijk opererende politici en bestuurders laat het afgelopen jaar wel een sterke stijging zien. De politie ontving in 2022 1.032 meldingen, bijna een verdubbeling ten opzichte van de 588 meldingen in 2021. Begin 2022 hebben de NOS en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden onderzocht dat 15 procent van de raadsleden de afgelopen raadsperiode te maken kregen met bedreiging of geweld. Dat is drie keer zoveel als bij een vergelijkbare peiling in 2015.¹⁶⁹ De coronaprotesten lijken daar debet aan te zijn. Als belangrijkste oorzaken van de stijging ziet de politie zowel een toename van de maatschappelijke onrust als een groeiende meldings- en aangiftebereidheid bij politici: sinds het coronajaar 2020 neemt het aantal bedreigingen sterk toe, zowel online als fysiek; ook de ernst en intensiteit van de incidenten is veranderd. Steeds vaker worden politici en bewindspersonen belaagd en uitgejouwd.¹⁷⁰

Wie aan het publieke debat deelneemt, ervaart dat de mailbox en sociale media volstromen met ‘haat op maat’, waarbij het geslacht, de etnische achtergrond of de religie worden misbruikt om de persoon kapot te maken. Opvallend is dat vrouwelijke politici en journalisten sterker geconfronteerd worden met bedreigingen. Tien procent van alle tweets gericht aan vrouwelijke politici bevat haat of agressie, blijkt uit onderzoek van de Universiteit Utrecht samen met de Utrecht Data School. Vrouwen die de politieke arena betreden kunnen rekenen op online recensies over hun stem, lichaam, religie of huidskleur. Politieke partijen vrezen dat jonge vrouwen terugschrikken.¹⁷¹ Journalisten zijn de laatste jaren als personen in de media veel zichtbaarder geworden. Hierdoor zijn journalisten kwetsbaarder dan vroeger, vooral de freelancers. Acht op de tien vrouwelijke journalisten maakten afgelopen jaar agressie, bedreiging of intimidatie mee, met online verbale agressie als meest voorkomende vorm. Zes op de tien vrouwelijke journalisten ervaren negatieve gevolgen bij het uitvoeren van hun werk.¹⁷²

Staat de weerbaarheid onder druk?

Het feit dat verbale bedreigingen slechts in een klein aantal gevallen resulteren in een fysieke dreiging, laat onverlet dat het intimiderende effect groot is. De intensiteit en het aantal bedreigingen, vooral online op sociale media-platformen, is voor velen overweldigend en intimiderend. Met soms vérgaande gevolgen, zoals het besluit om te stoppen met het uitvoeren van hun vak. Opiniemakers en wetenschappers trekken zich terug uit het debat, journalisten besluiten een item maar niet te maken, wethouders nemen een maatregel niet en het wordt onaantrekkelijk om een publieke functie te vervullen.

Hier ligt naar het oordeel van de commissie een grote dreiging voor de democratische rechtsorde. De commissie constateert dat er groeiende aandacht is voor dit probleem. Dat is goed, want te lang is de (impliciete) norm geweest: ‘niet zeuren’, of in ieder geval: ‘niet over praten’. Terwijl de gevolgen voor de democratische rechtsorde groot zijn. De commissie ziet twee belangrijke problemen.

Het eerste gevolg is het risico dat de **bereidheid om belangrijke functies te vervullen** in de democratische rechtsorde afneemt. Het gegeven dat tal van politici, bestuurders en journalisten te kennen geven dat intimidatie en bedreigingen gevolgen hebben voor hun werk en er soms toe leiden dat ze hun baan voor gezien houden, is een indicatie voor een te lage weerbaarheid. Veel vertrekkende politici benoemen bijvoorbeeld het ‘giftige klimaat’ binnen en buiten het parlement als een van de redenen om de politiek of het bestuur te verlaten.

Het tweede gevolg is dat het **democratische debat niet vrijelijk gevoerd** kan worden. Dat geldt op twee manieren: in de eerste plaats geven deelnemers aan het democratische debat aan dat zij over sommige onderwerpen voorzichtiger worden, uit vrees voor reacties. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, kwam ook naar voren dat het moeilijker is om inhoudelijke kritiek te uiten op mensen die bedreigd worden. Vanuit de angst om onbedoeld voeding te geven aan uitingen van haat, houden sommigen zich in. Ook dat effect is een probleem in de democratische rechtsorde, waar juist het debat vrijelijk moet kunnen verlopen.

Vaak wordt verwezen naar de kwalijke rol die de sociale media spelen in de giftige sfeer en het verspreiden van bedreigingen. Daarom gaat de commissie hier apart op in.

6.6 De rol van de sociale media bij dreigingen

Veel van de hiervoor beschreven intimidatie vindt plaats via sociale media. “Sociale mediaplatforms zijn in veel gevallen vijandige plekken geworden. Vanwege de aandachtseconomie waarin sociale media opereren – aandacht is winst – zijn conflict, haat en desinformatie zeer zichtbaar geworden op sociale media. Twitter en Facebook speelden hierin een cruciale rol. Om een haatdragend commentaar te plaatsen op sociale media of informatie verspreiden die onjuist is, is slechts één muisklik nodig. Dit resulteert in een mogelijke negatieve spiraal waarin toenemende hoeveelheden haat nieuwe haat oproepen. De grenzen van internetgebruikers vervagen en worden vaak overschreden.”¹⁷³

Het strafrecht is vanzelfsprekend een harde grens, maar kent zijn beperkingen. Zelden zijn bedreigingen zo helder als ‘ik ga je verkrachten/ vermoorden’. De commissie meent dat in het maatschappelijk debat de lijn eerder moet worden getrokken: als tegenstanders niet meer als mensen worden neergezet, maar als ‘heks’, ‘reptiel’, of ‘hoernalist’, wordt het zaak om op te treden, zeker als het keer op keer gebeurt.

Er is wel voorgesteld om anonieme accounts op sociale media te verbieden. De gedachte hierachter is dat mensen zich, wanneer zij onder hun eigen naam deelnemen aan het maatschappelijk debat, beter gedragen. De commissie kan zich die gedachte voorstellen en vindt het inderdaad aannemelijk dat mensen zich beter gedragen als zij niet anoniem zijn – al geldt dat waarschijnlijk ook niet voor iedereen. Toch heeft de commissie besloten om dit advies niet op te nemen. Daarvoor heeft de commissie een principiële en een pragmatisch argument. Het principiële argument is dat de commissie ziet dat er ook legitieme redenen kunnen zijn voor mensen om online anoniem te willen opereren.

Daarbij denkt de commissie aan tegenstanders van niet-democratische regimes, maar ook aan bijvoorbeeld klokkenluiders of jongeren die in het proces van *coming-out* zitten. Niet voor niets bestaat het ‘recht om vergeten te worden’: niemand hoeft eeuwig geconfronteerd worden met een onhandige uitlating die lang geleden is gedaan. Dat is niet precies hetzelfde als de vraag over wel of geen anonieme accounts, maar laat wel zien dat dat ‘anonimiteit’ op verschillende wijzen belangrijk is. Het pragmatische argument is dat een dergelijk voorstel slechts kans op effect heeft als het internationaal afdwingbaar in wetgeving wordt vastgelegd en valt te handhaven. Het is precies dit grijze gebied van ‘ongewenste inhoud’ die handhaving zo moeilijk maakt.

In plaats daarvan ziet de commissie meer in een gecombineerde inzet van moderatie via de sociale-mediabedrijven en gerichte interventies door de politie. Mediaplatforms zijn met de recente invoering van nieuwe Europese wetgeving verplicht om aan de hand van contentmoderatie bedreigingen van het platform te verwijderen. Het is van belang te benadrukken dat ook met de nieuwe Europese wetgeving (Digital Service Act) intimidatie, haatzaaien en bedreigingen maar beperkt bestreden kunnen worden. Handhaving blijft immers een probleem. Ook mag de bescherming van de vrijheid van meningsuiting niet in gevaar komen; die omvat immers volgens het Europese Hof nadrukkelijk ook uitspraken die kunnen ‘beledigen, schokken of verontrusten’.

Uit de gesprekken die de commissie voerde, blijkt dat de platformen hun verantwoordelijk op verschillende manieren invullen. In de basis beschouwen zij hun eigen platform als een afspiegeling van de samenleving. Zij zien zichzelf niet als redacteur die sturend is op inhoud en willen zodoende niet onnodig content blokkeren. Aan de andere kant willen de meeste platformen, vaak uit commerciële overwegingen, hun gebruikers een veilige omgeving bieden.

Contentmoderatie vindt bij alle platforms voor het allergrootste deel automatisch plaats aan de hand van artificiële intelligentie. Een klein deel van de berichten (5%) wordt beoordeeld door medewerkers, ook wel fact checkers genoemd. Diverse platformen geven aan dat aan de hand van wereldwijde richtlijnen duidelijkheid wordt geboden over wat wel en niet is toegestaan in op het platform. De ‘grijze gebieden’ in de vorm van intimiderende berichten en bedreigingen die niet strafrechtelijk vervolgbaar zijn moeten per casus worden beoordeeld. De commissie meent overigens dat het eigenlijk de omgekeerde wereld is dat deze berichten door gebruikers eerst zelf ‘geflagd’ moeten worden. Dit legt de verantwoordelijkheid onterecht bij bedreigden om de berichtgeving zelf te lezen en aan te geven bij het platform.

Daarnaast dienen politie en justitie nadrukkelijker en zichtbaarder op te treden tegen bedreigers en beschimpers, door te interveniëren. Dat kan variëren van ‘stopgesprekken’, waarbij de politie aan de deur komt om te laten merken dat hun gedrag is opgemerkt, tot aan gerichte opsporing en vervolging. Het gevoel dat daders straffeloos hun gang kunnen gaan, dient tegengegaan te worden. Dat daders niet kunnen wegkomen met wangedrag, scheelt al enorm. Neem een voorbeeld aan de stopgesprekken van burgemeesters tegen de komst van radicale predikers op podia in de gemeente. Voor deze stap is wel meer politiecapaciteit noodzakelijk en versterking van de mogelijkheden om digitaal te rechercheren.

6.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft de commissie onderzocht op welke manier de democratische rechtsorde rechtstreeks bedreigd wordt en hoe het is gesteld met de weerbaarheid tegen deze dreigingen.

De commissie constateert dat – op dit moment en met inachtneming van kanttekeningen – versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde niet noodzakelijk is tegen **terroristische dreiging**. Een risicovrije samenleving bestaat niet, maar de instrumenten die beschikbaar zijn tegen terrorisme zijn op dit moment afdoende. Wel maakt de commissie zich zorgen over de druk op publieke basisvoorzieningen, zoals de aanwezigheid van politie en jongerenwerk. Dit heeft ook een direct belang vanuit (preventief) veiligheidsperspectief.

De commissie beschouwt **activisme**, ook als de grenzen van de wet worden opgezocht, als een belangrijk democratisch recht. De commissie roept op tot het behouden van een ruime interpretatie van het demonstratierecht, in lijn met het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

De impact van **georganiseerde criminaliteit** beschouwt de commissie niet alleen als een veiligheidsprobleem, maar ook als een bedreiging van de democratische rechtsorde. De bestrijding ervan schiet nog tekort. Het stelsel Bewaken en Beveiligen kraakt in zijn voegen en te veel en te vaak worden politieagenten uit hun reguliere werk gehaald om bij te springen. Ook hier vraagt de commissie nadrukkelijk aandacht voor preventieve inzet: basispolitiezorg en jongeren- en welzijnswerk moeten aanwezig zijn in wijken om ontwikkelingen te signaleren en te voorkomen dat de overheid legitimiteit verliest.

De weerbaarheid tegen **anti-institutioneel extremisme** in de samenleving is nog groot, maar het afnemend vertrouwen in de instituties kan de weerstand en veerkracht van de instituties onder druk zetten en leiden tot een 'fors' afkalvende weerbaarheid. De commissie ziet nadrukkelijk een verband met de in de eerdere hoofdstukken geuite zorgen over afkalvende weerbaarheid door het onvoldoende presteren van de overheid en het afhaken van delen van de bevolking. Het herwinnen van het vertrouwen van (delen van) de samenleving is daarmee een van de belangrijkste opgaven om het anti-institutionele sentiment te keren.

Bedreigingen van mensen met een functie in de democratische rechtsorde resulteren slechts in een klein aantal gevallen in een fysieke dreiging, maar het intimiderende effect is groot. De intensiteit en het aantal bedreigingen is voor velen overweldigend en intimiderend. Hier ligt naar het oordeel van de commissie een grote dreiging voor de democratische rechtsorde. In de eerste plaats omdat de bereidheid om belangrijke functies in de democratische rechtsorde te vervullen afneemt. In de tweede plaats omdat het democratische debat niet vrijelijk gevoerd kan worden.



RIK MEESTER



“Mensen denken vaak in groepen, ‘voor’ of ‘tegen’. We leven in een tijd waarin polarisatie gewoner wordt. Er zitten vaak zoveel kanten aan een verhaal, het is niet alleen zwart of wit. Ik denk dat juist het gesprek met elkaar aangaan belangrijk is om tot elkaar te komen. Toen in Hoorn de discussie ontstond over het standbeeld van JP Coen, dacht ik: ‘Een referendum, dat kon nog weleens wat zijn.’ Die gedachte bleef hangen en daarom heb ik verschillende pogingen gedaan om dit te organiseren.”

Rik is een inwoner van Hoorn. Hij werkt in het onderwijs, is maatschappelijk betrokken en probeert vanuit die betrokkenheid verschillende perspectieven bij elkaar te brengen. In 2020 liep een discussie over het al dan niet weghalen van het standbeeld van JP Coen in Hoorn hoog op. Er braken rellen uit tussen voor- en tegenstanders van het standbeeld.

Rik nam toen het initiatief om een raadgevend referendum te organiseren. Hij wilde juist zo burgers bij elkaar brengen. Rik: “Ik dacht: Hier moeten we toch iets mee kunnen. Want er zijn zoveel kanten aan dit verhaal. Het goede gesprek voeren, dat zou vaker moeten gebeuren. Vanuit de gedachte: laten we het samen oplossen!” Het is (nog) niet gelukt om het referendum daadwerkelijk plaats te laten vinden.



Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Een goed functionerende democratische rechtsorde is het waard om gekoesterd te worden, omdat die ons in staat stelt vredig en in vrijheid samen te leven. Een goed functionerende democratische rechtsorde is een belangrijke voorwaarde voor een maatschappij waarin iedereen meetelt, iedereen meedeelt in de gecreëerde welvaart en iedereen meebeslist over collectieve keuzes in de samenleving. Dat lukt alleen als onze democratische rechtsorde voldoende weerbaar is. Over die weerbaarheid bestaan groeiende zorgen. Reden waarom aan de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde is gevraagd zich te buigen over deze zorgen. Met als centrale vraag: *wie moet wát doen om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken?*

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de commissie de belangrijkste pijnpunten in beeld gebracht, een gezicht gegeven en geanalyseerd. Dat deed de commissie op basis van wetenschappelijke kennis, gesprekken en eigen praktijkervaringen.

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie vier zorgen over de weerbaarheid van de democratische rechtsorde ontleed en beoordeeld in welke mate de democratische rechtsorde al weerbaar is én waar deze versterking behoeft.

In dit hoofdstuk trekt de commissie conclusies en doet de commissie aanbevelingen om tot een beter functionerende democratische rechtsorde te komen.

7.2 Conclusies

Hoe staat de democratische rechtsorde ervoor? Hoe weerbaar is zij? De commissie formuleert een hoofdconclusie en drie conclusies over dringende aandachtspunten.

Hoofdconclusie: Op wezenlijke onderdelen is actie nodig om de democratische rechtsorde fundamenteel te versterken. Het is niet te laat, maar we kunnen zo niet doorgaan.

De Adviescommissie VWDR heeft diepgaand onderzocht hoe de democratische rechtsorde ervoor staat. De uitkomsten van dit onderzoek stellen niet gerust, maar moeten aanzetten tot actie.

Op wezenlijke onderdelen moet de democratische rechtsorde fundamenteel worden versterkt ten opzichte van de manier waarop de democratie in Nederland nu functioneert. Op deze onderdelen is de democratie verzwakt geraakt en de richting van de ontwikkelingen is ongunstig. In veel gevallen gaat het om geleidelijke processen, die soms al decennia geleden zijn begonnen. Inmiddels beschouwt de commissie de situatie als zo ernstig dat hiervoor dringend aandacht nodig is.

De onderdelen waarop de commissie actie noodzakelijk acht, zijn:

1. Mensen worden weggeduwd uit de democratische rechtsorde
2. De maatschappelijke dialoog over identiteits- en waardenconflicten wordt belemmerd door affectieve polarisatie
3. Georganiseerde criminaliteit en bedreigingen vormen een gevaar voor de democratische rechtsorde

Wie de democratische rechtsorde wil koesteren, moet nú in actie komen. We kunnen niet doorgaan op de ingeslagen weg.

Het is niet te laat om in actie te komen. Gelukkig kunnen we in Nederland terugvallen op een sterke basis onder de democratische rechtsorde. Er is veel kracht in de samenleving en de steun voor democratie als systeem is nog altijd hoog en democratische instituties zijn stevig verankerd in de samenleving. Nederland kent een rijke maatschappelijke democratische traditie, bijvoorbeeld via het verenigingsleven en particuliere initiatieven: in moderne vorm zien we dat burgers zich gezamenlijk organiseren in bewonersinitiatieven en buurtcoöperaties. Burgers laten van zich horen als het over onderwerpen gaat die hen raken en daarvoor is in de publieke ruimte ook alle ruimte. De meeste politici en ambtenaren zien weliswaar dat het bestaande systeem onvoldoende werkt maar zijn ook van goede wil en bereid om dit aan te pakken. En er zijn – ook al werken die vaak te langzaam en niet altijd volledig – juridische, politieke en electorale correctiemechanismen.

Het is van belang om deze krachten óók in het oog te houden. Het risico van een te eenzijdige focus op het negatieve is dat cynisme en wantrouwen de overhand krijgen. Dat neemt het zicht weg op de vele zaken die wél goed gaan. Het demotiveert mensen en werkt daarmee verlamdend. Dat is niet alleen *onjuist*, het is ook *onwijs*. Juist nu vraagt de democratie om een bijdrage van ons allen!

De commissie is er daarom van overtuigd dat er behoefte is aan meer positieve uitingen over het belang en de grote waarde van democratie. Dat Nederland een democratie is en deze koestert mag met meer enthousiasme en trots worden uitgedragen, zowel in het onderwijs als in de breedte van de samenleving. Dat vraagt dat we investeren in de mogelijkheden om deel te nemen aan de democratie, zowel in kennis als vaardigheden.

