

# Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland

Marlies Honingh en Carolien van Ham

In samenwerking met Carmen van Alebeek, Joep van Lit, Steven Bruintjes, Sanne Kruikemeier, Jorieke Manenschijn, Tom van der Meer, Maurits Meijers, Bastiaan Rijpkema en Rens Vliegthart



*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de wetenschappers. De inhoud vormt geen weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

1. **Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland**  
Marlies Honingh en Carolien van Ham

2. **Startnotitie expertmeeting democratische erosie**  
Joep van Lit, Carolien van Ham en Marlies Honingh

3. **Democratische erosie: Gedrag als Graadmeter**  
Carmen van Alebeek en Tom van der Meer

4. **Normbesef en Normstelling**  
Joep van Lit, Maurits Meijers en Carolien van Ham

5. **De Maatschappelijke Democratie**  
Marlies Honingh

6. **Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie**  
Rens Vliegthart en Sanne Kruikemeier

7. **Topografie van de weerbare rechtsstaat**  
Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema en Steven Brintjes

## **Inhoud**

<b>Deel 1 - Kernbevindingen</b> .....	6
Hoofdstuk 1 - Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland	7
1.1. Introductie .....	8
1.2. Verschillende visies op democratie .....	13
1.3. Representatieve en maatschappelijke democratie .....	14
1.4. Dimensies van democratische erosie.....	16
1.5. Uitdagingen in Nederland en oplossingsrichtingen .....	20
1.6. Aanbevelingen voor nader onderzoek .....	27
1.7. Conclusie.....	32
Literatuurlijst.....	32
Hoofdstuk 2 - Startnotitie expertmeeting democratische erosie .....	34
2.1. Achtergrond .....	35
2.2. Wat is democratische erosie en wat zijn wereldwijde trends? .....	36
2.3. Faciliterende condities voor autocratisering.....	42
2.4. Acties die de democratie ondermijnen.....	45
2.5. Onderzoek naar democratische verdediging? .....	47
2.6. Duurzame democratie in Nederland: kernvragen.....	52
Literatuurlijst.....	54
<b>Deel 2 - Hoofdstukken</b> .....	57
Hoofdstuk 3 - Democratische Erosie: Gedrag als graadmeter .....	58
3.1. Inleiding .....	59
3.2. Democratische subversie .....	59
3.3. Verkiezingen.....	64
3.4. Maatschappelijke en politieke dynamieken: polarisatie, activisme, en radicalisering.....	76
3.5. Implicaties voor Nederland en onderzoeklijnen.....	87
Hoofdstuk 4 - Democratische normen: normbesef en normstelling.....	90
4.1. Introductie .....	91
4.1.1. Welke normen?.....	92
4.2. Wat is de stand van zaken? .....	94
Burgers .....	94
Politici en politieke partijen .....	98
Ambtenaren .....	102
4.3. Hoe veranderen normen?.....	104
4.4. Reflectie op kernvragen vanuit de wetenschappelijke kennis.....	108

Kwetsbaarheden en risico's.....	108
Verdedigingsmechanismen en respons: Aanbevelingen in de Nederlandse context.....	110
4.5. Openstaande vragen voor toekomstig onderzoek .....	112
Literatuurlijst.....	114
Hoofdstuk 5 - Maatschappelijke democratie .....	118
5.1 De democratie is nooit af.....	119
5.2. Waar is de maatschappelijke democratie te vinden? .....	120
5.3. Burgerschap in relatie tot zelfbestuur en de staat .....	122
5.4. Burgerschapstradities in Nederland.....	125
5.4.1 Van burgerschap naar participeren.....	126
5.5. Burgers, zelfsturing en dienstverlening.....	129
5.6. Hedendaagse inspraak.....	132
5.6.1 Participatie als norm .....	132
5.6.2 Zicht op de actuele praktijk en dilemma's .....	133
5.6.3 Zeggenschap en medezeggenschap.....	134
5.6.4 Coproductie .....	137
5.7. Burgerschap en onderwijs .....	140
5.8. Conclusie.....	143
5.9 Handelingperspectieven en nader onderzoek.....	144
Literatuurlijst.....	146
Bijlage .....	151
Hoofdstuk 6 - Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie: internationale dimensie .....	155
6.1. Inleiding .....	156
6.2. Online strategieën van ondermijning.....	156
6.3. Classificatie van internationale ondermijningsstrategieën .....	157
6.4. Nederland en internationale ondermijning .....	158
6.5. Voorbeelden van online ondermijning .....	160
6.6. Publieke percepties en kwetsbaarheden .....	161
6.7. Andere strategieën van ondermijning .....	163
6.8. Conclusie.....	164
Literatuurlijst.....	165
Hoofdstuk 7 - Topografie van de weerbare rechtsstaat.....	168
7.1. Inleiding.....	169
7.1.1. Een topografie van de weerbare rechtsstaat .....	169
7.1.2. Onderzoeksvragen .....	170

7.1.3. Definities en eerste afbakeningen.....	171
7.1.4. Methode en beperkingen .....	172
7.2. Bestaande en aanvullende constitutionele waarborgen .....	178
7.2.1. Huidige constitutionele waarborgen in de Nederlandse democratische rechtsstaat .....	178
Indelingen en categorieën .....	178
Constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselt en de Staatscommissie parlementair stelsel.....	182
Uitbreiding constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem .....	186
7.2.2. Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen.....	192
Algemene opmerkingen.....	192
Samenstellingswaarborgen .....	197
Systematische waarborgen .....	199
Hiërarchische waarborgen .....	201
7.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen .....	205
7.3.1. Inleiding .....	205
7.3.2. De effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	205
Samenstellingswaarborgen .....	205
Systematische waarborgen .....	210
Hiërarchische waarborgen .....	216
7.4. Conclusie .....	231
7.4.1. Inleiding .....	231
7.4.2. Algemene resultaten en gevonden waarborgen.....	231
7.4.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	235
7.4.4. Enkele opmerkingen bij de constitutionele verdedigingslinie in Nederland en mogelijk vervolgonderzoek .....	238
Dankwoord .....	244
Bijlage A – Opzet en bespreking gestructureerde literatuurstudie .....	245
Bijlage B – Gevonden kwantitatieve studies naar de effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	248
Literatuurlijst.....	253

# **Deel 1**

## **Kernbevindingen**

# **Hoofdstuk 1 - Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland**

*Marlies Honingh en Carolien van Ham*

## 1.1. Introductie

### **Context**

Wereldwijd komt democratische erosie in het laatste decennium steeds vaker voor (Bermeo 2016, Luhrman en Lindberg 2019). Opmerkelijk is dat democratische erosie zich niet beperkt tot jongere of electorale democratieën. Ook in oudere en liberale democratieën zijn tekenen van democratische erosie zichtbaar. Het feit dat democratische erosie ook in gevestigde liberale democratieën kan voorkomen (denk aan de Verenigde Staten, Polen en Hongarije, ooit de voorbeelden van succesvolle democratisering in Europa), brengt zorgen over mogelijke democratische erosie dichterbij huis (V-Dem 2023). Dat roept de vraag op of er sporen van democratische erosie in Nederland zijn. En zo ja, wat er gedaan kan worden? Welke (re)acties en handelingen zijn kansrijk om de democratie duurzamer en veerkrachtiger te maken?

### **Opdracht en proces**

De Directie Democratie & Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht ons in het voorjaar van 2023 een expertmeeting voor te bereiden over democratische erosie om zicht te krijgen op hetgeen in de wetenschappelijke literatuur bekend is over democratische erosie. Op basis van onze startnotitie (zie hfdst. 2), bespraken we wat er momenteel bekend is over: wereldwijde trends, faciliterende condities, het gedrag van betrokken actoren en succesvolle acties en reacties om democratische erosie te keren of de democratie op voorhand te verdedigen.

Kern van de expertmeeting was om te komen tot een doordenking van de betekenis van voorhanden zijnde wetenschappelijke inzichten voor Nederland. Welke inzichten zijn bruikbaar dan wel herkenbaar voor Nederland als casus, en welke mogelijke handelingsperspectieven zijn in Nederland van toepassing om democratische erosie te voorkomen, dan wel tegen te gaan. De uitwisseling van kennis tijdens de expertmeeting maakte de noodzaak duidelijk om meer verdiepend in te gaan op enkele voor Nederland relevante onderwerpen. Vervolgens zijn experts benaderd om over deze thema's verdiepende hoofdstukken te schrijven. Het gaat om:

- Gedrag als graadmeter;
- Democratisch normbesef en normstelling;
- Maatschappelijke democratie;
- Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie: de internationale dimensie;
- Constitutionele robuustheid.



In elk van deze hoofdstukken staat beantwoording van de volgende vragen centraal:

1. Zijn er voor dit thema kwetsbaarheden en risico's m.b.t. democratische erosie te identificeren en zo ja, welke? Hoe zijn deze risico's te duiden in de *Nederlandse* context?
2. Welke richtingen zijn er te identificeren voor verdedigingsmechanismen en respons t.a.v. deze risico's op democratische erosie?
3. Welke stappen zijn er nodig om deze verdedigingsmechanismen en respons te versterken?
4. En, wie is daarvoor aan zet (de rijksoverheid (BZK of andere departementen), andere overheden, partijen buiten de overheid etc.)?

Op 1 december 2023 zijn de conceptversies van de hoofdstukken besproken met de auteurs en medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doel van de bijeenkomst was om de kernbevindingen te bespreken en door te spreken over handelingsperspectieven. De hoofdstukken zijn vervolgens aangescherpt en afgerond. De vijf hoofdstukken zijn te vinden in deel 2 van dit rapport.

In deze 'rode-lijnen-notitie' vatten wij de belangrijkste bevindingen samen, brengen de aanbevelingen uit de verschillende deelprojecten bij elkaar (in paragraaf 5, *Uitdagingen en handelingsperspectieven in Nederland*), en schetsen wij ook de lacunes in de wetenschappelijke kennis (in paragraaf 6, *Aanbevelingen voor nader onderzoek*).

### ***Samenvattingen van de hoofdstukken***

Hier vatten we kort de bevindingen van de vijf hoofdstukken samen.

#### *Hoofdstuk Gedrag als Graadmeter*

Carmen van Alebeek en Tom van der Meer

De kwaliteit van het functioneren van het democratisch bestel en het politiek systeem wordt in belangrijke mate bepaald door het gedrag en handelen van politici, ambtenaren en burgers binnen instituties. In dit hoofdstuk ligt het accent op politici en burgers. Nadere afbakening is de focus op: (1) Subversie van liberale en democratische instituties, (2) Verkiezingen en stemgedrag, en (3) Maatschappelijke dynamiek (polarisatie, activisme, en radicalisering). De auteurs merken op dat democratische erosie over het algemeen sluipenderwijs plaatsvindt. Met name politici spelen een centrale rol in processen van democratische erosie. Dat risico ontstaat wanneer democratische normen onder politici afbrokkelen, doordat zij hun persoonlijke of politieke belangen plaatsen boven de bescherming van die democratische normen. Maar het risico is ook groter tijdens crises. In beide gevallen uit de erosie zich primair in de rechtsstaat, bijvoorbeeld doordat een

zittende regering tegenmacht inperkt, of door het politiseren van onafhankelijke organisaties en organen (als publieke media of de rechtspraak), of door het inperken van hun financiering. Ze laten zien dat een snelle beknotting van de democratische rechtsstaat zoals deze heeft plaatsgevonden in landen als Hongarije en Polen bij ons minder voor de hand ligt vanwege het Nederlandse kiesstelsel dat coalitieregeringen afdwingt. Dat stelsel matigt ook de negatieve invloed die regeringsdeelname door radicale of populistische partijen kan hebben op de democratie. Mede daarom is het van groot belang om het evenredige kiesstelsel te koesteren. Hoewel politici een centrale rol spelen, is het zaak erosie niet als eenrichtingsverkeer te beschouwen. Er is een wisselwerking met burgers. Ideologische en affectieve spanningen tussen politici vergroten de verdeeldheid en tegenstellingen onder burgers. Daarnaast kan polarisering tussen politici ook leiden tot verslechtering van procedurele rechtvaardigheid van de overheid, waarbij benadeelde burgers onthecht kunnen raken. Uiteindelijk leidt verregaande radicalisering en extremisme onder een klein deel van de bevolking tot intimidatie en geweld tegen politici, wat een directe beknotting is van de democratie. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor de beleidspraktijk en nader onderzoek.

### *Hoofdstuk Normbesef en Normstelling*

Joep van Lit, Maurits Meijers en Carolien van Ham

In dit hoofdstuk worden democratische normen gedefinieerd, en onderzocht onder drie groepen actoren: burgers, politici en politieke partijen, en ambtenaren. Democratische normen zijn essentieel voor het voorkomen van democratische erosie, omdat zij in belangrijke mate gedrag beïnvloeden en daarmee de kwaliteit en het functioneren van instituties. Dit hoofdstuk onderzoekt de stand van zaken t.a.v. democratische normen onder burgers, politieke partijen en ambtenaren, en gaat in op het onderzoek naar oorzaken van normveranderingen. De auteurs vinden dat democratische normen nog steeds goed verankerd zijn onder Nederlandse burgers. Er is hoge steun voor verschillende dimensies van democratie. Tegelijkertijd is ook ruime steun voor ondemocratische regeringsvormen zoals een sterke leider die geen rekening hoeft te houden met het parlement, of experts. Als het gaat om politieke partijen blijkt dat een deel van de Nederlandse politieke partijen anti-pluralistische standpunten inneemt, en een groot deel van de Nederlandse partijen met enige regelmaat in hun verkiezingsprogramma's voorstellen doet die in strijd zijn met de rechtsstaat. Over democratische normen onder ambtenaren is (vooralsnog) zeer weinig bekend. De grootste risico's voor democratische normen zijn te vinden bij politici en politieke partijen. Politieke elites kunnen democratische normen ondermijnen door actief normen in twijfel te trekken of zich er zelf niet aan te houden, en wanneer hun volgers dit overnemen dan ontstaat er een politieke strijd om het systeem zelf, i.p.v. inhoudelijke beleidskeuzes. Daarnaast kunnen politici ook het wantrouwen in instituties aanwakkeren door misinformatie te verspreiden of te suggereren dat instituties partijdig zijn, en daarmee democratische normen onder hun aanhangers verzwakken. Deze politisering van

opvattingen over democratie, i.e. de mate waarin steun voor democratische normen samenhangt met partijkeuze, is ook onder Nederlandse burgers in toenemende mate waar te nemen. Als het gaat om ambtenaren dan kunnen zij als *'first responders'* bij democratische normvervaging zeker een rol spelen bij het tegengaan van democratische erosie, maar komen daarbij lastige dilemma's tegen. Meer onderzoek naar de meest effectieve strategieën om democratische normen te versterken, dan wel te herstellen, is daarom nodig.

### *Hoofdstuk Maatschappelijke democratie*

Marlies Honingh

Omdat de electorale democratie niet zonder de maatschappelijke democratie kan, ligt in dit hoofdstuk de nadruk op de maatschappelijke democratie. De essentie van de maatschappelijke democratie is betrokkenheid van de heterogene samenleving bij en in de vormgeving van de democratische rechtsstaat als een geleefde relationele praktijk die onderhouden moet worden. Meer concreet gaat het dan om de kwaliteit van de verbinding tussen burgers en het openbaar bestuur via een bonte verzameling van (semi)-publieke organisaties en organisaties die wettelijke taken uitvoeren. Duidelijk wordt in dit hoofdstuk dat er sprake is van een systematische verkleining van de democratische ruimte voor burgers als gevolg van decentralisaties, privatisering, technocratisering en daarmee gepaard gaande depolitisering van keuzen in de uitvoering van tal van semi-publieke taken en diensten. Ook laat dit hoofdstuk zien dat er zich ten aanzien van het concept burgerschap een stille ideologie gemanifesteerd heeft. In het denken over burgerschap gaat het minder om de politiek-bestuurlijke positie van de burger maar vooral over burgerzin. Deze verschuiving van politiek burgerschap naar sociaal burgerschap roept heel relevante vragen op. Wat verstaan we vandaag de dag onder democratisch burgerschap in de samenleving? Waar leren en (be)oefenen we democratisch burgerschap? Wanneer we ons realiseren dat democratisch burgerschap een leven lang duurt, moet ook geconcludeerd worden dat aandacht voor burgerschapsvorming zeker niet alleen een taak van en voor het onderwijs is.

### *Hoofdstuk grensoverschrijdende ondermijning van de democratie*

Rens Vliegthart en Sanne Kruikemeier

In dit hoofdstuk wordt de invloed van internationale actoren op democratische erosie in Nederland onderzocht, waarbij met name ondermijning gericht op de media, het publieke debat en verkiezingscampagnes, en ondermijning gericht op politici worden onderzocht. Dit hoofdstuk brengt verschillende strategieën van ondermijning in kaart, variërend van online beïnvloeding en desinformatie via sociale media, tot pogingen het publieke debat te beïnvloeden, tot het intimideren van journalisten en onderhouden van banden met radicaal-rechtse partijen en organisaties. Deze strategieën worden ingezet door

autoritaire staten om ondermijnende krachten in andere landen te versterken en om democratische normen en bestuur te ondermijnen, waarbij desinformatie specifiek wordt ingezet om het stemgedrag van burgers te beïnvloeden, maatschappelijke polarisatie te vergroten en burgers te motiveren meer ontwrichtende acties te ondernemen. Hoewel er ook in Nederland sprake is van het verspreiden van desinformatie door buitenlandse mogendheden, lijkt onderzoek naar de effecten van desinformatie op normen en gedrag van burgers vooralsnog aan te tonen dat die effecten beperkt zijn. Desalniettemin kan desinformatie er wel toe leiden dat specifieke groepen burgers die hier ontvankelijk voor zijn in versterkende spiralen van extremisme en radicalisme terecht komen, met gevolgen voor hun politiek gedrag, en in dit geval kan -ook als het niet om veel burgers gaat- de maatschappelijke of politieke impact potentieel groot zijn. Meer onderzoek naar de mate waarin democratische ondermijning door buitenlandse mogendheden in Nederland plaatsvindt en de effecten ervan, is daarom nodig. In zoverre dat dit onderzoek door veiligheidsdiensten al wordt gedaan, maar niet publiek is, is het delen van kernbevindingen met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de democratie en het media bestel ook van belang.

#### *Hoofdstuk Topografie van de weerbare rechtstaat (constitutionele waarborgen)*

Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema, Steven Bruintjes

De auteurs brengen, op basis van een gestructureerde literatuurstudie, zowel de bestaande constitutionele waarborgen in Nederland als mogelijke additionele waarborgen in kaart en maken het gedane onderzoek naar de *effectiviteit* van deze waarborgen inzichtelijk. Onderzoek naar constitutionele waarborgen laat zien dat deze waarborgen erosie niet per se onmogelijk maken, maar dat ze wel als 'snelheidsdrempel' kunnen functioneren: ze beperken en vertragen de mogelijkheden voor politieke actoren om de democratische rechtsstaat te ondermijnen. In de identificatie van constitutionele waarborgen onderscheiden de auteurs drie categorieën: (1) samenstellingswaarborgen (welke spelers mogen meedoen?), (2) systematische waarborgen (wat zijn de verhoudingen tussen de spelers?) en (3) hiërarchische waarborgen (wat zijn de hogere regels waar de spelers aan gebonden zijn, en wie handhaaft deze regels?). Voor de drie onderscheiden typen identificeren zij 14 constitutionele waarborgen in de Nederlandse Grondwet, waarvan er vijf nog niet als zodanig onderkend waren in eerdere inventarisaties. Daarnaast laat dit hoofdstuk nog 12 mogelijke aanvullende waarborgen zien die voor Nederland relevant zouden kunnen zijn. Hoewel een behoorlijk aantal waarborgen slechts beperkt empirisch onderzocht is in relatie tot democratische erosie (in brede zin), legt deze eerste verkenning van het gedane onderzoek al een aantal rode lijnen bloot. De auteurs wijzen onder meer op de potentie van systematische waarborgen voor de bescherming tegen democratische erosie. Om democratische erosie te voorkomen lijkt het verstandig om in te zetten op een sterk parlement, vooral in verhouding tot de uitvoerende macht. Het onderstreept, nu specifiek vanuit het perspectief van democratie- en rechtsstaatbescherming, eerdere aanbevelingen van de

Staatscommissie parlementair stelsel. Een andere rode lijn is het belang van 'mediërende factoren' voor de effectiviteit van hiërarchische waarborgen. Aandacht verdienen in dat kader het 'groepskarakter' van grondrechten, het ontwerp van het systeem van constitutionele toetsing en de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

## 1.2. Verschillende visies op democratie

Democratie is een 'essentially contested' concept binnen de politicologie en filosofie. Er bestaan tal van definities; variërend van electorale en liberale democratie tot participatieve en deliberatieve democratie, en andere vormen zoals directe democratie en sociale democratie (Coppedge et al. 2011). Bovendien veranderen visies op democratie ook door de tijd. Zo neemt de aandacht voor participatieve, deliberatieve en directe democratie als aanvullingen op de representatieve democratie bijvoorbeeld de laatste jaren toe (Hendriks et al. 2024). Daarnaast is er internationaal ook veel discussie over wat nu 'echt' democratisch is, en zijn autocratische regimes zeer adept in hun pogingen de betekenis van democratie te herdefiniëren, als bv. 'managed democracy' (Rusland), 'democracy with socialist characteristics' (China), en 'illiberal democracy' (Hongarije), om een paar voorbeelden te noemen.

Toch is er een tweetal elementen dat in vrijwel alle definities van democratie terugkeert: *'rule by the people'* en *'rule of law'*, oftewel volksbesluitvorming en de rechtsstaat.

Volksbesluitvorming verwijst naar de letterlijke betekenis van democratie - bestuur door het volk - en is gebaseerd op het principe van politieke gelijkheid, dat wil zeggen gelijke toegang van alle burgers tot openbare besluitvorming. Deze dimensie van democratie omvat dus: gekozen bestuurders; regelmatige, vrije en eerlijke verkiezingen en actief en passief kiesrecht voor iedereen; pluralisme: keuze uit ideologisch verschillende partijen; en de afwezigheid van 'gereserveerde' machtsdomeinen en staatssoevereiniteit (Dahl 1971, 1989; Schmitter en Karl 1991).

De rechtsstaat daarentegen verwijst naar het liberale aspect van de liberale democratie, dat gebaseerd is op het principe dat alle burgers - ook de machthebbers - onderworpen zijn aan en gelijk zijn voor de wet, waardoor de "eerlijke toepassing van de wet" (O'Donnell 2004: 33) wordt gegarandeerd, evenals "de onpartijdigheid van instellingen die overheidsgezag uitoefenen" (Rothstein en Teorell 2008: 165). Deze dimensie van democratie omvat daarmee de vrijheid van meningsuiting, alternatieve informatie en de autonomie van verenigingen, bescherming van minderheidsrechten, beperkingen aan de (uitvoerende) macht, en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht (Coppedge et al. 2011).

Het is belangrijk te benadrukken dat, de aanwezigheid van beide dimensies essentieel is voor de democratie. Vrije en eerlijke verkiezingen en pluralisme kunnen alleen

gegarandeerd blijven als vrijheid van meningsuiting en vereniging en beperkingen aan de uitvoerende macht in stand blijven. Suggesties dat volksbesluitvorming ook zonder rechtsstaat zou kunnen, zoals bij *'illiberal democracy'* zijn daarmee intern tegenstrijdig en praktisch onmogelijk.

Dat neemt natuurlijk niet weg dat er wel spanningen kunnen bestaan tussen de verschillende dimensies van de democratie, bijvoorbeeld als het gaat om de balans tussen meerderheidsbesluitvorming en de bescherming van minderheden, of de balans tussen meerderheidsbesluitvorming en publieke veiligheid. De keuze voor de relatieve balans tussen verschillende dimensies van de democratie is in de praktijk uiteindelijk aan de betrokken burgers en politieke actoren. Gevolg hiervan is dat democratie altijd in beweging is (een *'moving target'*, Markoff 2011), open zal zijn voor verandering en uiteindelijk het product is van gezamenlijke keuzes. Deze dynamische blik vraagt direct om een nuancerende opmerking. Want hoewel het om een balans gaat en er vanuit normatieve standpunten verschillende accenten gelegd kunnen worden, is het niet zo dat *'anything goes'*. Er zijn kernelementen te onderscheiden in politieke systemen die een systeem democratisch maken, en wanneer deze verzwakken of zelfs ontbreken, is er sprake van democratische erosie (zie ook paragraaf 4).

### **1.3. Representatieve en maatschappelijke democratie**

In het denken over de democratische rechtsstaat kan nader onderscheid worden gemaakt tussen de representatieve en de maatschappelijke democratie. Dit is belangrijk in de context van democratische erosie omdat burgers, ambtenaren, politici en organisaties in beide vormen van de democratie met elkaar interacteren en zo samen de democratie vormgeven.

Intuïtief is helder dat burgers niet alleen een rol hebben als kiezer in de representatieve democratie maar ook in de maatschappelijke democratie. Zij onderhouden immers op dagelijkse basis in hun eigen leefomgeving tal van relaties met (semi) publieke dienstverleners, maatschappelijke organisaties en partijen die wettelijke taken uitvoeren. Maatschappelijke democratie wordt vaak begrepen in contrast met de representatieve democratie. Binnen de representatieve democratie leunen we op de electorale pijler. Daar handelen politieke partijen, het parlement en de regering op basis van een kiezersmandaat.

In de niet-electorale pijler bevinden zich de niet-gekozen overheidsinstellingen, zoals de rechterlijke macht, de centrale banken en tal van andere autoriteiten en actoren met wettelijke taken die besluiten nemen die veel mensen raken (Koole, 2021). Braun (2022) stelt dat het steeds om organisaties gaat die een schakel vormen tussen burgers en het

openbaar bestuur. Via deze organisaties<sup>1</sup> geven burgers uiting aan verschillende rollen en nemen zij in meer of mindere mate actief deel aan het maatschappelijk leven. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt naar verschillende *burgerrollen*. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers als coproducent, participant, consument, medebestuurder, lid van de medezeggenschapsraad, lid van een belangenvereniging, een te beschermen burger, een te socialiseren burger, een burger als mantelzorger of een gebruiker van een dienst. De variatie aan organisaties waar burgers mee in relatie staan is groot. Sommige organisaties hebben een duidelijk politiek karakter en anderen een afgeleid politiek karakter als gevolg van ontvlechting, privatisering of decentralisatie.

Kenmerkend is wel dat beslissingen die genomen worden door organisaties in de maatschappelijke democratie de levens van burgers raken en uiting geven aan hoe we samenleven, voor elkaar zorgen, kinderen socialiseren, middelen verdelen, mensen in- of juist uitsluiten. Zo beschouwd zijn tal van vraagstukken die spelen in de maatschappelijke democratie waardenvraagstukken met een politiek karakter. Met het onderkennen van dit gegeven, wordt duidelijk dat vraagstukken binnen deze organisaties doorgaans geen technische uitvoeringsvraagstukken zijn. Ook hier gaat het om het maken van keuzes die vragen om aandacht voor macht en tegenmacht en dus ook de vormgeving van de relatie met burgers.

### ***Actoren in de representatieve en in de maatschappelijke democratie***

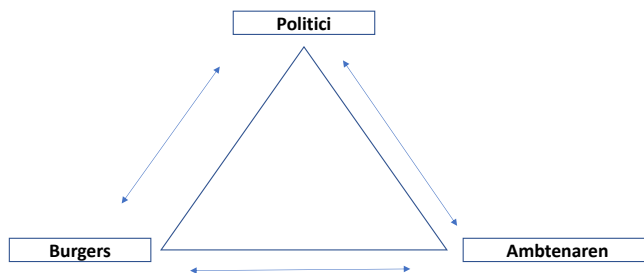
De representatieve (electorale) en maatschappelijke democratie zijn complementair aan elkaar. Dat brengt met zich mee dat de betrokken actoren ten dele overlappen in beide pijlers van de democratie. Binnen de representatieve democratie zijn politici, ambtenaren en burgers de sleutelactoren. Binnen de maatschappelijke democratie gaat het om de wijze waarop burgers en het openbaar bestuur zich tot elkaar verhouden. In de praktijk verloopt deze relatie vaak indirect via tal van uiteenlopende organisaties zoals autoriteiten, publiek-private organisaties, verenigingen en stichtingen. In vergelijking met de representatieve democratie is er hier minder aandacht voor politieke actoren.

Zo komen we tot twee driehoekjes van actoren die met elkaar interacteren en aan de hand waarvan we in dit document beogen zicht te krijgen op de mate waarin en wijze waarop er sprake is van democratische erosie.

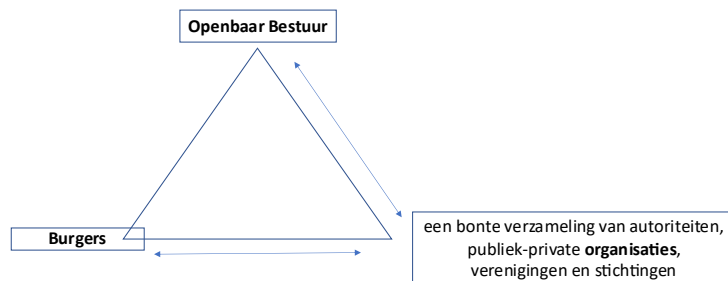
---

<sup>1</sup> We hanteren de algemene term organisaties. De groep organisaties is zeker niet gelijksoortig en bestaat uit een bonte verzameling van autoriteiten, publiek-private organisaties, verenigingen en stichtingen. Dit betekent dat de juridische basis van de relatie die zij onderhouden met burgers en de positie die zij innemen binnen het openbaar bestuur in brede zin zullen verschillen.

## Actoren in de representatieve democratie



## Actoren in de maatschappelijke democratie



### 1.4. Dimensies van democratische erosie

#### *Wat is democratische erosie?*

In onderzoek naar democratisering en autocratisering worden politieke regimes vaak ingedeeld langs een continuüm dat varieert van zeer autoritaire regimes tot zeer democratische regimes (Coppedge et al. 2011, Diamond 2015) (zie ook hoofdstuk 2 in deze verkenning). Wanneer regimes veranderen en van meer autoritair naar democratisch gaan, wordt dit proces democratisering genoemd. Het omgekeerde proces, wanneer regimes van democratie naar autoritair bewegen, wordt autocratisering genoemd (Lührmann & Lindberg 2019, Cassani & Tomini 2020).

Autocratiseringsprocessen kunnen plaatsvinden in democratieën, in dit geval wordt het vaak democratische erosie, achteruitgang, recessie, de-democratisering of de-consolidatie genoemd (bijv. Brazilië en Polen) (Bermeo 2010, Cassini & Tomini 2020). In deze verkenning gebruiken we de term *democratische erosie*, en definiëren we het als: 'de substantiële de-facto achteruitgang van kernvereisten voor democratie' (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1096). Dit betekent dat een politiek regime nog steeds grotendeels democratisch kan zijn, ook al worden sommige delen van de democratie uitgehold. Een



regering kan bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties onrechtmatig beïnvloeden of onder druk zetten (wat de participatieaspecten van de democratie schaadt), de rechterlijke macht (wat de rechtsstaataspecten van de democratie schaadt) of mediaorganisaties (wat de vrijheid van meningsuiting ondermijnt, een belangrijke burgerlijke vrijheid in de democratie), ook al blijven verkiezingen vrij en eerlijk. Wanneer democratische erosie zich op grote schaal en in alle elementen van de democratie voordoet, kan dit leiden tot een ineenstorting van de democratie.

### *Wat zijn de wereldwijde trends?*

In hoofdstuk 2 van deze verkenning presenteren we gedetailleerde gegevens over de ontwikkelingen in democratie en autocratie wereldwijd voor de afgelopen 50 jaar. Vanaf de derde democratiseringsgolf die in 1974 begon, is het aantal electorale en liberale democratieën gestaag toegenomen. Vanaf ongeveer 2010 stopt deze toename, waarbij het aantal electorale democratieën stabiliseert en het aantal liberale democratieën afneemt. In dezelfde periode zien we een scherpe daling van het aantal gesloten autocratieën, en -vooral sinds het einde van de Koude Oorlog- een gestage toename van het aantal electorale autocratieën (Boese et al., 2022).

Naast de recente daling in het aantal democratieën, toont onderzoek aan dat sinds het einde van de Koude Oorlog autocratiseringsprocessen in democratieën vaker voor komen (Lührmann & Lindberg, 2019). Sterker nog, sinds 1994 vond 70% van alle autocratiseringsprocessen plaats in democratieën (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1104). Democratische erosie lijkt niet alleen nieuwe democratieën te treffen, maar ook oudere, meer gevestigde, liberale democratieën zoals de Verenigde Staten, Brazilië, India en Polen en Hongarije (V-Dem 2022).

De sleutel tot deze recente vormen van democratische erosie is: (1) dat de democratie vaak geleidelijk wordt ondermijnd, en op domeinen die minder duidelijk zichtbaar zijn voor het publiek; (2) veranderingen worden vaak doorgevoerd binnen het wettelijke kader, zodat ze democratisch lijken; (3) veranderingen worden vaak doorgevoerd door democratisch gekozen regeringen met sterke steun van het volk, die vaak zelfs beweren dat ze de democratie 'redden' of 'repareren' (Bermeo 2010, Waldner & Lust, 2018, Levitsky & Ziblatt 2018, Haggard en Kaufman 2021).

### *Faciliterende condities en handelende actoren*

Onderzoek naar democratische erosie onderscheidt enerzijds faciliterende condities die democratische erosie gemakkelijker of waarschijnlijker maken, en anderzijds acties van politieke actoren die de democratie ondermijnen.

Vergelijkend onderzoek naar autocratiseringsprocessen in democratieën over de hele wereld heeft een aantal voorwaarden geïdentificeerd die autocratisering

vergemakkelijken. De belangrijkste zijn: institutionele en economische factoren, maatschappelijke factoren, internationale factoren en crises (Haggard & Kaufman, 2021; Levitsky & Ziblatt, 2018; Waldner & Lust, 2018). Uit dit onderzoek weten we bijvoorbeeld dat presidentiële systemen en meerderheidskiesstelsels democratische erosie kunnen vergemakkelijken, en dat maatschappelijke polarisatie en crises risicofactoren vormen die de kans op democratische erosie vergroten (zie hfdst. 2).

Als het gaat om concrete acties van politieke actoren om de democratie te ondermijnen, laat vergelijkend onderzoek zien dat die acties vaak zijn gericht op **instituties, normen of gedrag**:

- Autocratische actie gericht op **instituties** doet zich voor wanneer regeringen proberen hun controle over democratische instellingen zoals het parlement, de bureaucratie of de rechterlijke macht te vergroten, om tegenmacht te beperken en meer macht naar de regering toe te trekken. Dit kan bijvoorbeeld door bestaande regels niet na te volgen, wetten en regels aan te passen, of door de benoeming van ambtenaren en rechters naar zich toe te trekken. Al deze autocratische acties hebben gemeen dat ze de institutionele structuur van de staat veranderen ten voordele van de zittende regering en dat ze institutionele '*checks and balances*' ondermijnen.
- Autocratische acties gericht op het beïnvloeden van het **gedrag** van de oppositie of anderen die controle zouden kunnen uitoefenen op de uitvoerende macht zijn gericht op het verwijderen van oppositie of kritische stemmen uit sleutelposities, of ervoor te zorgen dat ze geen oppositie of kritiek meer uiten door middel van onderdrukking of intimidatie. Deze acties variëren van het formeel verbieden van specifieke kandidaten om mee te doen aan verkiezingen, tot het lastigvallen van journalisten, academici of leiders van maatschappelijke organisaties door middel van rechtszaken, of door de financiering van NGO's afhankelijk te maken van de mate waarin zij de regering steunen.
- Ten slotte zijn acties gericht op het beïnvloeden van **normen** gericht op het delegitimeren van oppositie en critici van de zittende regering, zowel instellingen die tegenmacht kunnen bieden aan de regering als individuen die oppositie voeren of kritiek uiten. Wanneer politieke actoren of de regering herhaaldelijk andere actoren of instellingen delegitimeren, door desinformatie over instellingen te verspreiden (bv. valse media, bevooroordeelde rechters, ideologische wetenschappers, enz.), of hen rechtstreeks corrupt, onoprecht, of partijdig te noemen, zal dit waarschijnlijk het vertrouwen en de steun van burgers voor deze instellingen ondermijnen en hun steun voor institutionele verandering vergroten, waardoor de acties van de zittende macht gericht op deze instituties verder worden gelegitimeerd.

### *Voorkomen en bestrijden van democratische erosie?*

Bij het doordenken van mogelijkheden om democratische erosie in Nederland te voorkomen en te bestrijden, kan het bestaande onderzoek naar democratische erosie enkele aanknopingspunten bieden.

Als het gaat om het *voorkomen* van democratische erosie, zouden we ons kunnen richten op het creëren van voorwaarden voor duurzame democratieën, door:

- het tegengaan van faciliterende voorwaarden voor democratische erosie,
- vast te stellen en te onderzoeken welke andere factoren in de Nederlandse context faciliterend zouden kunnen zijn, en
- de kwaliteit van de bestaande democratie waar mogelijk te verbeteren.

Als het gaat om het *bestrijden* van democratische erosie wanneer die al in gang is gezet, kunnen we ons richten op:

- het identificeren en tegengaan van autocratische acties wanneer deze plaatsvinden,
- actoren in staat stellen om autocratische acties tegen te gaan als ze zich voordoen, zowel door het bewustzijn over acties die de democratie uithollen te vergroten als door het reactievermogen tegen democratische erosie te versterken bij belangrijke institutionele actoren (zoals ambtenaren en politici), en bij burgers.

Daarnaast lijkt het in de Nederlandse context ook van belang om verder te kijken dan (alleen) een defensieve aanpak die democratische erosie probeert te voorkomen en tegen te houden, en in plaats daarvan of daarnaast, pro-actiever onderzoekt hoe de kwaliteit van de bestaande democratie zodanig kan worden verbeterd dat burgers en politieke elites de voorkeur geven aan democratie en deze ondersteunen.

In deze bundeling van hoofdstukken gaat het om de democratie en democratische erosie in Nederland. Welke vormen van democratische erosie zien we in Nederland en waar en hoe is versterking mogelijk? We maken onderscheid in de rol van instituties, normen en gedrag in democratische erosie, en de rol van verschillende actoren (i.e. politici, ambtenaren, burgers, aanbieders van semi-publieke diensten en uitvoerders van wettelijke taken), en de rol van gedrag en normen, bij democratische erosie. Omdat het verzwakken maar ook het versterken van de democratie vorm krijgt in het samenspel tussen politici, ambtenaren en burgers gaan we in de hoofdstukken niet alleen in op het stelsel en de democratische instituties zelf maar ook op het handelen en normbesef van deze actoren.

In de volgende paragraaf vatten we de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken samen, en zetten we de concrete aanbevelingen en handelingsperspectieven die hieruit naar voren kwamen op een rij.

## **1.5. Uitdagingen in Nederland en oplossingsrichtingen**

De democratie is ons gezamenlijke project en valt of staat met de gratie van het samenspel van de actoren. Kernachtig gaat het om de balans tussen de electorale pijler (representatieve democratie) en de niet-electorale pijler (de maatschappelijke democratie). Het presenteren van de democratische rechtsstaat als een samenspel waardoor balans ontstaat is natuurlijk een abstractie. Dit geldt ook voor het beeld dat de staat neutraal is. Perfecte balans en volledige neutraliteit bestaan niet in de samenleving. Omdat persoonlijke zienswijzen en beelden niet altijd overeenkomen met de meerderheid of de zienswijzen van degene die aan de macht zijn, is het bieden van ruimte voor tegenkracht noodzakelijk. Zo ontstaat ruimte voor pluralisme, dialoog, reflectiviteit en is er gesprek en ontwikkeling mogelijk zonder dat die uitwisselingen uitmonden in geweld. Democratie is tenslotte een manier om conflicten op een vreedzame manier op te lossen, ofwel een manier om tot gezamenlijke besluitvorming te komen door mensen die het inhoudelijk niet altijd met elkaar eens zijn, maar het wel eens zijn over de manier waarop zij samen besluiten nemen. Dit zijn de metabeginselen die de democratie stutten.

Op basis van de hoofdstukken stellen we vast dat de paradox van Popper ook in onze samenleving een empirische werkelijkheid blijkt. De ruimte die de democratische rechtsstaat biedt, wordt benut om voorstellen te doen en veranderingen voor te stellen die het functioneren van de democratie uitdaagt en haar op onderdelen zelfs kan ondermijnen (zie ook Rijkema 2018). Voor democratische erosie geldt net als voor het goed functioneren van de democratie, dat het gaat om de kwaliteit van het samenspel. Dat wil zeggen dat we democratische erosie niet moeten begrijpen als een wijziging van één institutie, één norm of het gedrag van één actor. Het gaat om het feit dat een wijziging of verandering het 'spel' verandert, waardoor het samenspel wijzigt en verzwakt raakt. Er is dan sprake van ontregeling, waarbij zelfs de randvoorwaarden van de democratie ter discussie kunnen komen te staan. Het telkens tegenwicht bieden als democratische erosie zich voordoet is daarom belangrijk om democratische normen, gedrag en instituties telkens weer opnieuw te herbevestigen en te bekrachtigen.

Het depolitiseren van een onderwerp, het verkleinen van de democratische ruimte door inspraak te verminderen, partijen uit te sluiten, twijfel te zaaien over onpartijdigheid van de rechterlijke macht of te speculeren over fraude in de verkiezingen, of het devalueren van specifieke groepen kunnen leiden tot een verschuiving van een norm, het functioneren van een institutie aantasten of gedragingen veranderen. Met als gevaar een normalisering van het nieuwe samenspel en aantasting van de uitgangspunten van de democratie.

Het is de uitdaging om mogelijkheden en passende responses te doordenken en formuleren die het samenspel van de democratie versterken en waar nodig herstellen, waardoor bedreigingen zo min mogelijk doorwerken in het samenspel en in ieder geval niet onopgemerkt blijven. Dat betekent in concrete zin dat er om geloofwaardig te zijn gereageerd dient te worden op een manier die in lijn is met democratische kernwaarden. Zodat er brede acceptatie en begrip is voor deze respons en de respons in ieder geval uitlegbaar en verdedigbaar is.

Hier ligt het voor de hand om terug te vallen op de genoemde metawaarden, zoals plaats bieden aan tegenmacht (pluralisme), benadrukken van verschillen van mening, benoemen van de noodzaak om in het democratische spel compromissen te sluiten en het voorkomen van dreiging met of gebruik van geweld. Deze waarden vormen de niet onderhandelbare grenzen van de democratie die de democratie dragen en die keer op keer herbevestigd dienen te worden om democratisch samenspel te kunnen faciliteren en waarborgen. Deze waarden zijn daarmee de randvoorwaarden of de spelregels die functioneren als de omlijning waarbinnen de verschillende actoren, i.e. politici, burgers, ambtenaren en organisaties een plaats hebben en het democratische samenspel ontstaat. Instituties, normen en gedragingen functioneren binnen de spelregels en houden tegelijkertijd ook de spelregels in stand, en herbevestigen hiermee de randvoorwaarden van de democratie. Door vanuit de metawaarden te reageren is het mogelijk de balans in het democratische spel terug te brengen. Het komen tot deze reactie gaat niet vanzelf en vraagt zelfbewustzijn en reflectief vermogen van betrokkenen ten aanzien van de betekenis van normen, de doorwerking van gedragingen en de betekenis die instituties hebben in het geheel.

Hier is tot slot een aanvullende gedachte van belang. Natuurlijk maken mensen fouten en gaan er zaken mis. Niets menselijks is ons vreemd en de democratie als ons gezamenlijke project is bij uitstek mensenwerk. Het is keer op keer de kunst om in het geheel van instituties, normen en gedragingen tot het juiste samenspel en een passende maatvoering te komen. Zo hebben we in de afgelopen jaren bijvoorbeeld gezien dat er ten onrechte burgers beschuldigd werden van fraude. Dat is problematisch, onwenselijk en heeft grote gevolgen gehad in de persoonlijke levens van burgers en hun vertrouwen in de werking van de overheid. Tegelijkertijd betekent het niet dat alle betrokken instituties ongedifferentieerd op de schop moeten. Vanuit het perspectief van een goed werkend democratisch samenspel is het juist de kunst om te leren zien welke instituties, normen, gedragingen, procedures en beslissingen hebben gemaakt dat deze problematische werkwijze mogelijk werd. Waar en op welk moment zijn er democratische waarden uit het oog verloren en hoe heeft dit zo lang door kunnen werken? Waarom werden signalen van burgers niet opgepikt? Waar werd de democratische ruimte voor inspraak of tegenmacht verkleind? En, op welke manier is bijstelling van het samenspel nodig? De democratie is nooit af en de toekomst brengt nieuwe uitdagingen die vragen om het in samenspel vormgeven van democratische waarden in instituties, normen en gedrag.

## Concrete aanbevelingen en handelingsperspectieven

Onderstaande aanbevelingen en handelingsperspectieven maken inzichtelijk dat de metawaarden ook kunnen dienen als uitgangspunt voor het beschermen van instituties en als aangrijpingspunt voor normen en gedrag. Zo krijgen de metawaarden direct betekenis en invulling en kunnen zij doorwerken om te voorkomen dat de democratie verzwakt raakt. Met deze aanbevelingen komen we tot geïntegreerde en concrete aanbevelingen op basis van de hoofdstukken die stuk voor stuk, zij het op basis van verschillende accenten, inzichtelijk hebben gemaakt welke mogelijkheden er zijn om de democratie te versterken en erosie tegen te gaan. We hanteren in de ordening van aanbevelingen de eerder gebruikte indeling in: instituties, normen en gedrag.

### Instituties

Uit meerdere hoofdstukken komt naar voren dat de Nederlandse democratie al een **aantal belangrijke institutionele en constitutionele waarborgen bevat die democratische erosie bemoeilijken en daarom behouden moeten worden:**

- Het Nederlandse **kiesstelsel** van radicale evenredige vertegenwoordiging dwingt **coalitieregeringen** af. Politieke partijen die uit eigenbelang de democratie zouden willen ondermijnen kunnen dat alleen doen wanneer zij **compromissen** sluiten met andere politieke partijen.
- Het **Tweekamerstelsel** is eveneens een waarborg tegen democratische erosie, die **macht verspreid tussen verschillende politieke organen**. Omdat de samenstelling van Eerste en Tweede Kamer in de regel verschillen, creëert ook deze institutie tegenmacht wanneer de Tweede Kamer of de regering de democratie zou proberen te ondermijnen.
- Diverse **constitutionele waarborgen** die in de Grondwet verankerd zijn en zelf beschermd worden door een relatief rigide wijzigingsprocedure die onder meer tussentijdse verkiezingen én instemming vereist van beide Kamers, zijn ook waarborgen tegen democratische erosie. Het is van groot belang om constitutionele waarborgen die al bestaan in Nederland te behouden, zoals de wijzigingsprocedure van de Grondwet, het Tweekamerstelsel, het kiesstelsel, grondrechten (m.n. groepsrechten), en de mate waarin de Tweede Kamer de regering kan controleren.
- De nieuwe **wetgeving rond partijfinanciering** maakt het moeilijker voor buitenlandse mogendheden om verkiezingen te beïnvloeden.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om **democratische instituties in Nederland te versterken:**

- Naast de al bestaande constitutionele waarborgen kan worden overwogen om **aanvullende constitutionele waarborgen** in te voeren, die effectief zijn gebleken in internationaal vergelijkend onderzoek. Zo lijkt onder meer een verdere versterking

van het parlement, met name tegenover de uitvoerende macht, aanbevelingswaardig. Ook van meer specifieke waarborgen tonen een of meerdere studies de potentie, waaronder de mogelijkheid om een staatshoofd of regeringsleider uit hun functie te ontheffen bij het schenden van de grondwet en het opnemen van 'eeuwigheidsclausules' in de Grondwet. Het is dan wel de vraag welke instantie hierover beslist en op basis van welke gronden.

- Bij constitutionele waarborgen als grondrechten en constitutionele toetsing laat empirisch onderzoek **het belang van 'mediërende' factoren voor de effectiviteit** zien. Zulke factoren zijn onder meer rechterlijke onafhankelijkheid en de vormgeving van constitutionele toetsing. Daarnaast is het belangrijk te bedenken dat mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen **niet altijd per se in de Grondwet** verankerd hoeven te worden.
- Het **beperken van de uitvoerende macht** blijkt effectief in het tegengaan van democratische erosie. Zo zouden binnen lagere wetgeving beperkingen aan de uitvoerende macht steviger kunnen worden verankerd, met name in context van crisiswetgeving die vaak als pretext voor het vergroten van bevoegdheden van de regering en inperken van tegenmacht dient. Het instellen van een **parlementaire toets en einddatum op crisiswetgeving** zou hierin kunnen voorzien: duidelijkere wetgeving kan langdurige uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht tijdens crises voorkomen, en de bestrijding van extremisme vergemakkelijken. Denk hierbij aan het opnemen van een einddatum en het instellen van parlementaire toetsing bij crisiswetgeving, en het aanscherpen van de wettelijke grenzen van democratisch toelaatbaar gedrag.
- Voorkom **verkleining van de democratische ruimte**. Ambtenaren dienen kennis te hebben van het arsenaal aan mogelijkheden dat voor handen is om de democratie te verkleinen opdat zij daar tegenwicht aan kunnen bieden. Verkleining kan spelen door onderwerpen te **depolitiseren** en door de ruimte voor tegenspraak (inspraak, medezeggenschap, medebestuur, participatie, maar ook media, journalistiek en wetenschap) te niet te doen. Mogelijkheden om kennis hierover te vergroten kan door in introductieprogramma's van ambtenaren (landelijk, regionaal en lokaal), en training voor leidinggevenden (vanwege voorbeeldfunctie), **incorporeren en expliciteren van democratische waarden** maar ook in de **afwegingskaders** in de eisen die gesteld worden bij uitbestedingen en in de werkwijze van ingehuurde experts.
- Besef van de **wisselwerking tussen burgers en bestuurders** (dienstverleners/ uitvoering). Burgers hebben politiek-juridische rechten in relatie tot (politieke) besluitvormingsprocessen en dienstverlening. Dit vraagt (1) om het doordenken van de betekenis van burgerschap is in de samenleving, in bestuur, beleid en de dagelijkse praktijk en (2) om na te gaan welke impliciete beelden van burgers doorwerken in de beleidsontwikkeling op ministeries en bij beleidsmakers over burgers.

- Heel concreet is het zaak om het **klachtrecht** tegen het licht houden en na te gaan in welke situaties en bij welke diensten burgers zich al dan niet tot de ombudspersoon kunnen wenden.

Tenslotte zijn ook **de media** zijn van groot belang in het tegengaan van democratische erosie. In termen van instituties gaat het dan om:

- **Persvrijheid** in Nederland zorgt ervoor dat er tegenspraak is in het publieke debat wanneer desinformatie wordt verspreid. Dit vormt een belangrijke bescherming tegen desinformatie.
- **Het diverse medialandschap en sterke publieke media** in Nederland, en het feit dat het merendeel van de Nederlanders hun nieuws *ook* via traditionele media ontvangen, en niet alleen via sociale media, maakt dat de rol van desinformatie relatief beperkt blijft. Hiermee zijn dit ook instituties die behouden en waar mogelijk versterkt moeten worden, ook op lokaal niveau. Het is te overwegen een '**early warning system**' voor desinformatie te ontwikkelen. Een strategie zou niet alleen gericht moeten zijn op preventie (waar mogelijk) en detectie, maar ook op het versterken van de weerbaarheid van burgers tegen desinformatie.
- Het voorkomen van de grootschalige verspreiding van desinformatie vraagt daarnaast ook om een **juridisch internationaal kader** en **samenwerking met bigtech bedrijven en sociale mediaplatformen**.

## Normen

Naast instituties komt uit meerdere hoofdstukken ook het belang van het versterken van democratische normen naar voren. Aanbevelingen op dit vlak zijn:

- **Verhelderen en expliciteren van democratische normen:** Het verhelderen en expliciet maken van de substantieve en procedurele normen van de democratie kan helpen om de randvoorwaarden waarbinnen de democratie functioneert weer helder te krijgen. Concrete voorbeelden zijn het expliciteren en gezamenlijke afspraken maken over gedrag en omgangsvormen in de Tweede Kamer<sup>2</sup>, maar ook het expliciteren van democratische normen binnen ambtelijke organisaties door bijvoorbeeld democratische normen vast te leggen in de missie-statements van de organisatie en te sturen op democratisch leiderschap. Ook politici en politieke partijen kunnen bijdragen aan normstelling door actief uit te dragen naar burgers wat democratische normen zijn en dat zij deze onderschrijven.
- **Aandacht voor burgerschapsvorming van burgers, ambtenaren en politici:** Burgerschapsvorming hoort niet alleen in het onderwijs thuis. Het besef van de relevantie van democratische waarden en de betekenis van instituties om de democratie te laten functioneren kan op tal van plekken versterkt en gevoed worden.

---

<sup>2</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D05453&did=2022D05453>



We denken dan bijvoorbeeld ook aan burgerschapsvorming op werkplekken i.s.m. bijvoorbeeld ondernemingsraden.

- **Erkennen dat democratische waarden met elkaar op gespannen voet kunnen staan:** Zoals we hierboven al opmerkten is er een spanning tussen de twee kerndimensies van de democratie: er is een spanning tussen rechtsstaat en volkssoevereiniteit. Zo kunnen wetten worden aangepast door een democratisch gekozen parlement en regering, kan zelfs de Grondwet worden aangepast, en kunnen internationale verdragen worden opgezegd of heronderhandeld. Maar op het moment dat meerderheidsmacht wordt gebruikt om rechten die essentieel zijn voor het functioneren van de democratie in te perken, zoals vrijheid van meningsuiting, of eerlijke toegang tot rechtspraak, dan ondermijnt dit de democratie. De spanningen tussen beide dimensies van democratie worden door actoren die de democratie willen ondermijnen vaak uitgebuit om afbraak van kernnormen van de democratie te verantwoorden: het inperken van minderheidsrechten omdat de meerderheid dat wil. Het is belangrijk hier scherp op te zijn. Het verhelderen en expliciteren van democratische normen (zie eerder) kan helpen helder onderscheid te kunnen maken.
- **Tegenspraak waarborgen:** Tegenspraak waarborgen wanneer democratische normen worden ondermijnd is essentieel. Uit andere landen waar democratische erosie plaatsvindt weten we dat het ondermijnen van vertrouwen in instituties zoals publieke media, rechtspraak, en ambtenarij, vaak wordt gebruikt als een prelude om vervolgens de bevoegdheden van deze instituties aan banden te leggen, en daarmee essentiële democratische tegenmacht te ondermijnen (e.g. Morijn 2023). Gegeven de grote rol die signalen van politieke actoren spelen bij opinievorming onder burgers, is het essentieel om tegenspraak te bieden in deze situaties, met name (ook) door actoren (zoals bestuurders en politici) die niet zelf in deze organisaties werken.
- **Rol van leiderschap in normstelling:** Het versterken van de voorbeeldfunctie en het besef van het belang van voorbeeldgedrag van bestuurders, politici en (senior) ambtenaren in het uitdragen van democratische normen is belangrijk omdat we weten dat zij gezien worden als degenen die de norm kunnen stellen. Wanneer zij laconiek omgaan met democratische waarden of bijvoorbeeld respectloos debatteren, dehumaniseren, twijfel zaaien en de onafhankelijkheid van instituties in twijfel trekken dan verzwakken zij de democratie.
- **Tegengaan van misinformatie:** Het verspreiden van misinformatie over instituties kan bijdragen aan de erosie van democratische normen, bijvoorbeeld het verspreiden van incorrecte claims van verkiezingsfraude, maar ook dat de publieke omroep partijdig zou zijn. In dit geval is het essentieel dergelijke claims te onderzoeken, vast te stellen in hoeverre claims waar zijn of niet, en met fact-checks en uitleg over hoe instituties werken tegendruk te geven in het publieke debat. Of dergelijke tegeninformatie effectief is en wat werkt is in deze zeker nog niet duidelijk, maar verdient wel aandacht om nader te onderzoeken (zie hfdst. 6). In deze context is **empowerment van burgers, maar ook van politici en journalisten** belangrijk,

bijvoorbeeld door training in het herkennen van desinformatie via '*digital literacy programma's*' in het onderwijs, maar mogelijk ook grootschaligere publiekscampagnes en benaderen en betrekken van specifieke kwetsbare groepen in de samenleving.

- **Omgaan met dilemma's:** De allergrootste uitdaging bij het tegengaan van democratische erosie is hoe om te gaan met de dilemma's waar ambtenaren en politieke partijen voor staan. Als actoren elkaar beschuldigen van ondemocratisch gedrag of het ondermijnen van normen, en de ander zich verdedigt, kan de verdediging worden ontkracht door de ander te betichten van eigenbelang of (electoraal) opportunisme. Het gezamenlijk verhelderen van democratische normen kan ervoor zorgen dat dit moeilijker wordt om te doen, maar wat hierin de juiste benadering is of handelingsperspectieven zijn, is nog niet helder.
- Daarnaast speelt voor politieke partijen en ambtenaren ook het risico dat als de democratische rechtsstaat zwaarder weegt dan de democratisch gekozen meerderheid, dit argument ook kan worden ingezet om eigen beleidsinhoudelijke voorkeuren te promoten. Depolitisering als antwoord op democratische erosie werkt daarmee beschuldigingen van politisering in de hand. Het **scherper onderscheid maken tussen wat beleidsinhoudelijke keuzes zijn en wat democratische/rechtstatelijke keuzes zijn** is daarmee belangrijk.

## **Gedrag**

Tenslotte benoemen de hoofdstukken ook aanbevelingen ten aanzien van gedrag:

- **Normatief tegenwicht tegen antidemocratische narratieven en gedrag:** Het is cruciaal dat zowel gekozen politici als bestuurders (waaronder leden van de regering) een normatief tegenwicht bieden tegen antidemocratische narratieven en praktijken. Het blijven afkeuren van schendingen van democratische normen en het actief promoten en (laten) uitdragen van deze normen zijn noodzakelijk voor het garanderen van een weerbare democratie. Concreet betekent dit politiek geweld afkeuren, opponenten met respect tegemoet treden in het publieke debat, etc.
- **Tegengaan van agressie en geweld t.a.v. politieke ambtsdragers:** Gegeven de toename van geweld gericht tegen politiek ambtsdragers is een aanscherping van wettelijke definities en criteria van democratisch ontoelaatbaar gedrag van belang om een doeltreffende aanpak van geweld en intimidatie te verwezenlijken.
- Om **invloed van buitenlandse mogendheden in de Nederlandse democratie tegen te gaan** is het belangrijk dat deze pogingen systematischer in kaart worden gebracht, en dat wanneer er duidelijk sprake is van overtredingen van de Nederlandse wet hiertegen wordt opgetreden. Een voorbeeld is concreet het **optreden tegen intimidatie van journalisten op Nederlandse bodem** door buitenlandse mogendheden.

Afsluitend concluderen we dat de democratie sterk leunt op institutionele waarborgen, maar dat de robuustheid en vitaliteit van de democratie daarmee geen vanzelfsprekend gegeven zijn. De democratie vraagt om **aanhoudende zorg** en houdt zichzelf niet vanzelf in stand. Dit uitgangspunt is van groot belang. Concreet vraagt dit om de **werking van het samenspel te blijven bevragen en te verbeteren**. Cruciaal daarin is dat de vraag naar het functioneren van het samenspel op tafel ligt bij betrokken actoren. De verantwoordelijk voor de democratie ligt bij alle actoren die in de hoofdstukken genoemd worden. Dat betekent dat normen expliciet gemaakt worden, dat er naar normen gerefereerd kan en moet worden en dat gedragingen in lijn zijn met democratische waarden. Het feit dat er conflicterende waarden zijn vraagt expliciet aandacht. Het ontkennen van deze complexiteit biedt waarschijnlijk geen oplossing. Het is noodzakelijk om duidelijk te maken dat een democratie nooit spanningsvrij kan zijn. Heel concreet komt dit neer op het benadrukken van het feit dat een democratie geen gestold systeem is, maar steeds opnieuw vormgegeven dient te worden. Instituties, normen en gedragingen zijn in samenspel nodig om vreedzaam samen te kunnen leven.

## 1.6. Aanbevelingen voor nader onderzoek

Tenslotte kwamen uit alle hoofdstukken ook heldere lacunes in kennis naar voren, waarvoor nader onderzoek zinvol zou zijn. Deze aanbevelingen voor nader onderzoek brengen we hieronder in kaart per hoofdstuk.

### *Hoofdstuk Gedrag als Graadmeter*

- **Conflicterende democratische waarden en hun gevolgen voor gedrag:** Een onderzoekslijn die tot op heden onderbelicht is gebleven betreft de afweging die actoren – zowel burgers als politici – maken wanneer democratische waarden met elkaar botsen. Het is inherent aan de democratie dat democratische waarden kunnen schuren; denk aan meerderheidsbesluitvorming versus individuele rechten, of *checks and balances* versus efficiënt bestuur, of vrijheid van meningsuiting versus veiligheid. Veel van het onderzoek negeert echter deze spanningen. Daarom blijft de vraag liggen onder welke omstandigheden actoren de ene waarde boven de andere verkiezen. Daarnaast is het van belang het verband tussen democratische normen en gedrag nader te onderzoeken: wanneer leiden ondemocratische normen tot ondemocratisch gedrag, zoals bijvoorbeeld politiek geweld?
- **Acceptatie van antidemocratisch gedrag:** Daarnaast moeten we ons meer richten op onderzoek naar de (conditionele) acceptatie van antidemocratisch gedrag. Burgers en politici lijken onder specifieke omstandigheden meer geneigd te zijn om

antidemocratisch gedrag goed te keuren of op zijn minst niet af te straffen. We hebben meer zicht nodig op de omstandigheden waaronder antidemocratische tolerantie plaatsvindt, en op de wijze waarop die tolerantie wordt gerechtvaardigd. Hiermee zou onderzoek ook beter inzicht geven in de processen van normalisering van antidemocratisch gedrag en standpunten.

- **De gevolgen van deelname van politieke partijen met antidemocratische standpunten in regeringscoalities:** We zien in de afgelopen jaren een toename van radicale en populistische partijen in regeringscoalities in Europa. Er is een groeiende literatuur over de gevolgen van regeringsdeelname van dergelijke partijen voor de houding van die partijen zelf en voor de kwaliteit van de democratie. Dit biedt verdere mogelijkheden tot monitoring om zo maatschappelijk levende zorgen systematisch te kunnen adresseren. Daarnaast is het ook hier belangrijk om onderzoek te doen naar normalisering van antidemocratische standpunten en gedrag onder politici, bijvoorbeeld als mainstream partijen in reactie op radicale partijen zelf hun democratische standpunten afzwakken. We weten dat dit op inhoudelijke standpunten gebeurt, het zou kunnen dat dat ook voor standpunten t.a.v. de democratie geldt, en nader onderzoek zou inzicht kunnen geven in de mate waarin dit voorkomt evenals de oorzaken van normalisering.

#### *Hoofdstuk Normbesef en Normstelling*

- **Monitoren en nader definiëren van democratische normen onder politici, ambtenaren en burgers.** De normen besproken in dit hoofdstuk zijn substantieve normen, maar de democratie heeft ook meer procedurele normen over hoe burgers, politici en ambtenaren in een democratie zouden moeten handelen (bv. dat regeringsdeelnemers bereid zijn compromissen te sluiten, dat deelnemers aan de democratie geen politiek geweld gebruiken of daartoe oproepen, dat partijen verkiezingsresultaten accepteren, etc.). Daaruit volgt ook de vraag of voor politici en ambtenaren specifieke normen zouden moeten gelden, zoals bijvoorbeeld beleefdheidsnormen in het politieke debat voor politici of normen rondom onpartijdigheid bij ambtenaren. Het nader definiëren van deze normen verdient daarom aandacht.
- **Data-verzameling democratische normen:** Daarnaast zijn er weinig beschikbare data over democratische normen onder ambtenaren en politieke partijen, en zijn de data onder Nederlandse burgers kwalitatief beperkt. Als deze gegevens worden verzameld, zouden wij hier ook gedragsindicatoren aan toevoegen (zie hoofdstuk Alebeek en van der Meer), om gevolgen van (veranderingen in) normen voor gedrag beter te kunnen onderzoeken.
  - o De beschikbare data over de democratische en rechtsstatelijke toewijding van partijen zijn nog vrij rudimentair. Een duidelijke monitor van de normen en ook het gedrag van partijen m.b.t. democratie en rechtsstaat en evt. normvervaging is zeer belangrijk.

- *'Elite surveys'* onder ambtenaren en politici zijn nodig om democratische normen beter in beeld te brengen.
- Monitoren van democratische normen van burgers over tijd, incl. steun voor autocratische normen en politiek geweld. Hierdoor kunnen we zien in real time hoe democratische normen van burgers veranderen en door welke factoren.
- **Causaal onderzoek naar de oorzaken van normveranderingen en de gevolgen van normveranderingen:** Meer onderzoek is nodig naar de oorzaken van veranderingen in normen onder alle drie de groepen actoren. Beter inzicht in hoe en waarom democratische normen veranderen kan ook helpen om scherper inzicht te krijgen in welke interventies mogelijk effectief zouden kunnen zijn. Daarnaast is het essentieel om ook de gevolgen van normveranderingen scherper in beeld te krijgen: leidt ondermijning van democratische normen bijvoorbeeld tot lagere compromisbereidheid, tot hogere affectieve polarisatie en tot meer acceptatie van politiek geweld?
- **Interventies:** Wat werkt bij democratische verdediging? Het onderzoek naar succesvolle interventies tegen democratische erosie, i.e. *'democratic defense'*, is nog relatief nieuw maar het verdient aanbeveling dit onderzoek op de voet te blijven volgen voor nieuwe bevindingen. Daarnaast zou ook in Nederland (gerelateerd aan bovenstaande suggesties voor onderzoek) bv. aan de hand van survey-experimenten in elite en burger surveys kunnen worden onderzocht welke interventies effectief zijn in het versterken dan wel herstellen van democratische normen.