Maar dat enthousiaste uitdragen, dat koesteren van de democratie kan alléén als serieus werk wordt gemaakt van de door de commissie onderscheiden fundamentele verbeterpunten. Per verbeterpunt beschrijft de commissie hierna het probleem. In de volgende paragrafen gaat de commissie in op de oplossing.

1 Mensen worden weggeduwd uit de democratische rechtsorde

Er zijn inwoners die systematisch benadeeld worden door de manier waarop de democratische rechtsorde momenteel functioneert. Zó ernstig benadeeld, dat de sociale grondrechten die de Grondwet benoemt niet worden waargemaakt. Met de sociale grondrechten legde de Grondwet vast waar alle Nederlanders recht op hebben, zoals het recht op huisvesting, bestaanszekerheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs.

De lijst van mensen voor wie dit geldt is te lang: laaggeletterden, mensen die met gezondheidsklachten kampen, die de pech hebben van meerdere overheidsdiensten afhankelijk te zijn of tegenover het juridisch apparaat van de overheid komen te staan, die een woning huren bij een armlastige woningcorporatie, toeslagenouders, Groningers uit het aardbevingsgebied, flexwerkers met een onzeker inkomen en ga zo maar door...

Deze mensen ervaren niet dat de democratische rechtsorde voor hen werkt. Dat komt door de resultaten van het beleid, maar ook door hoe besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken en bepalend zijn. Meestal zijn dat mensen die zelf niet aan den lijve ervaren wat hun keuzes in de praktijk betekenen. Er is nu veel aandacht in de politiek

voor het onderwerp ‘bestaanszekerheid’, maar die aandacht kwam er pas op grote schaal toen de afgelopen jaren ook middengroepen financiële problemen gingen ervaren.

Andere Nederlanders merken al jaren dat de overheid er onvoldoende voor hen is. Het beleid en de uitvoering zijn namelijk zo ingericht dat de overheid de individuele mens vaker niet dan wel ziet staan: de overheid heeft onrealistische verwachtingen van mensen (systemen vormen hierin vaak een obstakel), is zelf slecht aanspreekbaar (van het kastje naar de muur sturen) en verbindt (te) grote consequenties aan fouten. Het toeslagenschandaal is van dit laatste een schrijnend voorbeeld. Daarbij komt dat het de overheid zelf lang niet altijd lukt om gedane beloften of de hoge verwachtingen die door politici worden gewekt, waar te maken.

Veel burgers haken hierdoor af, soms boos, vaker machteloos. Maar eigenlijk haken ze niet af: ze worden weggeduwd. En dat is in een democratische rechtsorde ontoelaatbaar.

De commissie heeft geanalyseerd dat deze situatie niet zomaar is ontstaan, maar het gevolg is van een combinatie van modellen en uitgangspunten (ook wel paradigma’s genoemd) die in het handelen van de overheid bepalend zijn geweest: de prestatiesamenleving, zelfredzaamheid, economische focus op regio’s en bedrijfsmatig denken bij de overheid (‘New Public Management’).

De commissie ziet dat opvattingen over mensen, de samenleving en de overheid op elkaar inwerken. In de maatschappij is sterke steun voor de gedachte dat mensen in de eerste plaats individuen zijn, die eigen keuzes maken en die ook zelf de consequenties van die keuzes dragen (meritocratie). Succes wordt daarmee in de beleving meer een individueel resultaat, maar falen ook.

In het overheidsbeleid is dit mensbeeld vertaald in beleid en regelingen die uitgaan van zelfredzame burgers die door het verstandig afwegen van voor- en nadelen tot (de juiste) keuzes komen. Daarbij past het om keuzevrijheid door toepassing van marktmechanismen te vergroten. Voor de overheid is de rol van ‘marktmeester’ de afgelopen decennia uitgegroeid, waarbij de overheid vooral controleert op rechtmatigheid. In het ruimtelijke en economische beleid heeft de aandacht zich gericht op versterken wat al sterk is (topsectorenbeleid, mainportontwikkeling), in de verwachting dat de samenleving als geheel van de zo gegenereerde welvaartsgroei zou profiteren.

Het takenpakket van de overheid en het aantal mensen dat bij en voor de overheid werkt, werd intussen niet kleiner maar groter. Wel werd het functioneren van de overheid zelf langs de maatstaf van efficiëntie en bedrijfsmatig werken gelegd. Dat gold niet zozeer voor de uitdijende afdelingen beleid en communicatie, maar wel voor de uitvoering. Uitvoerende onderdelen van de overheid werden op afstand geplaatst en naar het voorbeeld van grote bedrijven gestroomlijnd en voortaan aangestuurd met prestatie-indicatoren en contracten. Loketten en werkprocessen werden gedigitaliseerd. Op sociale rechtshulp werd bezuinigd.

Het geloof en vertrouwen in de zegeningen hiervan (zoals ‘marktwerking’) was en is soms zo groot, dat te weinig oog meer was voor de keerzijde van een visie of benadering. Omwille van de democratische rechtsorde is daarom een correctie nodig. Want deze bestaande paradigma’s – en het ondanks toenemende discussie nog steeds vasthouden hieraan – maken dat groepen mensen in de samenleving stelselmatig benadeeld worden.

2 Maatschappelijke dialoog over identiteits- en verdeelvraagstukken wordt belemmerd door affectieve polarisatie

Er is veel frustratie in de samenleving. In de opdracht aan de commissie lag de nadruk op de manier waarop deze frustratie tot uiting komt: polarisatie, radicalisering, extremisme en bedreigingen. De commissie heeft hiervoor geschetst dat deze frustratie niet zomaar ontstaat, maar mede voortkomt uit de manier waarop de overheid met mensen omgaat.

Sommige burgers radicaliseren. Het anti-institutionele extremisme, waarbij aan een elite kwaadwillende bedoelingen worden toegeschreven, is een rechtstreekse bedreiging voor de democratische rechtsorde. Het gaat om een groep burgers die nu nog relatief klein is. Deze groep kan echter snel groeien door de combinatie van een inhoudelijk flexibel gedachtegoed en de manier waarop mensen het functioneren van de overheid ervaren.

Breder in de samenleving is het risico dat *affectieve polarisatie* optreedt: het groter worden (of opvallend groot zijn) van 'wij versus zij'-gevoelens tussen (groepen) burgers met verschillende opvattingen over maatschappelijke en politieke kwesties. De adviescommissie is van mening dat de moeite waarmee de maatschappij omgaat met conflicten over onderwerpen die de identiteit raken (zoals rond gendervraagstukken, migratie en racisme) en verdeelvraagstukken (zoals rond huisvesting, klimaat en ruimte), een groot risico vormen voor de democratische rechtsorde. Temeer omdat de commissie verwacht dat de komende decennia grote maatschappelijke discussies met ingrijpende gevolgen aan de orde (blijven) komen, zoals de energietransitie, de toekomst van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, de invulling (fysiek en sociaal) van het landelijk gebied, de omgang met immigratie en keuzes in de gezondheidszorg.

De grote en complexe maatschappelijke vraagstukken die nu aan de orde zijn, vormen potentiële splijtzwammen in de samenleving. Het is van belang voortdurend de maatschappelijke dialoog aan te gaan over deze onderwerpen. Onze democratische rechtsorde accepteert dat mensen daarbij over wezenlijke dingen verschillend (kunnen) denken en in vrijheid hun ideeën en belangen kunnen uiten en verdedigen. Het is dan ook van alle tijden dat er grote verschillen van inzicht bestaan, die ook gepassioneerd beleefd en geuit worden. Daar is in de basis niets mis mee. Integendeel, zelfs.

Maar er is een tekort aan gelegenheden waarin mensen met uiteenlopende opvattingen en belangen elkaar kunnen ontmoeten en écht de dialoog aan kunnen gaan. Waar vanuit respect voor elkaar geoefend wordt in luisteren en het kunnen verdragen van elkaars opvattingen, ook als die botsen op diepe overtuigingen.

In de manier waarop deze tegenstellingen tot uitdrukking worden gebracht, hebben politici een belangrijke verantwoordelijkheid als de zichtbaarste dragers van de democratie. De interactie tussen politici onderling en via de (sociale) media levert een dynamiek op die bij veel burgers verbazing, vervreemding en irritatie opwekt. Bijvoorbeeld omdat een deel van de politici ervoor kiest tegenstanders in een kwaad daglicht te plaatsen, door stemgedrag van politieke concurrenten over moties met suggestieve titels te delen, tendentieuze filmpjes te knippen of bewust aantoonbare onwaarheden te verspreiden. Soms ook gaan politici het inhoudelijke debat wel erg makkelijk uit de weg door zich te verschuilen achter Europese verplichtingen of als onontkoombaar gepresenteerde juridische of technische belemmeringen.

Grote opgaven kunnen alleen worden aangepakt door een democratisch gekozen bestuur als dat toegankelijk is voor alle groepen in de bevolking. Een bestuur dat zich niet opsluit in een ivoren toren of vastbijt in het eigen gelijk, maar actief op zoek gaat naar de visie en inzichten van

iedereen in de samenleving. En daarin transparante afwegingen maakt en daarover verantwoording aflegt.

De manier waarop veel media verslag doen van politiek levert ook een bijdrage aan vervreemding, door te focussen op de rel van de dag, op 'daders' en 'slachtoffers' en op de personen in de politieke arena. Die dynamiek moet fundamenteel veranderen om te voorkomen dat nog meer mensen afhaken uit cynisme. Daarbij hebben zowel de Haagse politiek als de media een taak tot zelfreflectie.

Tot slot, velen denken bij polarisatie aan de impact van sociale media. De commissie beschouwt het als een grote opgave om technologische ontwikkelingen met een enorm effect op de samenleving in te passen in de democratische rechtsorde. Zeker wanneer die een zo grote impact op de samenleving hebben als sociale media, algoritmes en artificial intelligence. In het bijzonder ziet de commissie noodzaak om op te treden tegen het ontstaan en bestaan van 'fringe bubbels', de verspreiding van desinformatie en de afhankelijkheid van socialemediabedrijven. Dat optreden kan alleen zinvol plaatsvinden in samenwerking met andere democratieën, te beginnen met de Europese Unie. De Nederlandse regering kan daarbij wél een agenderende rol vervullen en de commissie roept de regering daartoe ook op.

3 Georganiseerde criminaliteit en bedreigingen vormen gevaar voor de democratische rechtsorde

Binnen de democratische rechtsorde is veel ruimte. Democratie is niet bedoeld om verschillen en conflicten te verdoezelen, maar om er recht aan te doen en ze een plek te geven. Daar horen vrijheid van meningsuiting, kritiek, debat en protest bij. En ook demonstraties, ook als daarbij de randen van de wet worden opgezocht of zelfs (licht) overschreden.

Maar er is een grens: voor het gebruik van of oproepen tot geweld is geen plaats in de democratie. En de commissie ziet serieuze dreigingen die om een versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde vragen. Hier moet de norm worden gesteld.

Tegen terroristische dreiging is de afgelopen jaren met succes opgetreden. Er is een niveau van weerbaarheid bereikt dat de commissie – ervan uitgaande dat een risicovrije samenleving niet bestaat – als voldoende beschouwt. Het is wel van belang deze weerbaarheid te borgen en publieke basisvoorzieningen op orde te brengen en te houden: de capaciteit voor de basispolitiezorg en de aanwezigheid van jongeren- en welzijnswerk in de wijken staan op te veel plaatsen onder druk.

De vermenging van de onderwereld en bovenwereld en het extreme geweld tegen advocaten, familieleden van kroongetuigen en anderen die de georganiseerde misdaad bestrijden, vormt een ondermijning van de democratische rechtsorde. Ook de recente aanslagen met explosieven in woonwijken zetten sociale cohesie en rechtsorde in 'zwakke' wijken onder druk. Jongeren met (te) weinig toekomstperspectief worden gelokt met de belofte van snel geld. Ondanks de intensivering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is de commissie van mening dat de weerbaarheid momenteel tekortschiet.

Bedreigingen van mensen met een functie in de democratische rechtsorde resulteren slechts in een klein aantal gevallen in een fysieke dreiging, maar het intimiderende effect ervan is groot. De intensiteit en het aantal bedreigingen is voor velen overweldigend en intimiderend. Hier ligt naar het oordeel van de commissie een grote dreiging voor de democratische rechtsorde. In de eerste plaats omdat de bereidheid om belangrijke functies in de democratische rechtsorde in te vullen afneemt en in de tweede plaats omdat het democratische debat niet vrijelijk gevoerd kan worden.

Bij deze dreigingen met geweld zijn compromissen niet mogelijk. De norm moet gehandhaafd worden.

7.3 Wie moet wat doen?

Het doel van de commissie is om praktische handvatten te bieden om de weerbaarheid van de democratische rechtsorde te versterken. De commissie richt zich met haar aanbevelingen primair tot de opdrachtgevers van de commissie: de regering en de Tweede Kamer. Soms raken aanbevelingen niet alleen de nationale, maar ook de decentrale overheden.

Maar de commissie spreekt niet alléén de opdrachtgevers aan. Want de democratische rechtsorde kan en mag niet afhankelijk zijn van politici en bestuurders. Democratie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ons allemaal. Naast macht hoort tegenmacht.

Ieder van ons is **burger** en daarmee mede-eigenaar van de democratie. We zijn geen toeschouwers of klanten, maar geven mede vorm aan democratie. Dat kan op allerlei manieren: door te stemmen, door zelf actief te zijn in politiek of samenleving, bijvoorbeeld in een vereniging, buurt- en dorpsvoorzieningen of een coöperatie. Door te demonstreren, of door de overheid uit te dagen via het uitdaagrecht. En van af en toe wat meer begrip voor moeilijke afwegingen die politici moeten maken, zou het publieke debat ook niet slechter worden. Burgerschap betekent

deel uitmaken van een gemeenschap van burgers. Dat vergt niet alleen tolerantie en wederzijds respect maar ook enige betrokkenheid bij mensen buiten de eigen groep en interesse voor de standpunten en overwegingen van andersdenkenden. Bereidheid om in gesprek te gaan met mensen buiten de eigen groep is belangrijk. Minstens zo belangrijk voor het tegengaan van affectieve polarisatie is de bereidheid tot tegenspraak in eigen kring. Dat betekent zelf afwijkende meningen durven uiten onder collega's, vrienden en buurt-, lot- of partijgenoten en hun vrijheid van meningsuiting helpen beschermen.

Burger zijn betekent ook: belasting betalen, de rechtsstaat respecteren en geen 'onschuldig' lijntje coke in het weekend of XTC-pilletje bij het uitgaan – de georganiseerde criminaliteit is een economie die ook klanten heeft. Burgerschap vraagt van ons allen een onomwonden stellingname tegen bedreigingen en beschimpingen. Waar mogelijk door haters aan te spreken op hun gedrag. Maar ook door pal te staan voor wie wordt ontmenselijkt en weggezet als monster of heks. Anders dreigen veel intelligente en energieke mensen ons te ontvallen in het democratisch debat.

Hier is een rol weggelegd voor leidinggevend en in het geval van journalisten: voor hoofdredacteuren. Sta achter je mensen. Maak bedreigingen en beschimpingen bespreekbaar; dit geldt ook voor freelancers – een grote groep in de journalistiek.

Sowieso nodigt de commissie ook **journalisten en media** uit tot zelfreflectie. Want wat in alle beschouwingen over de 'nieuwe bestuurscultuur' en veranderingen in Den Haag opvalt, is dat de kolommen en praatprogramma's gevuld worden met beschouwingen over wat politici anders moeten doen. Over de rol die de journalistiek en media zélf te vervullen hebben, gaat het te weinig. Zeker de Haagse pers en Hilversumse redacties dienen bij de beschouwingen over het vertrouwen in de politiek ook zichzelf op de foto te zetten. Want principes als het zoeken van tegenstellingen en spanning dragen bij aan

een vervormd beeld van polarisatie in de samenleving. En dat geldt ook voor de focus op ‘spraakmakende gasten’, de rel van de dag en voortegenspelletjes.

Voor alle burgers is democratische vorming belangrijk. Daarin hebben vormende instellingen een belangrijke rol: **het onderwijs** en ook het **jongerenwerk** dragen bij aan de overdracht van kennis en de training van vaardigheden die nodig zijn om in dialoog en debat te gaan. Neem die vormende verantwoordelijkheid serieus door van burgerschap niet een ‘verplicht’ nummer te maken, maar maak het uitdagend en inspirerend.

Op veel terreinen zoeken burgers elkaar om op maatschappelijke initiatieven te nemen. Dit **maatschappelijk middenveld** heeft in de Nederlandse cultuur een belangrijke rol en functie in het functioneren van de democratische rechtsorde, en daarmee ook een indirecte morele verantwoordelijkheid. In het maatschappelijk middenveld worden belangen van diverse groepen in de samenleving onder woorden gebracht, op de agenda gezet en de maatschappelijke dialoog gevoerd. Neem die verantwoordelijkheid. Voor maatschappelijke organisaties geldt – net als voor bedrijven – dat het belangrijk is dat er transparantie bestaat over de manier waarop zij opkomen voor belangen. Hier ligt zowel een taak voor overheden – die niet in de valkuil moeten stappen om beleid uit een ivoren toren te ontwikkelen, maar dat te doen in samenspraak met belanghebbenden – maar ook voor maatschappelijke organisaties zelf: wees transparant.

Kennisinstellingen hebben een belangrijke functie als kritisch geluid en tegenmacht met oog voor de diversiteit aan groepen, belangen en opinies in de samenleving. Dat vraagt van wetenschappers dat zij zich mengen in het publieke debat. Voor wetenschappers moet voldoende ruimte zijn om zich kritisch op te stellen, ook binnen de eigen organisatie.

Bedrijven hebben hun eigen rol in de samenleving. Ook zij nemen deel aan en maken gebruik van de democratische rechtsorde. Ze zijn ook van invloed op de kwaliteit van die rechtsorde. Die kan positief of negatief zijn. Negatieve invloed ontstaat als bedrijven hun economische macht inzetten voor juridische procedures of lobby voor belangen die de brede welvaart van Nederland niet ten goede komen, als zij belasting ontwijken en werknemers uitbuiten of als leiders vooral opvallen door hoge salarissen. Positieve invloed zit in het bieden van goede arbeidsvoorwaarden, de maatschappelijke waarde van de producten en diensten van het bedrijf en als intern inspraak en inclusie goed geregeld zijn. De commissie vindt bedrijven hun verantwoordelijkheid moeten nemen om niet alleen te profiteren van, maar ook meer bij te dragen aan de democratische rechtsorde. Dat geldt zeker voor bedrijven die een belangrijke rol in de publieke ruimte vervullen, zoals de zogenaamde ‘big techbedrijven’ of mediabedrijven, of bedrijven die opdrachten voor de overheid uitvoeren of die (deels) met publiek geld gefinancierd worden.