#### *Hoofdstuk Maatschappelijke democratie*

- **Onderzoek naar democratische waarden in beleidsafwegingen.** Er is weinig onderzoek naar de mate waarin democratische waarden van belang zijn in de afwegingen die ambtenaren maken in beleidsvormingsprocessen, veelal blijven waarden en uitgangspunten impliciet en dat geldt zeker ook voor de experts die ingehuurd worden bij complexe vraagstukken. Welke (democratische) waarden wegen zij in hun expertrol? Welke besliskaders gelden? Deze voorgaande vragen zijn zeker van belang bij uitbesteding en decentralisaties. Juist daar zien we de kans op verkleining van de democratie. Om een voorbeeld te geven: Heel concreet blijkt dat burgers in een heel aantal gevallen, zoals bijvoorbeeld in het onderwijs, niet terecht kunnen bij de ombudspersoon omdat het klachtrecht in die sector niet van toepassing is. Dit vraagt om onderzoek naar kritische momenten in beleidsontwikkeling en besluitvorming die van belang zijn om te voorkomen dat de democratische ruimte verkleind wordt.
- **Beelden en assumpties over burgerschap en burgers bij beleidsmakers:** Vanwege de stille ideologische verschuiving in het denken over burgerschap naar burgerzin is het relevant om nader te onderzoeken welke beelden en assumpties over burgers en

burgerschap dominant zijn in beleid, bij ambtenaren en beleidsontwikkelaars. Welke ideologische beelden treffen we aan op papier en in beleidsvorming? Gaat het om een legitimerende functie van en door burgers? Gaat het om te socialiseren burgers? Of om de politiek-juridische positie van burgers? Wat te denken van ontevreden of bezorgde burgers? Met andere woorden; beelden sturen beleid en hebben consequenties in de dagelijkse realiteit. Juist daarom is het relevant impliciete beelden en assumpties en de effecten daarvan op beleid te onderzoeken.

- **Het samenspel van instituties, normen en gedrag:** Vanuit de gedachte dat het in het tegengaan van democratische erosie gaat om een effectief samenspel van instituties, normen en gedrag dient de vraag gesteld te worden hoe het samenspel in de praktijk functioneert. Op welke wijze versterken of verzwakken actoren de democratie? Deze vraag kan beantwoord worden aan de hand van een systeem-dynamisch perspectief zodat parallel lopende processen en interacties, oftewel de dagelijkse complexiteit, zichtbaar en inzichtelijk wordt.<sup>3</sup>

#### *Hoofdstuk Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie*

- **Monitoren van desinformatie, in samenwerking met social media platforms:** Onderzoek naar de daadwerkelijke blootstelling van Nederlanders aan mis- en desinformatie ontbreekt, mede omdat dit lastig te onderzoeken is en omdat hiervoor samenwerking met sociale mediaplatforms nodig is. Dit onderzoek is echter wel essentieel om in beeld te krijgen in welke mate en op welke wijze Nederlanders blootgesteld worden aan misinformatie en desinformatie.
- **Onderzoek naar de gevolgen van desinformatie voor democratische normen en gedrag:** Meer onderzoek naar de gevolgen van desinformatie is ook nodig. Desinformatie kan ertoe leiden dat bepaalde groepen burgers die hier ontvankelijk voor zijn in versterkende spiralen van extremisme en radicalisme terecht komen. Onderzoek naar spill-over effecten op gewelddadig gedrag laat vooralsnog weinig empirisch bewijs zien voor deze link, maar nader onderzoek naar de effecten van desinformatie op democratische normen en gedrag in de Nederlandse context is desalniettemin belangrijk.

---

<sup>3</sup> Een geschikte methode is group model building om causale loopdiagrammen te ontwikkelen. Deze diagrammen geven verscherpt inzicht in de praktijk van het samenspel en de relevante patronen ('loops') daarbinnen. Deze methode kan concreet toegepast worden in meerdere beleidsterreinen als evaluatie of in de ontwerpfase. Het kan dan gaan om vragen als het borgen van de onafhankelijkheid van publieke media of de rechtspraak. Wat is er nodig in termen van instituties, normen en gedrag om de onafhankelijkheid te borgen? Of welke normen, instituties en gedragingen zijn nodig in de inrichting van uitbestedingsprocedures of ten aanzien van burgerschapsvorming? Hoe moeten deze processen ingericht worden opdat zij voldoen aan waarde x, y of z? Deze methodiek helpt om in kaart te brengen waar het samenspel vastloopt en verbeterd kan worden.

- **Onderzoek naar effectieve interventies:** Meer onderzoek naar effectieve interventies om de effecten van desinformatie tegen te gaan is ook nodig.

#### *Hoofdstuk Topografie van de weerbare rechtstaat (constitutionele waarborgen)*

- **Effectiviteit van constitutionele waarborgen in context:** De effectiviteit van een behoorlijk aantal constitutionele waarborgen blijkt beperkt te zijn onderzocht. Meer onderzoek naar de effectiviteit van constitutionele waarborgen is daarom belangrijk. In het hoofdstuk wordt opgemerkt dat in de eerste plaats gedacht kan worden aan een uitbreiding van de gedane literatuurstudie, zodat er ruimte is om naast kwantitatief onderzoek ook kwalitatieve studies in de analyse te betrekken. Ook zelfstandige empirische vervolgstudies (of literatuurstudies) naar specifieke (sets aan) waarborgen die potentie laten zien in de verkenning lijkt zinvol. Dan kan onder meer de context-afhankelijkheid beter onderzocht worden, met het oog op de potentiële werkzaamheid van de waarborgen in de Nederlandse context.
- **Conflicterende maatregelen weerbare democratie en weerbare rechtsstaat:** Het hoofdstuk wijst ook op onderzoek dat een eerste beeld geeft van de mogelijke spanning die kan bestaan tussen bepaalde maatregelen uit het instrumentarium van de 'weerbare democratie' (onder meer beperkingen aan de vrijheid van politieke partijen en de vrije meningsuiting) en de geïdentificeerde constitutionele waarborgen, samen te vatten onder de noemer 'weerbare rechtsstaat'. In de zin dat die laatste categorie de (tijdige) inzet van democratie-beschermende maatregelen kan bemoeilijken en daarmee democratische erosie juist kan bespoedigen. In vervolgonderzoek is daarom aandacht voor een overkoepelend beoordelingskader van weerbare democratie en rechtsstaat van belang.

## 1.7. Conclusie

De democratie is 'work in progress', altijd, en vergt daarmee constant onderhoud. Wij hopen met dit project een bijdrage te hebben kunnen leveren aan het behoud van een duurzame, veerkrachtige, en zelf-reflectieve democratie die zichzelf telkens opnieuw kan blijven uitvinden, en daardoor kan blijven voldoen aan de steeds veranderende uitdagingen die op haar pad komen.

Dit project had niet tot stand kunnen komen zonder de bijdragen van de verschillende wetenschappelijke experts, de aanwezigen bij de expertmeetings in juni en december, de prettige samenwerking met Ellen van Doorne, Thomas Zandstra, en Hella van de Velde, en de praktische ondersteuning van Cas Bodde, waarvoor aan allen veel dank.

## Literatuurlijst

- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Boese, V.A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885-907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*. Oratie Leiden University.
- Cassani, A., & Tomini, L. (2020). Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization. *European Political Science*, 19, 272-287.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J., & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247 - 267. <https://doi.org/10.1017/S1537592711000880>
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*. Cambridge University Press.
- Hendriks, F., Jacobs, K. and Michels, A. (2024). Democratic reform policy in the Netherlands. In: de Lange, S., Louwse, T., 't Hart, P. and van Ham, C. 2024. *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Koole, R (2021). *De twee pijlers: het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Prometheus.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing Group.
- Lührmann, A. & Lindberg, S. (2019). A Third Wave of Autocratization is Here: What Is New About It? *Democratization*, 26(7), 1095 – 1113.
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- Markoff, J. (2011). A Moving Target: Democracy. *European Journal of Sociology*, 52(2), 239–276.



- Morijn. (2023, 28 november). 'Doe niet alsof het in Nederland niet zo'n vaart zal lopen of dat Wilders zoveel milder is geworden'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/11/28/doe-niet-alsof-het-in-nederland-niet-zonvaart-zal-lopen-of-dat-wilders-zoveel-milder-is-geworden-a4182540>
- O'Donnell, G. (2004). The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- Rijkema, B. (2018) *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*. London: Routledge.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Schmitter, P.C. and Karl, T. 1991. What Democracy is ... and is not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Varieties of Democracy (V-Dem). (2023). *Annual Report. "Defiance in the Face of Autocratization"*. <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>
- Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>.

## **Hoofdstuk 2 - Startnotitie expertmeeting democratische erosie**

*Joep van Lit, Carolien van Ham en Marlies Honingh*

## 2.1. Achtergrond

In de laatste decennia komt democratische erosie wereldwijd frequenter voor. Bovendien beperkt democratische erosie zich niet alleen tot jongere of electorale democratieën. Ook in oudere en liberale democratieën zijn tekenen van democratische erosie zichtbaar. Het feit dat democratische erosie ook in oudere liberale democratieën zoals de Verenigde Staten, maar ook in Polen en Hongarije geconstateerd wordt, brengt dit thema dichterbij huis. Zou democratische erosie ook in Nederland plaats kunnen vinden? Zijn er al voortekenen of eventuele eerste signalen? En nog belangrijker, wat kan er gedaan worden om de democratie duurzamer en veerkrachtiger te maken?

De expertmeeting heeft als doel om te reflecteren op wat we kunnen leren uit mondiaal onderzoek naar oorzaken van democratische erosie en het verloop van democratische erosie. Opdat inzichtelijk wordt welke mogelijkheden er zijn om democratische erosie in Nederland tegen te gaan en waar mogelijk te voorkomen.

U heeft ons gevraagd deze bijeenkomst voor te bereiden door met een beknopte startnotitie de staat van de wetenschappelijke kennis op dit terrein in kaart te brengen.

Deze startnotitie brengt daarom de volgende vragen in kaart:

- Wat is democratische erosie en welke trends zien we wereldwijd?
- Wat weten we uit het onderzoek naar democratische erosie en democratische achteruitgang over de condities die erosie faciliteren? (facilitating circumstances)
- Wat weten we uit het onderzoek naar democratische erosie en democratische achteruitgang over wat actoren die democratie ondermijnen doen? (which actions erode democracy)
- Wat weten we over de antwoorden op democratische erosie? Hoe kunnen de structurele factoren die de condities scheppen waarin erosie mogelijk wordt gemaakt worden bestreden / voorkomen? En welke antwoorden op ondermijnende acties, welke vormen van verdediging van de democratie zijn succesvol? (democratic defence responses)

Op basis van het in kaart brengen van deze vragen, stelt de notitie vervolgens een aantal kernvragen voor discussie voor, die zich richten op:

- Enerzijds, wat kan worden gedaan om ondermijning van de democratie tegen te gaan (focus op de acties en wat we weten over succesvolle antwoorden daarop);
- En anderzijds, wat kan worden gedaan om de faciliterende omstandigheden voor democratische erosie tegen te gaan, en daarmee de democratie zodanig te versterken dat erosie kan worden voorkomen (focus op facilitating circumstances en wat een betrouwbare, goed functionerende overheid daarin kan doen).

We brengen nadrukkelijk ook in kaart wat we niet weten; zodat lacunes in kennis vastgesteld kunnen worden. Doel van de expertmeeting is om te reflecteren op de mondiale wetenschappelijke kennis over democratische erosie om vervolgens te bespreken welke inzichten bruikbaar zijn voor de Nederlandse context en mogelijk handelingsperspectieven kunnen bieden.

## **2.2. Wat is democratische erosie en wat zijn wereldwijde trends?**

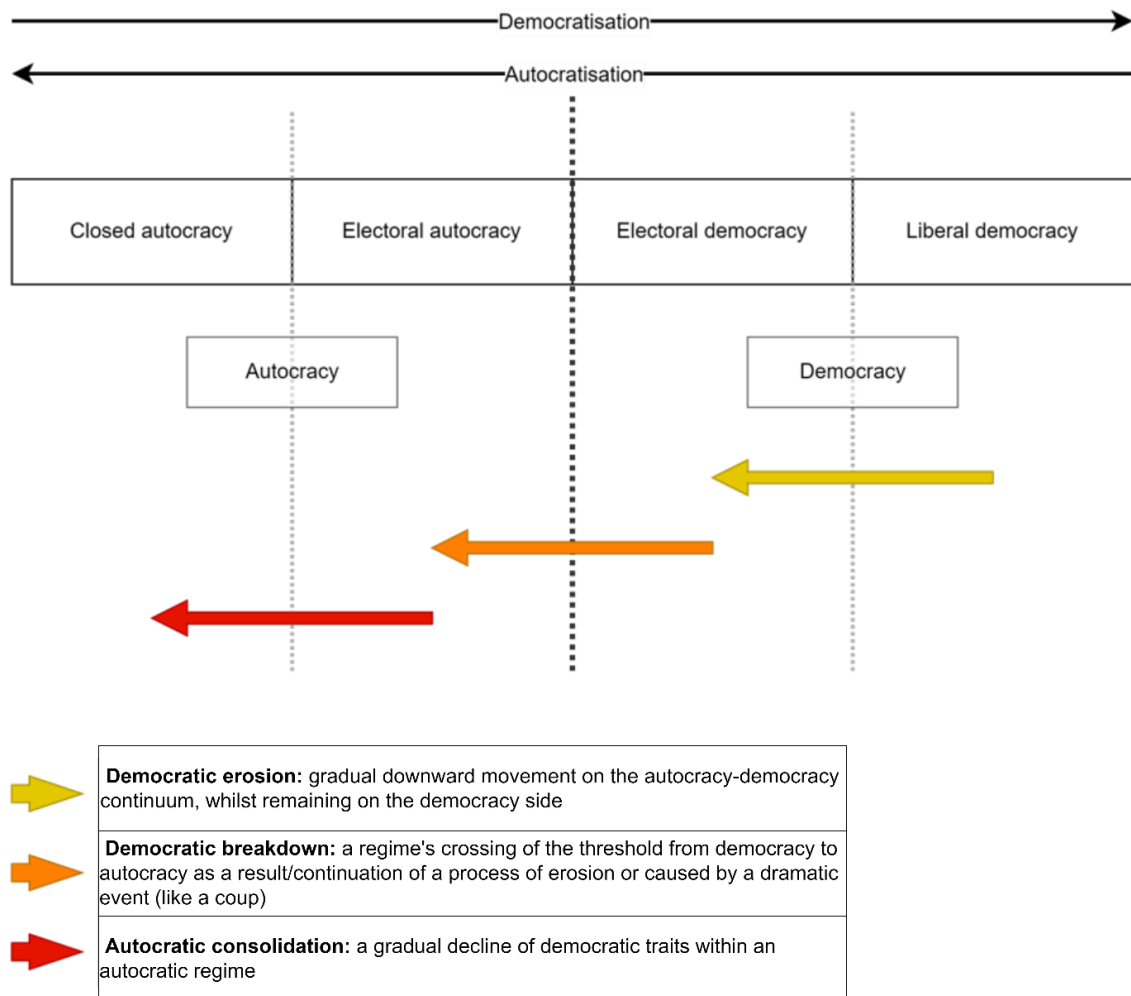
### *Wat is democratische erosie?*

In onderzoek naar democratisering en autocratisering worden politieke regimes vaak ingedeeld langs een continuüm dat varieert van zeer autoritaire regimes tot zeer democratische regimes (Coppedge et al. 2011, Diamond 2022).<sup>4</sup> Wanneer regimes veranderen en van meer autoritair naar democratisch gaan, wordt dit proces democratisering genoemd. Het omgekeerde proces, wanneer regimes van democratie naar autoritair bewegen, wordt autocratisering genoemd (Lührmann & Lindberg 2019, Cassani & Tomini 2020).

---

<sup>4</sup> De classificatie van regimes bestaat vaak uit het definiëren van subtypes, variërend van gesloten autoritaire regimes (waar geen nationale verkiezingen worden gehouden en burgers zeer beperkte burger- en politieke rechten hebben), tot electorale autoritaire regimes (waar *de jure* meerpartijenverkiezingen worden gehouden, maar verkiezingen in de praktijk niet vrij, eerlijk en competitief zijn, en burgers beperkte burger- en politieke rechten hebben), naar electorale democratieën (waar verkiezingen met meerdere partijen worden gehouden, maar de burger- en politieke rechten en/of de rechtsstaat nog voor verbetering vatbaar zijn), naar liberale democratieën (waar zowel verkiezingen, burger- en politieke rechten als de rechtsstaat van hoge kwaliteit zijn) (Coppedge et al. 2011, Schedler 2002, Levitsky en Way 2010, Diamond 2022). Er is aanhoudend debat onder wetenschappers over hoe democratie te definiëren en hoe regimes te classificeren, waar we in dit hoofdstuk niet verder op in gaan (zie bv. Coppedge et al. 2011).

**Figuur 1. Verschillende vormen van autocratisering**



Bron: Cassani & Tomini (2020) and Lührmann & Lindberg (2019).

Figuur 1 illustreert verschillende vormen van autocratisering. Autocratiseringsprocessen kunnen plaatsvinden in democratieën, in dit geval wordt het vaak democratische erosie, achteruitgang, recessie, de-democratisering of de-consolidatie genoemd (bijv. Brazilië en Polen) (Bermeo 2010, Cassini & Tomini 2020). Wanneer autocratiseringsprocessen leiden tot een zodanige erosie van democratische instituties dat een regime autocratisch wordt, spreekt men van democratische ineenstorting (bv. Turkije en Hongarije). Ten slotte, wanneer autocratiseringsprocessen plaatsvinden binnen bestaande autocratieën, wordt dit autocratische consolidatie genoemd (bijv. Rusland en China in de afgelopen jaren) (V-Dem, 2022).<sup>5</sup>

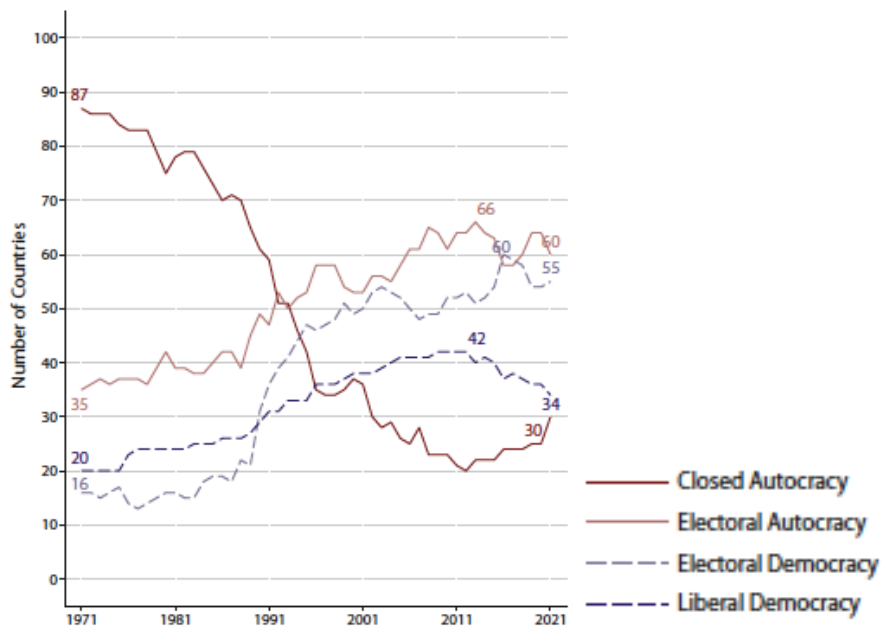
<sup>5</sup> Het *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem) verzamelt data van hoge kwaliteit over politieke regimes wereldwijd. Hun jaarrapporten brengen het aantal autocratieën en democratieën wereldwijd in kaart en documenteren trends in processen van autocratisering en democratisering. Jaarverslagen kunnen hier bekeken worden: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>.

In dit hoofdstuk gebruiken we de term *democratische erosie* om te verwijzen naar autocratiseringsprocessen die plaatsvinden in democratieën. We definiëren democratische erosie als: “de substantiële de-facto achteruitgang van kernvereisten voor democratie” (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1096). Dit betekent dat een politiek regime nog steeds grotendeels democratisch kan zijn, ook al worden sommige delen van de democratie uitgehold. Een regering kan bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties onrechtmatig beïnvloeden of onder druk zetten (wat de participatieaspecten van de democratie schaadt), de rechterlijke macht beperken (wat de rechtsstaataspecten van de democratie schaadt) of mediaorganisaties onder druk zetten (wat de vrijheid van meningsuiting ondermijnt), ook al blijven verkiezingen vrij en eerlijk. Wanneer democratische erosie zich op grote schaal en in alle elementen van de democratie voordoet, kan dit uiteindelijk leiden tot een ineenstorting van de democratie.

### *Wat zijn de wereldwijde trends?*

Figuur 2 laat trends zien in de ontwikkelingen in democratie en autocratie wereldwijd voor de afgelopen 50 jaar. Hier is duidelijk zichtbaar dat vanaf de derde democratiseringsgolf die in 1974 begon, het aantal electorale en liberale democratieën gestaag is toegenomen. Vanaf ongeveer 2010 stopt deze toename, waarbij het aantal electorale democratieën stabiliseert en het aantal liberale democratieën juist afneemt. In dezelfde periode zien we een scherpe daling van het aantal gesloten autocratieën, en -vooral sinds het einde van de Koude Oorlog- een gestage toename van het aantal electorale autocratieën (Boese et al., 2022).

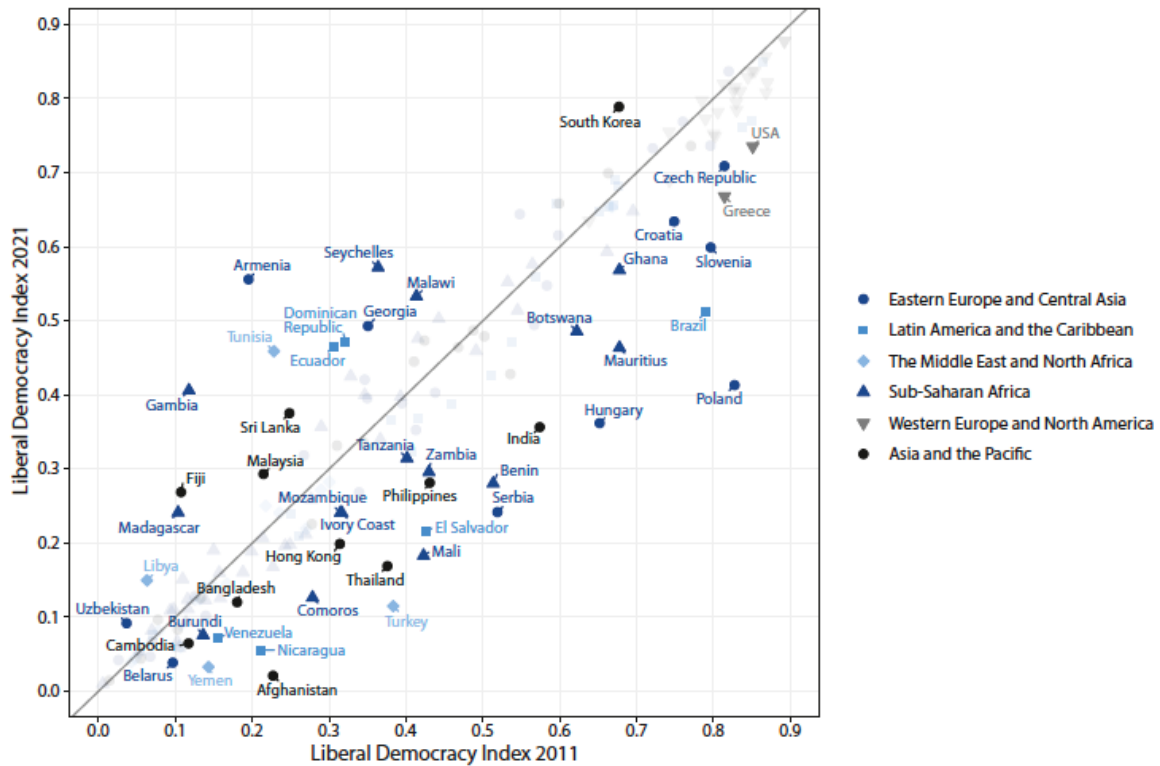
**Figuur 2. Trends in democratie en autocratie wereldwijd 1971-2021**



Bron: V-Dem Annual Report 2022, Boese et al (2022).

Wat betreft recente processen van autocratisering, laat figuur 3 zien in welke landen autocratisering heeft plaatsgevonden in de afgelopen tien jaar (2011-2021). Landen onder de diagonale lijn hadden te maken met autocratisering, gemeten als dalende scores voor liberale democratie tussen 2011 en 2021, en landen boven de lijn hadden te maken met een toename van de liberale democratie. De rechterbovenhoek markeert gevallen van autocratisering in democratieën.

**Figuur 3. Recente autocratiseringsprocessen (2011-2021)**



Bron: V-Dem Annual Report 2022, Boese et al (2022).

*Wat is er nieuw in de huidige processen van autocratisering?*

In de afgelopen jaren is er steeds meer wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de analyse van processen van autocratisering en democratische erosie, terugval en recessie in verschillende regimes over de hele wereld (Bermeo, 2016; Lührmann & Lindberg, 2019; Waldner & Lust, 2018). Dit onderzoek laat zien dat sinds het einde van de Koude Oorlog autocratiseringsprocessen in democratieën vaker voor komen (Lührmann & Lindberg, 2019). Sinds 1994 vond 70% van alle autocratiseringsprocessen plaats in democratieën (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1104). Democratische erosie lijkt niet alleen nieuwe democratieën te treffen, maar ook oudere, meer gevestigde, liberale democratieën zoals de Verenigde Staten, Brazilië, India en Polen en Hongarije (V-Dem 2022).

Essentiële kenmerken van deze recente vormen van democratische erosie zijn dat: (1) de democratie vaak geleidelijk wordt ondermijnd, en op domeinen die minder duidelijk zichtbaar zijn voor het publiek; (2) veranderingen vaak worden doorgevoerd binnen het wettelijke kader, zodat ze democratisch lijken; (3) veranderingen vaak worden doorgevoerd door democratisch gekozen regeringen met brede steun van burgers, die vaak zelfs beweren dat ze de democratie 'redden' of 'repareren' (Bermeo 2010, Waldner & Lust, 2018, Levitsky & Ziblatt 2018, Haggard en Kaufman 2021).

Het eerste kenmerk van autocratiseringsprocessen in democratieën sinds de jaren negentig is dat zij geleidelijk verlopen en gericht zijn op minder 'zichtbare' dimensies van



de democratie (Bermeo 2010, Luhrmann en Lindberg 2019). Waar tijdens de Koude Oorlog democratische erosie vaak gepaard ging met plotselinge en duidelijke autocratisering, zoals flagrante verkiezingsfraude, staatsgrepen door zittende presidenten, of staatsgrepen door het leger zonder belofte van terugkeer naar democratie, is democratische erosie na het einde van de Koude Oorlog geleidelijker, langzamer en minder zichtbaar geworden (Bermeo 2010). Sinds de jaren negentig gaan autocratiseringsprocessen vaak gepaard met meer incrementele institutionele veranderingen, die de macht van de uitvoerende macht versterken en concentreren en belangrijke institutionele '*checks and balances*' of tegenmacht ontmantelen (Bermeo, 2016; Levitsky & Ziblatt, 2018). Daarbij lijkt democratische erosie zich vaak eerst te richten op liberale aspecten van de democratie, waaronder het ondermijnen van de onafhankelijkheid van de media en de rechterlijke macht, het beperken van maatschappelijke organisaties en het ondermijnen van de bescherming van de rechten van minderheden (V-Dem 2022). Manipulatie van verkiezingen is, als het voorkomt, strategisch en gericht op minder zichtbare manipulatie, zoals het veranderen van verkiezingswetgeving om de partij die aan de macht is electoraal voordeel te geven bij toekomstige verkiezingen (Levitsky en Ziblatt, 2018). In het algemeen constateren wetenschappers daarom een verschuiving naar een meer geleidelijke, stapsgewijze autocratisering in democratieën, met als belangrijkste ingrediënten een uitbreiding van de uitvoerende macht, een beperking van de vrijheid van belangrijke toezichhoudende instellingen zoals de rechterlijke macht en de media, een toenemende druk op maatschappelijke organisaties en oppositiepartijen en het veranderen van verkiezingsregels om electorale dominantie te bestendigen.

Een tweede kenmerk is dat deze veranderingen vaak worden doorgevoerd binnen het wettelijke kader, met goedkeuring van een democratisch gekozen parlement, en bovendien uitgevoerd worden een democratisch gekozen regering met aanzienlijke steun van de bevolking. Zo wordt uitbreiding van de uitvoerende macht vaak goedgekeurd door parlementen of goedgekeurd via een volksreferendum (bv. Turkije of Venezuela), wordt het onder strengere overheidscontrole brengen van de rechterlijke macht goedgekeurd door parlementen en vaak gerechtvaardigd met verwijzingen naar hoognodige hervormingen (bv. Polen) of vermeende corruptie (bv. Polen en Turkije), en kunnen mediaorganisaties worden ondermijnd door te snoeien in de budgetten voor publieke omroepen of door het hervormen van instellingen voor mediatoezicht zodat zij onder strengere overheidscontrole komen te vallen (bv. Hongarije). Een uitgebreid overzicht van de manieren waarop autocratisering plaatsvindt is te vinden in deel 3 van dit hoofdstuk en in Van Lit en Van Ham (2023). Het belangrijkste punt hier is dat dergelijke veranderingen die de democratie ondermijnen doorgaans binnen het wettelijke kader en binnen de kaders van democratische proces worden doorgevoerd (Levitsky & Ziblatt 2018, Haggard en Kaufman 2021).

Het derde kenmerk van democratische erosie sinds de jaren negentig, is dat autocratisering steeds vaker geïnitieerd en geleid wordt door zittende machthebbers. Hierbij pogen presidenten of minister-presidenten die aan de macht willen blijven, hun uitvoerende macht te versterken en te concentreren, belangrijke institutionele tegenmacht te ontmantelen, en in te zetten op de strategische manipulatie van verkiezingen (Bermeo, 2016; Levitsky & Ziblatt, 2018). Uitdagingen voor de democratie blijken dus meestal van binnenuit te komen, aangezien de meeste autocratiseringsprocessen worden geïnitieerd door democratisch gekozen leiders en regeringen die de steun van het volk genieten. De veranderingen worden gerechtvaardigd door te beweren dat ze de democratie redden of herstellen.

Deze drie trends hebben belangrijke gevolgen voor het begrijpen van democratische erosie. Ten eerste, omdat democratische erosie vaak wordt geïnitieerd door actoren met een democratisch mandaat, is het vaak onduidelijk of deze actoren daadwerkelijk de intentie hebben om de democratie uit te hollen, of dat dit een onbedoeld gevolg is van hun beleid. Ten tweede, omdat hedendaagse democratische erosie meestal begint met incrementele en relatief technische hervormingen in de liberale dimensie van democratie, is het moeilijker om democratische erosie waar te nemen. Ten derde, omdat hedendaagse democratische erosie wordt ondernomen door actoren met een democratisch mandaat en steun van in ieder geval een deel van de bevolking hebben, is het moeilijker om actie te ondernemen tegen democratische erosie.

### **2.3. Faciliterende condities voor autocratisering**

Vergelijkend onderzoek naar autocratiseringsprocessen in democratieën wereldwijd heeft een aantal factoren geïdentificeerd die autocratisering vergemakkelijken. De belangrijkste zijn: institutionele en economische factoren, maatschappelijke factoren, internationale factoren en crises (Haggard & Kaufman, 2021; Levitsky & Ziblatt, 2018; Waldner & Lust, 2018).

Als het gaat om *institutionele factoren*, bepaalt de institutionele inrichting van een staat hoeveel macht er wordt gedeeld tussen de verschillende branches (takken) van de overheid, hoe overheidsactoren verantwoording afleggen (aan andere overheidsactoren en aan burgers) en hoe tegenmacht in het systeem van '*checks and balances*' zijn georganiseerd. Over het algemeen lijken politieke systemen waarbij macht meer wordt verdeeld over verschillende branches (takken) beter bestand tegen democratische erosie (Graham et al., 2017). Presidentiële systemen en parlementaire systemen met slechts één wetgevende kamer zijn daarmee vatbaarder voor democratische erosie (Linz, 1990; Svoboda, 2015; zie ook Israël als recent voorbeeld van het risico van eenkamerstelsels). Evenzo is democratische erosie minder waarschijnlijk wanneer de rechterlijke macht onafhankelijk kan opereren en tegen de regering in kan gaan wanneer zij probeert de democratie te ondermijnen (Boese et al., 2021; Gibler & Randazzo, 2011). Of verticale machtsdeling in

de vorm van federalisme of gedecentraliseerd bestuur democratische erosie kan tegengaan is minder duidelijk, mogelijk kan lokaal bestuur een bolwerk vormen tegen nationale machthebbers die proberen de democratie te ondermijnen, maar bestaand onderzoek wijst ook op de mogelijkheid van lokale 'autoritaire enclaves' die vervolgens een springplank worden voor politieke leiders om nationale macht te verwerven (zie bijvoorbeeld Duterte in de Filippijnen en Modi in India). Samenvattend blijkt uit onderzoek dat de volgende institutionele factoren effectief zijn in het tegengaan van democratische erosie: het parlementair systeem, tweekamerstelsel, onafhankelijke rechtspraak, onafhankelijke media en vrije en eerlijke verkiezingen (Laebens & Lührmann, 2021).<sup>6</sup>

Als het gaat om *economische factoren* zijn de effecten op democratische erosie minder helder (Lipset, 1959; Svobik, 2008; Tomini & Wagemann, 2018). Hoewel het niveau van economische ontwikkeling belangrijk is voor de consolidatie van nieuwe democratieën, lijkt het geen verband te houden met democratische erosie. Economische recessies lijken wel het risico op autocratisering in democratieën te vergroten (Waldner & Lust, 2018). Ook hoge niveaus van inkomensongelijkheid zouden de weg vrijmaken voor autocratische leiders die bij verkiezingen aan de macht komen met de belofte van herverdeling of meer welvaart, maar deze effecten lijken zich alleen voor te doen in een subset van de landen waar autocratisering plaatsvindt (Waldner & Lust, 2018). In de praktijk blijken autocratische leiders zowel economisch succes als economische neergang te kunnen gebruiken als argumenten om hun positie te verstevigen en autocratisch handelen te legitimeren: in het eerste geval om het succes voort te zetten en in het tweede geval om daadkrachtig optreden mogelijk te maken om de economie te redden (van Lit en van Ham 2023).

*Maatschappelijke factoren* die democratische erosie in de hand werken, hebben vooral te maken met polarisatie: het proces waarbij elites en burgers steeds meer verdeeld raken over beleid, waarden en uiteindelijk zelfs de democratie zelf (Arbatli & Rosenberg, 2020; McCoy & Somer, 2019; Svobik, 2019).<sup>7</sup> Hoewel gematigde polarisatie te verwachten is in democratieën en niet noodzakelijk een probleem vormen -mensen verschillen nu eenmaal van mening over beleid en dat pluralisme is nu juist een van de kenmerken van democratie-, worden hoge polarisatieniveaus sterk geassocieerd met hogere risico's op democratische erosie. Een hoge mate van polarisatie bemoeilijkt het sluiten van compromissen en leidt er vaak toe dat democratische procedures worden betwist. Polarisatie ondermijnt daarmee één van de kernprincipes van democratie: het vertrouwen dat anderen zich aan democratische normen zullen houden, zodat het relatief

---

<sup>6</sup> Dit is precies de reden dat dergelijke instituties vaak het doelwit zijn van actoren die de democratie pogen te ondermijnen. In deel 3 in dit hoofdstuk gaan we dieper in op de acties van dergelijke actoren. Natuurlijk zijn dergelijke instellingen vaak precies het doelwit van actoren die aan autocratisering willen doen. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op dergelijke autocratiserende acties.

<sup>7</sup> Vergelijkend onderzoek naar de relatie tussen polarisatie en democratische erosie suggereert dat inhoudelijke polarisatie over beleid kan overslaan naar affectieve polarisatie waarbij burgers met andere meningen steeds meer als tegenstanders worden gezien en er een wij-zij dynamiek ontstaat (die vaak ook wordt gebruikt en aangemoedigd door autocratische leiders), wat vervolgens kan overslaan naar verdeeldheid over de waarde van democratie zelf (zie bijvoorbeeld het werk van Hartevelde hierover).

veilig is om een tijdje in de oppositie te zijn (Mazepus & Toshkov, 2022). Daarnaast vergroot sterke polarisatie de kans dat burgers alleen hun eigen favoriete kandidaat zullen vertrouwen, zelfs als die kandidaat antidemocratische voorstellen doet (Gidengil et al., 2022; Graham & Svobik, 2020; Krishnarajan, 2022). In contexten van polarisatie lijken burgers dus bereid om antidemocratische kandidaten te steunen, zolang hun kandidaat het beleid uitvoert dat hun voorkeur geniet (Graham & Svobik, 2020).

Ook *internationale factoren* hebben invloed op autocratisering. Ten eerste is lidmaatschap van internationale organisaties (zoals de EU of ASEAN) over het algemeen gunstig voor de democratie. Wanneer pro-democratische internationale organisaties (zoals de EU) er echter niet in slagen om lidstaten waar democratische erosie plaatsvindt voldoende en snel te waarschuwen of sancties op te leggen, kunnen ze juist bijdragen aan de legitimering van het autocratische regime (Bozóki & Hegedűs, 2018; Davies, 2018). Daarnaast kunnen sterke banden met autocratische regimes democratische erosie vergemakkelijken, omdat leiders en regeringen die de democratie willen ondermijnen, kunnen leren van autocraten elders (Finkel & Brudny, 2012; Morgenbesser, 2020; Tolstrup, 2015).

Ten slotte bieden *crises* een belangrijke kans voor leiders en regeringen die de democratie willen ondermijnen. De COVID-pandemie is daar een sprekend voorbeeld van. In plaats van de COVID-beperkingen in omvang en duur te beperken, gebruikten autocratische leiders de crisis als excuus om noodtoestanden in te voeren (Lührmann & Rooney, 2021) en democratische rechten te beperken. Uit onderzoek blijkt inderdaad dat de COVID-pandemie een negatief effect had op democratie: veel beperkingen op de vrijheid van beweging of vergadering die tijdens de pandemie werden opgelegd, zijn niet of niet volledig teruggedraaid (Engler et al., 2021; Kolvani et al., 2021). Dit betekent dat zelfs legitieme noodtoestanden die als tijdelijk zijn bedoeld, nauwelijkt in de gaten moeten worden gehouden, omdat veranderingen die tijdens dergelijke perioden worden doorgevoerd niet altijd worden teruggedraaid (bijv. Frankrijk na de aanslag in Bataclan, Covid-beperkingen, etc.). Crises kunnen dus worden gebruikt als een (legitiem) excuus om noodtoestanden in te voeren, democratische rechten in te beperken onder het mom van het voorkomen van een ramp, of ander beleid te voeren dat de democratie schaadt. Het definiëren van situaties als crises wordt daarmee voor autocraten een middel om hun macht uit te breiden.

## 2.4. Acties die de democratie ondermijnen

In de vorige paragraaf bespraken we de faciliterende omstandigheden of factoren die democratieën minder weerbaar maken tegen democratische erosie (Boese et al. 2021, Merkel en Luhrmann 2021). Maar faciliterende omstandigheden alleen zijn niet genoeg om ook daadwerkelijk democratische erosie in gang te zetten: daarvoor zijn politieke actoren nodig die gebruik maken van deze omstandigheden en concrete acties ondernemen die de democratie ondermijnen. Wat weten we uit empirisch onderzoek over de concrete acties van autocratische leiders wanneer zij pogen de democratie te ondermijnen?

In case-study onderzoek naar democratische erosie in specifieke landen, is veel aandacht voor de rol van actoren die betrokken zijn bij democratische erosie en de concrete acties die zij nemen om de democratie te ondermijnen, bv. in Polen (Przybylski 2018,), Hongarije (Bakke & Sitter 2020), India (Khaitan 2019), Venezuela (Gamboa 2017), en vele andere landen. Dit onderzoek beschrijft in detail welke acties autocratische leiders en regeringen hebben ondernomen om de democratie uit te hollen. Veel van onze kennis over democratische erosie, zoals dat het geleidelijke processen zijn die vaak gericht zijn op het vergroten van de uitvoerende macht (*'executive aggrandizement'*) en het ondermijnen van checks and balances, is afgeleid van dergelijke casestudies (Bermeo 2016, Levitsky & Ziblatt 2018, Haggard en Kaufman 2021).

Landenvergelijkend onderzoek naar autocratiseringsacties is echter schaars. In een recente vergelijkende analyse brengen we case-study onderzoek samen, dat in alle 43 episodes van autocratisering in democratieën die plaatsvonden na 1990 in kaart brengt welke acties voorkomen in deze gevallen. Op basis daarvan ontwikkelen we een typologie van autocratisch handelen (van Lit en van Ham, 2023). In het kort zien we dat politieke actoren die zich bezighouden met democratische erosie zich vaak richten op: (a) acties gericht op **instituties**, (b) acties gericht op het **gedrag** van de oppositie of anderen die de uitvoerende macht zouden kunnen controleren, en (c) acties gericht op het beïnvloeden van democratische **waarden**.

*Autocratische acties gericht op instituties* doen zich voor wanneer regeringsleiders proberen hun controle over democratische instellingen zoals het parlement, de bureaucratie of de rechterlijke macht te vergroten, met als doel de tegenmacht van deze instituties te verzwakken. Ze kunnen dit op verschillende manieren doen, variërend van subtielere en minder zichtbare acties tot meer openlijke acties: van het herinterpreteren van bestaande institutionele regels in hun voordeel, het aanpassen van institutionele regels om de regering te bevoordelen, tot het benoemen van loyalisten op kernposities binnen instituties en - als al het andere faalt - het creëren van nieuwe instituties die bestaande vervangen. Voorbeelden van minder zichtbare acties zijn de voorzitter van het parlement die debatten uitstelt of er bijna geen tijd meer voor vrijmaakt, zodat de oppositie geen kans krijgt om zich tegen regeringsbeleid uit te spreken, of het beperken van financiering

van instituties die kritisch zouden kunnen zijn over de regering, zoals publieke media. Voorbeelden van meer openlijke acties zijn *'court packing'*: het benoemen van loyalisten in bijvoorbeeld een grondwettelijk hof, om er vrijwel zeker van te kunnen zijn dat het grondwettelijk hof zich niet zal verzetten tegen de uitvoerende macht. Dit is niet beperkt tot de rechterlijke macht: afhankelijk van het politieke systeem van een land kan het voor autocratische regeringsleiders juist belangrijk zijn om loyalisten te benoemen in financiële commissies, mediatoraden of academische raden. Al deze autocratische acties hebben met elkaar gemeen dat ze de institutionele structuur van de staat veranderen ten voordele van de zittende regering en dat ze institutionele tegenmacht, of *'checks and balances'* ondermijnen.

*Autocratische acties gericht op het beïnvloeden van het gedrag* van de oppositie of anderen die tegenmacht zouden kunnen bieden tegen autocratische regeringsleiders, zijn gericht op ofwel het verwijderen van oppositie of kritische stemmen uit sleutelposities, ofwel ervoor te zorgen dat de oppositie geen kritiek meer durft te uiten door middel van intimidatie. Deze acties variëren van het formeel verbieden van specifieke kandidaten in verkiezingen, tot het voeren van rechtszaken tegen journalisten, academici of leiders van maatschappelijke organisaties, of de financiering van maatschappelijke organisaties afhankelijk maken van steun van deze organisaties voor de regering. Er zijn ook voorbeelden van autocratische regeringsleiders die de regels voor het ontslaan van ambtenaren veranderen. Dit maakt de baanzekerheid en het levensonderhoud van ambtenaren afhankelijk van de mate waarin zij regeringsbeleid zonder tegenspraak uitvoeren, en is dus een subtielere manier om meegaand gedrag van bijvoorbeeld ambtenaren of rechters te bewerkstelligen. Op verschillende manieren hebben deze vormen van autocratisch optreden daarmee tot doel om oppositie te verbieden of angst en zelfcensuur te veroorzaken bij politici en ambtenaren die tegenwicht kunnen bieden aan de regering.

Ten slotte zijn *acties gericht op het beïnvloeden van waarden* bedoeld om oppositie en critici van de zittende regering te de-legitimeren. Hierbij gaat het om het de-legitimeren van zowel instituties die tegenmacht kunnen bieden aan de regering, als individuen die oppositie voeren of kritiek uiten. Deze acties zijn soms ook gericht op het ondermijnen van steun voor democratie en democratische normen onder burgers, of op het herdefiniëren van wat burgers onder democratie verstaan (bv. Orbans verdediging van de illiberale democratie van Hongarije als een legitiem type democratie, gesteund door Hongaarse burgers). Wanneer autocratische regeringsleiders herhaaldelijk andere actoren of instituties de-legitimeren, bijvoorbeeld door desinformatie over instituties te verspreiden (bv. valse media, bevooroordeelde rechters, niet-neutrale wetenschappers, enz.), of zelfs hen rechtstreeks onbetrouwbaar, corrupt, of partijdig te noemen, zal dit waarschijnlijk het vertrouwen en de steun van burgers voor deze instituties ondermijnen en hun steun voor institutionele verandering vergroten. Hierdoor kunnen acties gericht op het inperken van de bevoegdheden van deze instituties, en daarmee hun tegenmacht, worden gelegitimeerd. Daarnaast helpt de-legitimering van oppositie en instituties ook om het moeilijker te maken voor betrokkenen om zich tegen dergelijke beschuldigingen

te verwerpen, waardoor hun mogelijkheden om de regering ter verantwoording te roepen verder worden beperkt. Dit soort autocratische acties is daarom ook zeer effectief in het verzwakken van democratische weerbaarheid of *'democratic defence'* (zie volgende paragraaf).

Het is belangrijk te benadrukken dat autocratische acties in de verschillende landen waar democratische erosie heeft plaatsgevonden heel divers zijn, en dat de voorbeelden die hier zijn genoemd zeker niet het gehele repertoire aan autocratiserende acties weergeeft.<sup>8</sup> Belangrijk hier is dat autocratische acties gericht kunnen zijn op democratische instituties, maar kunnen ook als doel hebben het gedrag van oppositie en burgers te beïnvloeden of hun steun voor democratie en democratische waarden te ondermijnen. Autocratisch optreden varieert op een continuüm van het openlijk en ondubbelzinnig schenden van democratische normen tot vaak minder zichtbare acties die instituties ondermijnen en oppositie de-legitimeren. In de huidige processen van democratische erosie zijn het vaak democratisch verkozen regeringsleiders die, eenmaal aan de macht, de democratie ondermijnen. Het is echter belangrijk om op te merken dat andere politieke actoren en burgers natuurlijk ook kunnen bijdragen aan democratische erosie, door gebruik te maken van vergelijkbare tactieken van intimidatie en de-legitimering van instituties en burgers/oppositie die het niet met hen eens zijn.

Afhankelijk van de context kiezen autocratische regeringsleiders voor verschillende acties om de democratie te ondermijnen: sommigen beginnen met de rechtbanken en de media, anderen met het ondermijnen van de macht van de oppositie in het parlement. Vaak worden dergelijke acties gerechtvaardigd onder het mom van het vergroten van efficiëntie van beleidsuitvoering of corruptiebestrijding. Wat het complex maakt is dat er in veel gevallen ook inderdaad oprechte zorgen of problemen zijn die moeten worden aangepakt. Zowel onderzoekers als beleidsmakers hebben daarom veel contextuele kennis nodig om te kunnen duiden wanneer bepaalde acties de democratie schaden.

Wanneer autocratische acties minder zichtbaar zijn en de mate waarin zij de democratie ondermijnen minder helder is, wordt het moeilijker om de democratie te verdedigen. In de volgende paragraaf gaan we in op wat we weten over het succes en falen van democratische verdediging.

## **2.5. Onderzoek naar democratische verdediging?**

Weerstand bieden tegen autocratisering is iets anders dan autocratisering voorkomen (Tomini et al., 2023). Het laatste richt zich op het opbouwen van sterke instituties en mechanismen voor machtsdeling en tegenmacht die autocratisering voorkomen, d.w.z. het opbouwen van veerkrachtige en duurzame democratieën (Boese et al. 2021, Merkel

---

<sup>8</sup> Voor een volledig overzicht van autocratische acties in de landen waar democratische erosie plaatsvond sinds 1990 verwijzen we naar van Lit en van Ham (2023).

en Luhrmann 2021). Het eerste houdt in dat actoren in staat zijn om tegen autocratiserende actoren in te gaan als de autocratisering eenmaal is begonnen (Tomini et al., 2023).

Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar de actoren die de democratie verdedigen, onder welke omstandigheden zij democratische verdedigers worden en onder welke omstandigheden hun verdediging succesvol is (Tomini et al., 2023).

Wanneer democratische erosie wordt veroorzaakt door actoren die niet aan de macht zijn, richt een deel van het onderzoek zich op het vermogen van de overheid om antidemocratische krachten buiten de macht te houden (Capoccia, 2005): overheden kunnen bijvoorbeeld antidemocratische partijen of antidemocratische uitingen verbieden. Deze strategieën gaan er echter van uit dat de regering pro-democratisch is en dat er radicale krachten van buitenaf zijn die de democratie bedreigen. Echter, in gevallen waar democratische erosie wordt geïnitieerd door de zittende macht, worden deze strategieën beschikbaar om juist de pro-democratische oppositie te beperken. Er is dus geen garantie dat dergelijke strategieën niet averechts werken.

Wanneer democratische erosie wordt veroorzaakt door zittende regeringen of regeringsleiders, suggereert case-study onderzoek dat pro-democratische oppositie tegen een autocratische regering de meeste kans van slagen heeft wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan (Cleary & Öztürk, 2022; Gamboa, 2022). Ten eerste moet de pro-democratische oppositie altijd handelen in overeenstemming met democratische normen. Wanneer democratische verdedigers gewelddadig worden of buiten de democratische normen treden, kan de zittende regering dit gebruiken om hen verder te de-legitimeren. Ten tweede, wanneer democratische verdedigers de regering omver willen werpen en afzetten, in plaats van alleen de autocratische actie te stoppen, heeft de regering een extra stimulans om hen harder aan te pakken en te de-legitimeren als zijnde alleen geïnteresseerd in het verkrijgen van macht voor zichzelf (Gamboa, 2022). Als zodanig is democratische verdediging tegen democratische erosie onder leiding van zittende regeringen het meest levensvatbaar wanneer deze plaatsvindt in overeenstemming met democratische normen en wanneer deze gericht is op specifieke acties van die regering.

Het is echter onduidelijk welke vormen van democratische verdediging (protesten, boycots, petitie's, uitgebreide parlementaire debatten, enzovoort) effectiever zijn dan andere, of zelfs welke mogelijkheden er zijn voor democratische verdedigers. Omdat democratische verdediging tegen democratische erosie door zittende regeringen zo'n nieuw fenomeen is, is er nog geen uitgebreid onderzoek beschikbaar naar wat democratische verdedigers doen of kunnen doen, en wanneer ze succesvol zijn in het verdedigen van de democratie. Er is meer onderzoek nodig (dat momenteel wordt uitgevoerd door verschillende onderzoeksgroepen in o.a. België, de VS en Zweden) naar landen die terugveren van autocratisering en naar landen waar democratische verdediging succesvol is geweest om vast te stellen welke vormen zouden kunnen werken.



Bij het doordenken van mogelijkheden om autocratisering in Nederland te voorkomen en tegen te gaan, kan het bestaande onderzoek naar democratische erosie echter wel een aantal aanknopingspunten bieden:

Als het gaat om het *voorkomen* van democratische erosie, zouden we ons kunnen richten op het creëren van voorwaarden voor duurzame democratieën, door:

- het tegengaan van faciliterende voorwaarden voor democratische erosie,
- vast te stellen en te onderzoeken welke andere factoren in de Nederlandse context faciliterend zouden kunnen zijn, en
- de kwaliteit van de bestaande democratie waar mogelijk te verbeteren.

Dit betekent concreet:

- (1) *Doordenken hoe de faciliterende voorwaarden die zijn geïdentificeerd in onderzoek naar democratische erosie van toepassing zijn op Nederland en hier beperkt kunnen worden* (d.w.z. behoud van of versterking van instituties die machtsdeling waarborgen; bescherming van tegenmacht zoals onafhankelijke media en rechterlijke macht en de capaciteit van deze instituties om in de praktijk onafhankelijk te opereren; nagaan wat er gedaan kan worden om polarisatie tegen te gaan; onderzoeken wat de effecten zijn van toenemende ongelijkheid op de steun voor democratische erosie in Nederland; alertheid op potentieel voor democratische erosie tijdens reacties op crises, etc.). Voor sommige van deze onderwerpen, zoals hoe instituties van tegenmacht of '*checks and balances*' kunnen worden versterkt, kunnen de lessen die zijn geleerd door deskundigen werkzaam in de '*democracy aid*' sector in democratieën over de hele wereld waardevol blijken te zijn (Carothers 2015, Carnegie & Marinov, 2017; Cornell, 2013; Gafuri, 2022).
- (2) *Onderzoek en identificeren welke andere factoren bevorderend zouden kunnen zijn voor democratische erosie in de Nederlandse context*. Er zijn een aantal institutionele factoren denkbaar die nog niet uitgebreid zijn onderzocht in onderzoek naar democratische erosie, maar die in Nederland wel een rol zouden kunnen spelen. Bijvoorbeeld, hoewel instituties die machtsdeling waarborgen over het algemeen positief zijn voor de democratie, kan langdurige institutionele patstelling een krachtige motor zijn voor ontevredenheid onder burgers die de steun kan vergroten voor het uitbreiden van de bevoegdheden van regeringen om lastige problemen op te lossen (zoals bijvoorbeeld het geval was in Venezuela voorafgaand aan de fase van democratische erosie). Anderzijds kan een overheid die haar beloften niet nakomt, afnemende kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen, of publieke voorzieningen die als oneerlijk worden ervaren en niet voor de meest kwetsbare burgers zorgen, ook de ontevredenheid onder burgers vergroten en steun voor democratische doen toenemen (zoals het geval was in Turkije voorafgaand aan de fase van democratische erosie daar). Het

samenbrengen van bestaand onderzoek over deze onderwerpen kan helpen om meer inzicht te krijgen in dergelijke faciliterende voorwaarden.

- (3) *Waar mogelijk de kwaliteit van de bestaande democratie verbeteren.* Het verbeteren van de kwaliteit en het functioneren van de democratie is waarschijnlijk de belangrijkste sleutel tot het voorkomen van autocratisering. Binnen Nederland is een schat aan onderzoek beschikbaar over dit onderwerp, variërend van academisch onderzoek tot rapporten van SCP en WRR tot goed doordachte aanbevelingen van o.a. de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

Als het gaat om het *bestrijden* van democratische erosie wanneer die al in gang is gezet, kunnen we ons richten op:

- het identificeren en tegengaan van autocratische acties wanneer deze plaatsvinden,
- actoren in staat stellen om autocratische acties tegen te gaan als ze zich voordoen, zowel door het bewustzijn over acties die de democratie uithollen te vergroten als door het reactievermogen tegen democratische erosie te versterken bij belangrijke institutionele actoren (zoals ambtenaren en politici), en bij burgers.

Dit betekent concreet:

- (1) *Onderzoek naar autocratische acties die tot gevolg hebben dat de democratie wordt ondermijnd gebruiken om dergelijke acties als zij in Nederland voorkomen al vroegtijdig te kunnen signaleren.* Hierbij kan bestaand onderzoek verzamelen over hoe vroegtijdige autocratische acties kunnen worden tegengegaan helpen, uit verschillende disciplines als rechten, bestuurskunde, politicologie en politieke communicatie, met nadruk op over wat kan worden gedaan tegen haatzaaien, bedreigingen van politici en journalisten, pogingen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te ondermijnen, etc.
- (2) *Versterking van het bewustzijn en de 'reactiecapaciteit' met betrekking tot acties die de democratie uithollen bij belangrijke actoren die binnen democratische instituties werken.* Vroegtijdige autocratisering begint vaak op relatief minder zichtbare manieren binnen democratische instituties, en ambtenaren die in dergelijke instituties werken zijn daarmee waarschijnlijk de 'eerste verdedigers' tegen democratische erosie. Het vergroten van hun bewustzijn over acties die de democratie kunnen ondermijnen en het versterken van hun reactiecapaciteit kan de democratische weerbaarheid vergroten.
- (3) *Versterking van bewustzijn over democratische erosie onder burgers kan ook worden overwogen.* De steun van burgers voor democratie is essentieel voor democratische stabiliteit (Claassen, 2019), en het versterken van het bewustzijn van burgers over welke acties de democratie uithollen en welke belangrijke waarden, normen en vaardigheden essentieel zijn voor democratie, kan helpen om de democratische veerkracht te vergroten (Finkel & Lim, 2021).

Samenvattend kan worden gesteld dat effectieve antwoorden op democratische erosie enerzijds kunnen worden gevonden in het tegengaan van de omstandigheden die democratische erosie in de hand werken en anderzijds in het bestrijden van autocratische acties door actoren wanneer zij proberen de democratie te ondermijnen. Tabel 1 geeft een overzicht van dergelijke mogelijke antwoorden op basis van de hierboven besproken literatuur.

**Tabel 1 - Opties voor democratische verdediging**

Wat zijn de belangrijkste factoren / bedreigingen die bijdragen aan erosie?	Wat zijn in relatie tot die factoren de belangrijkste verdedigingsmechanismen?
<b>Facilitating conditions</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions: Power-sharing institutions can halt democratic erosion</li> <li>• Concretely: bi-cameralism, proportional electoral systems, independent judiciaries, regular, independent media, and free and fair elections</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maintain bi-cameralism</li> <li>- Maintain proportional electoral system</li> <li>- Sustain independence judiciary</li> <li>- Sustain independence media</li> <li>- Maintain free &amp; fair elections</li> <li>- Improve trust in institutions?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic factors: Inequality, others?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Better understand consequences inequality &amp; poverty for democratic support</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Societal factors: Polarisation, others?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Counteract polarization</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• International factors: Interference, IOs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Counteract foreign interference by autocratic nations (i.e. media, election meddling, policing citizens)</li> <li>- Active engagement in pro-democratic IO's</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilance for 'state-of-emergency' legislation</li> </ul>
<b>Autocratizing actions</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions aimed at institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengthening response capacity of 'first defenders'</li> <li>- Countering de-legitimation of institutions</li> <li>- Strengthening de facto independence and performance of institutions</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions aimed at the behavior of opposition or others who might provide checks on executive power</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Countering harassment</li> <li>- Countering disinformation</li> <li>- Maintaining space for plurality / difference of opinion</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions aimed at affecting values</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoting democratic values</li> <li>- Countering disinformation</li> <li>- Countering de-legitimation / harassment</li> </ul>

Tenslotte lijkt het in de Nederlandse context ook van belang om verder te kijken dan (alleen) een defensieve aanpak die democratische erosie probeert te voorkomen en tegen te houden, en in plaats daarvan of daarnaast, ook pro-actiever te onderzoeken hoe de kwaliteit van de bestaande democratie zodanig kan worden verbeterd dat burgers en politieke elites de voorkeur geven aan democratie en deze ondersteunen.

## 2.6. Duurzame democratie in Nederland: kernvragen

In het denken over het versterken van de democratie is het belangrijk om (1) het 'top down' perspectief vanuit de staat/ rijk ten dele los te laten en aandacht te hebben voor het concept maatschappelijke democratie en (2) om onderscheid te kunnen maken naar verschillende doelgroepen om te begrijpen waar mogelijkheden liggen. Immers het voorkomen van de gevolgen van een handeling van een kwaadwillende burger, vraagt een heel andere manier van reageren dan het versterken van democratisch handelen van betrokkenen of het vormgeven van onderwijs aan jonge kinderen en adolescenten. In het laatste geval gaat het om een preventieve aanpak om jongeren, maar ook professionals in (semi-)publieke organisaties en taakorganisaties te leren om democratisch te handelen (Arendt, 1954; Straume, 2016) en op die manier bij te kunnen dragen aan het van generatie op generatie opnieuw vormgeven van de democratie.

Het concept maatschappelijke democratie is waardevol om te komen tot een dergelijke perspectiefwisseling en bovenal om te begrijpen hoe burgers en overheden (inclusief publieke dienstverleners) zich tot elkaar verhouden. Tal van maatschappelijke (semi-)publieke organisaties hebben daar als verbindende schakel tussen het openbaar bestuur en burgers een belangrijke rol. Deze organisaties staan echter op verschillende manieren en vanuit verschillende perspectieven en doelen in relatie tot 'de burger'. Een belangrijk punt is omgekeerd dat burgers te maken hebben met een veelheid aan organisaties en dat zij in die relaties meerdere rollen en dus ook type relaties kunnen hebben met publieke dienstverleners en taakorganisaties. Om een voorbeeld te geven; de te socialiseren burger, de rebelse burger, de burger als medebestuurder, de burger als degene die een dienst afneemt, de te beschermen burger, de participerende burger en de stemgerechtigde burger. Deze voorbeelden laten zien dat de rollen in de praktijk niet altijd met elkaar in lijn zijn en dat de relatie tussen overheid en burger daarmee in ieder geval ook meervoudig is.

Uit onderzoek weten we inmiddels dat het nakomen van beloften en het leveren van diensten van een goede kwaliteit belangrijk zijn om onvrede bij burgers te voorkomen. Een bekend voorbeeld is het nakomen van beloften wanneer inspraak toegezegd is. Blijkt die ruimte er daadwerkelijk te zijn? Wordt er gehandeld in overeenstemming met de toegezegde ruimte en inspraak? Maar lastiger is het om causale relaties in beeld te brengen die leiden tot vertrouwen (Fledderus, et al., 2015; Danbee & Van Ryzin, 2020). Onderzoekers worstelen met die vraag. Dat geldt zeker wanneer we voorbij experimenten denken die in een afgebakende situatie een uitspraak doen over het genereren van vertrouwen. Het is juist zaak de complexe context van maatschappelijke organisaties en het relationele perspectief in ogenschouw te willen nemen.

Wat we wel weten is dat het relevant is om meer zicht te krijgen op digitale en fysieke ontmoetingen tussen burgers en representanten van het rijk/ de staat. Dan hebben we het over een scala van maatschappelijke en (semi-)publieke organisaties en

taakorganisaties. Het is in analytische en juridische zin misschien niet altijd terecht, maar ontmoetingen tussen burgers en deze organisaties vormen in grote mate het beeld van burgers over het functioneren van de staat/ overheid en de democratie. In de beleving van een aanzienlijke groep burgers is het één pot nat en wordt er in het beeld dat zij hebben over 'Den Haag', 'de democratie', 'de staat' gesproken (de Ridder en Dekker 2015). Het gaat om een in analytische zin ongedifferentieerd beeld.

Waar is de beeldvorming op gebaseerd? Het gaat om de eigen, of de gehoorde en gelezen, ervaringen van burgers in (digitale) ontmoeting met representanten van tal van maatschappelijke organisaties, (lokale) overheden en publieke dienstverleners die het beeld dat burgers hebben van de staat/het rijk mede bepalen. We weten bijvoorbeeld dat burgers soms ongedifferentieerd boos of teleurgesteld kunnen zijn op "de overheid". Maar dat dan eigenlijk helemaal niet duidelijk is op wie of wat die woede gericht is. Het onderkennen van dat gegeven is een eerste stap naar een denkrichting die oog heeft voor relationele aspecten.

Dit is een belangrijk gegeven en laat ook zien dat het zaak is om te begrijpen hoe de oordeelsvorming tot stand komt. Sandel (2019) spreekt onder andere over gevoelens van niet serieus genomen te worden en soms van een neerbuigende houding terwijl er sprake is van legitieme zorgen en tekortkomingen. Daarmee beschrijft hij wat we ook zien in de zaak rond Groningen; "is de overheid er dan niet voor mij?" Het gaat om het beeld van aan je lot over gelaten worden. Geen verbinding voelen, niet gezien worden en er niet toe doen. Dat zijn zaken die te maken hebben met hetgeen er op betrekkingniveau gebeurt tussen burgers en tal van organisaties. Het is interessant om daar nader onderzoek naar te doen vanuit een relationeel perspectief. Wat gebeurt er op betrekkingniveau? Welke uitwisseling vindt er plaats? Wie bepaalt het frame, de procedure? Wordt er geluisterd? Welke beelden leven er in beleid en procedures van burgers. Wordt er uitgegaan van onwil of onkunde aan de kant van burgers? Is er sprake van wantrouwen?

Zonder volledig te kunnen zijn is het waardevol om hier in deze verkennende hoofdstukken op z'n minst onderscheid te maken naar enkele groepen burgers. Wat is het dat burgers zich kwaadwillend gedragen, boos worden, teleurgesteld zijn of afhaken? In welke richting kunnen we denken om tot een verbetering te komen? Hebben we het over kwaadwillende burgers die ondermijnend gedrag vertonen? Wat moeten en kunnen we hiertegen doen? Welke opties zijn er op lokaal en landelijk niveau? Welke verdedigingsmechanismen zijn er dan voor handen? In de eerste plaats vraagt dit sensitiviteit van betrokkenen zoals ambtenaren om te begrijpen wat er gaande is en welke mechanismen op het spel staan om vervolgens in te grijpen.

Of hebben we te maken met burgers die boos zijn en hun woede uiten? Of gaat het over onderhuidse woede en is er daarmee een soort veenbrand? Beide typen van boosheid vragen om aandacht en gesprek om te voorkomen dat het geen ongerichte woede wordt. Hier kan gedacht worden aan het analyseren van hetgeen er op betrekkingniveau gebeurt. Welke emoties roepen digitale en of fysieke ontmoetingen op en wat zijn daar de gevolgen en uitwerkingen van?

Of hebben we het over meer preventieve vormen van bescherming van de democratie? Te denken valt dan aan onderwijs aan jongeren en scholing van professionals. Het gaat dan om bewustwording en ervaringsleren om spanningen en uitdagingen die horen bij de democratie te verkennen en een nieuwsgierige houding te ontwikkelen ten opzichte van anderen. Hier gaan we uit van de gedachte dat de democratie geen statisch gegeven is (Rosanvallon, 2019) en dat het gaat om het keer op keer opnieuw formuleren van antwoorden en voeren van gesprekken.