7.4 Adviezen aan politiek en overheid

In deze paragraaf formuleert de Adviescommissie VWDR haar adviezen. Ze zijn gericht aan politici en de overheid. Daarbij heeft de commissie zowel de regering en de Tweede Kamer op het oog, als politici en bestuurders bij provincies en gemeenten.

Adviezen om de democratie weer voor iedereen te laten werken:

1 Geef de sociale grondrechten meer inhoud en betekenis

Kort samengevat:

- a Omarm de aanbevelingen van de commissie sociaal minimum, geef betaalbare huisvesting urgentie en vervang toeslagen door veilige voorzieningen**
- b In regeerakkoord en daarna jaarlijks: Staat van de Grondrechten**
- c Bij introductie en evaluatie van wetten: verplicht effecten benoemen voor grondrechten**

De sociale grondrechten (zoals vastgelegd in de grondwet, bijvoorbeeld het recht op huisvesting, werk en gezondheid) moeten meer betekenis krijgen, zowel inhoudelijk als qua zichtbaarheid in het politieke debat.

Maak de sociale grondrechten tot ijkpunt voor keuzes in beleid en de verdeling van middelen. Het is van groot belang voor de democratische rechtsorde dat burgers meer zien en merken van de inspanningen van de overheid om de sociale grondrechten te realiseren. Daarbij zijn de aanbevelingen van de commissie Sociaal Minimum een goed vertrekpunt; ook het vraagstuk van betaalbare huisvesting verdient de grootst mogelijke urgentie. Maak de toegang voor voorzieningen die invulling geven aan sociale

grondrechten simpeler, uitgaande van de logica van mensen zelf. Zorg daarbij voor 'veilige' voorzieningen in plaats van de bestaande toeslagenstelsels die op individueel niveau altijd het risico op terugvordering hebben.

De sociale grondrechten moeten daarnaast zichtbaarder worden in het politieke debat. Dat kan door in het nieuwe regeerakkoord expliciet in te gaan op de keuzes die de regering maakt over de invulling van sociale grondrechten en bestaanszekerheid. Ook stelt de commissie voor minstens één keer per jaar via een 'staat van de grondrechten' stil te staan bij de ontwikkelingen rond de sociale grondrechten. Bijvoorbeeld op Verantwoordingsdag of Prinsjesdag. De commissie beveelt aan om dit mee te nemen in de uitwerking van de Rechtsstaatagenda door de Staatscommissie Rechtsstaat.

Ook adviseert de commissie om de verplichting vast te leggen dat bij de introductie en evaluatie van wetten de verwachte (positieve en negatieve) effecten op de sociale grondrechten expliciet worden benoemd (bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting).

2 Zoek tegenspraak en kritiek op en zoek actief naar pluriforme inbreng vanuit de breedte van de samenleving

Kort samengevat:

- a Investeer in kwaliteit, pluriformiteit en onafhankelijkheid van toezicht en ombudsman**
- b Draai bezuinigingen op sociale advocatuur terug**
- c Besteed stelselmatig aandacht aan pluriformiteit; bewaak dat iedereen een stem heeft en dat besluitvormingsprocessen eerlijk verlopen**
- d Stel een Praktijkautoriteit in, waarin ervaringsdeskundigen wetten evalueren**
- e Beschouw praktijkcontact en erkenning van emoties als basiseisen van ambtelijk vakmanschap**

Er is nog veel te winnen bij een open houding ten opzichte van tegenspraak en kritiek. Dat vraagt van bestuurders en leidinggevendenden een open en niet-defensieve opstelling tegenover kritiek van professionals en burgers, klachten uit de praktijk en opmerkingen van controleurs en toezichthouders. Daarvoor zijn investeringen nodig in de kwaliteit, pluriformiteit en onafhankelijkheid van toezicht en het behouden van een stevige positie voor de Ombudsman (nationaal en regionaal/lokaal).

Mondige burgers en vermogende bedrijven en lobbygroepen kunnen met het bestaande juridische instrumentarium en met mogelijkheden van inspraak en participatie vaak uitstekend hun belangen behartigen, maar dat geldt in veel mindere mate voor burgers met minder kennis, energie en middelen. Het is van belang deze minder mondige burgers te ondersteunen in het opkomen voor hun belang. Dat kan door het terugdraaien van bezuinigingen op de sociale advocatuur en ondersteuning te bieden voor mensen die bij overheid willen klagen, maar niet weten hoe en waar ze dat moeten doen.

De inbreng bij (de voorbereiding op) besluitvorming moet bovendien representatief zijn en dat is het nu nog vaak niet. De commissie roept op om stelselmatig aandacht te besteden aan pluriformiteit en diversiteit, op tal van kenmerken: sociale klasse, gender, culturele achtergrond, ziek/gezond, theoretisch / praktisch opgeleid, religieuze achtergrond, seksuele geaardheid, politieke oriëntaties, enzovoorts. Daarbij gaat het om te beginnen over de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en de bemensing van publieke organisaties. Maar het gaat ook over minder tastbare zaken: wie komen aan het woord, wie bepaalt wat de norm is, wie mogen onderwerpen aan de orde stellen? Iedereen die in de samenleving een leidinggevende positie heeft, heeft hierin een taak te vervullen: bewaken dat iedereen een stem krijgt en iedereen gehoord wordt.

Door te bewaken dat het proces eerlijk verloopt en autoriteiten voldoende aandacht hebben voor ieders mening groeit immers de acceptatie van besluiten (procedurele rechtvaardigheid).

Voor de overheid betekent dit dat het belangrijk is om actief op zoek te gaan naar tegenspraak en niet te volstaan met meer 'passieve' vormen van participatie, zoals de geijkte bewonersavond. Die lijden immers negen van de tien keer aan een gebrek aan representativiteit. We adviseren overheden te zoeken naar werkwijzen en instrumenten waarmee ervaringsdeskundigheid wordt aangeboord, juist van groepen die ondervertegenwoordigd zijn in de politiek.

De commissie bepleit daarom de instelling van een Praktijkautoriteit. Daarin zouden ervaringsdeskundigen en bijvoorbeeld praktisch opgeleide professionals kunnen worden gevraagd de uitwerking van nieuwe wetten en regels in de praktijk te toetsen en aan de Kamer daarover te rapporteren, bijvoorbeeld in een hoorzitting. Dit kan voor de Kamer een extra instrument vormen om de al bestaande evaluatieverplichting voor nieuwe wetten (die nu vaak beleidsmatig wordt uitgevoerd) meer vanuit de praktijk in te vullen.

Daarnaast zouden beleidsmakers veel nadrukkelijker in contact moeten staan met de praktijk. Dat geldt op alle niveaus: van beleidsmedewerkers op departementen die vaker het land in moeten gaan, tot strategisch adviseurs in gemeentehuizen die zich vaker moeten laten zien bij wijkteams en in buurthuizen. Beleidsmedewerkers in het sociaal domein die werkelijk contact hebben met mensen in schulden, of met mensen die een onvoorspelbare ziekte hebben en een onzeker inkomen. De interesse in en de omgang met emoties die bij ingrijpende discussies in de samenleving spelen, behoren tot het vakmanschap van ambtenaren. Dat vereist dat ze vanuit eigen ervaring en beelden kunnen invoelen wat de betekenis van beleidskeuzen is in de levens

van mensen. Dat kan alleen maar als zij in daadwerkelijk contact staan met de mensen over wie het beleid gaat en hun beleving en emotie bij de vraagstukken ervaren. Dat is geen kwestie van een stap in een project die moet worden afgevinkt, maar van een basishouding van interesse en erkenning.

3 Versimpel regelgeving en uitvoering drastisch: werk vanuit de ‘(g)eenloketgedachte’

Kort samengevat:

- a** Zorg dat laagdrempelig, persoonlijk contact in de buurt met de overheid beschikbaar is
- b** Vorm het toeslagenstelsel om naar een meer zeker en voorspelbaar stelsel, met automatische toekenning van regelingen en ruimte om fouten te herstellen; werk dit samen met gemeenten uit en leer van hoe andere landen dit doen
- c** Stel – zolang dit nog niet is gerealiseerd – een Doorbraakteam in dat uitspraak kan doen in vastgelopen situaties
- d** Wees terughoudend met uitbesteding; ontwikkel voor situaties waarin toch uitbesteed wordt een sociale-grondrechtclausule waarop burgers zich altijd kunnen beroepen
- e** Investeer in de capaciteit van frontlijnwerkers

Veel regelingen in Nederland zijn niet vanuit de logica van burgers ontworpen. Voorbeelden uit andere landen laten zien hoe het radicaal anders kan. De commissie bepleit een radicale doorvoering van de ‘(g)eenloketgedachte’. Daarmee bedoelt de commissie:

- Voor iedereen is laagdrempelig, persoonlijk contact beschikbaar via een team in de buurt, dat in staat is vragen ook af te handelen. Het is goed dat er steunpunten digitale overheid bij bibliotheken zijn, maar het zou nog beter zijn als de overheid ook zelf op een niet-digitale manier aanspreekbaar

is, bijvoorbeeld doordat de sociale wijkteams ook in staat zijn zaken af te wikkelen namens de overheid.

- Werken als één overheid: in plaats van versnipperde uitvoering met een lokettenjungle, organiseert de overheid zich zo dat een burger geholpen wordt, ongeacht waar deze zich meldt. Dit kan alleen als de regelgeving en financieringsstructuren worden versimpeld. De commissie Sociaal Minimum heeft onderbouwd dat het stelsel van specifieke toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget) niet aansluit op het denk- en doenvermogen van burgers. “Burgers begrijpen het stelsel niet en het vergt te veel actie van burgers op momenten dat zij daar vaak niet toe in staat zijn”. De adviescommissie VWDR sluit van harte aan bij de conclusie “dat het van groot belang is om fundamentele aanpassingen door te voeren die meer zekerheid en voorspelbaarheid bieden aan burgers”.¹⁷⁴
- Regelingen hoeven niet te worden aangevraagd door burgers, maar worden zoveel mogelijk op basis van levensgebeurtenissen en beschikbare data automatisch toegekend. Als de overheid bij die toekenning fouten maakt, ligt het risico bij de overheid;
- Bij regelingen verschuift de balans van wantrouwen naar vertrouwen; misbruik wordt uiteraard bestraft, maar bij fouten bestaat ruimte om vergissingen te herstellen en is er altijd eerst persoonlijk contact voordat boetes worden opgelegd;
- Zolang dit alles nog niet is gerealiseerd, dringt de commissie aan op de instelling van een Doorbraakteam, waar burgers en ondernemers die vastlopen in tegenstrijdige wet- en regelgeving, indicatie-eisen, privacy-problemen en dergelijke een definitieve uitspraak kunnen krijgen die bindend is voor alle publieke, semi-publieke en private partijen die betrokken zijn. Het Doorbraakteam krijgt de bevoegdheden om die rol ook waar te maken. Ook professionals kunnen situaties voorleggen die vastgelopen zijn; waar ze voor burgers en ondernemers

een oplossing willen creëren (om door te kunnen gaan met hun leven op een zelfstandige en waardige manier) maar er niet uitkomen. Deze aanbeveling bouwt voort op tal van initiatieven rondom de aanpak van multi-problematiek, maar voegt daaraan doorzettingsmacht toe. Bij de invulling van dit Doorbraakteam dient de focus niet te liggen op rechtmatigheid, maar op het creëren van maatwerkoplossingen.

- Ontwikkel met opleidings- en kennisinstituten nieuwe opleidingen en morele leerprocessen, die uitgaan van het publieke-waardenperspectief in plaats van new public management en rechtmatigheidsdenken;
- Uitbesteding van overheidstaken en marktwerking bij publieke taken maken verantwoordelijkheden en sturingsrelaties diffuus. De commissie pleit er daarom voor terughoudend te zijn met de uitbesteding van diensten die een overheidstaak behelzen. Wanneer een aanbesteding toch aangewezen is, bepleit de commissie altijd te doordenken hoe burgers het verantwoordelijke democratische bestuur kunnen aanspreken op de uitvoering van de taak. De commissie geeft in overweging om een 'sociale-grondrecht-clausule' te laten ontwikkelen, waarmee burgers altijd een beroep op hun sociale grondrechten kunnen doen, ook als dit niet goed geregeld is tussen de overheid en een gecontracteerde of gesubsidieerde partij.

De commissie realiseert zich dat deze voorstellen een radicale breuk vormen met de bestaande situatie. Een gezamenlijke aanpak van de Rijksoverheid en gemeenten, met inbegrip van herziening van verantwoordelijkheden, financieringsstromen en mandaten, is cruciaal. Dit vraagt hoge prioriteit en een langjarige aanpak. De commissie adviseert daarbij goed te kijken naar landen waar deze manier van werken al is gerealiseerd: België, Denemarken, Estland, Portugal en Nieuw-Zeeland. In deze landen hebben overheden een of meerdere elementen van de 'geenloketgedachte' al met succes toegepast.

In dit advies past ook een pleidooi om te investeren in frontlijnwerkers: professionals die namens of naast de overheid in wijken en dorpen op een langdurige manier aanwezig zijn en daarmee een herkenbaar en aanspreekbaar gezicht van de overheid vormen voor burgers: wijkagenten, buurtwerkers, jongerenwerkers, etc. De druk op de basispolitiezorg is groot en wordt nog vergroot omdat het stelsel bewaken en beveiligen een steeds groter beroep doet op de reguliere politiezorg. Ook het jeugdwerk en andere frontlijnorganisaties zijn de afgelopen jaren financieel uitgehold. Dit maakt de signalering en preventie van nieuwe veiligheidsrisico's moeilijk en zorgt voor het gevoel dat de overheid niet aanwezig is in wijken. Het op orde brengen en houden van de publieke basisvoorzieningen is niet alleen noodzakelijk vanuit het oogpunt van borgen van sociale grondrechten, maar heeft ook een direct belang vanuit (preventief) veiligheidsperspectief. Stel hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar.

4 **Vergroot de ruimte voor initiatieven van bewoners en beschouw die niet als beleidsinstrument, maar doe aan 'overheidsparticipatie'**

Kort samengevat:

- a Ga niet uit van overheidslogica bij de reactie op initiatieven van bewoners, maar participeer in initiatieven**
- b Beschouw bewonersinitiatief nooit als instrument voor overheidsbeleid**

Nederland kent een rijke traditie van burgerinitiatieven. Vrijwilligers en sociale ondernemers spelen daarbij een cruciale rol en hun inzet vertegenwoordigt een enorme maatschappelijke waarde. Bovendien zijn deze initiatieven praktische leerscholen voor de democratie.

Vrijwel alle gemeenten hebben dan ook beleid om bewonersinitiatieven te stimuleren. Dat gaat vaak goed, tenzij burgerinitiatieven zich niet gedragen zoals in de logica van het beleid past. Dan ontstaan spanningen, die nog wel eens ten koste gaan van de ruimte voor maatschappelijke initiatieven.

In plaats daarvan kunnen overheden beter ruimte geven en de eigen procedures aanpassen aan de 'logica van de straat'. Geen bewonersparticipatie, maar overheidsparticipatie. Daarbij kan de overheid beter ondersteunen door faciliteiten te bieden, zoals vergaderlocaties of hulp bij het indienen van subsidieaanvragen. Een andere rol van de overheid ligt in het bewaken van de eerlijkheid en toegankelijkheid van besluitvormingsprocessen (procedurele rechtvaardigheid): monitoren dat álle belanghebbenden een plek hebben, ook zij die minder goed georganiseerd, mondig of vaardig zijn.

Helemaal bezwaarlijk is het, als overheden bewonersinitiatieven gaan zien als instrumenten van beleid, bijvoorbeeld in de zorg of in de energietransitie. Dan is het de overheid die doelen bepaalt en bewoners 'uitvoerder' worden. Dat is een miskenning van de verhoudingen.

Adviezen om met elkaar in gesprek te komen en te blijven:

5 Geef burgerschapsvorming een prominente plek binnen alle vormen van onderwijs

Kort samengevat:

- a Geef burgerschapsvorming een prominente rol; sluit het af met een examen**
- b Maak het vak aantrekkelijk en divers; stel democratische vaardigheden en het koesteren van democratische principes centraal**

Gebrek aan kennis van de democratische rechtsorde kan worden bestreden door meer ruimte te geven aan burgerschapsonderwijs. In reactie op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel heeft het kabinet het burgerschapsonderwijs versterkt. Een aantal cruciale elementen ontbreekt daar nog aan. De commissie acht het van groot belang om burgerschapsvorming en overigens ook maatschappijleer een grotere en meer zwaarwegende rol te geven in het basisonderwijs en alle voortgezette opleidingen. De commissie adviseert om het vak burgerschap of maatschappijleer in het gehele voortgezette onderwijs af te sluiten met een examen. Dit om te voorkomen dat leerlingen van school gaan zonder kennis van de democratische rechtsorde.

Wat nog belangrijker is, is de manier waarop het burgerschapsonderwijs invulling krijgt. Burgerschapsonderwijs geeft ook ruimte om als leerlingen de dialoog en het debat met elkaar aan te gaan. Leerlingen kunnen leren met een open houding elkaar te bevragen en samen meningsverschillen over maatschappelijke onderwerpen te bespreken. Ook andere democratische vaardigheden zijn van belang, zoals het kunnen onderscheiden van eigenbelang, algemeen belang en belang van derden; het kunnen sluiten van compromissen; mediawijsheid; digitale geletterdheid.

Zorg dat mensen op jonge leeftijd democratie kunnen doorleven. Stimuleer participatie in het democratisch proces: ook al richt dat zich niet op de politiek. Bijvoorbeeld via verkiezingen op school. Of, op latere leeftijd, bij burgerberaden.

6 Werk óók bij volwassenen aan democratische vorming

Kort samengevat:

- a Versterk op creatieve manieren democratische kennis, betrokkenheid en competenties**
- b Wijs een nationale feestdag aan om de democratie te vieren**
- c Geef gemeenten meer mogelijkheden voor lokale democratiebevordering**

De voorlichting over de werking van de democratie gebeurt nu vooral bij jongeren. Voor volwassenen zijn nauwelijks activiteiten gericht op het vergroten van kennis, betrokkenheid en competenties – afgezien van informatie voor verkiezingscampagnes.

De adviescommissie pleit ervoor om deze lacune te vullen en ook informatie te geven aan de hele bevolking over de organisatie van de democratische rechtsstaat: wat staat er in de Grondwet, hoe is de democratische rechtsorde georganiseerd, waarom op deze manier, welke waarden zijn daarbij in het geding en welke invloed kunnen burgers uitoefenen?

Bij de manier waarop deze aanbeveling wordt uitgevoerd, denkt de commissie dat naast een publiekscampagne met voorlichtingsspotjes ook creatievere vormen mogelijk en wenselijk zijn. Niet alles hoeft van de regering te komen. Bijvoorbeeld een nationale democratiequiz bij een van de publieke omroepen, informatiepakketten bij de bibliotheken, een toegankelijke website die samen met burgers in een kwetsbare situatie wordt ontwikkeld.

Of – zoals in Utrecht laatst werd gedaan – een muurschildering over de Grondwet.

Ook heeft Nederland nog geen rijke traditie om op een positieve manier stil te staan bij de betekenis van de democratie. Het dichtst in de buurt komt de jaarlijkse viering van Bevrijdingsdag. De staatscommissie Parlementair Stelsel adviseerde deze dag tot een officiële feestdag uit te roepen; dit advies kreeg vooralsnog geen navolging.

De adviescommissie VWDR adviseert een nationale feestdag voor de democratie aan te wijzen, om daarmee het belang te onderstrepen dat de democratie onderhouden en gekoesterd moet worden. Naast 5 mei kan ook worden gedacht aan de internationale dag van de democratie (15 september). Maak deze feestdag van de samenleving, op een manier waarop iedereen kan meedoen. Met aandacht voor de maatschappelijke democratie en activiteiten om de dialoog over maatschappelijke thema's te voeren.

Initiatieven rond democratiefestivals naar het voorbeeld van Scandinavische en Baltische landen kregen in Nederland nog weinig voet aan de grond. De adviescommissie vindt dat creatief gezocht moet worden naar andere, werkende vormen om stil te staan bij het grote belang van de democratie en de democratische rechtsorde te koesteren. Het succes van Bevrijdingsdag met de bevrijdingsfestivals en Veteranendag met het defilé laten zien dat er wél mogelijkheden zijn.

Ook op lokaal niveau verdient de democratische betrokkenheid een impuls. Er zijn maar weinig gemeenten die verrassende en substantiële activiteiten ontplooiën om lokaal de democratie te bevorderen. Daarvoor ontbreekt het gemeenten ook aan middelen. De commissie roept de regering op gemeenten meer mogelijkheden te bieden voor lokale democratiebevordering.

7 Ontwikkel een programma waarin het voeren van dialoog over gepolariseerde kwesties wordt ondersteund

Kort samengevat:

- a Ontwikkel en faciliteer een programma voor de dialoog over gepolariseerde kwesties
- b Bewaak de pluriformiteit bij deze dialoog

De commissie concludeerde dat het momenteel in de maatschappij lastig is om om te gaan met conflicten over onderwerpen die raken aan identiteits- en verdelingsconflicten. Die conflicten houden de gemoederen bezig, maar het lukt maar beperkt om erover in gesprek te komen. We hoeven het niet eens te worden – het blijft tenslotte een democratie – maar van meer begrip voor elkaar wordt de democratische rechtsorde wél sterker. Dat gaat niet vanzelf, maar vraagt een actieve stimulans. Die stimulans geldt zowel voor de ontmoeting zelf, als voor de manier waarop ongemakkelijke gesprekken vervolgens worden ingevuld. Goed organiseren en begeleiden van deze dialoog is een vak.

Er zijn maatschappelijke initiatieven die dit soort dialoog stimuleren, maar die zijn vaak kleinschalig, niet structureel en vaak gericht op kinderen of jongeren. Deze initiatieven verdienen een grotere schaal. Daarbij denkt de commissie aan fysieke en digitale ontmoetingen op lokaal en nationaal niveau, zoals burgerberaden en burgerfora.

Het zou goed zijn als de regering hiervoor een programma ontwikkelt en financiert. Bij de uitvoering zouden burgers, gemeenten, onderwijs, theater- en filmmakers, welzijnsorganisaties en tal van andere partijen een rol kunnen vervullen.

Pluriformiteit in de opzet en uitwerking is daarbij van fundamenteel belang: alle burgers moeten zich vrij voelen om hun inbreng te leveren. Dat stelt eisen aan de toegankelijkheid (vorm, taalgebruik, locatie) en neutraliteit (geen impliciete vooringenomenheid).

8 Besteed aandacht aan een politieke debatcultuur waarin inhoudelijke polarisatie wordt aangemoedigd, maar affectieve polarisatie wordt tegengegaan

Kort samengevat:

- a Maak onderlinge verschillen tot werkelijk politiek debat en verschuif u niet achter technocratische argumenten
- b Houd oog voor de consequenties van politieke keuzes voor verschillende groepen en zorg dat oog is voor ieders belangen (eerlijk proces)
- c Bewaak een stijl die past bij geloofwaardige dragers van de democratische rechtsorde

Er zijn vele potentiële maatschappelijke splijtzwammen als het gaat om maatschappelijke transities. Het is een groot goed dat daarover in de democratie gediscussieerd kan worden. Politici hebben hierbij de rol om uit te dragen hoe zij om willen gaan met de grote vragen van deze tijd. De commissie roept politici op: doe dat niet technocratisch, met een claim dat de voorgestane keuze de meest noodzakelijke en enig juiste is, maar maak duidelijk welke waarden u belangrijk vindt en welke keuzes u maakt.

Het is goed denkbaar dat door de schaarste van woningen conflicten rond immigratie toenemen, dat door ongelijkheid conflicten rond klimaatadaptatie ontstaan, of dat schaarse ruimte leidt tot scherpe belangentegenstellingen in het landelijk gebied, etc. Er doen zich regelmatig risico's voor dat groepen in de samenleving tegenover elkaar komen te staan of tegen elkaar opgezet worden (affectieve polarisatie). Naast de inhoudelijke discussie over immigratie, klimaat, stikstof en dergelijke is het daarom belangrijk om meer aandacht te besteden aan de vraag bij wie de gevolgen van keuzes terecht komen. En daarmee rekening te houden bij het vormgeven van veranderprocessen. Juist bij deze grote thema's met grote effecten zijn procedurele rechtvaardigheid

(een eerlijk proces) en een grote betrokkenheid van alle belanghebbenden van groot belang.

Elke politicus is ook in stijl mededragers van de geloofwaardigheid van de democratische rechtsorde. Dat vraagt om voorbeeldgedrag en moreel leiderschap van politici. Zie dus af van stemmingmakerij rond politieke tegenstanders en groepen in de samenleving.

Voor de nieuwe voorzitter van de Tweede Kamer ligt een belangrijke taak om streng toe te zien op de kwaliteit van de debatacultuur. Bij de start van de nieuwe Kamerperiode kan de voorzitter het initiatief nemen om afspraken vast te leggen over hoe Kamerleden met elkaar om zullen gaan.

Ook politieke partijen kunnen hun politici helpen bij een geloofwaardige stijl als drager van de democratische rechtsorde. Maak hiervan een punt bij sollicitatiegesprekken met kandidaten. Train campagne-teams in het verdedigen van de democratie en verwerk dit in campagnes en verkiezingsprogramma's. En mochten er weer verkiezingen komen, turf dan niet hoe vaak uw kandidaat een krantenkop heeft gescoord, maar selecteer op de geloofwaardigheid waarmee de rol van uw volksvertegenwoordiger(s) is ingevuld.

9 Versterk lokale en regionale media

Kort samengevat:

- a** Revitaliseer en versterk een pluriform, onafhankelijk en toekomstbestendig publiek omroepbestel
- b** Maak meer werk van transparantie en toegankelijkheid van informatie, conform de Wet open overheid
- c** Herstel en versterking van de infrastructuur voor lokale en regionale media is prioritair

Een sterke en onafhankelijke pers is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsorde.

Voor wat betreft het nationale niveau wijst de commissie op het revitaliseren en versterken van een pluriform, onafhankelijk en toekomstbestendig publiek omroepbestel, in lijn met de voorstellen van het Adviescollege Publieke Omroep. De landelijke overheid dient verder meer werk te maken van de met de Wet Open Overheid beoogde transparantie, om te beginnen door informatie gemakkelijker beschikbaar te maken en opgevraagde documenten tijdig te laten inzien.

In dit advies legt onze commissie echter het zwaartepunt bij de lokale en regionale media. We zien dat de journalistiek op dit niveau de afgelopen decennia verzwakt is geraakt, onder meer door sociale media en commercialisering. Dat is slecht voor de democratie, omdat bij lokale en provinciale overheden nauwelijks sprake is van een krachtige tegenmacht van kritische en onafhankelijke pers. Terwijl de eigen regio voor de meeste Nederlanders wél een belangrijk oriëntatiepunt is. Informatievoorziening (onafhankelijk en pluriform) over wat er politiek en maatschappelijk in de directe omgeving van burgers gebeurt is cruciaal. En voor lokale/regionale journalistiek geldt – net als voor andere vormen van journalistiek – dat een goede verslaglegging vraagt om een goed begrip van de lokale context, de historie en het netwerk. Dat is niet te compenseren met een van buiten ingevlogen verslaggever die, bij wijze van spreken, via de telefoon een paar 'quotes ophaalt'.

Initiatieven waarmee regionale en lokale media versterkt worden, zoals versterking lokale journalistiek.nl, verdienen steun.

De commissie wijst decentrale overheden die lokale journalistiek willen stimuleren op het belang om goed te kijken of de stimulans ook langdurig de lokale infrastructuur versterkt. Wanneer subsidies

zonder meer gaan naar nog bestaande titels, bestaat het risico dat publieke investeringen in de lokale journalistiek terechtkomen bij het beperkte aantal bedrijven dat commercieel succesvol is. Soms is een meer fundamentele stimulans noodzakelijk om nieuwe kanalen op te kunnen bouwen.

Adviezen om gevaar en bedreiging tegen te gaan:

10 Blijf op Europees niveau agenderen dat technologische ontwikkelingen worden ingepast in de democratische rechtsorde

Kort samengevat:

- a** Verplicht bigtech-bedrijven tot transparantie over algoritmes en tot bekostiging van het daarvoor benodigde onafhankelijke onderzoek
- b** Moedig sociale-mediabedrijven aan om bestaande standaarden uit de traditionele media over toetsen van informatie en hoor en wederhoor te vertalen naar sociale media
- c** Werk met andere democratieën en niet-gouvernementele organisaties aan een alternatief sociaal medium op ethische en niet-commerciële waarden
- d** Verplicht de mogelijkheid dat gebruikers ervoor kunnen kiezen alleen berichten te zien van gebruikers van wie de identiteit gevalideerd is

Er ligt een grote opgave om technologische ontwikkelingen met een enorm effect op de samenleving in te passen in de democratische rechtsorde. De commissie heeft serieuze zorg over een aantal aspecten van sociale media en hun invloed op de democratische rechtsorde benoemd: het ontstaan en bestaan van ‘fringe bubbels’ door algoritmische selectie, de verspreiding van desinformatie, de afhankelijkheid van enkele internationale bigtech-bedrijven en bedreigingen.

Voor veel van deze kwesties is de Nederlandse schaal te klein om tot een oplossing te komen. Deze dienen op Europees niveau te worden aangepakt. De Nederlandse overheid kan wel een agenderende rol vervullen op de juiste plaats en zelf de Europese wet- en regelgeving implementeren.

De commissie pleit ervoor daarbij aandacht te besteden aan de betekenis van ‘fringe bubbels’. Het betreft een fenomeen waarvan de impact nog maar net in beeld begint te komen. Er zou meer onderzoek moeten komen om het ontstaan van deze bubbels, hun betekenis en de manier waarop algoritmes hierop van invloed zijn beter in kaart te brengen. Big-techbedrijven moeten worden verplicht hierover transparant te zijn en de kosten voor het hiervoor benodigde onafhankelijke onderzoek te dragen.

Ook de bestrijding van desinformatie verdient volgens de commissie een hoge prioriteit. Enerzijds dient het publieke debat beschermd te worden tegen foutieve informatie, zeker wanneer trollenfabrieken op grote schaal willens en wetens massapropaganda verspreiden. Hiertegen moeten overheden optreden. Onder meer door in te spelen op desinformatie door zelf juiste informatie via sociale media te verspreiden. Daarbij verdient de manier waarop de overheid optreedt aandacht: om zelf een geloofwaardige positie in deze discussie te kunnen vervullen is van groot belang dat de boodschap van de overheid zo feitelijk mogelijk is en altijd gecontroleerd en bediscussieerd moet kunnen worden.

De weerbaarheid van de democratische rechtsorde vraagt om weerbare burgers, die zelf in staat zijn om de betekenis van informatie kritisch te wegen. Dat betekent dat digitale geletterdheid en mediawijsheid belangrijke onderwerpen moeten zijn in het burgerschapsonderwijs.

De sociale-mediabedrijven hebben een belangrijke rol in het bestrijden van desinformatie. Dat kan door de inzet van fact checkers – waarbij de onafhankelijkheid en pluriformiteit van deze fact checkers ook geborgd moet worden. Daarbij ziet de commissie mogelijkheden om een aantal goede gewoonten uit de wereld van de traditionele media te vertalen naar de nieuwe sociale media. Enkele dilemma's die voor sociale media gelden, zijn immers voor traditionele media redelijk vergelijkbaar: het toetsen van de juistheid van informatie en het aan het woord laten van mensen met verschillende opinies behoren tot de standaardwerkwijzen van de journalistiek. Voor de bescherming van deze standaarden kent de journalistiek autoriteiten als de ombudsman, het Commissariaat voor de Media en de Raad voor de Journalistiek, die de toepassing van beginselen toetst. In de wereld van de sociale media ontbreekt het nog aan dit soort autoriteiten. Het zou goed zijn om deze bedrijven daartoe aan te moedigen of, indien nodig, te dwingen.

De commissie pleit ervoor de afhankelijkheid van big-techbedrijven te verkleinen. De commissie adviseert de regering het initiatief te nemen om in een democratische alliantie van overheden en niet-gouvernementele organisaties een alternatief sociaal netwerk te ontwikkelen, dat niet op commerciële, maar op ethische waarden is gebaseerd.

Tot slot is de commissie ook van mening dat sociale-mediabedrijven meer moeten doen aan het beschermen van gebruikers tegen bedreigingen. De commissie heeft geconcludeerd dat het verbieden van anonieme accounts onmogelijk en onwenselijk is. Wel pleit de commissie er voor sociale-mediabedrijven te verplichten om het voor gebruikers mogelijk te maken dat zij alleen berichten zien van gebruikers van wie de identiteit gevalideerd is, zodat gebruikers ervoor kunnen kiezen gevrijwaard te worden van anonieme reacties.

11 Treed nadrukkelijker en zichtbaarder op tegen online en offline bedreigers

Kort samengevat:

- a** In geval van duidelijke dreiging van publieke figuren altijd opsporing en vervolging
- b** Stopgesprekken bij intimiderende berichten die niet juridisch te vervolgen zijn
- c** Versterking van politiecapaciteit en mogelijkheden om digitaal te Rechercheren

Bedreigingen maken het moeilijker om belangrijke functies in de democratische rechtsorde te vervullen. En het debat wordt minder vrij gevoerd als er dreigingen zijn. Het bedreigen van ambtsdragers in de democratische rechtsorde is dan ook een ontoelaatbaar fenomeen. Het is van belang dat daders niet zomaar kunnen weggelaten worden met wangedrag.

Politie en justitie dienen daarom nadrukkelijker en zichtbaarder op te treden tegen bedreigers en beschimpers, door te interveniëren. In geval van duidelijke dreiging van publieke figuren dient altijd opsporing en vervolging te worden ingesteld.

Juridische vervolging is ingewikkeld bij bedreigingen die nét niet strafbaar zijn, maar voor de ontvanger wel intimiderend. De commissie pleit ervoor om voor deze groep bedreigers en beschimpers 'stopgesprekken' te voeren. De politie onderzoekt dan op basis van meldingen van geïntimideerde personen wie achter de intimidatie zit en komt bij de dader aan de deur om te laten merken dat dit wangedrag is opgemerkt. Het komt niet tot vervolging, maar de boodschap is dat wangedrag niet getolereerd wordt.

Voor beide type interventies is meer politiecapaciteit noodzakelijk, evenals de versterking van de mogelijkheden om digitaal te rechercheren.

12 Benoem de dreiging van georganiseerde criminaliteit tot dreiging van de democratische rechtsorde en geef de bestrijding ervan een hoge prioriteit

Kort samengevat:

- a Geef hoge prioriteit aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, van preventie tot rechtshandhaving
- b Ondersteun gemeenten en provincies blijvend

Het is van belang te onderkennen dat de georganiseerde criminaliteit niet alleen een veiligheidsprobleem is, maar ook een ernstige bedreiging vormt voor de democratische rechtsorde. De aanpak van deze bedreiging vraagt om een hoge prioriteit, waarbij de volledige keten van preventieve aanwezigheid in wijken tot en met de rechtshandhaving in beeld moet zijn.

Gemeenten en provincies hebben behoefte aan ondersteuning bij het reageren op misleidende informatie en hulp bij het herkennen van complottheorieën en ondermijningsprocessen. De commissie adviseert om gemeenten en andere decentrale overheden blijvend te ondersteunen, onder meer via het Netwerk Weerbaar Bestuur.

Hoe verder? Maak van het versterken van de democratische rechtsorde een kabinetsbrede prioriteit, werk een concreet plan met investeringen uit en leg dit vast bij de kabinetsformatie

Met de adviezen geeft de commissie invulling aan de opdracht om concrete aanbevelingen te doen over de manier waarop de democratische rechtsorde kan worden versterkt. De adviezen van de commissie moeten niet verward worden met een concreet plan.

De commissie beveelt aan dat de Kamer en de nieuwe regering het **fundamenteel versterken van de democratische rechtsorde tot prioriteit maken**. Deze prioriteit zou zichtbaar moeten worden in het nieuwe regeerakkoord, waarna het nieuwe kabinet regie kan nemen op het vertalen van de adviezen van de commissie in een **concreet plan**, met een samenhangende aanpak waarbij departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheid betrokken zijn. De commissie bepleit daarbij nadrukkelijk een kabinetsbrede regie, in samenwerking met de decentrale overheden: de adviezen van de commissie raken de manier waarop de gehele overheid werkt en kunnen alleen al daarom **niet verkokerd worden opgepakt**.