## Literatuurlijst

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47–100. <https://doi.org/10.1086/700936>
- Arbatli, E., & Rosenberg, D. (2020). United we stand, divided we rule: How political polarization erodes democracy. *Democratization*, 28(2), <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1818068>.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.
- Bakke, E., & Sitter, N. (2020). The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, 1–16.
- Boese, V.A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885-907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Boese, V.A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H. & Lindberg, S.I. (2022). Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Bozóki, A., & Hegedűs, D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, 25(7), 1173-1189. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455664>
- Capoccia, G. (2005). *Defending Democracy: Reactions to Extremism in Interwar Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Carnegie, A., & Marinov, N. (2017). Foreign Aid, Human Rights, and Democracy Promotion: Evidence from a Natural Experiment: Foreign Aid, Human Rights, and Democracy Promotion. *American Journal of Political Science*, 61(3), 671-683. <https://doi.org/10.1111/ajps.12289>
- Cleary, M. R., & Öztürk, A. (2022). When Does Backsliding Lead to Breakdown? Uncertainty and Opposition Strategies in Democracies at Risk. *Perspectives on Politics*, 20(1), <https://doi.org/10.1017/S1537592720003667>.
- Cornell, A. (2013). Does regime type matter for the impact of democracy aid on democracy? *Democratization*, 20(4), <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.659021>.
- Davies, M. (2018). Regional organisations and enduring defective democratic members. *Review of International Studies*, 44(1), <https://doi.org/10.1017/S0260210517000365>.
- De Ridder, J., & Dekker, P. (2015). Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Finkel, E., & Brudny, Y. M. (2012). Russia and the colour revolutions. *Democratization*, 19(1), <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.641297>.

- Finkel, S. E., & Lim, J. (2021). The supply and demand model of civic education: Evidence from a field experiment in the Democratic Republic of Congo. *Democratization*, 28(5), <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1843156>.
- Gafuri, A. (2022). Can democracy aid improve democracy? The European Union's democracy assistance 2002–2018. *Democratization*, 29(5), 777–797. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.2012654>
- Gamboa, L. (2017). Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela. *Comparative Politics*, 49(4), <https://doi.org/10.5129/001041517821273044>.
- Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009164085>
- Gibler, D. M., & Randazzo, K. A. (2011). Testing the Effects of Independent Judiciaries on the Likelihood of Democratic Backsliding: judicial independence and democratic backsliding. *American Journal of Political Science*, 55(3), <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00504.x>.
- Gidengil, E., Stolle, D., & Bergeron-Boutin, O. (2022). The partisan nature of support for democratic backsliding: A comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 61(4), <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12502>
- Graham, B. A. T., Miller, M. K., & Strøm, K. W. (2017). Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival. *American Political Science Review*, 111(4), <https://doi.org/10.1017/S0003055417000326>.
- Graham, M. H., & Svobik, M. (2020). Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review*, 114(2), <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*. Cambridge University Press.
- Kelley, J. (2012). *When international elections observation works and why it often fails*. Princeton University Press.
- Khaitan, T. (2019). Executive aggrandizement in established democracies: A crisis of liberal democratic constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, 17(1).
- Knutsen, C. H. (2021). A business case for democracy: Regime type, growth, and growth volatility. *Democratization*, 28(8), 1505–1524. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1940965>
- Krishnarajan, S. (2022). Rationalizing Democracy: The Perceptual Bias and (Un)Democratic Behavior. *American Political Science Review*, First View, 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000806>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing Group.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1).
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- Mazepus, H., & Toshkov, D. (2022). Standing up for Democracy? Explaining Citizens' Support for Democratic Checks and Balances. *Comparative Political Studies*, 55(8), 1271–1297. <https://doi.org/10.1177/00104140211060285>

- McCoy, J., & Somer, M. (2019). Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 234-271. <https://doi.org/10.1177/0002716218818782>
- Morgenbesser, L. (2020). The menu of autocratic innovation. *Democratization*, 27(6), 1053-1072. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1746275>
- Przybylski, W. (2018). Can Poland's Backsliding Be Stopped? *Journal of Democracy*, 29(3), 52-64.
- Svolik, M. (2008). Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation. *American Political Science Review*, 102(2), 153-168. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080143>
- Svolik, M. (2015). Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation. *British Journal of Political Science*, 45(4), 715-738. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000550>
- Svolik, M. (2019). Polarization versus Democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 20-32. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0039>
- Tolstrup, J. (2015). Black knights and elections in authoritarian regimes: Why and how Russia supports authoritarian incumbents in post-Soviet states: Black knights and elections in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*, 54(4), 673-690. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12079>
- Tomini, L., Gibril, S., & Bochev, V. (2023). Standing up against autocratization across political regimes: A comparative analysis of resistance actors and strategies. *Democratization*, 30(1), 119-138. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2115480>
- Tomini, L., & Wagemann, C. (2018). Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: A comparative analysis. *European Journal of Political Research*, 57(3), 687-716. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12244>
- Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>



## **Deel 2 - Hoofdstukken**

## **Hoofdstuk 3 - Democratische Erosie: Gedrag als graadmeter**

*Carmen van Alebeek & Tom van der Meer*

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk concentreren we ons op de manier waarop gedragingen van verschillende actoren bijdragen aan de uitholling van de liberale democratie. In aansluiting op de doelstelling van deze inventarisatie voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken verstaan we in dit hoofdstuk onder de uitholling van de liberale democratie 'een binnen afzienbare termijn oncorrigeerbare (geleidelijke of abrupte) inperking van de electorale democratie of de liberale rechtsstaat'. Dit sluit twee aspecten uit: (1) gedragingen die het *domein* van de democratie verkleinen door deze op afstand zetten, bijvoorbeeld door technocratisering, Europeanisering of privatisering, en (2) [obstructie van] gedragingen die de democratie *vergroten*, bijvoorbeeld door meer functies of vraagstukken onderwerp te maken van verkiezingen of politiek.

In dit hoofdstuk richten we ons in het bijzonder op gedragingen van burgers en van politici. We blijven weg van ambtenaren. Onze aanname is dat hun gedrag vooral faciliterend zal zijn aan het effectueren of bemoeilijken van onderstaande gedragingen door burgers en politici. Ook terrorisme blijft in beginsel buiten de beschouwing van dit hoofdstuk, hoewel we er aan raken wanneer we spreken over uit extremisme voortkomend geweld.

We richten ons op drie aspecten: (1) Subversie van liberale en democratische instituties, (2) Verkiezingen en stemgedrag, en (3) Maatschappelijke dynamiek (polarisatie, activisme, en radicalisering). Voor elk aspect gaan we zowel in op de algemene wetenschappelijke literatuur als op de implicaties voor Nederland.

### 3.2. Democratische subversie

Wat democratische erosie onderscheidt van een openlijke omverwerping van de democratische orde (e.g., de traditionele militaire staatsgreep), is dat het stapsgewijs en subtiel plaatsvindt op basis van democratisch verkregen bevoegdheden.<sup>9</sup> Deze incrementaliteit maakt het, samen met het gegeven dat democratieën in stand worden gehouden door talrijke instituties, lastig om te bepalen waar we onze focus dienen te richten om democratische erosie waar te nemen.<sup>10</sup>

Inmiddels weten we dat het proces van democratische erosie in veel gevallen een vergelijkbaar patroon vertoont. Eerst worden de liberale elementen (i.e., rechtsstatelijke

---

<sup>9</sup> Zie Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), p. 1105. Zie Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–6.

<sup>10</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, p. 6. Zie ook Jee, H., Lueders, H., & Myrick, R. (2022). Towards a unified approach to research on democratic backsliding. *Democratization*, 29(4), 754–767.

instituties en de vrije media), en vervolgens de electorale elementen (i.e., vrije, eerlijke en competitieve verkiezingen) van de democratie aangetast door democratisch gekozen politici.<sup>11</sup> Dit wijst onmiddellijk op de welbekende paradox van democratische erosie: democratische procedures en principes worden aangewend om de democratie te ondermijnen.<sup>12</sup>

De ondermijning van de rechtsstaat – ook wel *democratische subversie* genoemd – is daarom een belangrijke eerste indicator van democratische erosie.<sup>13</sup> Bij democratische subversie worden de regels van het democratische spel uitgeput of aangepast door de zittende regering, met als doel de eigen macht te vergroten en de controle op deze macht te verzwakken.

Zulke ondermijning kan zowel binnen als buiten de grenzen van de huidige wetgeving plaatsvinden. Wanneer dit binnen de huidige wettelijke bevoegdheden gebeurt, spreken we van *constitutional hardball*.<sup>14</sup> Bij *constitutional hardball* zien we geen institutionele hervormingen, maar worden fundamentele democratische normen uitgedaagd doordat politieke elites de grenzen van wettelijk aanvaardbare behandeling van elkaar en andere instituties opzoeken.<sup>15</sup> Denk hierbij aan het fenomeen *court packing*, waarbij de zittende regering de samenstelling van de rechterlijke macht poogt te beïnvloeden door het aantal rechters te vergroten en deze posities met eigen benoemingen op te vullen.<sup>16</sup> Hoewel

---

<sup>11</sup> Zie Kneuer, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), pp. 1450–1451. Zie ook Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, p. 39.

<sup>12</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, p. 8. Zie Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press, p. 2.

<sup>13</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, pp. 5–6. Zie Coppedge, M. (2017). *Eroding Regimes: What, Where, and When?* V-Dem Working Paper Series 2017:57, pp. 13–18.

<sup>14</sup> Zie Tushnet, M. (2004). *Constitutional Hardball*. *The John Marshall Law Review*, 37(2), pp. 523–529. Een voorgestelde Nederlandse vertaling van de term is ‘met het constitutionele mes op tafel spelen’. Zie hiervoor

Van der Woude, W. (2013). *Constitutional hardball*. *De Hofvijver*, 3(35).

<sup>15</sup> Levitsky en Ziblatt (2018) noemen hier de normen van mutual toleration en institutional forbearance. De eerste van deze verwijst naar de erkenning van de legitimiteit van (politieke) rivalen. De tweede wijst op een zekere terughoudendheid in het gebruiken van democratische instituties voor eigen gewin en ter verzwakking van tegenstanders. Deze twee basisnormen zorgen ervoor dat de democratische rechtsstaat in stand wordt gehouden.

<sup>16</sup> Zie Keck, T. M. (2021). *Court-Packing and Democratic Erosion*. In R. C. Lieberman, S. Mettler & K. M. Roberts (Red.), *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?* (pp. 141–168). Cambridge University Press; Sillen, J. J. J., & Uzman, J. (2022). *Constitutionele hoffelijkheid als eis voor een weerbare rechtsstaat. Over loyale samenwerking, wederzijds respect en constitutionele conventies*. In R. J. N. Schlössels, J. J. J. Sillen & R. B. J. Tinnevelt (Red.), *Naar een weerbare rechtsstaat* (pp. 423–442). Wolters Kluwer. Voor een voorbeeld van court-packing in Hongarije, zie Sedelmeier, U. (2014). *Anchoring democracy from above? The European Union and*

deze handeling wettelijk toegestaan is, is deze overduidelijk in strijd met het principe van rechterlijke onafhankelijkheid. *Constitutional hardball* kan zich echter ook op subtielere manieren uiten. Denk bijvoorbeeld aan de poging van voormalig Britse premier Boris Johnson in 2019 om het Britse parlement buitenspel te zetten in de Brexit-onderhandelingen via het grondwettelijke middel van *prorogation* (waarbij de uitvoerende macht de zitting van het parlement onderbreekt). Dat *constitutional hardball* kan ook ingezet worden door een parlementaire meerderheid. Zo weigerde de Republikeinse fractie in de Amerikaanse Senaat bijna een jaar lang de nominatie van een rechter voor het hooggerechtshof in behandeling te nemen.

Een stap verder gaat zogenoemde *executive aggrandizement*, ofwel het vergroten van de bevoegdheden van de uitvoerende macht ten opzichte van controlerende instituties door de zittende regering. Dit gebeurt via een directe aanpassing van bestaande (grond)wetgeving. Doordat de indiener van deze hervormingen democratisch gekozen is, worden deze ingrepen vaak gepresenteerd als zijnde democratisch en legitiem.<sup>17</sup> Tegelijkertijd eroderen ze vitale aspecten van de liberale democratie, waaronder mediavrijheid en rechterlijke en parlementaire autonomie.

Enkele voorbeelden van *executive aggrandizement* omvatten het aannemen van wetgeving die de intimidatie en vervolging van journalisten of zelfs het verbieden van volledige mediakanalen mogelijk maakt.<sup>18</sup> Ook het rechtstreeks benoemen en ontslaan van rechters door leden van de uitvoerende macht valt hieronder.<sup>19</sup> In andere gevallen wordt parlementaire goedkeuring en controle omzeild door het benoemen van een nieuwe (grond)wetgevende vergadering, of het beperken van het recht op parlementaire enquête.<sup>20</sup>

Dit betekent niet dat *executive aggrandizement* zich enkel in deze vormen voordoet. Het afkondigen van (tijdelijke) noodwetten in crisistijd, waarbij wederom het controlemechanisme van het parlement wordt ondermijnd, behoort ook tot deze categorie.<sup>21</sup> Juist in het licht van een grote externe dreiging is de bereidheid van de bevolking en tegenmachten groot om in te stemmen met een verregaande uitbreiding

---

democratic backsliding in Hungary and Romania after accession. *Journal of Common Market Studies*, 52(1), 105–121.

<sup>17</sup> Zie Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), p. 11.

<sup>18</sup> Zie Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), p. 11. Zie ook Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). The Anatomy of Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), pp. 35–38.

<sup>19</sup> Zie Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 10–13.

<sup>20</sup> Zie Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press, pp. 41–44.

<sup>21</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, p. 94. Zie Lührmann, A., & Rooney, B. (2021). Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline. *Comparative Politics*, 53(4), pp. 617–649.

van de bevoegdheden van de uitvoerende macht.<sup>22</sup> Een duidelijke illustratie hiervan is de aanpak van nationale overheden tijdens de COVID-19-crisis: in veel landen is gedurende deze periode een zekere mate van democratische achteruitgang geconstateerd.<sup>23</sup> Dit fenomeen hebben we eerder gezien in de Verenigde Staten na de aanslagen van 11 september 2001, en de daaropvolgende invoering van de *Patriot Act*. Ook in de Europese context hebben internationale crises herhaaldelijk geleid tot een versterking van de uitvoerende macht, zoals in reactie op de bankencrisis, de eurocrisis, en de vluchtelingen crisis. Vanwege de constitutionele mogelijkheid tot het opheffen van restricties op de uitvoerende macht via het uitroepen van een noodtoestand, zien we vaak dat zulke afkondigingen voorafgaan aan verdere ondermijning van de democratische rechtsstaat.<sup>24</sup> Juist in tijden van grote crises, van onverwachte en externe dreiging, kunnen grondwettelijke normen eroderen, juist wanneer zij het hardst onder druk staan.<sup>25</sup>

Het risico op democratische subversie valt niet los te zien van de politieke en institutionele context. Prominente voorbeelden van landen waarin de democratie de afgelopen decennia langs bovenstaande lijnen erodeerde omvatten Hongarije, Polen, Turkije, de Verenigde Staten, Brazilië, en India. Dit zijn landen met uiteenlopende geschiedenissen en een variëteit aan democratische instituties. Maar ze hebben ook een gemeenschappelijkheid: in al deze landen behaalde een maatschappelijke minderheid langs democratische weg een politieke meerderheid in de volksvertegenwoordiging of de uitvoerende macht.<sup>26</sup> Het risico van meerderheidsmacht in de handen van een minderheid is evident groter in presidentiële stelsels (als Brazilië en de Verenigde Staten)

---

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Schafer, D. (2021). A Popular Mandate for Strongmen: What Public Opinion Data Reveals About Support for Executive Aggrandizement in Turkey, 1996-2018. *South European Society and Politics*, 26(3), 355-382; Davis, D. W., & Silver, B. D. (2004). Civil liberties vs. security: Public opinion in the context of the terrorist attacks on America. *American Journal of Political Science*, 48(1), 28-46; Gidengil, E., Stolle, D., & Bergeron-Boutin, O. (2022). COVID-19 and Support for Executive Aggrandizement. *Canadian Journal of Political Science*, 55(2), 342-372.

<sup>23</sup> Zie Kolvani, P., Lundstedt, M., Edgell, A. B., & Lachapelle, J. (2021). Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19. V-Dem Policy Brief No. 32, p.2. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze achteruitgang in de meeste West-Europese democratieën echter minimaal is gebleven, en dat deze niet enkel toegeschreven kan worden aan beperkingen op parlementaire controle. Ook het strengere toezicht op berichtgeving in de media weegt hier onder andere in mee. Zie ook Guasti, P. (2020). The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The Rise of Autocracy and Democratic Resilience. *Democratic Theory*, 7(2), pp. 47-60.

<sup>24</sup> Zie Lührmann, A., & Rooney, B. (2021). Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline. *Comparative Politics*, 53(4), pp. 617-649.

<sup>25</sup> Zie ook Februari, M. (2023). Doe zelf normaal. Prometheus; Hirsch Ballin, E. (2022). Waakzaam burgerschap. Querido.

<sup>26</sup> Zie Van der Meer, T., & Rijpkema, B. (2022). Militant Democracy and the Minority to Majority Effect: On the Importance of Electoral System Design. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 511-532.

en meerderheidsstelsels (als India en de Verenigde Staten).<sup>27</sup> Het is echter niet tot die landen beperkt. Het probleem ontstond ook in hybride stelsels (Hongarije), en zelfs in evenredige kiesstelsels met een hoge of gebruikelijke kiesdrempel (respectievelijk Turkije en Polen).

Er zijn goede redenen waarom het risico op democratische erosie groeit als meerderheidsmacht in handen komt van een enkele minderheid. Ten eerste beschikken machthebbers in een dergelijke configuratie over de *middelen* om het systeem naar de hand te zetten bij gebrek aan tegenmacht. Zo kon Fidesz in Hongarije eenzijdig de grondwet aanpassen in eigen voordeel. In een evenredig kiesstelsel en onder een coalitieregering ontberen partijen de machtsmiddelen om eenzijdig de liberale democratie of het kiesstelsel aan te passen, omdat zij de macht moeten delen met hun rivalen. Te veel macht in handen van een enkele groepering vergroot de dreiging van democratische erosie.<sup>28</sup> Het ontbreken van democratische tegenmacht vergroot het belang van democratische normen onder de machthebbers. Maar ook die normen staan onder druk in een systeem dat meerderheidsmacht toebedeelt aan een maatschappelijke minderheid. Ten tweede vergroot dat systeem namelijk de *prikkels* om de democratie naar de eigen hand te zetten. Vanwege de maatschappelijke minderheidspositie is machtsbehoud in dergelijke systemen precair. Bovendien vormt het verlies van die macht een grotere bedreiging om lange tijd buitenspel te staan. Politiek wordt een zero-sum spel.<sup>29</sup> Het stimuleert een cultuur waarin tegenstanders niet louter rivalen zijn, maar uitgroeien tot existentiële tegenstanders. Kiezers die worden buitengesloten door het systeem dreigen in zo'n systeem af te haken; als ze desondanks aan de macht weten te komen ligt revanchisme voor de hand.

In dit licht is het Nederlandse kiesstelsel – een ondubbelzinnig evenredig kiesstelsel met een lage kiesdrempel – een eerste en niet-intrusieve verdedigingslinie van een weerbare democratie. Nederland heeft geen partij die zelfstandig de meerderheid weet te behalen; en de kans daarop is de afgelopen decennia alleen maar gedaald. Door de hoge mate van evenredigheid verkleint Nederland het risico van een democratie die zichzelf actief van binnenuit ontmantelt door *constitutional hardball* of *executive aggrandizement*. Het belang van de uitvoerende macht neemt weliswaar toe onder invloed van externe en veelal internationale bedreigingen. Maar dat vormt vooralsnog geen directe bedreiging van de democratie zelf, langs de lijnen die wij hier verkennen.

---

<sup>27</sup> Zie Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J.J. Linz & A. Valenzuela (Red.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (pp. 3–88). John Hopkins University Press.

<sup>28</sup> Zie Svobik, M. W. (2015). Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation. *British Journal of Political Science*, 45(4), 715–738.

<sup>29</sup> Zie Van der Meer, T., & Rijkema, B. (2022). Militant Democracy and the Minority to Majority Effect: On the Importance of Electoral System Design. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 511–532.

Ondanks het gegeven dat de consensusgerichte politieke cultuur en het evenredige kiesstelsel Nederland resistent maken voor democratische subversie, constateren we ook dat er – voornamelijk in het kader van crisiswetgeving – stappen genomen kunnen worden om het risico op *executive aggrandizement* verder te verlagen. Crisisbeleid komt in Nederland vaak buiten het parlement om tot stand in overleg met diverse (ongekozen) adviesorganen (zoals bijvoorbeeld het OMT of het Veiligheidsberaad). Het instellen van een parlementaire toets en een einddatum op zulke crisiswetgeving kan garanderen dat de bevoegdheden van de uitvoerende macht niet langdurig en zonder democratische controle uitgebreid worden.

### 3.3. Verkiezingen

Eerder benadrukten we al hoe democratische erosie afhankelijk is van democratische instituties zelf. De legitimiteit van de hierboven genoemde handelingen door politieke elites is namelijk geworteld in een democratisch verkregen mandaat, dat voortkomt uit verkiezingen. Het kiesgedrag van burgers, evenals de manipulatie ervan door politieke elites, kan daarom een belangrijke rol spelen bij democratische erosie. Om te begrijpen welke rol verkiezingen en kiesgedrag hierin spelen, is het nodig drie aspecten van verkiezingen te onderscheiden: de functie van verkiezingsopkomst, de invloed van specifieke stemprocedures, en het inhoudelijke stemgedrag van kiezers.

#### *De functie van opkomst*

In de eerste plaats dienen verkiezingen als methode voor het verwerven van democratische legitimiteit. Om deze legitimiteit te maximaliseren, is het belangrijk dat de opkomst zo hoog mogelijk is.<sup>30</sup> Immers, hoe hoger de opkomst, hoe meer de verkiezingsuitslag de wil van de gehele kiesgerechtigde bevolking weerspiegelt. Daarnaast is het, in het kader van het democratisch ideaal van politieke gelijkheid, essentieel dat electorale participatie gelijkmatig verdeeld is over maatschappelijke groepen.<sup>31</sup> Hoewel een lage verkiezingsopkomst in theorie niet noodzakelijkerwijs ongelijke politieke invloed hoeft te betekenen, zien we in de praktijk wel degelijk dat electorale participatie gestratificeerd is. Vooral burgers met een lagere sociaaleconomische achtergrond en jongeren zijn minder geneigd om te stemmen tijdens verkiezingen.<sup>32</sup>

Naast een methode om legitimiteit te vergaren, fungeren verkiezingen ook als middel om

---

<sup>30</sup> Zie Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), p. 2.

<sup>31</sup> Zie Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), p. 1.

<sup>32</sup> Zie Smets, K., & Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2), 344–359.



de beleidsvoorkeuren van het volk te achterhalen.<sup>33</sup> Ook vanuit deze functie is het onwenselijk dat deelname aan verkiezingen niet gelijkmatig verdeeld is. Wanneer specifieke groepen vaker thuisblijven tijdens verkiezingen, dreigt een scheve vertegenwoordiging en minder inclusieve politieke besluitvorming. Waar de invloed van de *hoogte* van de opkomst op democratische erosie niet direct evident is, is die van *ongelijke* opkomst dat dus wel. Met name wanneer deze niet-stemmende groepen geen steun bieden aan de regeringspartij(en), zal dit in het electorale voordeel van de zittende regering werken.

De directe relatie tussen opkomst en de kwaliteit van de democratische rechtsstaat is tot op heden nog niet getoetst. Als we echter kijken naar recente opkomsttrends in de zes eroderende democratieën, wordt duidelijk dat de kwaliteit van de democratische rechtsstaat niet noodzakelijk verbonden is met de hoogte van de verkiezingsopkomst. Zo fluctueert de mate van electorale participatie in Turkije sinds de start van de huidige periode van erosie rond de 80 procent, terwijl de opkomst in Polen juist lijkt toe te nemen naarmate erosie vordert (van bijna 50 procent in 2011 naar ruim 70 procent in 2023).<sup>34</sup> In Hongarije, de Verenigde Staten en India schommelt de opkomst tussen de 60 en 70 procent, en in Brazilië zelfs rond de 80 procent. Het is niet onlogisch dat democratische erosie de opkomst ongemoeid laat. Wanneer de rechtsstatelijke kant van de democratie als eerste wordt ondermijnd, wordt het belang van verkiezingen juist groter.

#### *Stemprocedures: vernieuwing en onderdrukking*

Naast de gemiddelde opkomst moeten we echter ook kijken naar de ongelijkheid daarin. Een cruciale factor in ongelijke verkiezingsopkomst is de stemprocedure. Naarmate grote groepen kiezers (subtiel) worden gestimuleerd thuis te blijven, komt de democratie onder druk te staan. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer vernieuwingen van het stemproces *doelbewust* worden ingezet om ongelijkheden aan te wakkeren en de verkiezingsuitslag te beïnvloeden.<sup>35</sup> Het doel hiervan is het strategisch ontmoedigen van de stemgang onder maatschappelijke groepen die geen deel uitmaken van de eigen achterban. We spreken

---

<sup>33</sup> Zie Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press; Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). *Elections and Representation*. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Red.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 29–54). Cambridge University Press. Hoewel het verantwoordelijk houden van regeringspartijen door burgers tijdens verkiezingen in sommige democratieën gemakkelijker gaat dan in andere vanwege verschillen in institutioneel ontwerp, blijft het in alle democratieën mogelijk voor kiezers om partijen te 'straffen' door op een andere partij te stemmen. Zie hiervoor Hellwig, T., & Samuels, D. (2008). *Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes*. *British Journal of Political Science*, 38(1), 65–90.

<sup>34</sup> Zie online V-Dem Database via [https://v-dem.net/data\\_analysis/CountryGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/).

<sup>35</sup> Zie Bermeo, N. (2016). *On Democratic Backsliding*. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 13–14.

in zulke gevallen van kiezersonderdrukking, een praktijk die haaks staat op het principe van vrije en eerlijke verkiezingen.

Hoewel het traditionele stemmen in een stemlokaal nog altijd de norm is in de meeste democratieën, wordt er in sommige landen geëxperimenteerd met procedurele innovaties om de toegankelijkheid van verkiezingen te vergroten. Het implementeren van zogenoemde *e-voting*, ofwel de digitalisering van het stemproces, is een voorbeeld hiervan. *E-voting* belooft verkiezingen toegankelijker en efficiënter te maken, doordat burgers via het internet kunnen stemmen waar en wanneer zij wensen.<sup>36</sup> De invoering van *e-voting* zou op deze manier kunnen zorgen voor een hogere verkiezingsopkomst en een verbetering van de democratische legitimiteit. Desalniettemin laat onderzoek zien dat deze verwachtingen niet volledig in overeenstemming zijn met de praktijk: de verkiezingsopkomst is niet substantieel hoger wanneer er gebruikt wordt gemaakt van een digitale stemprocedure.<sup>37</sup> Bovendien blijkt de procedure juist nieuwe ongelijkheden in verkiezingsdeelname te creëren: digitaal stemmen lijkt minder toegankelijk te zijn voor groepen die vaker de benodigde digitale middelen en vaardigheden hiervoor missen, zoals ouderen, lager opgeleiden en burgers met lagere inkomens.<sup>38</sup> Ten slotte brengt *e-voting* een verhoogd risico op verkiezingsfraude met zich mee. Beveiligingszwakheden kunnen de digitale systemen vatbaar maken voor externe hacking en manipulatie.<sup>39</sup> Dit kan leiden tot verslechterde legitimiteit en betrouwbaarheid van verkiezingen.

Vergelijkbare ingrepen in de stemprocedure die zowel een bron van verbetering als onderdrukking kunnen vormen, zijn bijvoorbeeld het invoeren van briefstemmen of het instellen van een electorale identificatieplicht. Briefstemmen is een electorale methode

---

<sup>36</sup> Zie Oostveen, A. M., & Van den Besselaar, P. (2009). Users' experiences with e-voting: A comparative case study. *International Journal of Electronic Governance*, 2(4), p. 358.

<sup>37</sup> Zie Norris, P. (2005). E-voting as the magic ballot for European Parliamentary elections? Evaluating e-voting in the light of experiments in UK local elections. In A. H. Trechsel & F. Mendez (Red.), *The European Union and E-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge* (pp. 60–90). Routledge; Trechsel, A.H. (2007). E-voting and electoral participation. In C. De Vreese (Red.), *Dynamics of Referendum Campaign – An International Perspective* (pp. 159–182). Palgrave; Gibson, R. (2005). Internet voting and the European parliament elections: problems and prospects. In A. H. Trechsel & F. Mendez (Red.), *The European Union and E-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge* (pp. 60–90). Routledge; Prevost, A. K., & Schaffner, B. F. (2008). Digital divide or just another absentee ballot? Evaluating internet voting in the 2004 Michigan democratic primary. *American Politics Research*, 36(4), 510–529.

<sup>38</sup> Zie Serdült, U., Germann, M., Harris, M., Mendez, F., & Portenier, A. (2015). Who are the internet voters? In E. Tambouris, H. J. Scholl, M. Jansen, M. A. Wimmer, K. Tarabanis, M. Gascó, B. Klievink, I. Lindgren, M. Milano, P. Panagiotopoulos, T. A. Pardo, P. Parycek & Ø. Saebø (Red.), *Electronic Government and Electronic Participation* (pp. 27–41). IOS Press.

<sup>39</sup> Zie Estehghari, S., & Desmedt, Y. (2010). Exploiting the Client Vulnerabilities in Internet E-voting Systems: Hacking Helios 2.0 as an Example. 2010 Electronic Voting Technology Workshop/Workshop on Trustworthy Elections (EVT/WOTE 10); Al-Ameen, A., & Talab, S. A. (2012). E-voting Systems Vulnerabilities. *International Conference on Information Science and Digital Content Technology (ICIDT2012)*.

die vaak geïntroduceerd wordt om kwetsbare burgers, voor wie stemmen in een stemlokaal of bij volmacht niet toegankelijk is, tegemoet te komen en de opkomst onder deze groep te stimuleren. Hoewel we inderdaad zien dat briefstemmen in de praktijk voor een hogere opkomst kan zorgen, mobiliseert deze methode niet de beoogde minderheden, en blijft de scheefheid van de opkomst voortbestaan.<sup>40</sup> Daarnaast is het zo dat het uitbrengen van een briefstem veel meer stappen vereist dan stemmen in een stemlokaal, waardoor aan briefstemmen per definitie een hoger risico op onbedoeld stemverlies is verbonden.<sup>41</sup> Dit zagen we bijvoorbeeld tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021, toen duizenden briefstemmen van 70-plussers ongeldig werden verklaard.<sup>42</sup> Briefstemmen kan tevens, net als *'e-voting'*, de verkiezingsintegriteit in het geding brengen.<sup>43</sup> Het waarborgen van het stemgeheim is niet gegarandeerd bij briefstemmen, waardoor er mogelijkheden ontstaan voor kiezersintimidatie en het kopen van stemmen (cliëntelisme).<sup>44</sup>

Het instellen van een electorale identificatieplicht is doorgaans niet bedoeld om de opkomst te verhogen, maar om de integriteit van verkiezingen te waarborgen en kiezersfraude te voorkomen.<sup>45</sup> Op deze manier kan een dergelijke eis bijdragen aan het democratische ideaal van eerlijke en vrije verkiezingen. Toch kunnen we onder specifieke omstandigheden verwachten dat een identificatieplicht mogelijk negatieve consequenties heeft voor de verkiezingsopkomst. In de Verenigde Staten leidt het instellen van een identificatieplicht bij verkiezingen door Republikeinse leiders bijvoorbeeld al geruime tijd

---

<sup>40</sup> Zie Karp, J. A., & Banducci, S. A. (2000). Going postal: How all-mail elections influence turnout. *Political Behavior*, 22(3), 223–239.

<sup>41</sup> Zie Trapman, L. (2021). Over briefstemmen en volmachten: Stemvrijheid in coronatijd. *Nederlands Juristenblad* 2021(5), pp. 352–362; Baringer, A., Herron, M. C., & Smith, D. A. (2020). Voting by mail and ballot rejection: Lessons from Florida for elections in the age of the coronavirus. *Election Law Journal*, 19(3), 289–320. Zo kan een briefstem ongeldig worden verklaard doordat de instructies voor de briefstemmende kiezer te ingewikkeld bleken. Bovendien kunnen zich tijdens de verwerking van poststukken fouten voordoen die de geldigheid van uitgebrachte briefstemmen in het geding brengen. Daarnaast is briefstemmen een stuk minder populair onder Nederlandse kiezers dan stemmen in een stemlokaal. Zie hiervoor Van Ham, C. (2021). Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. In T. Sipma, M. Lubbers, T. Van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (Red.), *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (pp. 37–47). SKON.

<sup>42</sup> Zie Feenstra, S., & Van de Wiel, M. (2021, 9 april). 65.000 stemmen 70+ers niet meegeteld door fouten bij briefstemmen. NOS. Via <https://nos.nl/artikel/2375960-65-000-stemmen-70-ers-niet-meegeteld-door-fouten-bij-briefstemmen>.

<sup>43</sup> Zie Van Ham, C., & Fiselier, T. (2021). Vertrouwen in eerlijke verkiezingen: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie. Radboud Universiteit.

<sup>44</sup> Beide gevaren zijn ook van toepassing bij stemmen bij volmacht, dat momenteel al mogelijk is. Vanuit dat perspectief zijn beide procedures dus aanzienlijk minder wenselijk dan stemmen in het stemlokaal.