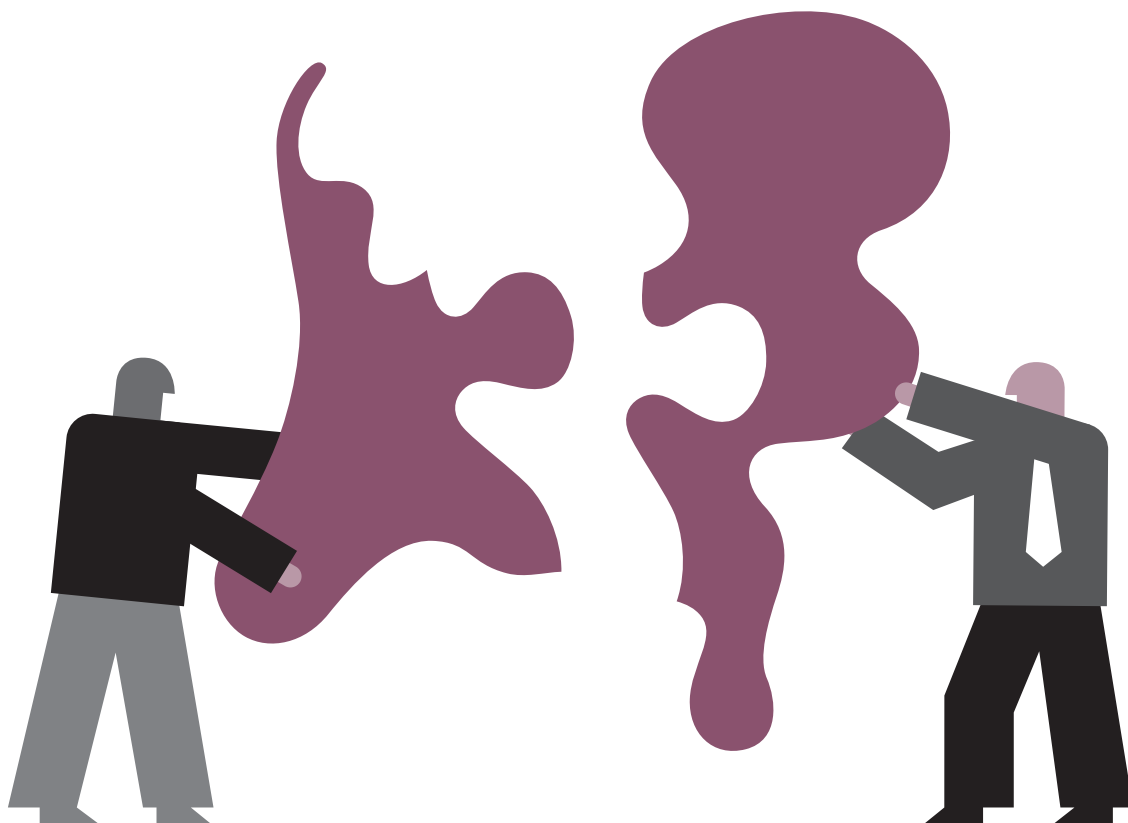
In de kabinetsformatie moeten daarvoor ook **voldoende middelen** beschikbaar te worden gesteld. De commissie wijst erop dat diverse adviezen een aanzienlijke investering vragen, zoals de uitvoering van de adviezen van de commissie sociaal minimum en de herziening van het toeslagenstelsel. Ook het radicaal doorvoeren van de 'geenloketgedachte' samen met gemeenten en de investeringen in de capaciteit van basispolitiezorg, jeugdwerk en welzijnswerk en de versterking van de aanpak van georganiseerde criminaliteit en bedreigingen vragen forse investeringen. Overigens, naast investeringen verwacht de commissie dat de adviezen ook leiden tot een aanzienlijke vermindering van de kosten: als de bestaanszekerheid van burgers wordt vergroot en mensen beter worden geholpen, zal dat zichtbaar worden in

een daling van uitgaven in de zorg en ondersteuning. En als mensen in één keer goed worden geholpen, scheelt dat een enorme verspilling van tijd en geld.

7.5 Tot slot

De verandering waartoe onze commissie oproept is groot. Die kan alleen slagen wanneer wij allen, vanuit al onze maatschappelijke verantwoordelijkheden, doordrongen zijn van de ernst van de situatie en het belang van verandering. En kan ook alleen wanneer regering en parlement, politici en ambtenaren, op deze manier de handen ineenslaan om – met behoud van alle inhoudelijke verschillen – van de democratie zelf weer te laten werken voor iedereen.

Koester de democratie!



Samenstelling commissie

De adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde bestaat uit de volgende leden:

Ahmed Marcouch (voorzitter)	Sinds 1 september 2017 burgemeester van Arnhem. Daarvoor was hij namens de PvdA lid van de Tweede Kamer en de gemeenteraad van Amsterdam. Eerder was hij stadsdeelvoorzitter in Slotervaart, politieagent en maatschappijleerdocent.
Marianne van den Anker	Ombudsman Rotterdam Rijnmond. Is bestuurskundige en criminoloog en heeft een achtergrond als wetenschappelijk onderzoeker, wethouder, raadslid, bestuurder en radiomaker (NTR).
Jelle van Buuren	Universitair docent aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden. In zijn onderzoek houdt hij zich onder meer bezig met radicalisering en extremisme, protestbewegingen, politieke legitimiteit, complottheorieën, wantrouwen in de overheid en systeemkritiek.
Paul Dekker	Politicooloog, hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Tilburg en tot eind 2020 onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Hij doet onderzoek naar (politieke) participatie, de publieke opinie en maatschappelijk onbehagen. Eind 2022 publiceerde hij de bundel 'Politieke polarisatie in Nederland'.
Sana el Fizazi	Stadsmarinier in Rotterdam-Hillesluis. Werkte daarvoor als beleidsadviseur Veiligheid en consulente Sociale Zaken bij de gemeente Rotterdam.
Frans Geraedts	Frans Geraedts is filosoof bij en een van de stichters van de Foundation for Justice, Integrity and Anti-Corruption (FJIAC) en Governance & Integrity International (GII). Hij werkt aan gerechtigheid door de integriteit van overheidsorganisaties te versterken. De afgelopen 25 jaar werkte hij met talloze gemeentes, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties in Nederland. De afgelopen 15 jaar werkt hij ook in en voor Oekraïne.
Evelien Tonkens	Hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke sector aan de Universiteit van Humanistiek in Utrecht. Daarvoor was ze onder andere bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Ze onderzoekt idealen en praktijken van burgerschap en burgerparticipatie.
Rens Vliegenthart	Hoogleraar Strategische Communicatie aan Wageningen University and Research. Hiervoor was hij hoogleraar Media en Samenleving aan de Universiteit van Amsterdam. In zijn onderzoek staat de interactie centraal tussen politiek, online media en journalistiek bij maatschappelijk relevante onderwerpen, zoals polarisatie.
Josse de Voogd	Onderzoeker en publicist op het snijvlak van ruimte, politiek en samenleving. Co-auteur van de 'Atlas van afgehaakt Nederland'. Hij schrijft onder meer over scheidslijnen in de samenleving en de geografie van het stemgedrag. Daarnaast is hij als ervaringsdeskundige geïnteresseerd in thema's als gezondheid en de complexiteit van het sociale vangnet.
Natascha van Weezel	Auteur, journalist, columnist en documentairemaker. Haar interesse gaat vooral uit naar onderwerpen als polarisatie en de multiculturele samenleving. Ze neemt regelmatig deel aan dialooggroepen om in contact te komen met mensen met wie je het (in eerste instantie) niet eens bent.

De commissie werd ondersteund door een secretariaat dat werd gevoerd door Lysias Advies:

- Marcel Benard (secretaris)
- Rosaline Kalf (adjunct-secretaris vanaf januari 2023)
- Yoram Poot (adjunct-secretaris)
- Piet Vriend (adjunct-secretaris tot december 2022)
- Susanne Berkers (medewerker secretariaat)

Bij de communicatie werd de commissie ondersteund door Publiquest.

Werkwijze commissie

Deskresearch

Ter voorbereiding op het opstellen van dit eindadvies heeft de adviescommissie de belangrijkste vakliteratuur van de laatste jaren doorgenomen. Vervolgens heeft de adviescommissie op de vier zorgpunten deskresearch uitgevoerd. Dit betroffen thema's zoals vertrouwen, bestaanszekerheid, proces van afhaken, polarisatie, radicalisering en meer. Daarnaast heeft de adviescommissie diverse publieke debatten in kaart gebracht, waar polarisatie een rol lijkt te spelen. Dit betreft het asieldebat, de zwartepietendebat, het coronadebat, het klimaatdebat en het stikstofdebat. Als onderdeel van het onderzoek is er een internationale vergelijking uitgevoerd. In deze vergelijking staat de vraag centraal op welke manier andere democratieën omgaan met de vraagstukken waarmee de commissie zich bezighoudt.²

In gesprek met experts en ervaringsdeskundigen

De commissie heeft daarnaast gesprekken gevoerd met experts en betrokkenen. Hieronder treft u een lijst van personen aan waar de commissie mee heeft gesproken.

² De commissie heeft hiervoor onder meer gebruik gemaakt van de resultaten van een onderzoeksstage door Davy Friessen, student aan de Universiteit voor Humanistiek.

Naam	Functie, organisatie
Inlichtingen- en veiligheidsdiensten	
Vertegenwoordigers	Nationale politie
Vertegenwoordigers	AIVD
Vertegenwoordigers	NCTV
Vertegenwoordigers	NCTV bewaken en beveiligen
Expertmeeting 'overheid die mensen helpt aanhaken'	
Lisanne de Blok	Assistent Professor Public Governance, Universiteit Utrecht
René Cuperus	Onderzoeker en publicist, Senior Research Fellow instituut Clingendael
Machteld Huber	Oprichter Institute for Positive Health
Ewoud Kieft	Historicus en publicist
Albert-Jan Kruiter	Oprichter Instituut voor Publieke Waarden
Frits van der Meer	Hoogleraar Comparative Public sector en Civil Service Reform, Universiteit Leiden
Herman Tjeenk Willink	Minister van Staat
Experts Polarisation en Bedreiging	
Frank Bekkers	The Hague Centre for Strategic Studies
Kees van den Bos	Hoogleraar Sociale Psychologie
Beatrice de Graaf (schriftelijke input)	Hoogleraar, expert radicalisering en terrorisme
Niels Harbrink	Praktijkexpert radicalisering
Sarah de Lange	Professor of Political Pluralism, UVA
Robert van der Noordaa	Onderzoeksjournalist, expert desinformatie en complottheorieën
Jan-Willem van Prooijen	Bijzonder hoogleraar radicalisering, extremisme, en complotdenken
Willeke Slingerland	Lector Weerbare democratie, expert netwerkcorruptie
Marnix Eysink Smeets	Lector, voorzitter Landelijke Expertisegroep Veiligheidsbeleving

Naam	Functie, organisatie
Experts Polarisatie en Bedreiging (vervolg)	
Petra Nijmeijer	Directeur openbare orde en veiligheid gemeente Utrecht
Karima Sahla	Community Builder, gemeente Den Haag
Najib Tuzani	Radicaliseringsexpert. Oprichter onderzoeks- en adviesbureau in het sociale veiligheidsdomein
Decentraal bestuur	
Henk Bouwmans	Directeur Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Ilona Kalksma	Hoofd RIEC Haaglanden
Jesse Koning	Secretaris VNG Adviescommissie Bestuur en Veiligheid
Anne-Jet Plat	Programmamanager Weerbaar Bestuur Ministerie BZK
Sjoerd Potters	Portefeuillehouder maatschappelijke onrust cie. Bestuur en Veiligheid VNG en burgemeester De Bilt
Bas Thomas	Chef Kabinet CdK Utrecht
Harold van de Velde	Voorzitter Statenlid.nu, statenlid Zeeland
Jos Wienen	Burgemeester Haarlem
Sociale partners	
Kim Putters	Voorzitter SER
Tuur Elzinga	Voorzitter FNV
Piet Fortuin	Voorzitter CNV
Ingrid Thijssen	Voorzitter VNO-NCW
Jacco Vonhof	Voorzitter MKB Nederland
Journalistiek	
Thomas Bruning	Directeur Nederlandse Vereniging van Journalisten
Frits van Exter	Voorzitter Raad voor de journalistiek
Yael de Haan	Bijzonder hoogleraar lokale media RUG en lector Hoge School Utrecht
Sheila Sitalsing	Freelance journalist voor o.a. Volkskrant

Naam	Functie, organisatie
Sociale media	
Pim van der Feltz en Colin Goulding	Directeur Google Nederland en vicepresident op Trust & Safety voor Europa, Midden Oosten en Afrika
Edo Haveman	Head of Public Policy Netherlands, Belgium and Luxembourg META
Thierry Marchand	Public Policy & Government Relations Manager Nederland Tiktok
Jongeren en onderwijs	
Jelmer Becker	Voorzitter JOB MBO
Conrad Berghoef	Docent ROC Friese Poort
Bianca Boender	Oprichter Stichting Young
Farid Bouchlaghmi	Trekker Platform JEP (Ministerie Sociale Zaken)
Reduouan el Khayari	Docent Haagse Hogeschool, jongerenwerker van het jaar
Thomas Klijnstra	Docent Universiteit Amsterdam
Hugo Neeffjes	Bestuurslid Nationale Jeugdraad en SER jongerenplatform
Peter Popping	Docent Willem van Oranje School Waalwijk
Eva van Raaij	Bestuurslid Nationale Jeugdraad en SER jongerenplatform
Hannes van de Ven	Onderzoeker / adviseur NJI

Naam	Functie, organisatie
Tweede Kamerleden	

De commissie heeft via de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken de fracties uitgenodigd voor een individueel gesprek.

Met alle fracties die gereageerd hebben heeft de commissie een gesprek gevoerd.

Roelof Bisschop	SGP
Laura Bromet	GroenLinks
Julian Bushoff	PvdA
Laurens Dassen	Volt
Joost Eerdmans	JA21
Inge van Dijk	CDA
Stieneke van der Graaf	ChristenUnie
Jaap Haasnoot	Medewerker fractie Den Haan
Pepijn van Houwelingen	Forum voor Democratie
Renske Leijten	SP
Pieter Omtzigt	Fractie Omtzigt
Chris Simons	VVD
Joost Sneller	D66

Overige gesprekken

Nathalie van Berkel	Lid Raad van Bestuur UWV
Elly Blanksma	Burgemeester Helmond
Cathalijne Dortmans	Wethouder Helmond
Faiz Essakkati	Eigenaar Helmondse voetbalschool
Bob Hoogenboom	Hoogleraar Forensic Business Studies aan Nyenrode Business Universiteit

Reacties van betrokken burgers en instellingen

De commissie heeft in reactie op berichtgeving over haar werkzaamheden in totaal zeven publieksreacties ontvangen. André Miedema heeft de commissie gewezen op het recente werk van Maxim Februari getiteld “Doe zelf normaal”. Geert Lebbing verwijst naar zijn inbreng aan de fracties van de Tweede Kamer begin januari 2023 over de onbereikbaarheid van overheden. Willem Bottenberg verwijst naar zijn essay “Door een politieke bril” uit 2021. Hans Meijering somt een aantal voorbeelden op, waarin de overheid tekortschiet in haar omgang met burgers. Alice Stollmeyer biedt haar expertise als oprichter van de Stichting Defend Democracy aan. Rutger Weemhoff verwijst naar zijn inbreng verzonden aan alle fracties van de Tweede Kamer over de zorgen over de grenzeloosheid van het vrije woord. Tot slot heeft Maurits Barendrecht, namens Hill een Instituut voor innovatie van de rechtstaat, een position paper met de commissie gedeeld, waarin suggesties en de achterliggende analyse wordt gegeven op de rechtsstaat en rechtsorde.

De zorgen een gezicht geven

Omdat we ons hebben voorgenomen de zorgen een gezicht te geven, heeft de commissie een aantal portretten van Nederlanders die zich om uiteenlopende redenen niet aangehaakt voelen bij het democratische systeem in beeld gebracht. De commissie spreekt haar nadrukkelijke dank uit aan Yasmin Ait Abderrahman, Bianca van Gemert, Henk van Lierop, Rik Meester en Hermen Spans.

Afstemming met andere commissies

Tot slot heeft de commissie ook contact gehad met de beide secretariaten van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en de Staatscommissie Rechtsstaat.

Motie-Segers

MOTIE VAN HET LID SEGERS C.S. Voorgesteld 19 januari 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende

- dat de NCTV rapporteert over radicalisering,
- dat het SCP spreekt over de afname van vertrouwen en
- het rapport «De atlas van afgehaakt Nederland» stelt dat het van belang is beter te begrijpen wat er nodig is om extremisme, radicalisering en polarisatie langs nieuwe maatschappelijke scheidslijnen te temperen;

verzoekt de regering door een breed samengestelde commissie te laten onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en op basis van wetenschappelijke inzichten te analyseren wat de effecten hiervan op het democratisch proces zijn;

verzoekt de regering voorts de commissie te vragen om aanbevelingen te doen hoe onze democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en over wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsstaat, zowel vanuit het perspectief van de democratische instituties als dat van burgers en het maatschappelijk middenveld,

en gaat over tot de orde van de dag.

Segers

Hermans

Pieter Heerma

Dassen

Omtzigt

Van der Staaij

Klaver

Ploumen

Paternotte

Van der Plas

Eerdmans

Geraadpleegde literatuur

- Adviescollege Publieke Omroep. (2023). Eenheid in veelzijdigheid: Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel.
- AIVD. (2022). Jaarverslag 2021. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. [Nationale dreigingen | Jaarverslagen | AIVD](https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde)
- AIVD. (2023). *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?*. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde>
- Algemene Rekenkamer. (2022). Verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Amnesty International. (2023). Demonstratierecht onder druk: regels en praktijk moeten beter
- Bakker, J., Denters, B., & Klok, P. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 4 (38), p. 402-418.
- Bartlett, J. and Miller, C. (2012) 'The edge of violence: towards telling the difference between violent and non-violent radicalization', *Terrorism & Political Violence*, 24 (1), 1-21
- Beek, Jord van, Jaap Bouwmeester, Milan Driessen, Pascale Kwakman, Elise van der Mark, Charlotte van Miltenburg en Roos Thijssen. (Mei 2023). *Quickscan lokale misleidende informatie*. I&O Research, in opdracht van het ministerie van BZK.
- Bentham, D. van, Bosma, F., Dequeker, S., ten Klooster, D., & Polm, S. (2023). *Demonstratierecht in de knel*. platform-investico.nl. <https://www.platform-investico.nl/artikel/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel/>
- Bekkers, F., de Jong, E., Jasper, L., & MacLaughlin, E. (2023). *Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- Berg, M. van den. (2023). *De beleidsbubbel – en hoe we die liefdevol leeg laten lopen*. Verhaal met Impact.
- Besems, K. (23 juni 2023). In de zoektocht naar een beter bestuur moet Nederland zijn innerlijke demonen leren kennen. *Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/in-de-zoektocht-naar-een-beter-bestuur-moet-nederland-zijn-innerlijke-demonen-leren-kennen-bd5d6a35/>
- Beugelsdijk, S. (2021). *De verdeelde Nederlanden*. Amsterdam: Balans, in H. Boutellier. (2021). Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding. Amsterdam: Van Genneep en in B. Heijne. (2020). Mens/onmens. Amsterdam: Prometheus.
- Binnenlands Bestuur. (2022). Bedreigingen gemeenteraadsleden verdrievoudigd. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/steeds-meer-raadsleden-worden-bedreigd>
- Blijleven, W., & Kooiker, S. (2022). Overdragen, delen en herstellen. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boonstra, W. (2023). 'Netwerken ondermijnen lokale Democratie'. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/netwerkbewustzijn-kan-netwerkontaarding-voorkomen>
- Borgesius, E. (2010) Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland: fenomeenanalyse en een beleidsverkenning. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
- Bos, K. van den (2023). *Elkaar eerlijk behandelen: wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*. Boom juridisch.
- Bovenkerk, F. (red.) (2005). *Bedreigingen in Nederland*. Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht.
- Bovens. M. (1995) De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing. Wiarda Beckman Stichting.
- Bovens, M.A.P. (2001). P. 't Hart, M.J.W. van Twist, & U. Rosenthal, Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek. & 't Hart, P., & Wille, A. (2003). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Boom uitgevers.
- Bovens, M. en Wille, A. (2014). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Bovens, M., Dekker, P. en Tiemeijer, W. (red.). 2014. Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland. SCP/WRR.
- Brand, S. & M. Hurenkamp (2022). *Kwalitatief onderzoek naar gelote wijkcomités in Rotterdam 2018-2022*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Bruijn, S. en J. Bouwmeester. (2022). *Vrouwelijke journalisten en veiligheid: onderzoeksrapport*. I&O Research in opdracht van PersVeilig
- Bruning, T. (2018). Lokale journalistiek is de zuurstof die een florerende gemeenschap nodig heeft. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/lokale-journalistiek-is-de-zuurstof-die-een-florerende-gemeenschap-nodig-heeft-bacc50c6/>
- Buuren, A. van, Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48(1), 3-19
- Buuren, J. van (2023) 'Een guillotine op het Binnenhof. De AIVD en de "kwaadaardige elite"', Groene Amsterdammer, 15-06-2023, pg. 16-18
- CBS. (2022). Inkomensverschil speelt rol bij opkomst landelijke en lokale verkiezingen. Centraal Bureau voor de Statistiek <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/inkomensverschil-speelt-rol-bij-opkomst-landelijke-en-lokale-verkiezingen>

- CBS. (2022). *Stapelings- en (multi)problematiek, 2017-2021*. https://dashboards.cbs.nl/v4/Stapelings_en_multiproblematiek_2017_2021/
- CBS. (2022). *Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- Claeys, M. (2018). Red de democratie! Waarom het systeem hapert en wat we eraan kunnen doen. Pelckmans.
- Commissariaat voor de Media. (2023). *Digital News Report Nederland 2023*.
- Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan – Rapport I*
- Commissie Sociaal Minimum (2023a). *Een zeker bestaan – Rapport II*
- Cooley, E. (7 mei 2019). The disturbing thing I learned studying white privilege and liberals. I found a blind spot in my empathy, and our study confirmed it. *Vice*. <https://www.vice.com/en/article/neaqxq/the-disturbing-thing-i-learned-studying-white-privilege-and-liberals>
- Cooley, E., Brown-Iannuzzi, J., Lei, R. & Cipolli III, W. (2019). Complex intersections of race and class: Among social liberals, learning about White privilege reduces sympathy, increases blame, and decreases external attributions for White people struggling with poverty. *Journal of Experimental Psychology: General*, 148(12), 2218–2228.
- CPB. (augustus 2023). Concept Macro Economische Verkenning 2024. Centraal Planbureau.
- Dekker, P. (red.) (2002). *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*. Sociaal en Cultureel Planbureau
- Dekker, P. (2014). Alexis de Tocqueville did not write about soccer clubs: Participation in voluntary associations and political involvement. In: M. Freise & Th. Hallmann (red.), *Modernizing democracy? Associations and associating in the 21st century*. Springer, pp. 45-58.
- Dekker, P. (red.). (2022). Politieke polarisatie in Nederland. Het Wereldvenster.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2021). Afkeer van de Haagse politiek. In: T. Sipma, M. Lubbers, T.W.G van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (p. 28-36). Amsterdam: SKON
- Denters, S.A.H., Tonkens, E., Verhoeven, I., & Bakker, J.H.M. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Platform 31.
- Dijkstra, A. B., Kuiper, E., & Nieuwelink, H. (2018). *Schoolkenmerken voor bevordering van burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs: Overzichtsrappport voor het peilingsonderzoek burgerschap einde basisonderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
- Dreu, C.K. de. Het nut van polarisatie in politiek en samenleving. *Polarisatie*, 122. p. 126
- Duijnhoven, H., Boonstra, B., Lindt, M. van de, Trijssenaar, I., Kerstholt, J., Wijnmalen, D., Van Berlo, M. (2014). *Meetmethoden Weerbaarheid*. TNO-rapport 2014 R11698, in opdracht van WODC
- Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*.
- Druckman, J.N., Klar, S., Krupnikov, Y. et al. (2021). Affective polarization, local contexts and public opinion in America. *Natural Human Behaviour* 5, p. 28–38.
- Eidhof, B. (2019). *Handboek Burgerschapsonderwijs voor het Voortgezet Onderwijs*. ProDemos.
- Elshout, J. A. G. (2016). *Roep om respect: Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Universiteit van Amsterdam. Stichting de Driehoek.
- Elshout, J. E. Tonkens en T. Swierstra, (2016) Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van 'verliezers', in: P. de Beer en Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving*. Amsterdam University Press, pp. 209- 234
- Engbersen, G., Custers, G., Glas, I. & E. Snel (2019). *Maasstad aan de monitor. De andere lijstjes van Rotterdam*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- kuyama, F. (2006). *The end of history and the last man*. Free Press.
- Gestel, B. van, en M.A. Verhoeven (2017) 'Liquidaties nieuwe stijl: verruwing en professionalisering bij liquidaties in Nederland', *Justitiële verkenningen*, 43, 9-28;
- Gesthuizen, M., Meer, T. van der, & Scheepers, P. (2008). Education and Dimensions of Social Capital: Do Educational Effects Differ due to Educational Expansion and Social Security Expenditure? *European Sociological Review*, 24 (5), p. 617.
- Gesthuizen, M. J. W., van der Meer, T. W. G., & Scheepers, P. L. H. (2008). *Verenigd in verscheidenheid*.
- Grauss, M., & Moti, R. (2022, 18 februari). Veel huishoudens in de kou uit angst toeslag. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/opinie/veel-huishoudens-in-de-kou-uit-angst-toeslag-a3feadb4/>
- Groen, A., van Horssen, C., & Veerman, N. (2022). *Rondkomen en betalingsproblemen*. Nibud.nl.
- Groesen, K. van (2022). Eigen geld starters in drie jaar tijd vrijwel verdubbeld. *Independer.nl*. <https://weblog.independer.nl/persbericht/eigen-geld-starters-in-drie-jaar-tijd-vrijwel-verdubbeld/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Guldemond, P., Salleras, A. C., & van der Velden, M. (2022). Fueling toxicity? Studying deceitful opinion leaders and behavioral changes of their followers. *Politics and Governance*, 10(4), 336-348.
- Ham, T. van, en A. van Wijk. (2018). *Bescherming van personen: ontwikkelingen in de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit*. Bureau Beke
- Hameleers, M., T. van der Meer, and R. Vliegthart. (2021). "Civilized Truths, Hateful Lies? Incivility and Hate Speech in False Information—evidence from Fact-checked Statements in the US." *Information, Communication & Society*: 1-18.
- Harteveld, E. Gevoelige snaren: affectieve polarisatie in Nederland. In: P. Dekker (red.). (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster
- Harteveld, E. & Rekker, R. (2021). Polarisation in the Netherlands. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, p. 112-124. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (www.dpes.nl).
- Het Vergeten Kind. (2021). *Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg. hetvergetenkind.nl*. <https://www.hetvergetenkind.nl/ons-werk/veilig-en-liefdevol-thuis/onderzoek/wachttijden-jeugdzorg>
- Hoff, S., Vrooman, C., Iedema, J., Boelhouwer, J., & Kullberg, J. (2021). *Verskil in Nederland 2014-2020*. Sociaal en Cultureel Planbureau
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Hurenkamp, M., & Duyvendak, J. W. (2022). *De macht der gewoonte: Populisme in de polder*. Amsterdam University Press.
- Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Peil burgerschap. Einde basisonderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs. (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). Fear and loathing in party politics: A social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.
- Kampen, T., Sebrechts, M. J., Knijn, T., & Tonkens, E. H. (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand onder de loep*. Van Gennep
- Kieft, E. (2022). *Vechten voor democratie*. De Bezige Bij.
- Kooten, L. van (2022). Slachting onder bedrijven dreigt: 200.000 ondernemers op rand faillissement. *ad.nl*. <https://www.ad.nl/werk/slachting-onder-bedrijven-dreigt-200-000-ondernemers-op-rand-faillissement-a169892e/>
- Kranendonk, M., Mulder, L., Thijs, P., Wanders, F., ten Dam, G., van der Meer, T., & van de Werfhorst, H. (2019). *De ontwikkeling van democratische kernwaarden*. ADKS.
- Kullberg, J., Mouktadillah, R., & Vries, J. de (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk*. Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kruikemeier, S. & Vliegthart, R. (2023). *(Social) media: binding or blinding? On digitalisation and polarisation in a life science context*. Oratie uitgesproken op 15 juni 2023, Wageningen Universiteit.
- Labuschagne, Bart. (2012) 'Waardevolle democratie: over de prepolitieke voorwaarden voor de democratische rechtsstaat', in: *CDV, Democratie in Ademnood?*, Boom Tijdschriften, pp. 46-53
- Larsen, T. M. (2021). NYT studie: Derfor er debatten så aggressiv på de sociale medier. *Journalisten*. <https://journalisten.dk/nyt-studie-derfor-er-debatten-saa-aggressiv-paa-de-sociale-medier/>
- Lintsen, H.W, Veraart, F.C.A, Smits, J.P.H. en Grin, J.(2018). *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850-2050: naar een circulaire economie*. Prometheus.
- Mark-Planck-Gesellschaft. (2022). *Wie gefährlich sind digitale Medien für die Demokratie?* <https://www.mpg.de/19474069/1108-bild-wie-gefaehrlich-sind-digitale-medien-fuer-die-demokratie-149835-x>
- Meer, F. van der (red.). (2023). *Bouwen aan vertrouwen: Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023*. CAOP.
- Meer, T.W.G. van der (2017). Political trust and the "Crisis of democracy". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Meer, T. van der, F. Wanders, P. Thijs, L. Mulder, E. Aizenberg, G. ten Dam, en H. van de Werfhorst (2021). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs: Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen. Jaar 2*. ADKS.
- Merriënboer, J. van, C. van Baalen (red.). (2013) *Polarisatie en hoogconjunctuur: Het kabinet-De Jong 1967-1971*. Boom Uitgevers.
- Milikowski, F.. (2022). *Een klein land met verre uithoeken*. Olympus.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D., en Ridder, J. den (2022). Burgerperspectieven Bericht 2 2022> Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 68.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004). *Grondrechten in een pluriforme samenleving*. Kamerstuk 29614, nr. 2, 17-5-2004.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022, 9 november). *Gids Ambtelijk vakmanschap 2.0. Publicatie | Werk aan Uitvoering*. <https://www.werkaanuitvoering.nl/documenten/publicaties/2022/11/08/gids-ambtelijk-vakmanschap-2.0>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (18 november 2022). *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5df48195525390e9f52e6c462224402f55428f1f/pdf>
- Molema, M. (2023). *Zwaaien, roepen, springen: Naar een land waar elke regio telt*. Uitgeverij Van Gennep.
- Mooren, M.. (2023). *Vaste grond*. Uitgeverij Aspekt
- Möller, J. (2021). *Filter bubbles and digital echo chambers*. In: Tumber, H. &, Waisbord, S. (eds). *The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism*. Londen: Routledge, pp. 92-100.
- Muis, Q., Reeskens, T., & Sieben, I. (2022). Verschillend van elkaar, eensgezind onder elkaar? In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster pp. 40-53.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H., & ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam University Press.
- Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (november 2022). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57*. [tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl/tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf)
- Nieuwelink, H. (2018). *Hoe ziet het burgerschapsonderwijs in Amsterdam eruit? Een onderzoek naar de opvattingen van leraren*. Hogeschool van Amsterdam.
- Nieuwelink, H., Ten Dam, G., Geijssels, F., & Dekker, P. (2018). Growing into politics? The development of adolescents' views on democracy over time. *Politics*, 38(4), 395-410
- Nederlands Jeugdinstituut (NJI). (2020). *Cijfers over gezinnen met meervoudige en complexe problemen*. <https://www.nji.nl/cijfers/gezinnen-met-meervoudige-en-complexe-problemen>
- Nederlandse Politiebond (NPB). (2018) *Noodkreet Recherche*. NPB
- Noije, L. van (2016) 'Ertoe doen in de buurt. Toegenomen ongelijkheid in buurtparticipatie tussen buurten en bewoners?'. *Mens en Maatschappij*, 9 (4), p. 319-355. DOI: 10.5117/MEM2016.4.NOIJ
- Noordanus, P. G. A. (2020). *Een pact voor de rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. (Aanjaagteam ondermijning).
- Norris, P. (2022). *In praise of skepticism: Trust but verify*. Oxford University Press.
- Norris, B. R. (2022b, mei 22). Sociale media: Did the pandemic poison online politics? BBC News. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-61408745>
- Ombudsman Rotterdam Rijnmond. (2023). *Jaarverslag 2022: 'Een lerende praktijk'*.
- Onderwijsraad (2021) *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*.
- Oostveen, M. (28 juli 2023). Voeden algoritmen in sociale media polarisatie in de Samenleving? 'Ze zijn krachtig. Maar mensen ook'. *Volkskrant*.

- Oppers, A., Bargerbos, W., Kockelkoren, T., & Snels, B. (8 juni 2023). Inspecties moeten zich vrij voelen om de vinger op de zere plek te blijven leggen. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-inspecties-moeten-zich-vrij-voelen-om-de-vinger-op-de-zere-plek-te-blijven-leggen-b4a5a39b/>
- Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., Natsika, N., Nord, M., Sato, Y., Wiebrecht, F., and Lindberg, I. (2023). *Defiance in the face of autocratization*. *Democracy report 2023*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute)
- Parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen. (2023). *Groningers boven gas*. <https://rapport aardgaswinning.tweedekamer.nl/conclusies-en-aanbevelingen>
- Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Hoofdrapport. Eerste Kamer. p. 5, 6, 8.
- Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A. & R. Van Wonderen (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Pena-Lopez, I. (2020) Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave. Parijs: OESO (OECD)
- Petersen, M.B., and Bor, A. (2022). Had i politiske debatter online og offline: Hvem står for hadet – og hvem rammer hadet?. *Politica*, 54 (2), 111-128
- Pharos (2023). *Leefomgeving en gezondheidsverschillen*.
- Philips, R., van Bavel, B., Rijpma, A., & van Zanden, J. L. (2021). Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4800S), 19-23.
- Pilet, J. B., Sheffer, L., Helfer, L., Varone, F., Vliegthart, R., & Walgrave, S. (2023). Do Politicians Outside the United States Also Think Voters Are More Conservative than They Really Are?. *American Political Science*.
- Politie. (2022). Steeds meer meldingen van bedreiging politici. politie.nl. <https://www.politie.nl/nieuws/2022/september/30/00-steeds-meer-meldingen-van-bedreiging-politici.html>
- Prange, A. (2021). *Violence against politicians soars*. <https://www.dw.com/en/politicians-across-the-world-face-growing-dangers/a-59542600>
- Press corner. (z.d.). *Questions and Answers: Digital Services Act – European Commission*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348
- Prior, M. (2007). *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political involvement and polarizes elections*. Cambridge University Press.
- Raad van State (2013). *Verzoek om voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis*. Advies W01.12.0457/I. 18 januari 2013, Ministerie Algemene zaken.
- Ridder, J. den, Miltenburg, M., Kunst, S., Hul, L. van 't, & Broek, A. van den. (2022). *Burgerperspectieven. Bericht 1. 2022*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, Hul, L. van 't en Broek, A. van den. (2023). *Burgerperspectieven. Bericht 1. 2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau
- Rijksoverheid (2022). *Aanpak laaggeletterdheid. Laaggeletterdheid | Rijksoverheid.nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/laaggeletterdheid/aanpak-laaggeletterdheid>
- Rijksoverheid (2022). *Leefbaarheid in Nederland 2020*.
- RIVM Corona Gedragsunit. (2021). *Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid*. RIVM.
- RLI, ROB en RVS (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
- RMO (2003). *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO. (2009). *Polarisatie: Bedreigend en verrijkend*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / Uitgeverij SWP. p. 14
- ROB. (2023). *Gezag herwinnen*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rosa, H. (2019). *Resonance: A sociology of our relationship to the world*. John Wiley & Sons.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- RVS (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij: complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- RVS (2023). *Op onze gezondheid, de noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Sandel, M.J.. (2020). *Tirannie van verdienste*. Ten Have.
- Saris, K., & van de Ven, C. (2021). *Misogynie als politiek wapen*. De Groene Amsterdammer. <https://www.groene.nl/artikel/misogynie-als-politiek-wapen>
- Schmeets, H. (2017). *Vertrouwen in elkaar en in de samenleving*. WRR Working paper 26. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Schnabel, P.. (2022). *Polarisatie in paradoxen*. In: In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster.
- Schouten, J.. (25 april 2023). 'Desinformatie' over vaccins bestrijden. Wat deden ambtenaren achter de schermen?. *NRC*.
- Schudson M. (2006). The varieties of civic experience. *Citizenship Studies*, 10, 591-606.
- Schuurman, B., J. van Buuren en E. Bakker (2021) *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*. ISGA: Den Haag
- Schuurman, B.W. and Carthy S.L. (2023), Understanding (non)involvement in terrorist violence: what sets extremists who use terrorist violence apart from those who do not?, *Criminology & Public Policy* : 1-33.
- Sebrechts, L. (2018). *Onderwijsintegratie van leerlingen met een beperking in Vlaanderen*. Universiteit Antwerpen.
- SER (2019), *Hoge verwachtingen*. Sociaal-Economische Raad.