<sup>45</sup> Zie Highton, B. (2017). Voter identification laws and turnout in the United States. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 149–167.

tot zorgen rondom kiezersonderdrukking.<sup>46</sup> Doordat kwetsbare minderheden, die vaker behoren tot de achterban van de Democratische Partij, minder vaak in het bezit zijn van geldige identiteitsbewijzen, kan electorale participatie door deze regeling minder toegankelijk worden voor deze groepen.<sup>47</sup> Bestaand onderzoek wijst er niet op dat een identificatieplicht in alle gevallen ongelijkheden in opkomst substantieel vergroot.<sup>48</sup>

Dit wil niet zeggen dat een electorale identificatieplicht in alle gevallen in verband staat met kiezersonderdrukking. Dit gebeurt enkel wanneer specifieke groepen uitgesloten worden van participatie doordat het bezit van geldige identificatiebewijzen, of de mogelijkheid om deze te verkrijgen, ongelijk verdeeld is in de samenleving. Zo geldt in Nederland weliswaar ook een electorale identificatieplicht. Toch is er hier allerm minst sprake van kiezersonderdrukking, aangezien vrijwel iedere inwoner van 16 jaar of ouder in het bezit is van minimaal één geldig identiteitsbewijs.<sup>49</sup>

Het sluiten van stemlokalen, met name in wijken met een aanzienlijke aanwezigheid van politieke minderheden, wordt soms ook aangehaald als vorm van kiezersonderdrukking.<sup>50</sup> Het debat rondom de mogelijk negatieve invloed van een grotere afstand tot het stemlokaal op de verkiezingsopkomst vindt zijn oorsprong in Amerika, maar is in het verleden ook in Nederland opgedoken.<sup>51</sup> Op basis van de bestaande onderzoeksliteratuur kunnen we stellen dat een grotere afstand tot het stembureau inderdaad een nadelige invloed kan hebben op de opkomst, maar dat deze impact echter daarvan – zeker in de Nederlandse context – zo klein is dat we niet kunnen spreken van

---

<sup>46</sup> Zie Hajnal, Z., Lajevardi, N., & Nielson, L. (2017). Voter Identification Laws and the Suppression of Minority Votes. *The Journal of Politics*, 79(2), 363–379. Zie ook Ross, B. L. (2019). Passive Voter Suppression: Campaign Mobilization and the Effective Disfranchisement of the Poor. *Northwestern University Law Review*, 114(3), 633–704.

<sup>47</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, pp. 183–186. Zie ook Barreto, M. A., Nuño, S., Sanchez, G. R., & Walker, H. L. (2019). The Racial Implications of Voter Identification Laws in America. *American Politics Research*, 47(2), 238–249.

<sup>48</sup> Zie Highton, B. (2017). Voter identification laws and turnout in the United States. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 149–167.

<sup>49</sup> Zie Brummelkamp, G., Hoevenagel, R., Witkamp, A., & Heineken-Van Dooren, M. (2022). *Monitor Identiteit 2021: Bezit, gebruik en misbruik van identiteitsmiddelen*. Ipsos.

<sup>50</sup> Zie Norris, P., & Garnett, H. A. (2015). *Voter Suppression or Voter Fraud in the 2014 US Elections?* Harvard Kennedy School Working Paper No. 040, 1–40; Berman, A. (2016, 4 november). There Are 868 Fewer Places to Vote in 2016 Because the Supreme Court Guttled the Voting Rights Act. *The Nation*. Van <https://www.thenation.com/article/archive/there-are-868-fewer-places-to-vote-in-2016-because-the-supreme-court-guttled-the-voting-rights-act/>.

<sup>51</sup> Zie Van der Meer, T. (2016, 15 maart). Minder stembureaus, lagere opkomst. Rechtbank trapt in politicologische blufpoker Baudets Forum. *StukRoodVlees*. Via <https://stukroodvlees.nl/minder-stembureaus-lagere-opkomst-rechtbank-trapt-in-politicologische-blufpoker-baudets-burgerforum/>.

een verontrustend effect.<sup>52</sup> Het verplaatsen van stembureaus heeft al een wat grotere – maar in de Nederlandse context nog steeds zeer beperkte – invloed op de keuze van burgers om te gaan stemmen.<sup>53</sup> Burgers zijn eerder geneigd thuis te blijven tijdens verkiezingen wanneer zij actief moeten zoeken naar een nieuw stembureau in de buurt.

Een laatste aanpassing van de stemprocedure is de invoering van een opkomstplicht. De opkomstplicht wordt regelmatig gepresenteerd als remedie tegen een verlaagde verkiezingsopkomst.<sup>54</sup> We zien inderdaad dat de opkomst bij verkiezingen gemiddeld hoger is in landen waar een opkomstplicht van kracht is,<sup>55</sup> zonder dat de verantwoordingsfunctie van verkiezingen verzwakt wordt door de mobilisatie van minder geïnteresseerde en slechter geïnformeerde kiezers.<sup>56</sup> Tegelijkertijd is de stemkwaliteit lager in de aanwezigheid van een opkomstplicht: kiezers die zich gedwongen voelen om te stemmen zullen sneller een proteststem uitbrengen op een partij die niet per se hun beleidsvoorkeuren vertegenwoordigt.<sup>57</sup> Dit kan een prikkel vormen voor partijen buiten de mainstream om zich extremer te positioneren, wat mogelijk polarisatie in de hand werkt.<sup>58</sup> Systematisch onderzoek naar de relatie tussen de aanwezigheid van een opkomstplicht en de kwaliteit van de democratie ontbreekt momenteel echter nog. Wel lijkt het erop dat een opkomstplicht geen noodzakelijke factor voor democratische achteruitgang behelst: in slechts twee van de zes landen waar de afgelopen decennia

---

<sup>52</sup> Zie Gimpel, J. G., & Schuknecht, J. E. (2003). Political participation and the accessibility of the ballot box. *Political Geography*, 22(5), 471–488; Dyck, J. J., & Gimpel, J. G. (2005). Distance, turnout, and the convenience of voting. *Social Science Quarterly*, 86(3), 531–548; McGuire, W., Gonzalez O'Brien, B., Baird, K., Corbett, B., & Collingwood, L. (2020). Does distance matter? Evaluating the impact of drop boxes on voter turnout. *Social Science Quarterly*, 101(5), 1789–1809.

<sup>53</sup> Zie Haspel, M., & Knotts, H. G. (2005). Location, location, location: Precinct placement and the costs of voting. *The Journal of Politics*, 67(2), 560–573; Brady, H. E., & McNulty, J. E. (2011). Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place. *American Political Science Review*, 105(1), 115–134.

<sup>54</sup> Zie Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1–14.

<sup>55</sup> Zie International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA]. (2023). Compulsory Voting. International IDEA. Van <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database/compulsory-voting>.

<sup>56</sup> Zie Dassonneville, R., Hooghe, M., & Miller, P. (2017). The impact of compulsory voting on inequality and the quality of the vote. *West European Politics*, 40(3), 621–644. Er is geen bewijs dat kiezers in een democratie waar stemplicht geldt een grotere neiging hebben om blind op de grootste partij te stemmen dan kiezers in een systeem zonder stemplicht.

<sup>57</sup> Zie Dassonneville, R., Feitosa, F., Hooghe, M., Lau, R. R., & Stiers, D. (2019). Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting. *Political Behavior*, 41(1), 209–230; Selb, P., & Lachat, R. (2009). The more, the better? Counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency of party choice. *European Journal of Political Research*, 48(5), 573–597; Hooghe, M., & Stiers, D. (2017). Do reluctant voters vote less accurately? The effect of compulsory voting on party–voter congruence in Australia and Belgium. *Australian Journal of Political Science*, 52(1), 75–94.

<sup>58</sup> Zie Singh, S. P. (2021). *Beyond Turnout: How Compulsory Voting Shapes Citizens and Political Parties*. Oxford University Press, p. 15; p. 140.

democratische erosie geconstateerd is, geldt een opkomstplicht (Turkije en Brazilië).<sup>59</sup> In Hongarije, de Verenigde Staten, India, en Polen is stemmen vrijwillig.

Politici kunnen daarnaast via andere ingrepen de verkiezingsuitslag beïnvloeden, waaronder *gerrymandering*. Waar kiezersonderdrukking het *vrije* en *eerlijke* element van democratische verkiezingen erodeert, heeft *gerrymandering* een negatieve invloed op het *competitieve* aspect ervan.<sup>60</sup> Bij *gerrymandering* worden de grenzen van kiesdistricten hertekend om het electorale speelveld in het voordeel van de zittende regering te tillen.<sup>61</sup> In Hongarije werkt zo'n strategische herdefiniëring van de kiesdistricten al sinds 2011 in het electorale voordeel van regeringspartij Fidesz.<sup>62</sup> Het spreekt voor zich dat *gerrymandering* enkel kan plaatsvinden in democratieën met meerdere effectieve kiesdistricten, en dat dit fenomeen in het huidige Nederlandse kiessysteem dus niet voorkomt.

### *Stemgedrag*

Daarnaast is het niet enkel relevant *of* burgers gaan stemmen, maar ook *waarop* zij stemmen. Met name de toegenomen electorale steun voor radicale en in veel gevallen populistische partijen en politici – aan zowel de linker- als rechterkant van het politieke spectrum – heeft in de afgelopen decennia geleid tot een omvangrijke verzameling onderzoeken naar de invloed van deze partijen op zowel beleid als legitimiteit binnen democratische systemen. De grote lijn van dit onderzoek laat zien dat, hoewel zulke partijen steun vergaren vanwege hun claim op verbeterde democratie en de nadruk op de vertegenwoordiging van 'het volk' (met name de electorale kant van de democratie), hun maatschappijvisie vaker op gespannen voet staat met de grondbeginselen van de liberale democratie (met name de rechtsstatelijke kant).<sup>63</sup>

Waar volgens de liberaal-democratische opvatting de samenleving gevormd wordt door individuen en groepen met verschillende ideeën en overtuigingen, is het populistische gedachtegoed in de kern weinig pluralistisch. Populisme wordt gedefinieerd als een

---

<sup>59</sup> Zie International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA]. (2023). Compulsory Voting. International IDEA. Van <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database/compulsory-voting>.

<sup>60</sup> Zie Jee, H., Lueders, H., & Myrick, R. (2022). Towards a unified approach to research on democratic backsliding. *Democratization*, 29(4), p. 760.

<sup>61</sup> Zie Stephanopoulos, N. O. (2018). The Causes and Consequences of Gerrymandering. *William & Mary Law Review*, 59(5), p. 2121. Bekende vormen van deze manipulatie zijn het opdelen van groepen geografisch geclusterde oppositiekiezers over verschillende kiesdistricten (cracking), en het opvullen van kiesdistricten met zoveel mogelijk kiezers van de eigen vaste achterban (packing).

<sup>62</sup> Zie Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45–61.

<sup>63</sup> Zie Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press, p. 36; Rovira Kaltwasser, C., & Taggart, P. (2016). *Dealing with populists in government: A framework for analysis*. *Democratization*, 23(2), 201–220.

wereldbeeld dat in de kern bestaat uit twee homogene en vijandige groepen: de corrupte elite en het integere volk.<sup>64</sup> Hieruit volgt dat de vermeende volkswil eenduidig de mening van de meerderheid omvat, die zonder beperkingen van rechtsstatelijke instituties tot uiting zou moeten worden gebracht in de politiek.<sup>65</sup> Hoewel onderzoekers vaak spreken van populistische partijen, is het goed om in de gaten te houden dat partijen dat zijn op een spectrum.

Dat de ideeën van radicale en populistische partijen inherent in conflict kunnen zijn met individuele rechten – met name die van politieke minderheden – betekent nog niet dat het bestaan van deze partijen direct leidt tot democratische erosie. Pas wanneer deze partijen toegang krijgen tot de uitvoerende macht wordt duidelijk in hoeverre hun aanwezigheid een direct gevaar vormt voor het voortbestaan van democratische instituties. De specifieke regeringscondities vormen hierbij een belangrijke factor. Afhankelijk van het gegeven of de macht al dan niet gedeeld moet worden met andere coalitiepartijen, kan radicale en populistische regeringsdeelname grofweg twee uiteenlopende implicaties hebben voor de kwaliteit van de democratie.

Wanneer radicale en populistische partijen regeringsdeelname ambiëren of verwerven als coalitiepartner, matigen zij vaak hun toon.<sup>66</sup> Het is als potentiële coalitiepartij namelijk niet alleen wenselijk om zoveel mogelijk stemmen binnen te halen door kiezers op het politieke midden aan te spreken, ook is het nodig om de eigen beleidsagenda te matigen en compromissen te sluiten om een aantrekkelijke coalitiepartner voor mainstreampartijen te zijn.<sup>67</sup> Enerzijds geldt in algemene zin dat ook in coalitieregeringen

---

<sup>64</sup> Zie Mudde, C. (2004). *The Populist Zeitgeist*. *Government and Opposition*, 39(4), p. 543.

<sup>65</sup> 'Het volk' is in deze context een term zonder vaste definitie, omdat verschillende soorten populistische partijen andere opvattingen van 'het volk' hanteren. In Westerse democratieën, waar radicaal-rechts populisme het vaakst voorkomt, krijgt 'het volk' voor deze partijen betekenis langs culturele en etnische lijnen. Het gaat dan om autochtone leden van de bevolking die tot deze (symbolische) groep behoren (i.e., 'de gewone burger'). In Latijns-Amerika, waar links populisme populairder is, wordt 'het volk' gedefinieerd op basis van economische kenmerken. Hier worden alle burgers die zich economisch benadeeld en gemarginaliseerd voelen ten opzichte van de politieke elite tot 'het volk' gerekend. Zie Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2013). *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*. *Government and Opposition*, 48(2), 147–174.

<sup>66</sup> Zie Berman, S. (2008). *Taming extremist parties: Lessons from Europe*. *Journal of Democracy*, 19(1), 5–18; Van Spanje, J., & Van der Brug, W. (2007). *The party as pariah: The exclusion of anti-immigration parties and its effect on their ideological positions*. *West European Politics*, 30(5), 1022–1040; Huber, R. A., & Schimpf, C. H. (2016). *A drunken guest in Europe? The influence of populist radical right parties on democratic quality*. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(2), 103–129. Voor meer voorbeelden van het matigingseffect, zie Akkerman, T., De Lange, S., & Rooduijn, M. (2016). *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the mainstream?* Routledge.

<sup>67</sup> Zie Akkerman, T., De Lange, S., & Rooduijn, M. (2016). *Inclusion and mainstreaming? Radical right-wing populist parties in the new millennium*. In T. Akkerman, S. De Lange & M. Rooduijn (Red.),

deelname van populistische partijen de liberale democratie kan schaden.<sup>68</sup> Anderzijds verklaart het coalitiestelsel mogelijk waarom in West-Europa geen directe eroderende gevolgen van populistische coalitiedeelname voor de liberale democratie zijn waargenomen.<sup>69</sup>

Exemplarisch voor dit scenario is de regeringsdeelname van de Oostenrijkse FPÖ tussen 2000 en 2005. Na decennia van coalities tussen de sociaaldemocratische SPÖ en christendemocratische ÖVP, stapte de radicaal-rechts populistische FPÖ na de verkiezingen van 1999 in een regeerakkoord met de ÖVP. Tijdens de aanvang van de regeringsperiode bracht de FPÖ meerdere voorstellen naar voren om de macht van rechtstatelijke instituties te beperken. Deze beleidsvoorstellen zijn destijds herhaaldelijk geblokkeerd door de coalitiepartner. Om te voorkomen dat de ÖVP de samenwerking zou ontbinden, nam de FPÖ vervolgens afstand van de voorheen dominante eurosceptische en antisemitische posities. Een vergelijkbaar matigingseffect op radicale posities ten opzichte van Europese integratie hebben we kunnen waarnemen bij de gedoogsteun van de PVV tijdens kabinet-Rutte I (2010–2012).

In andere gevallen zien we dat radicale regeringspartijen hun radicale posities juist behouden.<sup>70</sup> Wanneer zulke partijen of kandidaten zelf een (gekwalficeerde) meerderheid van de zetels hebben behaald bij de verkiezingen en de uitvoerende macht niet gedeeld hoeft te worden met andere partijen, is de prikkel groter om de radicale houdingen aan te houden. De afwezigheid van effectieve institutionele weerstand stelt de regeringspartij in staat om de eigen radicale agenda om te zetten in concrete constitutionele hervormingen. Onderzoek laat zien dat deze ontwikkeling vooral in Latijns-Amerika en Oost-Europa van toepassing is.<sup>71</sup> Zo zijn radicale en populistische regeringen aldaar in verband gebracht met de afbraak van instituties en wetten die de

---

Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the mainstream? (pp. 1–28). Routledge, pp. 3–4.

<sup>68</sup> Zie Vittori, D. (2022). Threat or corrective? Assessing the impact of populist parties in government on the qualities of democracy: A 19-country comparison. *Government and Opposition*, 57(4), 589–609.

<sup>69</sup> Zie Akkerman, T. (2017). Populist parties in power and their impact on liberal democracies in western Europe. In R. C. Heinisch, C. Holtz-Bacha & O. Mazzoleni (Red.), *Political Populism: A Handbook* (pp. 169–180). Nomos, pp. 173–174; Albertazzi, D., & Mueller, S. (2013). Populism and liberal democracy: Populists in government in Austria, Italy, Poland and Switzerland. *Government and Opposition*, 48(3), 343–371.

<sup>70</sup> Zie König, J. S., & Swalve, T. (2023). Do populist parties in government produce unconstitutional policies? Evidence from Austria, 1980–2021. *European Journal of Political Research*, 62(3), p. 811; Ruth-Lovell, S. P., & Grahn, S. (2023). Threat or corrective to democracy? The relationship between populism and different models of democracy. *European Journal of Political Research*, 62(3), 677–698.

<sup>71</sup> Zie Pappas, T. S. (2019). Populists in power. *Journal of Democracy*, 30(2), 70–84.



uitvoerende macht beperken<sup>72</sup> en inbreuk op de vrije media.<sup>73</sup> Een voorbeeld hiervan is de regeringsdeelname van Fidesz in Hongarije. Tijdens de verkiezingen van 2010 behaalde de partij een tweederdemeerderheid van de zetels. Dit heeft in 2011 geleid tot een hervorming van het kiessysteem die de regeringspartij tijdens de volgende verkiezingen in 2014 en 2018 een aanzienlijk electoraal voordeel zou bieden.<sup>74</sup> Hierdoor heeft de partij in de daaropvolgende jaren grondwets hervormingen kunnen doorvoeren die de onafhankelijkheid van het constitutionele hof en persvrijheden hebben aangetast.<sup>75</sup>

Aantastingen van formele democratische instituties en normen zullen vooral plaatsvinden door partijen wanneer zij de regering vormen. Dat geldt ook voor radicale partijen. Maar ook vanuit de oppositie kunnen deze partijen via hun gedrag afbraak doen aan (informele) democratische normen, bijvoorbeeld middels het provoceren van mainstreampolitici tijdens debatten of daarbuiten. Verbale sancties van mainstreampartijen blijken in zulke gevallen niet altijd effectief genoeg om deze normen te beschermen.<sup>76</sup> Wanneer informele normen op dubbelzinnige wijze worden uitgedaagd *en* de normuitdagende partij een geloofwaardig beroep kan doen op eigen democratisch gedrag uit het verleden (zogenoemde democratische accreditatie), slaagt deze partij er vaak in om aan de beschuldiging van democratische erosie te ontsnappen. In plaats daarvan wordt de beschuldiging omgekeerd: de sancties van de normbeschermende partij worden dan door de normuitdager bestempeld als schending van democratische gedragsnormen. Wanneer de dubbelzinnigheid of de democratische accreditatie ontbreken, zullen verbale sancties wél effectief zijn.

---

<sup>72</sup> Zie Houle, C., & Kenny, P. D. (2018). The Political and Economic Consequences of Populist Rule in Latin America. *Government and Opposition*, 53(2), 256–287; Huber, R. A., & Schimpf, C. H. (2016). A drunken guest in Europe? The influence of populist radical right parties on democratic quality. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(2), 103–129; Batory, A. (2016). Populists in government? Hungary's "system of national cooperation". *Democratization*, 23(2), 283–303; Markowski, R. (2019). Creating authoritarian clientelism: Poland after 2015. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11(1), 111–132; Ruth-Lovell, S. P., Lührmann, A., & Grahn, S. (2019). Democracy and populism: Testing a contentious relationship. V-Dem Working Paper Series 2019:91.

<sup>73</sup> Zie Kenny, P. D. (2020). "The Enemy of the People": Populists and Press Freedom. *Political Research Quarterly*, 73(2), 261–275; Ruth-Lovell, S. P., Lührmann, A., & Grahn, S. (2019). Democracy and populism: Testing a contentious relationship. V-Dem Working Paper Series 2019:91.

<sup>74</sup> Tijdens deze hervorming is onder andere het aantal parlementszetels van 386 naar 199 verlaagd, is er een kiesdrempel van vijf procent ingevoerd, en zijn kiesdistricten hertekend. Zie Bogaards, M. (2018). De-democratization in Hungary: Diffusely defective democracy. *Democratization*, 25(8), 1481–1499; Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45–61; Maškarinec, P., & Charvát, J. (2023). On the Way to Limited Competitiveness: Political Consequences of the 2011 Electoral Reform in Hungary. *Swiss Political Science Review*, 29(1), 37–57.

<sup>75</sup> Zie Bogaards, M. (2018). De-democratization in Hungary: Diffusely defective democracy. *Democratization*, 25(8), pp. 1486–1487.

<sup>76</sup> Zie Hinterleitner, M., & Sager, F. (2023). Political challengers and norm erosion in advanced democracies. *European Journal of Political Research*, 62(4), 1301–1319.

Naast *directe* consequenties kan de aanwezigheid van radicale en populistische partijen en leiders ook een *indirecte* invloed hebben op de staat van de liberale democratie. Daar weten we nog onvoldoende over. De aanwezigheid van populistische partijen in de oppositie houdt verband met een lagere kwaliteit van de democratische rechtsstaat.<sup>77</sup> Het mechanisme achter dit verband is echter niet duidelijk. Het kan zijn dat dit een schijnverband is. Daarvan is sprake als oorzaak en gevolg door elkaar heen lopen (bijvoorbeeld: populistische partijen die populairder worden wanneer de rechtsstaat verslechtert) of wanneer dit effect conditioneel is (gedreven door data uit landen waar democratie minder geïstitutionaliseerd is).<sup>78</sup> Weer een ander mechanisme wijst echter op een potentieel risico, namelijk dat mainstreampartijen reageren op het electorale succes van hun radicale tegenhangers door zelf ook liberaal-democratische standpunten af te zwakken. Dit mechanisme is bekend voor inhoudelijke vraagstukken. Zo hebben centrumrechtse regeringspartijen in landen als Denemarken, Italië, Frankrijk en Oostenrijk een strenger immigratiebeleid aangenomen om te kunnen concurreren met de toenemende populariteit van radicaalrechtse partijen met uitgesproken anti-immigratiestandpunten.<sup>79</sup> Maar of dit mechanisme ook geldt voor liberaal-democratische standpunten is volgens ons niet bekend.

Ten slotte worden radicale en populistische partijen soms actief uitgesloten van regeringsdeelname door andere partijen, met als doel het beschermen van de liberale democratie (bijvoorbeeld middels een *cordon sanitaire*).<sup>80</sup> Vaak wordt gedacht dat zulke uitsluiting verdere radicalisering van en groei van de electorale steun voor de partij in de hand werkt, maar hier is tot op heden geen eenduidig bewijs voor gevonden.<sup>81</sup> Wel is de timing van de uitsluiting relevant. Uitsluiting van radicale en populistische partijen kan leiden tot afname van electorale steun voor deze partijen wanneer mainstreampartijen

---

<sup>77</sup> Zie Huber, R. A., & Schimpf, C. H. (2017). On the Distinct Effects of Left-Wing and Right-Wing Populism on Democratic Quality. *Politics and Governance*, 5(4), 146–165; Juon, A., & Bochsler, D. (2020). Hurricane or fresh breeze? Disentangling the populist effect on the quality of democracy. *European Political Science Review*, 12(3), 391–408.

<sup>78</sup> Zie Juon, A., & Bochsler, D. (2020). Hurricane or fresh breeze? Disentangling the populist effect on the quality of democracy. *European Political Science Review*, 12(3), 391–408.

<sup>79</sup> Zie Abou-Chadi, T., & Krause, W. (2020). The Causal Effect of Radical Right Success on Mainstream Parties' Policy Positions: A Regression Discontinuity Approach. *British Journal of Political Science*, 50(3), 829–847; Howard, M. M. (2010). The impact of the far right on citizenship policy in Europe: Explaining continuity and change. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 735–751; Marthaler, S. (2008). Nicolas Sarkozy and the politics of French immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(3), 382–397; Schain, M. A. (2006). The extreme-right and immigration policy-making: Measuring direct and indirect effects. *West European Politics*, 29(2), 270–289; Van Spanje, J. (2010). Contagious Parties: Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties' Immigration Stances in Contemporary Western Europe. *Party Politics*, 16(5), 563–586.

<sup>80</sup> Zie Van Spanje, J. (2010). Parties beyond the pale: Why some political parties are ostracized by their competitors while others are not. *Comparative European Politics*, 8(3), 354–383.

<sup>81</sup> Zie Akkerman, T., & Rooduijn, M. (2015). Pariahs or Partners? Inclusion and Exclusion of Radical Right Parties and the Effects on Their Policy Positions. *Political Studies*, 63(5), 1140–1157.

voorafgaand aan de verkiezingen tegelijkertijd belangrijke beleidsposities van radicale partijen overnemen.<sup>82</sup> Wanneer de uitsluiting plaatsvindt na afloop van de verkiezingen, is de kans op verdere radicalisering van de partij groter.<sup>83</sup> In België heeft het langdurige *cordon* jegens Vlaams Belang de partij zo de mogelijkheid gegeven om zich als radicale buitenstaander van het politieke systeem te blijven positioneren.<sup>84</sup> Maar ook hier zien we geen eenduidig effect: in Frankrijk, waar een uitsluitend landelijke uitsluiting van het Front National ervoor zorgde dat de partij op regionaal en lokaal niveau alsnog kon meebesturen, heeft de exclusie geen verdere radicalisering teweeggebracht.<sup>85</sup> Dit wijst erop dat het effect van systematische uitsluiting afhankelijk zal zijn van zowel de timing als de institutionele context.

In Nederland hebben we geen aanleiding om aan te nemen dat de aanwezigheid van radicale en populistische partijen een directe bedreiging voor de democratie vormt. Regeringen bestaan bij ons uit samenwerkingen tussen diverse partijen. Bovendien verschilt de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer veelal. Het is daarom hoogst onwaarschijnlijk dat een radicale partij zelfstandig de politieke macht verwerft zonder deze te hoeven delen met andere partijen. Ook in het parlement is er geen meerderheid voor radicale of populistische partijen. Bijeen genomen ontvingen de Nederlandse partijen die door experts als radicaal worden omschreven<sup>86</sup> tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 ruim 25 procent van de uitgebrachte stemmen (waarvan de PVV de grootste partij was met 11 procent) en tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van

---

<sup>82</sup> Zie Van Spanje, J., & De Graaf, N. D. (2018). How established parties reduce other parties' electoral support: the strategy of parroting the pariah. *West European Politics*, 41(1), 1–27; Van Spanje, J., & Weber, T. (2019). Does ostracism affect party support? Comparative lessons and experimental evidence. *Party Politics*, 25(6), 745–758.

<sup>83</sup> Zie Minkenberg, M. (2006). Repression and Reaction: Militant Democracy and the Radical Right in Germany and France. *Patterns of Prejudice*, 40(1), 25–44.

<sup>84</sup> Zie Meijen, J., Raube, K., & Wouters, J. (2023). Protector of the people or enemy of democracy? Vlaams Belang's anti-pluralist discourse and institutional barriers in the Flemish political system. In B. Crum & A. Oleart (Red.), *Populist Parties and Democratic Resilience. A Cross-National Analysis of Populist Parties' Impact on Democratic Pluralism in Europe* (pp. 101–119). Routledge; Akkerman, T., & Rooduijn, M. (2015). Pariahs or Partners? Inclusion and Exclusion of Radical Right Parties and the Effects on Their Policy Positions. *Political Studies*, 63(5), 1140–1157; Damen, S. (2001). Strategieën tegen extreem-rechts: Het cordon sanitaire onder de loep. *Tijdschrift voor Sociologie*, 22(1), 89–110.

<sup>85</sup> Zie Downs, W. M. (2002). How effective is the cordon sanitaire? Lessons from efforts to contain the far right in Belgium, France, Denmark and Norway. *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung*, 4(1), 32–51. Door de aanwezigheid van het tweerondenstelsel heeft het Front National in ruil voor de steun van haar achterban in de tweede verkiezingsronde in verschillende regio's bestuursfuncties bedeed gekregen. Deze bestuursverantwoordelijkheden hebben bijgedragen aan het matigen van de radicale toon van de partij.

<sup>86</sup> Zie Rooduijn, M., Pirro, A., Halikiopoulou, D., Froio, C., Van Kessel, S., De Lange, S., Mudde, C., & Taggart, P. (2023). *The PopuList 3.0: An Overview of Populist, Far-left and Far-right Parties in Europe*. Via [www.popu-list.org](http://www.popu-list.org). De Nederlandse partijen die door deze experts als radicaal worden gecategoriseerd, zijn PVV, FVD, JA21, BBB en SP.

2023 ruim 34 procent van de uitgebrachte stemmen (met name door de groei van de PVV naar 25 procent van de uitgebrachte stemmen). Dat is vergelijkbaar met Italië, waar de twee grote radicaal-rechtse partijen Fratelli d'Italia en Lega samen ruim 34 procent van de stemmen ontvingen. Wanneer radicale partijen in Nederland gaan regeren, zal dat altijd vanuit een positie als coalitiepartner zijn.

### **3.4. Maatschappelijke en politieke dynamieken: polarisatie, activisme, en radicalisering**

In de twee voorgaande secties hebben we aandacht besteed aan de manier waarop democratische achteruitgang plaatsvindt, en de rol die verkiezingen hierin spelen. Doordat deze processen onlosmakelijk verbonden zijn met de bredere maatschappelijke en politieke context, richten we ons in dit laatste deel op de wijze waarop maatschappelijke en politieke dynamieken democratische erosie kunnen faciliteren. Drie thema's staan hierbij centraal: polarisatie, activisme, en radicalisering.

#### *Polarisatie*

Polarisatie wordt in het publieke debat vaak in verband gebracht met democratische achteruitgang,<sup>87</sup> en heeft de afgelopen jaren ook veel aandacht gekregen onder academici.<sup>88</sup> Polarisatie doet zich voor wanneer de opvattingen van sociale en politieke groepen aanzienlijk van elkaar verwijderd zijn, wat resulteert in een verdeelde samenleving met twee (of meer) tegengestelde polen.<sup>89</sup> Deze tegenstellingen kunnen zowel inhoudelijk als affectief van aard zijn. Waar bij inhoudelijke polarisatie de tegenstellingen bestaan uit ideologische verschillen, gaan deze bij affectieve polarisatie over gevoelens van afkeer en wantrouwen jegens politieke tegenstanders.<sup>90</sup> Doordat onder sterke polarisatie consensus en samenwerking bemoeilijkt wordt, zou het risico op democratisch verval reëel zijn.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Zie Dekker, P. (2023). Polarisatie in soorten en maten. In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (pp. 11–25). Het Wereldvenster.

<sup>88</sup> Zie Berntzen, L. E., Kelsall, H., & Hartevelde, E. (2023). Consequences of affective polarization: Avoidance, intolerance and support for violence in the United Kingdom and Norway. *European Journal of Political Research*, 1–23; Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405–431.

<sup>89</sup> Zie Hetherington, M. J. (2009). Putting Polarization in Perspective. *British Journal of Political Science*, 39(2), p. 431.

<sup>90</sup> Zie Druckman, J. N., & Levendusky, M. S. (2019). What Do We Measure When We Measure Affective Polarization? *Public Opinion Quarterly*, 83(1), 114–122.

<sup>91</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, pp. 115–116.

Wij maken hier onderscheid tussen polarisatie onder kiezers en onder politieke elites. Hoewel de twee vormen niet volledig los van elkaar bestaan,<sup>92</sup> werkt hun mogelijke invloed op een andere manier (respectievelijk *indirect* en *direct*).

Eerst de polarisatie onder kiezers: recent onderzoek laat zien dat sterke ideologische tegenstellingen in de samenleving een kans kunnen bieden voor politici om stemmen te winnen op basis van extreme beleidsposities.<sup>93</sup> Wanneer het ideologische alternatief van de oppositie door polarisatie dermate onaantrekkelijk is geworden, zijn gepolariseerde burgers sneller bereid om politici met autoritaire kenmerken te tolereren, zelfs als deze kiezers democratische principes omarmen die de betreffende politici overschrijden.<sup>94</sup> Dit kan vervolgens een prikkel vormen voor de eroderende regering om polarisatie te versterken, stemprocedures te manipuleren, of de oppositie te bejegenen. Zo hebben diepe ideologische tegenstellingen in de samenleving een cruciale rol gespeeld in de initiële fase van democratische erosie in Turkije en Hongarije.<sup>95</sup>

Wanneer inhoudelijke polarisatie een affectieve component krijgt, verandert de partijpolitieke identiteit in een *sociale* identiteit.<sup>96</sup> Doordat zij politieke opposenten

---

<sup>92</sup> Zie Druckman, J. N., Peterson, E., & Slothuus, R. (2013). How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation. *American Political Science Review*, 107(1), 57–79; Rogowski, J. C., & Sutherland, J. L. (2016). How Ideology Fuels Affective Polarization. *Political Behavior*, 38, 485–508; Banda, K. K., & Cluverius, J. (2018). Elite polarization, party extremity, and affective polarization. *Electoral Studies*, 56, 90–101.

<sup>93</sup> Zie Svobik, M. W. (2019). Polarization versus Democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 20–32.

<sup>94</sup> Zie Chiopris, C., Nalepa, M., & Vanberg, G. (2021). A Wolf in Sheep's Clothing: Citizen Uncertainty and Democratic Backsliding. Working Paper; Graham, M. H., & Svobik, M. W. (2020). Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review*, 114(2), 392–409; Luo, Z., & Przeworski, A. (2021). Democracy and its vulnerabilities: Dynamics of democratic backsliding. Working Paper; Svobik, M. W. (2020). When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy by Incumbents. *Quarterly Journal of Political Science*, 15(1), 3–31; Miller, M. K. (2021). A Republic, If You Can Keep It: Breakdown and Erosion in Modern Democracies. *The Journal of Politics*, 83(1), 198–213.

<sup>95</sup> Zie Somer, M. (2020). Old and New Polarizations and Failed Democratizations in Turkey. In G. M. Tezcür (Red.), *The Oxford Handbook of Turkish Politics* (pp. 295–318). Oxford University Press; Arbatli, E., & Rosenberg, D. (2021). United we stand, divided we rule: how political polarization erodes democracy. *Democratization*, 28(2), 285–307.

<sup>96</sup> Zie Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129–146. Het ontstaan van affectieve polarisatie is niet per definitie antidemocratisch. Integendeel, affectieve polarisatie kan juist een teken zijn van een weerbare democratie, bijvoorbeeld wanneer het ontstaat in reactie op antidemocratische handelingen van andere politieke spelers, zoals radicale en populistische partijen. Zie hiervoor Meléndez, C., & Kaltwasser, C. R. (2021). Negative partisanship towards the populist radical right and democratic resilience in Western Europe. *Democratization*, 28(5), 949–969.

beschouwen als een existentiële bedreiging,<sup>97</sup> wordt verwacht dat affectief gepolariseerde kiezers antidemocratische regeringen zullen steunen om te voorkomen dat tegenstanders politieke macht verwerven.<sup>98</sup> Het beschikbare empirische bewijs schept hier echter geen eenduidig beeld over. Sommige onderzoeken suggereren dat sterke affectieve polarisatie op nationaal niveau verbonden is met een lagere kwaliteit van democratische instituties en een zwakkere verantwoordingsfunctie van verkiezingen.<sup>99</sup> Andere studies vinden deze relaties terug op individueel niveau, en stellen dat gepolariseerde burgers meer geneigd zijn om zich te verzetten tegen politieke compromissen<sup>100</sup> en democratische normen naast zich neer te leggen.<sup>101</sup> Weer andere – veelal experimentele – analyses vinden deze individuele effecten niet terug, maar zien enkel dat consequenties van affectieve polarisatie zich beperken tot interpersoonlijke relaties in het dagelijks leven, zoals het vermijden en discrimineren van kiezers van andere partijen.<sup>102</sup> De vijandigheid die met affectieve polarisatie gepaard gaat maakt het tevens

---

<sup>97</sup> Zie McCoy, J., & Somer, M. (2019). Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 234–271.

<sup>98</sup> Zie McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16–42; McCoy, J., & Somer, M. (2019). Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 234–271; Orhan, Y. E. (2022). The relationship between affective polarization and democratic backsliding: Comparative evidence. *Democratization*, 29(4), 714–735; Voelkel, J. G., Stagnaro, M., Chu, J., Pink, S., Mernyk, J., Redekopp, C., ... & Willer, R. (2023). Megastudy identifying effective interventions to strengthen Americans' democratic attitudes [Preprint].

<sup>99</sup> Zie Orhan, Y. E. (2022). The relationship between affective polarization and democratic backsliding: Comparative evidence. *Democratization*, 29(4), 714–735.

<sup>100</sup> Zie Kreps, T. A., Laurin, K., & Merritt, A. C. (2017). Hypocritical flip-flop, or courageous evolution? When leaders change their moral minds. *Journal of Personality and Social Psychology*, 113(5), 730–752; Ryan, T. J. (2017). No compromise: Political consequences of moralized attitudes. *American Journal of Political Science*, 61(2), 409–423; Hartevelde, E., Berntzen, L. E., Kokkonen, A., Kelsall, H., Linde, J., & Dahlberg, S. (2023). The (Alleged) Consequences of Affective Polarization: A Survey Experiment in 9 Countries [Preprint]; Bettarelli, L., & Van Haute, E. (2022). Affective polarization and coalition preferences in times of pandemic. *Frontiers in Political Science*, 4, 1–13.

<sup>101</sup> Zie Hartevelde, E., Berntzen, L. E., Kokkonen, A., Kelsall, H., Linde, J., & Dahlberg, S. (2023). The (Alleged) Consequences of Affective Polarization: A Survey Experiment in 9 Countries [Preprint]. Tegelijkertijd vindt deze groep onderzoekers dat een hogere mate van affectieve polarisatie ook positieve consequenties kan hebben voor de democratie: affectief gepolariseerde burgers hebben een grotere stemintentie dan niet-gepolariseerde burgers. Zie ook Hartevelde, E., & Wagner, M. (2023). Does affective polarisation increase turnout? Evidence from Germany, The Netherlands and Spain. *West European Politics*, 46(4), 732–759; Kingzette, J., Druckman, J. N., Klar, S., Krupnikov, Y., Levendusky, M., & Ryan, J. B. (2021). How affective polarization undermines support for democratic norms. *Public Opinion Quarterly*, 85(2), 663–677.

<sup>102</sup> Zie Broockman, D. E., Kalla, J. L., & Westwood, S. J. (2023). Does Affective Polarization Undermine Democratic Norms or Accountability? Maybe Not. *American Journal of Political Science*, 67(3), 808–

denkbaar dat affectief gepolariseerde burgers mogelijk sneller geneigd zijn om politiek geweld goed te keuren, maar hier hebben we slechts gemengd bewijs voor.<sup>103</sup>

Dan de polarisatie onder politieke elites. Ideologische spanningen en animositeit onder politieke elites brengen een groter risico op democratische erosie met zich mee. Allereerst moeten we benadrukken dat enige mate van ideologische polarisatie onder politici ook positieve effecten kan hebben: er valt immers daadwerkelijk wat te kiezen voor burgers wanneer partijen uiteenlopende beleidsposities innemen die niet tot weinig overlappen, en kiezers lijken dit ook daadwerkelijk te waarderen.<sup>104</sup> Maar een al te sterke ideologische polarisatie heeft – afhankelijk van de specifieke institutionele achtergrond – voornamelijk een negatieve invloed op de kwaliteit van de democratie. Waar politieke besluitvorming berust op samenwerking tussen verschillende partijen, bijvoorbeeld tussen coalitiepartijen of tussen de uitvoerende en wetgevende macht in het geval van *cohabitation* of *divided government*, kunnen grote ideologische verschillen leiden tot het verlies van politieke daadkracht via impasses.<sup>105</sup> In parlementaire systemen met coalitieregeringen (zoals Nederland) vertaalt deze dynamiek zich vaak in lange coalitieonderhandelingen,<sup>106</sup> of in de val van het kabinet.<sup>107</sup> Wanneer deze verlamming

---

828; Voelkel, J. G., Chu, J., Stagnaro, M. N., Mernyk, J. S., Redekopp, C., Pink, S. L., Druckman, J. N., Rand, D. G., & Willer, R. (2022). Interventions reducing affective polarization do not necessarily improve anti-democratic attitudes. *Nature Human Behaviour*, 7(1), 55–64.

<sup>103</sup> De volgende studies vinden geen bewijs voor een relatie tussen affectieve polarisatie en het ondersteunen van politiek geweld: Berntzen, L. E., Kelsall, H., & Hartevelde, E. (2023). Consequences of affective polarization: Avoidance, intolerance and support for violence in the United Kingdom and Norway. *European Journal of Political Research*, 1–23; Hartevelde, E., Berntzen, L. E., Kokkonen, A., Kelsall, H., Linde, J., & Dahlberg, S. (2023). The (Alleged) Consequences of Affective Polarization: A Survey Experiment in 9 Countries [Preprint]. Een studie die dat wel vindt, is Piazza, J. A. (2023). Political polarization and political violence. *Security Studies*, 32(3), 476–504.

<sup>104</sup> Zie Dekker, P. (2023). Polarisation in soorten en maten. In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (pp. 11–25). Het Wereldvenster, p. 16; Barber, M., & McCarty, N. (2013). Causes and Consequences of Polarization. In J. Mansbridge & C. J. Martin (Red.), *Negotiating Agreement in Politics*. Report of the Task Force on Negotiating Agreement in Politics (pp. 19–53). American Political Science Association; Banda, K. K., & Cluverius, J. (2018). Elite polarization, party extremity, and affective polarization. *Electoral Studies*, 56, 90–101; Van Elsas, E., & Fiselier, T. (2023). Conflict or choice? The differential effects of elite incivility and ideological polarization on political support. *Acta Politica*, 1–30.

<sup>105</sup> Zie McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16–42; Binder, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947–96. *American Political Science Review*, 93(3), 519–533; Jones, D. R. (2001). Party Polarization and Legislative Gridlock. *Political Research Quarterly*, 54(1), 125–141.

<sup>106</sup> Zie De Winter, L., & Dumont, P. (2008). Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation. In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (pp. 123–158). Oxford University Press.

<sup>107</sup> Zie Saalfeld, T. (2008). Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945–99). In K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman

vervolgens leidt tot frustratie onder de bevolking, kan het risico ontstaan dat de regels van het democratische proces ondermijnd worden om de orde en daadkracht te herstellen door bestaande of nieuwe politieke spelers.<sup>108</sup>

Ernstige zorgen over democratische erosie duiken vooral op in systemen waar politici affectief gepolariseerd zijn.<sup>109</sup> Oplopende vijandelijke houdingen tegenover politieke opposenten kunnen al snel uitlopen tot het vervagen van democratische omgangsnormen, wat aanleiding geeft tot *constitutional hardball* en *executive aggrandizement*.<sup>110</sup> Waar ideologische elitepolarisatie niet noodzakelijk leidt tot een afname van steun voor de democratie en politiek vertrouwen onder burgers, kan dit wel gebeuren als politici affectief gepolariseerd zijn.<sup>111</sup> Wanneer politici herhaaldelijk ongepast gedrag naar elkaar vertonen, kunnen burgers gaan twijfelen aan de integriteit van hun vertegenwoordigers en het functioneren van de democratie in het algemeen.

We zien de consequenties van affectieve polarisatie op het eliteniveau duidelijk terug in de manier waarop het politieke discours plaatsvindt. Een stabiele democratie vereist een inhoudsgerichte dialoog, waarbij de uitwisseling van argumenten en standpunten centraal staat. In democratieën waar affectieve polarisatie zich heeft geworteld, is het discours vaker georganiseerd rondom het ondermijnen van de integriteit van de

---

(Red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (pp. 327–368). Oxford University Press.

<sup>108</sup> Zie McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), p. 25.

<sup>109</sup> Hoewel de negatieve en ongepaste behandeling van politici onderling in de politicologische literatuur vaak geïnterpreteerd wordt als affectieve elitepolarisatie, weten we strikt genomen niet of dit gedrag daadwerkelijk een affectieve component heeft. Waar onderzoek naar affectieve polarisatie onder kiezers zich nadrukkelijk richt op het meten van gevoelens, focust onderzoek naar affectieve polarisatie onder politieke elites zich enkel op het gedrag van politici. We volgen in dit hoofdstuk deze interpretatie, maar we willen graag benadrukken dat het voornamelijk het gedrag zelf is dat kan bijdragen aan democratische erosie, ongeacht de emotionele basis ervan. In hoeverre dit gedrag negatieve gevoelens – en niet slechts strategische communicatie – reflecteert, is tot op heden nog niet onderzocht.

<sup>110</sup> Zie Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing, pp. 118–144.

<sup>111</sup> Zie Mutz, D. C., & Reeves, B. (2005). The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust. *American Political Science Review*, 99(1), 1–15; Skytte, R. (2021). Dimensions of Elite Partisan Polarization: Disentangling the Effects of Incivility and Issue Polarization. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1457–1475; Huddy, L., & Yair, O. (2021). Reducing affective polarization: Warm group relations or policy compromise? *Political Psychology*, 42(2), 291–309; Van Elsas, E., & Fiselier, T. (2023). Conflict or choice? The differential effects of elite incivility and ideological polarization on political support. *Acta Politica*, 1–30. Voor een samenvatting, zie Van Elsas, E. (2023, 15 november). Polarisation tussen partijen: te veel op vorm, te weinig op de inhoud? *StukRoodVlees*. Via <https://stukroodvlees.nl/polarisation-tussen-partijen-te-veel-op-vorm-te-weinig-op-de-inhoud/>.



tegenstander.<sup>112</sup> Dit gebeurt onder andere via het gebruik van demagogische tactieken en negatieve campagnevoering.<sup>113</sup> Hoewel de hedendaagse invloed van sociale media en persoonlijke campagnes soms in media leidt tot het vermoeden dat we in Nederland de afgelopen decennia in toenemende mate te maken hebben met negatieve campagnevoering, ontbreekt hiervoor het empirisch bewijs: in elk geval in 2010 (toen soortgelijke zorgen werden geuit) was het niveau van negatieve campagnevoering ongeveer even hoog als in 1989.<sup>114</sup> Wel wordt negatieve campagnevoering vaker toegepast door niet-mainstreampartijen en partijen met een laag coalitiepotentieel.

Veel polarisatie-onderzoek is afkomstig uit de Verenigde Staten, waar het presidentiële systeem met twee grote partijen gemakkelijker kan zorgen voor een politieke en maatschappelijke tweedeling.<sup>115</sup> Onderzoek laat echter zien dat er onder de Nederlandse bevolking ook een zekere mate van inhoudelijke polarisatie bestaat. Er is desalniettemin geen sprake van *toenemende* inhoudelijke polarisatie onder kiezers sinds 1970.<sup>116</sup> Ook affectieve polarisatie onder kiezers bevindt zich in Nederland op een vergelijkbaar niveau als in de jaren '70, al is er gedurende de afgelopen tien jaar wel sprake van een lichte stijging. Momenteel zijn deze affectieve spanningen het grootst tussen kiezers van linkse en radicaal-rechtse partijen.<sup>117</sup> De kans dat deze tegenstellingen zichzelf aanzienlijk versterken is echter klein. Een meerderheid van de kiezers bevindt zich namelijk zowel ideologisch als affectief in het politieke midden, en heeft over het algemeen grotendeels neutrale gevoelens richting kiezers van verreweg de meeste andere partijen. Bovendien wordt de Nederlandse politieke cultuur sterk gekenmerkt door een streven naar consensus, wat samenwerking op eliteniveau stimuleert. Dit betekent niet dat we niet

---

<sup>112</sup> Zie McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), p. 22; Skytte, R. (2021). Dimensions of Elite Partisan Polarization: Disentangling the Effects of Incivility and Issue Polarization. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1457–1475.

<sup>113</sup> Zie Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405–431.

<sup>114</sup> Zie Walter, A. S., & Van der Brug, W. (2013). When the gloves come off: Inter-party variation in negative campaigning in Dutch elections, 1981–2010. *Acta Politica*, 48, 367–388; Van der Meer, T. (2019, 10 mei). Over negatieve campagnes en het SP-filmpje. StukRoodVlees. Via <https://stukroodvlees.nl/negatieve-campagnes/>.

<sup>115</sup> Zie Gidron, N., Adams, J., & Horne, W. (2018). How Ideology, Economics and Institutions Shape Affective Polarization in Democratic Polities. Annual Conference of the American Political Science Association.

<sup>116</sup> Zie Dekker, P. (2023). Polarisation in de publieke opinie sinds de jaren '70. In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (pp. 26–39). Het Wereldvenster; Hartevelde, E. (2019, 12 november). Polarisation, dan zijn de anderen. StukRoodVlees. Via <https://stukroodvlees.nl/polarisatie-dat-zijn-de-anderen/>.

<sup>117</sup> Zie Hartevelde, E. (2021). Fragmented foes: Affective polarization in the multiparty context of the Netherlands. *Electoral Studies*, 71, 1–16. Voor een samenvatting, zie Hartevelde, E. (2020, 14 februari). Hoe Nederlanders denken over hun politieke tegenpolen. StukRoodVlees. Via <https://stukroodvlees.nl/hoe-nederlanders-denken-over-hun-politieke-tegenpolen/>.

waakzaam hoeven te zijn. Naarmate het gedrag van politici onderling verruwt en verhardt, kunnen we verwachten dat kiezers dit zullen overnemen en dat affectieve polarisatie in de samenleving toeneemt.<sup>118</sup>

### *Activisme*

Ideologische tegenstellingen in de samenleving kunnen niet enkel tot uiting komen via stemgedrag, maar ook via activisme. Doordat activisme gedreven wordt door ongenoegen met het huidige beleid of de gangbare procedures, wordt soms gedacht dat protestbewegingen een uitdaging vormen voor democratische stabiliteit. Dit is echter niet per se het geval: activisme vindt (per definitie) plaats binnen de grenzen van de democratische rechtsorde, en verloopt vreedzaam.<sup>119</sup> Op deze manier kan activisme juist beschouwd worden als positief aspect van de democratie, omdat het getuigt van betrokken en kritisch burgerschap.<sup>120</sup>

Over de potentiële directe relatie tussen activisme en democratische kwaliteit weten we op dit moment maar weinig. Wel lijkt het erop dat deze link in ieder geval zal afhangen van de ondertoon en intentie van de protestbeweging. Recent onderzoek suggereert bijvoorbeeld dat grootschalige antidemocratische protestbewegingen mogelijk de kwaliteit van de liberale democratie doen afnemen, maar verdere studies zijn nodig om deze veronderstelling te bevestigen.<sup>121</sup> Protestbewegingen zouden daarentegen wel *indirect* kunnen leiden tot democratische ondermijning via hun effect op affectieve polarisatie. Een analyse op basis van data uit dertig democratieën toont aan dat demonstraties tegen de zittende regering bestaande partijpolitieke identiteiten en affectieve polarisatie kunnen versterken.<sup>122</sup> Dit effect is voornamelijk aanwezig onder kiezers met minder politieke kennis.

Een groter risico op democratische achteruitgang vormt de manier waarop ambtsdragers reageren op vreedzame protesten. In eroderende democratieën, waar effectief toezicht op de uitvoerende macht door het parlement en de rechterlijke macht verzwakt is, is

---

<sup>118</sup> Zie Huddy, L., & Yair, O. (2021). Reducing affective polarization: Warm group relations or policy compromise?. *Political Psychology*, 42(2), 291–309; Skytte, R. (2021). Dimensions of Elite Partisan Polarization: Disentangling the Effects of Incivility and Issue Polarization. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1457–1475.

<sup>119</sup> Zie AIVD. (z.d.). Extremisme. Via <https://www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme>; Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. (2023). Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken. VVDR, pp. 83–84.

<sup>120</sup> Zie Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge University Press.

<sup>121</sup> Zie Hellmeier, S., & Bernhard, M. (2022). Mass Mobilization and Regime Change. Evidence From a New Measure of Mobilization for Democracy and Autocracy From 1900 to 2020. *V-Dem Working Paper Series 2022:128*.

<sup>122</sup> Zie Sato, Y. (2021). *Crisis of Democracy: Protest and Affective Polarization* [Dissertatie], pp. 88–114.

protest onder de bevolking een van de laatste middelen om de uitvoerende macht verantwoordelijk te houden.<sup>123</sup> We zien in zulke landen dat de autoriteiten ook deze vorm van controle pogen te beperken door inbreuk te maken op burgerlijke vrijheden middels excessief politiegeweld.<sup>124</sup> Nederland scoort al decennialang zeer hoog op het gebied van politieke rechten en burgerlijke vrijheden.<sup>125</sup> Desondanks zijn er de afgelopen jaren groeiende zorgen ontstaan rondom agressieve politieoptredens tijdens vreedzame protesten.<sup>126</sup> Vaak wordt in gevallen van (buitensporig) politiegeweld een beroep gedaan op noodbevoegdheden, die de uitvoerende macht toestaan om handelingen te verrichten die mogelijk in strijd zijn met de (Grond)wet. Het gebruik van zulke noodbevoegdheden zou in democratische systemen echter beperkt moeten blijven tot uitzonderlijke situaties.

### *Radicalisering en extremisme*

Zowel radicalen als extremisten kunnen de legitimiteit van de overheid en/of rechtsstatelijke instituties ontkennen.<sup>127</sup> Maar in tegenstelling tot activisme is er bij radicalisering wel sprake van een directe link met de aantasting van de democratische rechtsstaat. Radicalisering vindt plaats wanneer individuen steeds extremere opvattingen krijgen over de indeling van de samenleving, en daarbij ook de intentie hebben om deze opvattingen op gewelddadige of niet-gewelddadige wijze te uiten richting andersdenkenden.<sup>128</sup> Het proces van radicalisering hoeft niet altijd te leiden tot extremisme, maar kan dit wel. Extremisme onderscheidt zich van radicalisme in het gegeven dat extremistische individuen de democratische methode verwerpen en het

---

<sup>123</sup> Zie Acemoglu, D. (2017, 18 januari). We Are the Last Defense Against Trump. Foreign Policy. Via <https://foreignpolicy.com/2017/01/18/we-are-the-last-defense-against-trump-institutions>.

<sup>124</sup> Zie Kaufman, R. R., & Haggard, S. (2019). Democratic Decline in the United States: What Can We Learn from Middle-Income Backsliding? *Perspectives on Politics*, 17(2), 417–432.

<sup>125</sup> Zie Freedom House. (2023). Freedom in the World 2023: Netherlands. FH. Via <https://freedomhouse.org/country/netherlands/freedom-world/2023>. Zie ook online V-Dem Database via [https://v-dem.net/data\\_analysis/CountryGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/).

<sup>126</sup> Zie Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. (2023). Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken. VVDR, pp. 83–84; Amnesty International Netherlands. (2022). Demonstratierecht onder druk: Regels en praktijk in Nederland moeten beter. Amnesty International; Van Benthem, D., Bosma, F., Dequeker, S., ten Klooster, D., & Polm, S. (2022, 23 maart). Onderzoek: Demonstratierecht in de knel. Investico. Via <https://www.platform-investico.nl/artikel/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel/#annotation-39162-31>.

<sup>127</sup> Zie Slootman, M., & Tillie, J. (2006). Processen van radicalisering: Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden. Universiteit van Amsterdam, pp. 16–17.

<sup>128</sup> Zie Doosje, B., Moghaddam, F. M., Kruglanski, A. W., De Wolf, A., Mann, L., & Feddes, A. R. (2016). Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*, 11, 79–84; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (z.d.). Definities gebruikt in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn>; Landelijk Steunpunt Extremisme. (2023). Radicalisering en extremisme. LSE. Via <https://www.landelijksteunpuntextremisme.nl/radicalisering-en-extremisme/>.

gebruik van geweld als enige optie voor maatschappelijke verandering zien.<sup>129</sup> Met andere woorden, extremisten gebruiken ondemocratische middelen om ondemocratische doelen na te streven.<sup>130</sup> Voorbeelden van extremistische handelingen omvatten haatzaaien, het intimideren en demoniseren van gezaghebbenden, of het verspreiden van angst en desinformatie.<sup>131</sup> In de afgelopen decennia heeft extremisme herhaaldelijk geleid tot geweld en intimidatie tegen politici. Dit omvat aanslagen in de jaren '80 en '90, politieke moorden in de jaren '00, moorden in de rechtsstaat in recente jaren, fysiek geweld, en intimidatie op het Binnenhof, in de privé-omgeving, of online dat verschillende politici heeft doen besluiten zich niet langer te kandideren.

De dreiging van extremisme (en meer algemeen van radicalisering) wordt in Nederland op dit moment gevormd door vier typen radicalisering: religieuze radicalisering, rechtse radicalisering, linkse radicalisering en anti-institutionele radicalisering.<sup>132</sup>

Het spreekt voor zich dat het proces van radicalisering een bedreiging vormt voor individuele vrijheden en veiligheid, met name wanneer dit proces leidt tot extremisme. Het gebruik van politiek geweld ondermijnt bovendien direct de democratische rechtsstaat. Zulk politiek geweld kan voorkomen in zowel electorale als niet-electorale contexten. Electoraal geweld door de zittende regering kan bijvoorbeeld leiden tot afnemende steun voor de democratie en zelfs toenemende steun voor autocratische regeringen.<sup>133</sup> Dit zal echter niet het geval zijn voor kiezers van oppositiepartijen: zij zijn eerder geneigd om antidemocratische praktijken te veroordelen wanneer zij geconfronteerd worden met electoraal geweld.<sup>134</sup> Electoraal geweld tegen of tussen kiezers komt in Europese geconsolideerde democratieën echter niet op wezenlijke schaal voor.

---

<sup>129</sup> Zie Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid. (z.d.). Extremisme. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/extremisme>; Slotman, M., & Tillie, J. (2006). Processen van radicalisering: Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden. Universiteit van Amsterdam, pp. 16–17; Nanninga, P., De Jonge, L., & Valk, F. (2022). Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland. Rijksuniversiteit Groningen, pp. 10–11.

<sup>130</sup> Zie Mudde, C. (2016). On Extremism and Democracy in Europe. Routledge, pp. 3–4.

<sup>131</sup> Zie Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid. (z.d.). Extremisme. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/extremisme>.

<sup>132</sup> Voor een beschrijving van deze typen, zie Nanninga, P., de Jonge, L., & Valk, F. (2022). Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland. Rijksuniversiteit Groningen, pp. 11–12; Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. (2023). Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken. VWDR, p. 86; Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid. (z.d.). Actueel dreigingsniveau. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Via <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/actueel-dreigingsniveau>.

<sup>133</sup> Zie Von Borzyskowski, I., Daxecker, U., & Kuhn, P. M. (2022). Fear of campaign violence and support for democracy and autocracy. *Conflict Management and Peace Science*, 39(5), 542–564.

<sup>134</sup> Zie Deglow, A., & Fjelde, H. (2023). Violent Elections and Citizens' Support for Democratic Constraints on the Executive: Evidence From Nigeria. *Comparative Political Studies*, 0(0), 1–31.

Ook niet-electoraal politiek geweld kan mogelijk via verschillende mechanismen democratische erosie teweegbrengen.<sup>135</sup> De belangrijkste empirische bevinding van deze literatuur is dat het plaatsvinden van politiek geweld steun voor *executive aggrandizement* onder de bevolking kan vergroten. Meerdere studies vinden bewijs dat de electorale steun voor partijen die een strengere aanpak van extremisme voorstaan, toeneemt na incidenten van politiek geweld.<sup>136</sup> Vaak zijn dit partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum. Opvallend genoeg kan dit effect zich ook voordoen wanneer het geweld zelf afkomstig is uit de rechtse ideologische hoek.<sup>137</sup> In de context van politiek geweld tonen kiezers niet alleen een grotere steun voor partijen met sterkere autoritaire kenmerken, maar zijn ze zelf ook eerder bereid burgerlijke vrijheden op te geven in ruil voor veiligheid.<sup>138</sup>

Ten tweede is het mogelijk dat niet politiek geweld zelf, maar de dreiging ervan regeringen aanzet tot het nemen van preventieve maatregelen die de democratie ondermijnen, waaronder het vergroten van surveillancebevoegdheden.<sup>139</sup> De eerdergenoemde *Patriot Act* uit de Verenigde Staten valt hier bijvoorbeeld onder, maar ook de aanpassing van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) uit 2018 heeft in dit kader felle kritiek ontvangen vanwege de uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht – in dit geval de AIVD – ter preventie van de consequenties van radicalisering en

---

<sup>135</sup> Zie Huq, A. Z. (2023). Terrorism and Democratic Recession. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 457–484.

<sup>136</sup> Zie Berrebi, C., & Klor, E. F. (2008). Are voters sensitive to terrorism? Direct evidence from the Israeli electorate. *American Political Science Review*, 102(3), 279–301; Kibris, A. (2011). Funerals and elections. The effects of terrorism on voting behavior in Turkey. *Journal of Conflict Resolution*, 55(2), 220–247; Getmansky, A., & Zeitzoff, T. (2014). Terrorism and voting: The effect of rocket threat on voting in Israeli elections. *American Political Science Review*, 108(3), 588–604; Kydd, A. H., & Walter, B. F. (2002). Sabotaging the peace: The politics of extremist violence. *International Organization*, 56(2), 263–296; Vasilopoulos, P., Marcus, G. E., Valentino, N. A., & Foucault, M. (2019). Fear, anger, and voting for the far right: Evidence from the November 13, 2015 Paris terror attacks. *Political Psychology*, 40(4), 679–704.

<sup>137</sup> Zie Krause, W., & Matsunaga, M. (2023). Does Right-Wing Violence Affect Public Support for Radical Right Parties? Evidence from Germany. *Comparative Political Studies*, 56(14), 2269–2305.

<sup>138</sup> Zie Davis, D. W., & Silver, B. D. (2004). Civil liberties vs. security: Public opinion in the context of the terrorist attacks on America. *American Journal of Political Science*, 48(1), 28–46; Peffley, M., Hutchison, M. L., & Shamir, M. (2015). The impact of persistent terrorism on political tolerance: Israel, 1980 to 2011. *American Political Science Review*, 109(4), 817–832; Bonanno, G. A., & Jost, J. T. (2006). Conservative Shift Among High-Exposure Survivors of the September 11th Terrorist Attacks. *Basic and Applied Social Psychology*, 28(4), 311–323; Brouard, S., Vasilopoulos, P., & Foucault, M. (2018). How terrorism affects political attitudes: France in the aftermath of the 2015–2016 attacks. *West European Politics*, 41(5), 1073–1099.

<sup>139</sup> Zie Huq, A. Z. (2023). Terrorism and Democratic Recession. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), pp. 472–478.

extremisme.<sup>140</sup> Ten slotte is het denkbaar dat politiek geweld polarisatie onder politici in de hand werkt, met name wanneer de extremistische individuen of groepen steun ontvangen van specifieke politieke partijen. Dit zou praktijken van *constitutional hardball* kunnen versterken.

Maar in hoeverre vormen radicalisering en extremisme nu een risico op democratische erosie in Nederland? Enerzijds zien we dat de preventie en bestrijding van radicalisering en extremisme in Nederland sterk geconcentreerd is op het lokale niveau.<sup>141</sup> Doordat radicaliserende individuen allereerst de lokale politiek zullen treffen, wordt het lokale niveau ook wel beschouwd als 'de eerste verdedigingslinie'<sup>142</sup> van de democratie. Vanwege deze decentrale focus is er weinig aanleiding om te vermoeden dat processen van radicalisering op korte termijn zullen leiden tot democratische erosie via *executive aggrandizement* op het nationale niveau.

Anderzijds zijn er zorgen dat vooral anti-institutioneel extremisme een grotere aanhang zal krijgen naarmate het aantal wantrouwende burgers toeneemt.<sup>143</sup> De afgelopen jaren hebben we een sterke en zorgwekkende toename gezien van agressie en geweld tegenover Kamerleden en politieke ambtsdragers.<sup>144</sup> Enkele voorbeelden hiervan zijn de fysieke intimidaties aan het adres van Sigrid Kaag in januari 2022 en februari 2023,<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Zie Austin, E. (2023, 21 maart). *Opinie: Verwarring zaaien over surveillancewet grenst aan machtsmisbruik door overheid*. De Volkskrant. Via <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-verwarring-zaaien-over-surveillancewet-grenst-aan-machtsmisbruik-door-overheid~b64fc9d0/>; Amnesty International Netherlands. (2018, 6 december). *Schort inzet bulkbevoegdheden Wiv onmiddellijk op*. Amnesty International. Via <https://www.amnesty.nl/actueel/schort-inzet-bulk-bevoegdheden-wiv-onmiddellijk-op>; Diekstra, S. (2018, 30 januari). *Sleepwet bedreigt advocatuur en journalistiek*. *Advocatenblad*. Via <https://www.advocatenblad.nl/2018/01/30/sleepwet-bedreigt-advocatuur/>.

<sup>141</sup> Zie Nanninga, P., De Jonge, L., & Valk, F. (2022). *Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland*. Rijksuniversiteit Groningen, p. 40; Rijkema, B. (2020). *Lokale weerbare democratie: een normatieve verkenning*. Universiteit Leiden.

<sup>142</sup> Zie Rijkema, B. (2020). *Lokale weerbare democratie: een normatieve verkenning*. Universiteit Leiden, p. 15.

<sup>143</sup> Zie Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. (2023). *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*. VVDR, p. 86.

<sup>144</sup> Zie Zuidervaart, B. (2022, 21 oktober). *Kamerleden doen hun verhaal: continue intimidatie en bedreigingen, in Den Haag én thuis*. *Trouw*. Via <https://www.trouw.nl/politiek/kamerleden-doen-hun-verhaal-continue-intimidatie-en-bedreigingen-in-den-haag-en-thuis~b04bda1c/>.

<sup>145</sup> Zie Hotse Smit, P. (2023, 20 februari). *Wie wachtten Sigrid Kaag op met brandende fakkels in Diepenheim?* De Volkskrant. Via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wie-wachtten-sigrid-kaag-op-met-brandende-fakkels-in-diepenheim~b0935ea1/>.