- Sipma, T., Lubbers, M., van der Meer, T. W. G., Spierings, N., & Jacobs, K. T. E. (2021). Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021, 12-14.
- Smits, M. en P. van der Vlis. (4 september 2023). De EU bestrijdt nepnieuws, maar gaan de nieuwe regels niet te ver? *Het Parool*.
- Snel, E., Engbersen, G. & G. Custers (2018). Ongelijkheid in de participatiestad. *Mens en Maatschappij. Rotterdam. 93 (1), p.36-57*. DOI: 10.5117/MEM2018.1.SNEL
- Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans. Amsterdam, Boom, p. 32-3.
- Staat van de uitvoering. (2023). Inspiratie uit het buitenland. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/06/230620-SvdU-Special-Internationaal-interactief-v03.pdf>
- Stekelenburg, J. van (2022). *Polarisatie: van wrijving tot glans? In: F. van den Heuvel & R. Tinnevelt (red.), Polarisatie & perspectief. Laveren tussen lastige vraagstukken en lange tenen*. Eburon, 17-37.
- Sunstein, C.R. (2009). *Going to extremes: How like minds unite and divide*. Oxford University Press.
- Talisse, R.B. (2021). *Sustaining democracy: What we owe the other side*. Oxford University Press.
- Theiss-Morse, E., & Hibbing, J. R. (2005). Citizenship and civic engagement. *Annual Review of Political Science*, 8, 227-249.
- Tiemeijer, W. (2022). Polarisatie als coping strategie. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster. p. 166-167.
- Tiemeijer, W., & Keizer, A.-G. (2023). Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. In wrr.nl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Tjeenk Willink, H. (2021). Kan de overheid crises aan?: waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen. Prometheus.
- Tong, X., Otto, L., Vliegthart, R., Lecheler, S., De Vreese, C.H., & Kruikemeier (2023). On or off topic? Understanding the effects of issue-related political targeted ads. *Information, Communication & Society*.
- Tonkens, E. & I. Verhoeven (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies Journal Limited 2018. 56 (8)*, p. 1595-1610. DOI: 10.1177/0042098018761536
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). Opvolging rapport Ongekend onrecht. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/opvolging-rapport-ongekend-onrecht
- Uijtewaal, R. (11&12 maart 2023). Hoogopgeleide maakt in Nederland de dienst uit. *NRC*, p. 2-3.
- Unicef NL. (2023). *Zorgelijk: het aantal kinderen dat in Nederland opgroeit in armoede stijgt*. UNICEF. <https://www.unicef.nl/nieuws/2023-03-09-zorgelijk-het-aantal-kinderen-dat-in-nederland-opgroeit-in-armoede-stijgt>
- Uslaner, E. M. (red.) (2018). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford University Press.
- Verba, S., Lehman Schlozman, K., & Brady, H. (1993). Citizen activity: Who participates? What do they say? *The American Political Science Review*, 87 (2), p. 303-318. DOI: 10.2307/2939042
- Verba, S., Lehman Schlozman, K., and Brady, H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge University Press.
- Visscher, V. (2023) Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance. proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- VNO-NCW. (2023, 19 januari). *Ondernemers merken toegenomen polarisatie in de praktijk*. VNO-NCW.nl. <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/ondernemers-merken-toegenomen-polarisatie-de-praktijk>
- Vollaard, H., de Blok, L., & den Ridder, J. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*.
- Voogd, J. de en R. Cuperus (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Voorberg, W. Meerkerk, I. van. Cornips, L. & R. Kramer (2020). *Een Betrokken Stad voor alle Rotterdammers? Een onderzoek naar de beleving en naar de effectiviteit van het Rotterdamse participatie instrumentarium*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Cluster dienstverlening, afdeling Kennis, Projecten en Innovatie.
- Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J., & Torre, A. van der (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Walter, A. en van Praag, P. (2022). Politieke partijen en polarisatie In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster pp. 113-133.
- WRR. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur.
- WJP Rule of Law Index. (z.d.). <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022> & Netherlands. (z.d.). RSF. <https://rsf.org/en/country/netherlands>.
- Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Tweede meting*. Verwey Jonker Instituut/ Anne Frank Stichting.
- Zmerli, S., & Van der Meer, T.W.G. (red.) (2016). *Handbook on political trust*. Edward Elgar.
- Zorg & Sociaalweb. (2022). CBS: Aantal jongeren met jeugdhulp stijgt. <https://sociaalweb.nl/publicaties/cbs-aantal-jongeren-met-jeugdhulp-stijgt/>

Eindnoten

- 1 Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan?: waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Prometheus.
- 2 Kieft, E. (2022). *Vechten voor democratie*. Amsterdam, De Bezige Bij, p. 15-17.
- 3 Ministerie van BZK. (2004). *Grondrechten in een pluriforme samenleving*. Kamerstuk 29614, nr. 2, 17-5-2004. Voor een uitgebreide verantwoording van de brede benadering van de democratische rechtsorde is verder relevant hoe de AIVD, die AIVD die de wettelijke taak heeft de democratische rechtsorde en nationale veiligheid te beschermen, uitwerkt in: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (2004). *“Van dawa tot jihad”*. Via aidvd.nl.
- 4 Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan?: waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Prometheus. Zie ook de samenvatting van de Staatscommissie Parlementair Stelsel van de waarden van de democratische rechtsstaat: spreiding van machten, controle van de macht, het legaliteitsbeginsel, vreedzame wisseling van de macht, het gelijkheidsbeginsel, verbinding tussen politieke en maatschappelijke democratie; verantwoording afleggen. In: Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, Boom, p. 32-3.
- 5 Bart Labuschagne (2012) ‘Waardevolle democratie: over de prepolitieke voorwaarden voor de democratische rechtsstaat’, in: CDV, *Democratie in Ademnood?*, Boom Tijdschriften, pp. 46-53. Zie ook: Jelle van Buuren. (2023, 15 juni). Een guillotine op het Binnenhof: de AIVD en de ‘kwaadaardige elite’. *De Groene Amsterdammer*, pp. 16-19.
- 6 Duijnhoven, H., Boonstra, B., Lindt, M. van de, Trijssenaar, I., Kerstholt, J., Wijnmalen, D., Van Berlo, M. (2014). *Meetmethoden Weerbaarheid*. TNO-rapport 2014 R11698, in opdracht van WODC.
- 7 Evie Papada, David Altman, Fabio Angiolillo, Lisa Gastaldi, Tamara Köhler, Martin Lundstedt, Natalia Natsika, Marina Nord, Yuko Sato, Felix Wiebrecht, and Staffan I. Lindberg. (2023). Defiance in the face of autocratization. *Democracy report 2023*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute)
- 8 WJP Rule of Law Index. (z.d.). <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022> & Netherlands. (z.d.). RSF. <https://rsf.org/en/country/netherlands> & Freedom House. (z.d.). Netherlands. In Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/netherlands/freedom-world/2022>
- 9 Schmeets, H. (2017). *Vertrouwen in elkaar en in de samenleving*. WRR Working paper 26. WRR: Den Haag.
- 10 Zie onder meer:
Meer, T.W.G. van der (2017). Political trust and the “Crisis of democracy”. Oxford Research Encyclopedia of Politics.
Norris, P. (2022). In praise of skepticism: Trust but verify. Oxford University Press.
Uslaner, E. M. (red.) (2018). The Oxford handbook of social and political trust. Oxford University Press.
Zmerli, S., & Van der Meer, T.W.G. (red.) (2016). Handbook on political trust. Edward Elgar.
- 11 De commissie heeft hiervoor onder meer gebruik gemaakt van de resultaten van een onderzoeksstage door Davy Friessen, student aan de Universiteit voor Humanistiek.
- 12 Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). *Fear and loathing in party politics: A social identity perspective on polarization*. Public Opinion Quarterly, 76(3), 405-431. & Druckman, J.N., Klar, S., Krupnikov, Y. et al. *Affective polarization, local contexts and public opinion in America*. Nat Hum Behav 5, 28–38 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41562-020-01012-5>
- 13 Morris, B. R. (2022b, mei 22). *Social media: Did the pandemic poison online politics?* BBC News. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-61408745>; Mark-Planck-Gesellschaft. (2022). *Wie gefährlich sind digitale Medien für die Demokratie?* Max-Planck-Gesellschaft. <https://www.mpg.de/19474069/1108-bild-wie-gefaehrlich-sind-digitale-medien-fuer-die-demokratie-149835-x> ; gh. (2022). *Gefahr digitaler Medien für Demokratie* | SOLARIFY. SOLARIFY. <https://www.solarify.eu/2022/11/22/283-gefahr-der-digitalen-medien-fuer-demokratie>; Redder, A. (2020). *Et kritisk punkt er nået og ‘demokratiet lider’. partiernes medlemstal falder og falder*. Kristeligt Dagblad. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/et-kritisk-punkt-er-naaet-og-demokratiet-lider-partiernes-medlemstal-falder-og-falder>
- 14 Larsen, T. M. (2021). *NYT studie: Derfor er debatten så aggressiv på de sociale medier*. Journalisten. <https://journalisten.dk/nyt-studie-derfor-er-debatten-saa-aggressiv-paa-de-sociale-medier/> ; Petersen, MB, & Bor, A. (2022). *Hate in political debates online and offline: Who is responsible for the hate – and who is affected by the hate?*. Politica , 54 (2), 111-128
- 15 Prange, A. (2021). *Violence against politicians soars*. dw.com. <https://www.dw.com/en/politicians-across-the-world-face-growing-dangers/a-59542600>
- 16 Vollaard, H., de Blok, L., & den Ridder, J. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*.
- 17 CBS (2022). *Inkomensverschil speelt rol bij opkomst landelijke en lokale verkiezingen*
- 18 P. Dekker. (2002). *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen Den Haag*: Sociaal en Cultureel Planbureau

- 19 Vollaard, H., de Blok, L., & den Ridder, J. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*.
- 20 Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 21 Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Tweede meting*. Verwey Jonker Instituut/ Anne Frank Stichting.
- 22 Groen, A., van Horssen, C., & Veerman, N. (2022). *Rondkomen en betalingsproblemen*. In nibud.nl. Nibud.*
- 23 Unicef NL. (2023). *Zorgelijk: het aantal kinderen dat in Nederland opgroeit in armoede stijgt*. UNICEF. <https://www.unicef.nl/nieuws/2023-03-09-zorgelijk-het-aantal-kinderen-dat-in-nederland-opgroeit-in-armoede-stijgt>
- 24 CPB. (augustus 2023). *Concept Macro Economische Verkenning 2024*.
- 25 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan – Rapport I*
- 26 www.volkshuisvestingnederland.nl
- 27 Raad voor volksgezondheid en samenleving (2023), *Op onze gezondheid, de noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg*
- 28 Floor Milikowski. (2022). *Een klein land met verre uithoeken*. Olympus.
- 29 Cok Vrooman, Jeroen Boelhouwer, Jurjen Iedema, Ab van der Torre. (2023). Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. SCP, Dan Haag
- 30 Kullberg, J. e.a. (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk*.
- 31 Pharos (2023), *Leefomgeving en gezondheidsverschillen*; RVS (2020), *Gezondheidsverschillen voorbij: complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*
- 32 SER (2019), *Hoge verwachtingen*
- 33 van Groesen, K. (2022). *Eigen geld starters in drie jaar tijd vrijwel verdubbeld*. Independer.nl.
- 34 Zie Rli, RVS, ROB (2023). *Elke regio telt: een nieuw aanpak van verschillen tussen regio's*
- 35 de Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland*. In kennisopenbaarbestuur.nl
- 36 Rijksoverheid (2022), *Leefbaarheid in Nederland 2020*.
- 37 Philips, R., van Bavel, B., Rijpma, A., & van Zanden, J. L. (2021). *Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei*. Economisch Statistische Berichten, 106(4800S), 19-23.; H.W., Lintsen, F.C.A. Veraart, J.P.H. Smits en J. Grin (2018), *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850-2050: naar een circulaire economie*. Amsterdam: Prometheus.
- 38 Hoff, S. e.a. (2021); Vrooman, C. e.a. (2023)
- 39 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.
- 40 www.staatvandeuitvoering.nl
- 41 Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan – Rapport I*
- 42 Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten Generaal.
- 43 Ministerie van Algemene Zaken. (2022). *Aanpak laaggeletterdheid*. Laaggeletterdheid | Rijksoverheid. nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/laaggeletterdheid/aanpak-laaggeletterdheid>
- 44 NJI. (2020). *Cijfers over gezinnen met meervoudige en complexe problemen* | Nederlands Jeugdinstituut. nji.nl. <https://www.nji.nl/cijfers/gezinnen-met-meervoudige-en-complexe-problemen>
- 45 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Opvolging rapport Ongekend onrecht*. tweedekamer. nl. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/opvolging-rapport-ongekend-onrecht
- 46 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.
- 47 Algemene Rekenkamer. (2022). Verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. p. 51
- 48 Groningers boven gas | *Parlementaire enquête Aardgaswinning Groningen*. (2023). <https://rapport aardgaswinning.tweedekamer.nl/conclusies-en-aanbevelingen>
- 49 Grauss, M., & Moti, R. (2022, 18 februari). *Veel huishoudens in de kou uit angst toeslag*. ad.nl. <https://www.ad.nl/ opinie/veel-huishoudens-in-de-kou-uit-angst-toeslag-a3feadb4/>
- 50 Ridder, J. den e.a. (2022), Burgerperspectieven-I
- 51 Vooral door het werk van Michael Sandel. Zie: Michael J. Sandel. (2020). *Tirannie van verdienste*. Ten Have.
- 52 Elshout, J. A. G. (2016). *Roep om respect: Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Universiteit van Amsterdam. Stichting de Driehoek.
- Elshout, J. E. Tonkens en T. Swierstra, (2016) Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van 'verliezers', in: P. de Beer en Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving*. Amsterdam University Press, pp. 209- 234.
- Sebrechts, L. (2018). *Onderwijsintegratie van leerlingen met een beperking in Vlaanderen*. Universiteit Antwerpen.
- 53 Kampen, T., Sebrechts, M. J., Knijn, T., & Tonkens, E. H. (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand onder de loep*. Van Gennep.
- 54 Molema, M. (2023). *Zwaaien, roepen, springen: Naar een land waar elke regio telt*. Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv.
- 55 Zie CBS cijfers 'Regionale economische groei 1995-2019', 11-10-2022
- 56 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag. Digitale uitgave.
- 57 De 'spiraal van verschraling' in het Rli, RVS en ROB rapport 'Elke regio telt' (2023)
- 58 de Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland*. In kennisopenbaarbestuur.nl.
- 59 Parlementaire Onderzoekscmissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport*. Eerste Kamer. p. 5, 6, 8.
- 60 WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*

- 61 Bessems, K. (2023). *In de zoektocht naar een beter bestuur moet Nederland zijn innerlijke demonen leren kennen*. De Volkskrant.
- 62 Marije van den Berg. (2023). *De beleidsbubbel – en hoe we die liefdevol leeg laten lopen*. Verhaal met Impact.
- 63 Staat van de uitvoering. (2023). *Inspiratie uit het buitenland*. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/06/230620-SvdU-Special-Internationaal-interactief-v03.pdf>. De voorbeelden zijn verzameld door adviesbureau Haagse Beek, zie: haagsebeek.nl/innovatinggovernment
- 64 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (18 november 2022). *Kabinetsreactie onderzoek hardvochtige effecten*.
- 65 Oppers, A., Bargerbos, W., Kockelkoren, T., & Snels, B. (8 juni 2023). *Inspecties moeten zich vrij voelen om de vinger op de zere plek te blijven leggen*. De Volkskrant.
- 66 Oppers, A., Bargerbos, W., Kockelkoren, T., & Snels, B. (2023, June 8). *Inspecties moeten zich vrij voelen om de vinger op de zere plek te blijven leggen*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-inspecties-moeten-zich-vrij-voelen-om-de-vinger-op-de-zere-plek-te-blijven-leggen-b4a5a39b/>
- 67 Rosa Uijtewaai. (11&12 maart 2023). Hoogopgeleide maakt in Nederland de dienst uit. *NRC*, p. 2-3.
- 68 RIVM Corona Gedragsunit. (2021). *Draagvlak en vertrouwen, het belang van ervaren rechtvaardigheid*. In rivm.nl. RIVM.
- 69 Blijleven, W., & Kooiker, S. (2022). Overdragen, delen en herstellen. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 70 Dekker, P. den en J. den Ridder (2021). *Afkeer van de Haagse politiek*. In: T. Sipma, M. Lubbers, T.W.G van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (p. 28-36). Amsterdam: SKON
- 71 Boonstra, W. (2023) *mijnen 'lokale Democratie'*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/netwerkbewustzijn-kan-netwerkontaarding-voorkomen>
- 72 Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018). *Ongelijkheid in de participatiestad: Stadsbuurten en burgerparticipatie*. *Mens & maatschappij*, 93(1), 31-57.; Bakker, J., Denters, B., & Klok, P. J. (2011). *Welke burger telt mee (r) in de doe-democratie*. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 402-418. ; Denters, S. A. H., Tonkens, E. H., Verhoeven, I., & Bakker, J. H. M. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31. ; Gesthuizen, M. J. W., van der Meer, T. W. G., & Scheepers, P. L. H. (2008). *Verenigd in verscheidenheid*. & van Houwelingen, P., Boele, A., Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau. ; Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, H., & Nie, N. H. (1993). *Citizen activity: Who participates? What do they say?*. *American Political Science Review*, 87(2), 303-318
- 73 Ridder, J. den e.a. (2022). Burgerperspectieven. Bericht 1. 2022. SCP.
- 74 CBS. (2022). *Stapel en (multi)problematiek, 2017-2021*. [cbs.nl https://dashboards.cbs.nl/v4/Stapel_en_multiproblematiek_2017_2021/](https://dashboards.cbs.nl/v4/Stapel_en_multiproblematiek_2017_2021/)
- 75 https://backend.mantelzorg.nl/app/uploads/sites/3/2020/06/21803-01_MZNL_Factsheet_Overbelaste_Mantelzorgers.pdf
- 76 Van Kooten, L. (2022). *Slachting onder bedrijven dreigt: 200.000 ondernemers op rand faillissement*. [ad.nl https://www.ad.nl/werk/slachting-onder-bedrijven-dreigt-200-000-ondernemers-op-rand-faillissement-a169892e/](https://www.ad.nl/werk/slachting-onder-bedrijven-dreigt-200-000-ondernemers-op-rand-faillissement-a169892e/)
- 77 Zorg&Sociaalweb. (2022). CBS: *Aantal jongeren met jeugdhulp stijgt*. <https://sociaalweb.nl/publicaties/cbs-aantal-jongeren-met-jeugdhulp-stijgt/>
- 78 Het Vergeten Kind. (2021). *Kinderen over wachtlijden in de jeugdzorg*. [hetvergetenkind.nl https://www.hetvergetenkind.nl/ons-werk/veilig-en-liefdevol-thuis/onderzoek/wachtlijden-jeugdzorg](https://www.hetvergetenkind.nl/ons-werk/veilig-en-liefdevol-thuis/onderzoek/wachtlijden-jeugdzorg)
- 79 Ministerie van Algemene Zaken. (2022). *Aanpak laaggeletterdheid*. *Laaggeletterdheid | Rijksoverheid*. [nl https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/laaggeletterdheid/aanpak-laaggeletterdheid](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/laaggeletterdheid/aanpak-laaggeletterdheid)
- 80 Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, 56(8), 1595-1610. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098018761536>
- 81 Visscher, V. (2023) *Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance*. proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- 82 Brand, S., & Hurenkamp, M. (2022). *Kwalitatief onderzoek naar gelote wijkcomités in Rotterdam*
- 83 Van Buuren, A., Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48(1), 3-19
- 84 Nieuwelink, H., Ten Dam, G., Geijssels, F., & Dekker, P. (2018). *Growing into politics? The development of adolescents' views on democracy over time*. *Politics*, 38(4), 395-410. & Inspectie van het Onderwijs. (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- 85 Sipma, T., Lubbers, M., van der Meer, T. W. G., Spierings, N., & Jacobs, K. T. E. (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, 12-14.
- 86 Sipma, T., Lubbers, M., van der Meer, T. W. G., Spierings, N., & Jacobs, K. T. E. (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, 12-14.
- 87 Eidhof, B. B. F. (2019). *Handboek burgerschapsonderwijs: voor het voortgezet onderwijs*.
- 88 Dijkstra, A. B., Kuiper, E., & Nieuwelink, H. (2018). *Schoolkenmerken voor bevordering van burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs: Overzichtsrapport voor het peilingsonderzoek burgerschap einde basisonderwijs*. NRO
- 89 Munnikma et al., 2017
- 90 Inspectie van het Onderwijs. (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- 91 Schudson M. (2006). The varieties of civic experience. *Citizenship Studies*, 10, 591-606.
- 92 WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press
- 93 Zie bijvoorbeeld voor 'democratische vervreemding' in relatie tot Europese besluitvorming: Raad van State (2013). *Verzoek om voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis*. Advies W01.12.0457/I. 18 januari 2013, Ministerie Algemene zaken.

- 94 Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A. & R. Van Wonderen (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 95 Dit is een ideaal waar maatschappelijke organisaties vaak maar deels en soms helemaal niet voldoen. Empirisch onderzoek in de afgelopen decennia geeft beperkt steun aan verwachtingen van burgerschapsvorming door participatie in het verenigingsleven (Theiss-morse & Hibbing 2005; Dekker 2014)
- 96 Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. & Hurenkamp, M., & Duyvendak, J. W. (2022). *De macht der gewoonte: populisme in de polder*. Amsterdam University Press.
- 97 Mark Bovens (1995) De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting
- 98 Over de exacte inhoudelijke doorwerking van compromissen en de verhouding tussen opvattingen van politici en kiezers zijn verschillende signalen. Sommigen stellen dat de politieke positie van de Nederlandse bevolking sociaal-economisch gezien meer 'links' is en sociaal-cultureel gezien meer 'conservatief' dan de resultaten van besluitvorming in coalities (zie bv. Marcelo Mooren. (2023). *Vaste grond*. Uitgeverij Aspekt). Er is echter ook onderzoek at indirect eerder een andere kant op wijst, namelijk dat politici hun kiezers structureel conservatiever inschatten dan zij daadwerkelijk zijn (zie Pilet, J. B., Sheffer, L., Helfer, L., Varone, F., Vliegthart, R., & Walgrave, S. (2023). Do Politicians Outside the United States Also Think Voters Are More Conservative than They Really Are?. *American Political Science*)
- 99 Rosa, H. (2019). *Resonance: A sociology of our relationship to the world*. John Wiley & Sons.
- 100 Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D., & Ridder, J. D. (2022). *Burgerperspectieven Bericht 2 2022*> Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 68.
- 101 Dekker, P. (red.). (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster.
- 102 Het groter worden van tegenstellingen in opvattingen kan zowel betekenen dat opvattingen verder uit elkaar komen te liggen of tussenposities verdwijnen, maar ook dat verschillen van mening over uiteenlopende kwesties sterker met elkaar gaan samenhangen ('ideologische polarisatie') of meer verankerd worden in verschillende bevolkingsgroepen, of dat mensen minder bereid zijn van standpunt te veranderen. Bij affectieve polarisatie kan het gaan om een intensivering of extremer worden van positieve gevoelens voor gelijkgezinden en negatieve gevoelens voor andersdenkenden, maar ook om het meer waarde hechten aan loyaliteit/homogeniteit in de eigen groep en afstand tot de andere groep(en) en uitbreiding van de domeinen waarop men verschil maakt (leefstijl, morele kwesties, sociaal gedrag).
- 103 Kieft, E. (2022). *Vechten voor Democratie*. Bezige Bij b.v., Uitgeverij De, p. 146-7.
- 104 Affectieve polarisatie kan een gevolg zijn van een oplopend inhoudelijk conflict en worden aangewakkerd door politieke leiders die er belang bij hebben, maar sluit ook aan op een menselijke neiging om tussen 'wij' en 'zij' te onderscheiden en op de dynamiek binnen kleine groepen. Daarin neigt de interactie tot radicalisering van lichte voorkeuren naar stellige meer extreme groepsopvattingen oftewel "groepspolarisatie"(zie bv. Cass R. Sunstein (2009). *Going to extremes: How like minds unite and divide*. New York: Oxford University Press). De politiek filosoof Robert Talisse ziet in deze groepspolarisatie de drijvende kracht van de veelomvattende affectieve polarisatie in de VS en ziet de remedie daarvoor dan ook meer in het doorbreken van doorgeslagen groepsloyaliteit dan in het verbeteren van de relaties tussen groepen. Zie Talisse, R.B. (2021). *Sustaining democracy*. New York: Oxford University Press.
- 105 Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, Boom, p. 32-3.
- 106 J. van Stekelenburg 2022 ... ; P. Dekker. (2022). *Polarisatie in soorten en maten*. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Utrecht: Het Wereldvenster. P. 16-17.
- 107 Will Tiemeijer. (2022). Polarisatie als coping strategie. In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Utrecht: Het Wereldvenster. p. 166-167.
- 108 Onder meer inkomensnivellering, Europese integratie, multiculturele samenleving, asielzoekers, euthanasie, abortus, genderrollen, kernenergie, aanpak van criminaliteit en inspraak, alsook politieke links-rechtsposities, politiek zelfvertrouwen en institutioneel vertrouwen (Muis et al. 2022, Dekker 2022).
- 109 Oratie Rens Vliegthart, 2023; Muis et al. 2022, Dekker 2022;Harteveld & Rekker 2021. Polarisatie in Nederland. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (red.), Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021 (112-124). Stichting KiezersOnderzoek Nederland (www.dpes.nl).
- 110 Dit wordt 'ideologische polarisatie' genoemd.
- 111 Bovens, M, Dekker, P & Tiemeijer, W (red.). 2014. *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. SCP/WRR.
- 112 Emily Miltenburg, Bram Geurkink, Simon Tunderman, Daan Beekers en Josje den Ridder. (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 > 2022*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 68.
- 113 Oratie Rens Vliegthart, 2023
- 114 Paul Schnabel. (2022). *Polarisatie in paradoxen*. In: In: P. Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Utrecht: Het Wereldvenster. p. 205.
- 115 E. Harteveld. Gevoelige snaren: affectieve polarisatie in Nederland. In: P. Dekker (red.). (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster en Harteveld, E. & Rekker, R. (2021). Polarisatie in Nederland. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (red.), Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021 (112-124). Stichting KiezersOnderzoek Nederland (www.dpes.nl).
- 116 VNO-NCW. (2023, 19 januari). *Ondernemers merken toegenomen polarisatie in de praktijk*. VNO-NCW. nl. <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/ondernemers-merken-toegenomen-polarisatie-in-de-praktijk>

- 117 Onder meer naar voren gebracht tijdens de expertmeeting over jongeren die de commissie heeft georganiseerd.
- 118 Wonderen, R. V. (2019). *Handreiking van polarisatie naar verbinding in buurten*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- 119 Iris Koppe en Kaya Bouma. (24 november 2017). Bestaat de kloof tussen de Randstad en het platteland wel? *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bestaat-de-kloof-tussen-de-randstad-en-het-platteland-wel-b93533bb/>
- Voogd, J. de & Cuperus, C. (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 120 Job van der Plicht. (22 oktober 2022). Remkes begreep woede boeren in zomer. Nu.nl. <https://www.nu.nl/stikstof/6228022/remkes-begreep-woede-boeren-in-zomer-schrok-van-de-wanhoop-in-hun-ogen.html>
- 121 Bv. in S. Beugelsdijk. (2021). *De verdeelde Nederlanden*. Amsterdam: Balans, in H. Boutellier. (2021). *Het nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*. Amsterdam: Van Genneep en in B. Heijne. (2020). *Mens/onmens*. Amsterdam: Prometheus.
- 122 S. Beugelsdijk. (2021). *De verdeelde Nederlanden*. Amsterdam: Balans, p.9.
- 123 Cooley, E. The disturbing thing I learned studying white privilege and liberals. I found a blind spot in my empathy, and our study confirmed it. Vice. 7 mei 2019. <https://www.vice.com/en/article/neaqxq/the-disturbing-thing-i-learned-studying-white-privilege-and-liberals>
- Cooley, E., Brown-Iannuzzi, J., Lei, R. & Cipolli III, W. (2019). Complex intersections of race and class: Among social liberals, learning about White privilege reduces sympathy, increases blame, and decreases external attributions for White people struggling with poverty. *Journal of Experimental Psychology: General*, 148(12), 2218–2228. <https://doi.org/10.1037/xge0000605>
- 124 Kees van den Bos. (2023). Elkaar eerlijk behandelen. pp. 20, 128.
- 125 Raad Openbaar Bestuur. (2023). *Gezag herwinnen*, p. 53
- 126 van Merriënboer, J. van Baalen, C. (red.). (2013) *Polarisatie en hoogconjunctuur: Het kabinet-De Jong 1967-1971*. Amsterdam: Boom Uitgevers
- 127 Dekker, P. (Ed.). (2022). *Politieke polarisatie in Nederland. Het Wereldvenster*. p. 212.
- 128 Idem, p. 215
- 129 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2003). *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag.
- 130 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2009). *Polarisatie: Bedreigend en verrijkend*. Amsterdam: Uitgeverij SWP. p. 14
- 131 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*
- 132 Walter, A en van Praag, P. (2022). *politieke partijen en polarisatie* pa 113
- 133 Bekkers, F., de Jong, E., Jasper, L., & Maclaughlin, E. (2023). *Maatschappelijke Ontgoocheling van de Middenklasse*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- 134 Frons van de Vijver, Perspectief vanuit de crossculturele psychologie: polarisatie is universeel, pa 38
- de Dreu, C. K. Het nut van polarisatie in politiek en samenleving. *Polarisatie*, 122, pa 126
- 136 Guldemon, P., Salleras, A. C., & van der Velden, M. (2022). Fueling toxicity? Studying deceitful opinion leaders and behavioral changes of their followers. *Politics and Governance*, 10(4), 336-348.
- 137 Walter, A en van Praag, P. (2022). *politieke partijen en polarisatie*, pa 117
- 138 Prior, M. (2007). *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political involvement and polarizes elections*. Cambridge University Press.
- 139 Commissariaat voor de Media. (2023). *Digital News Report Nederland 2023*. In cvdm.nl. CVDM.
- 140 <https://www.windesheim.nl/onderzoek/lectoraten/constructive-journalism>
- 141 Bruning, T. (2018). *Lokale journalistiek is de zuurstof die een florerende gemeenschap nodig heeft*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/lokale-journalistiek-is-de-zuurstof-die-een-florerende-gemeenschap-nodig-heeft-bacc50c6/>
- 142 Kruijemeier et al., 2013; Peeters et al., 2023
- 143 Vliegthart et al., 2023
- 144 Tong, X., Otto, L., Vliegthart, R., Lecheler, S., De Vreese, C.H., & Kruijemeier (2023). On or off topic? Understanding the effects of issue-related political targeted ads. *Information, Communication & Society*.
- 145 Margriet Oostveen. (28 juli 2023). Voeden algoritmen in sociale media polarisatie in de Samenleving? 'Ze zijn krachtig. Maar mensen ook'. *Volkskrant*.
- 146 Möller, J. (2021). *Filter bubbles and digital echo chambers*. In: Tumber, H. & Waisbord, S. (eds). *The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism*. Londen: Routledge, pp. 92-100.
- 147 Hamelers, M., T. van der Meer, and R. Vliegthart. 2021. "Civilized Truths, Hateful Lies? Incivility and Hate Speech in False Information—evidence from Fact-checked Statements in the US." *Information, Communication & Society*: 1-18.
- 148 Martijntje Smits en Peter van der Vlis. (4 september 2023). De EU bestrijdt nepnieuws, maar gaan de nieuwe regels niet te ver? *Het Parool*.
- 149 Jet Schouten. (25 april 2023). 'Desinformatie' over vaccins bestrijden. Wat deden ambtenaren achter de schermen?. *NRC*.
- 150 Press corner. (z.d.). European Commission – European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348
- 151 Terrorisme is in de definitie van de AIVD het "uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden".
- 152 Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. (2022). *Jaarverslag 2021. Nationale dreigingen | Jaarverslagen | AIVD*
- Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (november 2022). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57*. [tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf](https://overheid.nl/bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf) (overheid.nl)

- 153 Bartlett, J. and Miller, C. (2012) 'The edge of violence: towards telling the difference between violent and non-violent radicalization', *Terrorism & Political Violence*, 24 (1), 1-21; Schuurman B.W. & Carthy S.L. (2023), Understanding (non)involvement in terrorist violence: what sets extremists who use terrorist violence apart from those who do not?, *Criminology & Public Policy* : 1-33.
- 154 Amnesty International. (2023). Demonstratierecht onder druk: regels en praktijk moeten beter
- 155 van Benthem, D., Bosma, F., Dequeker, S., ten Klooster, D., & Polm, S. (2023). Demonstratierecht in de knel. platform-investico.nl. <https://www.platform-investico.nl/artikel/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel/> Zie ook: Mandula van den Berg, 'Wordt klimaatactivisme in Europa gecriminaliseerd'? NRC, 01-08-2023
- 156 Tiemeijer, W., & Keizer, A.-G. (2023). Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. In wrr.nl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- 157 Amnesty International (2023) Demonstratierecht onder druk: regels en praktijk moeten beter
- 158 NPB (2018) Noodkreet Recherche. Baarn: NPB
- 159 Noordanus, P. G. A. (2020). Een pact voor de rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar.(Aanjaagteam ondermijning).
- 160 Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur.
- 161 Van Gestel, B., en M.A. Verhoeven (2017) 'Liquidaties nieuwe stijl: verruwing en professionalisering bij liquidaties in Nederland', *Justitiële verkenningen*, 43, 9-28; Van Ham, T. en A. van Wijk (2018) *Bescherming van personen: ontwikkelingen in de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit*. Arnhem: Bureau Beke
- 162 Schuurman, B., J. van Buuren en E. Bakker (2021) *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*. ISGA: Den Haag
- 163 Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). Minder traditionele criminaliteit, meer online criminaliteit. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/minder-traditionele-criminaliteit-meer-online-criminaliteit>
- 164 AIVD. (2023). Anti-institutioneel extremisme in Nederland: een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde? Publicatie | AIVD. <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde>
- 165 Jord van Beek, Jaap Bouwmeester, Milan Driessen, Pascale Kwakman, Elise van der Mark, Charlotte van Miltenburg en Roos Thijssen. (Mei 2023). *Quickscan lokale misleidende informatie*. I&O Research, in opdracht van het ministerie van BZK.
- 166 Van Buuren, J. (2023) 'Een guillotine op het Binnenhof. De AIVD en de "kwaadaardige elite"', *Groene Amsterdammer*, 15-06-2023, pg. 16-18
- 167 Bovenkerk, Frank & al. (2005). *Bedreigingen in Nederland*
- 168 Borgesius, E. (2010) *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland: fenomeenanalyse en een beleidsverkenning*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
- 169 Binnenlands Bestuur. (2022). Bedreigingen gemeenteraadsleden verdrievoudigd. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/steeds-meer-raadsleden-worden-bedreigd>
- 170 Politie. (2022). Steeds meer meldingen van bedreiging politici. politie.nl. <https://www.politie.nl/nieuws/2022/september/30/00-steeds-meer-meldingen-van-bedreiging-politici.html>
- 171 Saris, K., & van de Ven, C. (2021). Misogynie als politiek wapen. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/misogynie-als-politiek-wapen>
- 172 Sarah Bruijn en Jaap Bouwmeester. (2022). *Vrouwelijke journalisten en veiligheid: onderzoeksrapport*. I&O Research in opdracht van PersVeilig.
- 173 Kruikemeier, S. & Vliegthart, R. (2023). (Social) media: binding or blinding? On digitalisation and polarisation in a life science context. Oratie uitgesproken op 15 juni 2023, Wageningen Universiteit.
- 174 Commissie Sociaal Minimum (2023b). p. 123.

Colofon

Koester de democratie!

Eindadvies Adviescommissie Versterken Weerbaarheid
Democratische Rechtsorde

ISBN 9789080772809

Overname van teksten uit deze rapportage is toegestaan, indien
daarbij de bron vermeld wordt.

Tekst:

- Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde: Ahmed Marcouch (voorzitter), Marianne van den Anker, Jelle van Buuren, Paul Dekker, Sana el Fizazi, Frans Geraedts, Evelien Tonkens, Rens Vliegenthart, Josse de Voogd en Natascha van Weezel.
- Secretariaat / Lysias Advies B.V.: Marcel Benard (secretaris), Rosaline Kalf, Yoram Poot en Susanne Berkers

Reacties naar info@lysiasadvies.nl

Ontwerp en vormgeving: VormVijf, Den Haag

Illustraties

- Illustraties: VormVijf en Stang Gubbels
- Figuur 1 en figuur 2: Varieties of democracy, Democracy report 2023
- Foto Wijkpost Riederlaan: Sana el Fizazi
- Stills uit film 'Koester de democratie':