Christianne van der Wal in juni 2022,<sup>146</sup> en de aanvallen op Thierry Baudet in oktober en november 2023.<sup>147</sup> Niet alleen fysiek, maar ook online krijgen politici te maken met zulke hevige intimidaties en bedreigingen dat het veel ex-Kamerleden zelfs heeft ontmoedigd om zich opnieuw verkiesbaar te stellen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2023. Ook regionale en lokale politici en wetenschappers zijn in toenemende mate slachtoffer van online bedreigingen.<sup>148</sup> In veel gevallen worden deze intimidaties geduld, met name doordat duidelijke beperkingen aan vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht ontbreken in de wet.<sup>149</sup> Een aanscherping van wettelijke definities en criteria van democratisch ontoelaatbaar gedrag is daarom essentieel om een doeltreffende aanpak van geweld en intimidatie te verwezenlijken.

Tegelijkertijd weten we ook dat incidenten van politiek geweld autoritaire houdingen tegenover extremisme onder de bevolking kunnen versterken, en dat dit ook in Nederland een reële uitkomst is. Mochten deze houdingen snel genoeg groeien, dan kunnen we verwachten dat (regerings)partijen hier gehoor aan geven om aantrekkelijk te blijven voor deze kiezers. Het biedt in ieder geval geruststelling te weten dat dit niet via grote constitutionele hervormingen zoals in Hongarije of Turkije zal zijn.

### **3.5. Implicaties voor Nederland en onderzoekslijnen**

Zoals we in dit hoofdstuk hebben laten zien, kan het gedrag van burgers en politici op verschillende manieren bijdragen aan de erosie van de democratische rechtsstaat. In dit laatste deel reflecteren we op de concrete implicaties van deze onderzoeksbevindingen voor de Nederlandse situatie.

---

<sup>146</sup> Zie NOS. (2022, 10 juni). Protesterende boeren voor de deur bij minister Van der Wal. NOS. Via <https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2432225-protesterende-boeren-voor-de-deur-bij-minister-van-der-wal>.

<sup>147</sup> Zie Markus, N. (2023, 26 oktober). Met aanval op Baudet krijgt de campagne een akelige wending. Trouw. Via <https://www.trouw.nl/politiek/met-aanval-op-baudet-krijgt-de-campagne-een-akelige-wending~b0a18eed/>; NOS. (2023, 20 november). FvD-leider Baudet op hoofd geslagen in Gronings café, verdachte aangehouden. NOS. Via <https://nos.nl/artikel/2498590-fvd-leider-baudet-op-hoofd-geslagen-in-gronings-cafe-verdachte-aangehouden>.

<sup>148</sup> Zie Klein Kranenburg, L., Brookman, S., van Miltenburg, C., Bouwmeester, J., Weijkamp, E., & de Jong, B. (2022). Monitor Integriteit en Veiligheid. I&O Research. Via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/rapport-monitor-integriteit-en-veiligheid-2022>; Universiteiten van Nederland. (2021). Handreiking Aanpak bedreiging en intimidatie van wetenschappers. UNL.

<sup>149</sup> Dit zagen we bijvoorbeeld ook gebeuren tijdens de boerenprotesten van 2022, waarbij gemeenten en lokale politie-eenheden door de afwezigheid van een duidelijke landelijke aanpak moeite hadden om effectief op te treden tegen gewelddadige demonstranten. Zie hiervoor Luesink, M., Boin, C., Berger, E., Wijkhuijs, V., & Van Duin, M. (2022). Boerenprotesten in de zomer van 2022: Een analyse van operationele en bestuurlijke dilemma's. NIPV.

Een snelle beknothting van de democratische rechtsstaat zoals deze heeft plaatsgevonden in landen als Hongarije en Polen ligt minder voor de hand, alleen al omdat ons kiesstelsel coalitieregeringen afdwingt. Vanuit het oogpunt van democratische weerbaarheid is het zaak om het evenredige kiesstelsel te koesteren. De voorstellen die in Nederland worden gedaan om het kiesstelsel te hervormen - bijvoorbeeld het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus' of het voorstel voor een regionalisering van het evenredige kiesstelsel naar Deens of Zweeds model - passen de evenredigheid niet of nauwelijks aan, en vormen geen wezenlijk hoger risico voor democratische weerbaarheid.

Als democratische erosie zich hier voordoet, zal dit proces zich sluipenderwijs en in kleine stappen voltrekken. Enerzijds kan dit plaatsvinden wanneer een zittende regering tegenmachten inperkt. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het politiseren van onafhankelijke organisaties en organen (als publieke media of de rechtspraak) of door het inperken van hun financiering. Anderzijds kan dit plaatsvinden wanneer democratische normen onder politici afbrokkelen. Wanneer politici hun persoonlijke of partijpolitieke belangen plaatsen boven het beschermen van democratische normen, openen zij hiermee de deur naar democratisch verval.

Dit betekent niet dat we democratische erosie dienen te beschouwen als eenrichtingsverkeer op het niveau van de politieke elite. Ideologische en affectieve spanningen onder politici kunnen verdeeldheid en tegenstellingen onder burgers vergroten, wat vervolgens radicalisering, extremisme en electorale steun voor eroderende partijen en kandidaten in de hand kan werken. Op deze manier ontstaat er een wisselwerking van erosie tussen burgers en politieke elites. Daarnaast kan de afbraak van democratische normen op eliteniveau al snel leiden tot een partijdige overheid en een verslechtering van procedurele rechtvaardigheid, waardoor het gevaar ontstaat dat grote groepen benadeelde burgers democratisch onthecht raken.

Doordat politici en ambtenaren dit proces als eerste en van dichtbij zullen ervaren, ligt er voor hen een primaire rol in het tegengaan van democratische ondermijning. Ten eerste is het cruciaal dat zowel gekozen politici als bestuurders (waaronder leden van de regering) een normatief tegenwicht bieden tegen antidemocratische narratieven en praktijken. Het blijven afkeuren van schendingen van democratische normen en het actief promoten en (laten) uitdragen van deze normen zijn noodzakelijk voor het garanderen van een weerbare democratie. Ten tweede kan duidelijkere wetgeving langdurige uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht tijdens crises voorkomen, en de bestrijding van extremisme vergemakkelijken. Denk hierbij aan het opnemen van een einddatum en het instellen van parlementaire toetsing bij crisiswetgeving, en het aanscherpen van de wettelijke grenzen van democratisch toelaatbaar gedrag.

De wetenschappelijke literatuur omtrent de rol van gedrag in democratische erosie is de afgelopen jaren sterk in volume gegroeid. Toch weten we over bepaalde belangrijke



vragen nog maar weinig. Een eerste onderzoekslijn die tot op heden onderbelicht is gebleven betreft afweging die actoren – zowel burgers als politici – maken wanneer democratische waarden met elkaar botsen. Het is inherent aan de democratie dat democratische waarden kunnen schuren; denk aan meerderheidsbesluitvorming versus individuele rechten, of *checks and balances* versus efficiënt bestuur, of vrijheid van meningsuiting versus veiligheid. Veel van het onderzoek negeert echter deze spanningen. Daarom blijft de vraag liggen onder welke omstandigheden actoren de ene waarde boven de andere verkiezen.

Een tweede onderzoekslijn is hieraan gelinkt. We moeten ons meer richten op de (conditionele) acceptatie van antidemocratisch gedrag. Burgers en politici lijken onder specifieke omstandigheden meer geneigd te zijn om antidemocratisch gedrag goed te keuren of op zijn minst niet af te straffen. We hebben meer zicht nodig op de omstandigheden waaronder antidemocratische tolerantie plaatsvindt, en op de wijze waarop die tolerantie wordt gerechtvaardigd.

Ten derde zien we in de afgelopen jaren een toename van radicale en populistische partijen in regeringscoalities in Europa. Er is een groeiende literatuur over de gevolgen van regeringsdeelname van dergelijke partijen voor de houding van die partijen zelf en voor de kwaliteit van de democratie. Dit biedt verdere mogelijkheden tot monitoring om zo maatschappelijk levende zorgen systematisch te kunnen adresseren.

## **Hoofdstuk 4 - Democratische normen: normbesef en normstelling**

*Joep van Lit, Maurits Meijers en Carolien van Ham*

## 4.1. Introductie

De relatie tussen politieke cultuur en het politieke systeem is een kernvraag in de politicologie: welke rol spelen culturele waarden en in het bijzonder, democratische waarden, in het in stand houden van de democratie? Kernidee hierbij is dat een democratisch stelsel niet stand zal houden als het door haar burgers en elites niet wordt erkend als 'the only game in town' (Linz and Stepan 1996, Przeworski et al. 1998). Wereldwijd onderzoek toont inderdaad aan dat democratieën stabiel zijn naarmate steun voor democratie onder de bevolking hoger is (Claassen 2019).

Tegelijkertijd vindt democratische erosie wereldwijd in de laatste decennia vooral plaats in oudere democratieën, waarvan men dacht dat ze geconsolideerd waren, en waar de steun voor democratie als politiek systeem hoog tot zeer hoog is (Luhmann en Lindberg 2019, van Ham et al. 2017). Het feit dat veel democratische erosie juist plaatsvindt in systemen waar steun voor democratie hoog is, roept daarom hernieuwde vragen op naar de rol van democratische normen in democratische erosie.

Nieuw onderzoek naar *burgers* kijkt verder dan abstracte steun voor democratie, en laat zien dat burgers verschillende visies op democratie hebben (Ferrin en Kriesi 2016), waaronder ook illiberale, technocratische en populistische visies (Zorell en van Deth 2020, Zaslove en Meijers 2023); dat burgers tegelijkertijd democratische en autoritaire systemen kunnen steunen (Wuttke et al. 2020, van Ham 2022); en dat burgers onder bepaalde omstandigheden bereid zijn om hun partij of beleidsstandpunten voorrang te geven boven democratie (Graham en Svobik 2020, Krishnajaran 2022); en ook onder bepaalde omstandigheden bereid zijn de democratie stop te zetten (van Ham en Zaslove 2023).

Nieuw onderzoek naar *politici en politieke partijen* kijkt naar de mate waarin zij democratische normen actief onderschrijven en uitdragen, danwel ondermijnen of bagatelliseren. Dit onderzoek laat zien dat ook politieke partijen verschillende visies van democratie kunnen aanhangen, waaronder ook de eerder genoemde illiberale, technocratische en populistische visies (Zaslove en Meijers 2023), en dat politieke partijen abstracte steun voor democratie ook kunnen combineren met standpunten die (direct of indirect) de kernwaarden van de democratie ondermijnen, zoals oproepen tot beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, de bescherming van minderheden, en politiek geweld (Medzihorsky en Lindberg 2023). Verschillende visies op democratie gecombineerd met kritiek op het functioneren van democratie en politiek wantrouwen zijn daarnaast ook steeds vaker onderdeel van partij competitie (ofwel, competitie gaat niet alleen over inhoudelijke standpunten, maar ook over het systeem zelf): zo hangt in Nederland partijkeuze steeds sterker samen met politiek vertrouwen, tevredenheid met democratie, en visies op democratie (Rooduijn et al. 2023, van der Meer 2022, van Ham en Thomassen 2024).

Nieuw onderzoek naar *ambtenaren* onderzoekt in hoeverre ambtenaren democratische en rechtstatelijke normen onderschrijven, en democratische normen die specifiek voor

ambtenaren van belang zijn, zoals onpartijdigheid, procedurele rechtvaardigheid en de integriteit en kwaliteit van bestuur, onderschrijven (Yesilkagit 2022). Ook hier is politicisering van het ambtelijk apparaat een thema (Peters en Pierre 2022), en worden ambtenaren steeds meer als ‘guardians of liberal democracy’ en als ‘democratic defenders’ gezien die democratische erosie door regeringen tegen kunnen gaan (Yesilkagit, Peters en Pierre 2022, van Lit et al. 2023).

In dit hoofdstuk kijken we naar democratische normen onder burgers, politici en ambtenaren.<sup>150</sup> In deel 1 bespreken we eerst welke normen als democratische normen zouden kunnen gelden, en bespreken hierbij zowel substantieve als procedurele normen. In deel 2 brengen we zo beknopt mogelijk de stand van zaken in kaart t.a.v. het steunen van democratische normen onder burgers, politici/politieke partijen en ambtenaren. In deel 3 gaan we in op wat we weten uit onderzoek over hoe normen veranderen, en de oorzaken van veranderingen in normen. In deel 4 reflecteren we op risico’s en handelingsperspectieven voor Nederland. Tenslotte zetten we kort de nog bestaande lacunes in kennis op een rijtje.

#### **4.1.1. Welke normen?**

Wat zijn democratische en rechtstatelijke normen? Welke normen worden als essentieel beschouwd voor democratische stabiliteit? Zijn deze normen verschillend voor burgers, ambtenaren en politici?

In dit overzicht focussen wij op specifieke democratische normen, en kijken we niet naar algemene steun voor democratie of tevredenheid met democratie.<sup>151</sup> Democratische normen zijn de ‘zachte buffers rondom democratie’ (Levitsky & Ziblatt, 2018, p. 101). Het zijn de ongeschreven regels die ervoor zorgen dat politici, ambtenaren, en burgers zich aan de geschreven regels van het democratische ‘spel’ houden (Linz & Stepan, 1996).

Wat deze normen exact zijn, hangt af van hoe we ‘democratie’ definiëren. Democratie is één van de ‘essentially contested’ concepts binnen de politicologie en filosofie, en wordt dan ook op veel verschillende manieren gedefinieerd, variërend van electorale en liberale democratie tot participatieve en deliberatieve democratie, en andere vormen zoals directe democratie en sociale democratie (Coppedge et al. 2011, Held 1995). Er zijn dus veel verschillende visies op democratie, en deze visies veranderen ook door de tijd heen:

---

<sup>150</sup> We beperken ons hierbij tot expliciet democratische normen, en niet tot bredere culturele waarden zoals post-materiele waarden die ook in verband worden gebracht met democratisering (Inglehart en Welzel 2003).

<sup>151</sup> Steun voor democratie, support for democracy, wordt meestal gemeten met de vraag “In hoeverre bent u het eens met de stelling dat er weliswaar problemen zijn met de democratie, maar dat het toch het beste systeem is dat we kennen?”. Tevredenheid met de democratie, satisfaction with democracy, wordt meestal gemeten met de vraag: “In hoeverre vindt u dat de democratie in Nederland op dit moment voor u werkt?”. Beide vragen zijn algemeen, en laten geen specifiek genoeg beeld zien over democratische normen.

aandacht voor participatieve, deliberatieve en directe democratie als aanvullingen op de representatieve democratie neemt bijvoorbeeld de laatste jaren toe (Hendriks et al. 2024).<sup>152</sup> Daarnaast is er internationaal ook veel discussie over wat nu 'echt' democratisch is, en zijn autocratische regimes zeer adept in hun pogingen de betekenis van democratie te herdefiniëren, als bv. 'managed democracy' (Rusland), 'democracy with socialist characteristics' (China), en 'illiberal democracy' (Hongarije), om een paar voorbeelden te noemen.

Toch zijn er een aantal elementen die in vrijwel alle definities van democratie terugkeren: *'rule by the people'* en *'rule of law'*, ofwel volksbesluitvorming en de rechtsstaat. Volksbesluitvorming verwijst naar de letterlijke betekenis van democratie - bestuur door het volk - en is gebaseerd op het principe van politieke gelijkheid, dat wil zeggen gelijke toegang van alle burgers tot openbare besluitvorming. Deze dimensie van democratie omvat dus: gekozen bestuurders, vrije en eerlijke verkiezingen en actief en passief kiesrecht voor iedereen, evenals de afwezigheid van 'gereserveerde' machtsdomeinen en staatssoevereiniteit (Dahl 1971, 1989; Schmitter en Karl 1991). Rechtsstaat daarentegen verwijst naar het liberale aspect van de liberale democratie, dat gebaseerd is op het principe dat alle burgers - ook de machthebbers - onderworpen zijn aan en gelijk zijn voor de wet, waardoor de "eerlijke toepassing van de wet" (O'Donnell 2004: 33) wordt gegarandeerd, evenals "de onpartijdigheid van instellingen die overheidsgezag uitoefenen" (Rothstein en Teorell 2008: 165). Deze dimensie van democratie omvat dus de vrijheid van meningsuiting, alternatieve informatie en de autonomie van verenigingen, evenals de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht (Coppedge et al. 2011).

Normen behorend bij de eerste dimensie hebben daarmee betrekking op het one-man-one-vote principe, het houden van regelmatige, vrij, en eerlijke verkiezingen, en pluralisme: een veelvoudigheid aan ideologisch verschillende partijen. Normen behorend bij de tweede dimensie hebben betrekking op het beschermen van vrijheid van meningsuiting en vereniging, beschermen van minderheidsrechten, beperkingen aan de (uitvoerende) macht, en de rechtsstaat (Coppedge et al., 2011, p. 253).<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Onderzoek onder burgers naar steun voor verschillende visies op democratie laat ook zien dat de verschillende vormen naast elkaar kunnen bestaan: burgers kunnen zowel een electorale, als een liberale, als een directe, als een sociale vorm van democratie ondersteunen.

<sup>153</sup> We hebben in dit hoofdstuk geen ruimte om deze democratische en met name ook rechtstatelijke normen uitgebreider uit te werken, maar dat zou wellicht wel een goed uitgangspunt voor toekomstig (interdisciplinair) onderzoek kunnen zijn. Daarnaast is de vraag of er substantieve en procedurele normen moeten worden onderscheiden. De normen die we hier bespraken zijn substantieve normen, maar de democratie heeft ook meer procedurele normen over hoe burgers, politici en ambtenaren in een democratie zouden moeten handelen (bv. dat regeringsdeelnemers bereid zijn compromissen te sluiten, dat deelnemers aan de democratie geen politiek geweld gebruiken of daartoe oproepen, dat partijen verkiezingsresultaten accepteren, etc.). Daaruit volgt ook de vraag of voor politici en ambtenaren specifieke normen zouden moeten gelden, zoals bijvoorbeeld beleefdheidsnormen in het politieke debat voor politici of normen rondom onpartijdigheid bij ambtenaren.

Het is belangrijk te benadrukken dat, hoewel we twee dimensies onderscheiden, beide dimensies essentieel zijn voor de democratie: zo kunnen vrije en eerlijke verkiezingen en pluralisme alleen gegarandeerd blijven als vrijheid van meningsuiting en vereniging en beperkingen aan de uitvoerende macht in stand blijven. Suggesties dat volksbesluitvorming ook zonder rechtsstaat zou kunnen, zoals bij 'illiberal democracy' zijn daarmee een oxymoron. Dat neemt niet weg dat er wel spanningen kunnen bestaan tussen de verschillende dimensies van de democratie, bijvoorbeeld als het gaat om de balans tussen meerderheidsbesluitvorming en de bescherming van minderheden, of de balans tussen meerderheidsbesluitvorming en publieke veiligheid.

#### 4.2. Wat is de stand van zaken?

Wat weten we over democratisch normbesef onder burgers, politici/politieke partijen en ambtenaren? Wat weten we over trends over tijd en over Nederland in vergelijkend perspectief?

##### Burgers

Er zijn drie grote, internationale databronnen beschikbaar over democratische normen onder Nederlandse burgers: de *European Social Survey* (ESS), de *World Value Survey* (WVS), en de *Eurobarometer* (EB).<sup>154</sup>

Voor de ESS hebben Ferrín en Kriesi (2016) een batterij vragen opgesteld waarmee ze aan respondenten vragen om te beoordelen hoe belangrijk bepaalde kenmerken voor democratie zijn (normatief) en hoe goed het gesteld is met die norm in het land van de respondent (evaluatief). In 2020 is deze vragenlijst ge-update zodat respondenten nu ook gevraagd wordt naar directe democratie en sociale democratie.<sup>155</sup> De evaluatieve vragen gaan over hoe respondenten denken dat het gesteld is met bepaalde kenmerken van democratie (bijvoorbeeld "Hoe goed worden in Nederland rechten beschermd?"). Van belang voor dit overzicht zijn de normatieve vragen (bijvoorbeeld: "Hoe belangrijk vindt u het dat in een democratie rechten worden beschermd?"). In de WVS 2022 worden respondenten gevraagd welke elementen essentieel zijn voor een democratie (en niet per se *desirable*, wenselijk).<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Een vierde databron is het European Values Survey (EVS), dat in samenwerkt met het WVS en over dit onderwerp dezelfde surveyvragen stelt. Wij gebruiken hier data uit het WVS omdat die beschikbaar zijn voor 2022, terwijl de meest recente EVS data ouder zijn.

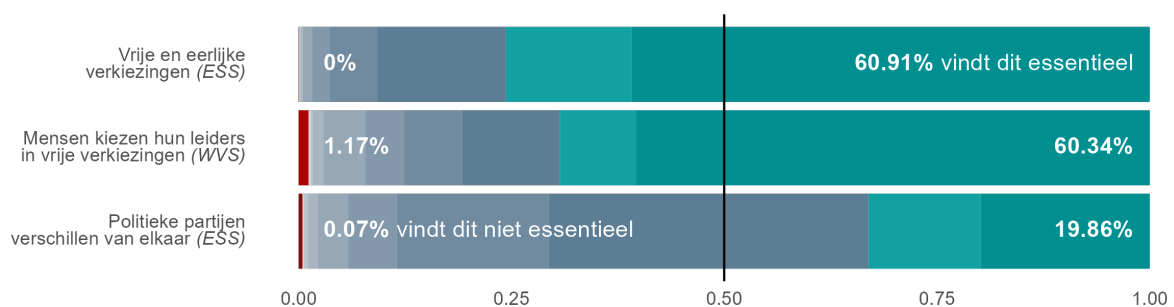
<sup>155</sup> [https://www.europeansocialsurvey.org/sites/default/files/2023-06/ESS10\\_Europeans-understandings-and.pdf](https://www.europeansocialsurvey.org/sites/default/files/2023-06/ESS10_Europeans-understandings-and.pdf)

<sup>156</sup> <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>

Tenslotte heeft de Europese Commissie in 2020, als onderdeel van de Eurobarometer (EB), onderzoek laten doen naar de kernwaarden van EU-burgers.<sup>157</sup> Deze vragen gingen over het belang van bepaalde waarden voor de maatschappij als geheel, en werden niet direct gekoppeld aan democratie. In dit survey werden vooral gelijke behandeling door rechtbanken, gelijke rechten, en vrijheid van meningsuiting benoemd.

Figuur 1a en 1b laten zien hoe belangrijk of essentieel Nederlandse respondenten verschillende elementen van democratie vinden, op de twee dimensies van volksbesluitvorming en de rechtsstaat. Zoals te zien is vinden respondenten in Nederland de twee genoemde dimensies het meest belangrijk, waarbij vrije en eerlijke verkiezingen en gelijke behandeling door rechtbanken door respondenten verreweg het meest gesteund worden. Daarnaast benadrukt een meerderheid ook de vrijheid van media, vrijheid van meningsuiting en bescherming van minderheidsrechten. Er is daarmee onder Nederlands respondenten brede steun voor kernwaarden van de democratie.

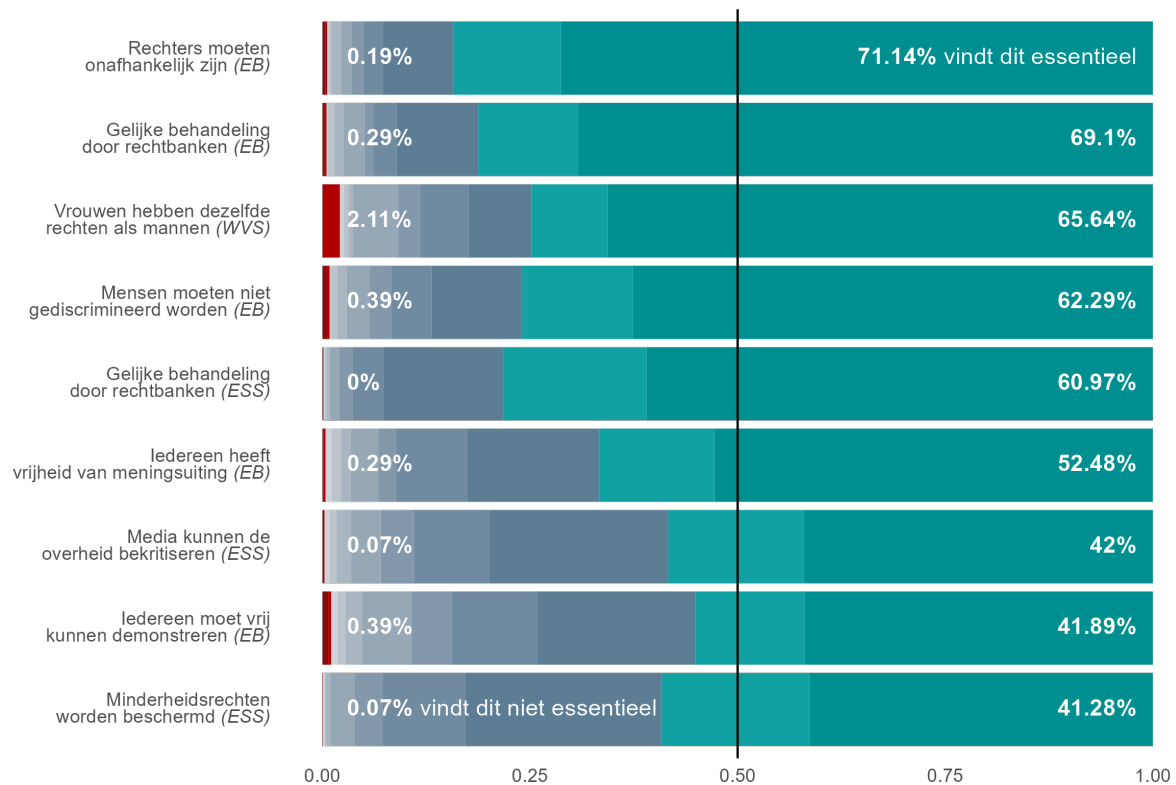
**Figuur 1a – Hoe belangrijk/essentieel vindt u dat er in een democratie ...**



NB. Donkergroen is het % respondenten die deze dimensie van democratie heel belangrijk/essentieel vindt, en lichtgroen belangrijk/essentieel. De percentages geven het % respondenten weer die 'heel belangrijk/essentieel' hebben geantwoord.

<sup>157</sup> Special Eurobarometer 508, <https://data.europa.eu/data/datasets/s2230-94-1-508-eng?locale=nl>

**Figuur 1b – Hoe belangrijk/essentieel vindt u dat er in een democratie ...**



NB. Donkergroen is het % respondenten die deze dimensie van democratie heel belangrijk/essentieel vindt, en lichtgroen belangrijk/essentieel. De percentages geven het % respondenten weer die 'heel belangrijk/essentieel' hebben geantwoord.

Naast deze regelmatige, internationale onderzoeken, zijn er ook een aantal onderzoeken die zich specifiek op Nederland richten. Het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO) wordt gehouden als er verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn.<sup>158</sup> De focus van dit onderzoek ligt vooral op stemgedrag en -overwegingen van respondenten, maar vraagt af en toe ook naar de democratische normen van respondenten. Deze vragen zijn over het algemeen echter evaluatief van aard, en niet normatief.

In 1973 en 1994 is respondenten wél een normatieve vraag gesteld. Respondenten hadden de mogelijkheid om in een open vraag aan te geven wat zij verstaan onder democratie. Opmerkelijk is dat destijds de meest genoemde associatie met 'vrijheid' was, en niet met bestuur door het volk, stemmen, of verkiezingen (Tiemeijer, 2010, p. 212). Dat is wel weer in lijn met internationaal vergelijkend onderzoek dat respondenten vroeg wat voor hen de betekenis van democratie was en dit in een open vraag toe te lichten (Dalton

<sup>158</sup> <https://www.dpes.nl/nationaal-kiezersonderzoek-nederland/>

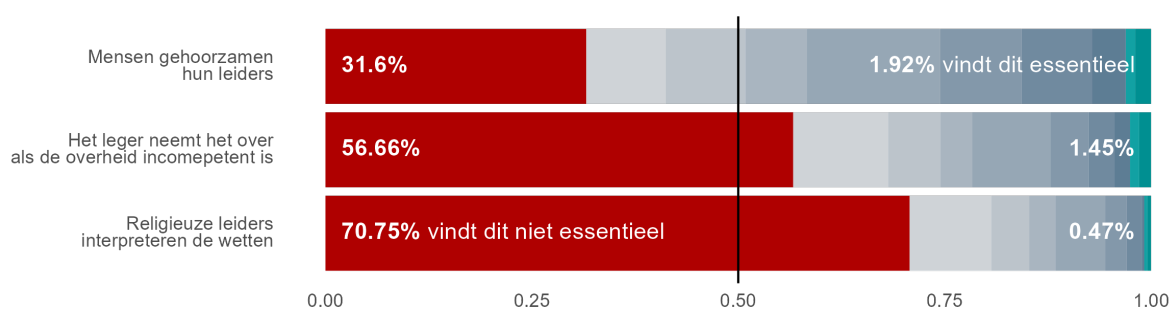


et al. 2007). Ook daar noemden respondenten vrijheden en rechten het vaakst, pas op de tweede plaats gevolgd door elementen van volksbesluitvorming, zoals verkiezingen.<sup>159</sup>

Ondanks de ruime steun voor democratische normen, lijkt echter ook in Nederland de tweestrijdigheid tussen democratische normen en autocratische normen te bestaan. Uit het meeste onderzoek blijkt een grote steun voor democratie in het algemeen, maar ook voor minder democratisch gedachtegoed, zoals de rol van een sterke leider of beslissingen door experts (beide ten kosten van gekozen volksvertegenwoordigers) (College voor de Rechten van de Mens, 2018; Van Wonderen, 2021). Recent onderzoek laat zien dat burgers in verschillende Europese landen zelfs zowel democratische normen (in het algemene) als autocratische normen steunen (Wuttke et al., 2020, 2022, van Ham 2022). Daarnaast blijkt steun voor democratische normen van de liberale democratie in toenemende mate samen te hangen met partijvoorkeur (Rooduijn et al. 2023).

In de ESS en WVS werden respondenten ook gevraagd naar hun steun voor autocratische normen, specifiek naar hun steun voor sterke leiders, religieuze leiders en regering door het leger of experts. Figuur 2a en 2b laten de resultaten zien voor Nederlandse respondenten. Het moge duidelijk zijn dat de steun voor autocratische waarden zeer laag is. Minder dan 2% van de Nederlandse respondenten vindt dat religieuze leiders of het leger een rol moeten hebben in het regeren of interpreteren van wetten, of dat mensen hun leiders moeten gehoorzamen. Daarentegen vindt een vrij omvangrijke minderheid van de respondenten een systeem met een sterke leider die geen rekening hoeft te houden met het parlement wel een goed systeem, en vindt zelfs de meerderheid van de respondenten een systeem waarbij experts de beslissingen nemen een goed systeem.<sup>160</sup>

**Figuur 2a – Hoe essentieel vindt u dat ...**

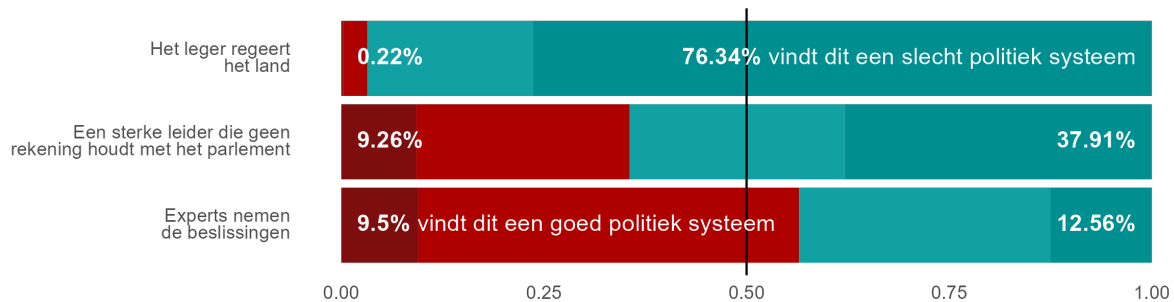


<sup>159</sup> Van Lit (2023) onderzoekt in NKO 2023 opnieuw percepties van democratie met open vragen, maar deze data zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

<sup>160</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat bij de vragen over sterke leiders en experts in de WVS het voor respondenten niet altijd duidelijk is dat deze sterke leiders en experts niet ingekaderd zijn in een democratisch stelsel. Van Ham en Zaslove (2023) laten zien dat wanneer duidelijk is dat sterke leiders en experts het alleenrecht hebben om beslissingen te nemen, steun voor deze politieke systemen beduidend lager is.

NB. Donkergroen is het % respondenten die dit heel essentieel vindt, en lichtgroen essentieel.  
Data: ESS.

**Figuur 2b – Wat vindt u van de volgende politieke systemen?**



NB. Donkergroen is het % respondenten die dit een zeer slecht politiek systeem vindt, en lichtgroen slecht. Data: WVS.

## Politici en politieke partijen

Empirisch onderzoek naar in hoeverre individuele politici democratische normen onderschrijven is voor zover wij kunnen overzien schaars, maar op het terrein van politieke partijen is meer onderzoek beschikbaar.

Hieruit blijkt dat politieke partijen verschillen in hun *commitment* aan de democratie. Een manier om na te gaan in welke mate politieke partijen toegewijd zijn aan de liberale democratie is om experts te vragen in hoeverre een partij haar eigen politieke gewin (in termen van hun beleidsagenda of verkiezingssucces) prioriteit geeft boven het navolgen van democratische regels en normen. Het *Populism and Political Parties* Expert Survey legde in het voorjaar van 2023 deze vraag voor aan 326 nationale experts in 30 landen (Huber et al. 2023).<sup>161</sup> De experts zijn politicologen met expertise op het gebied van politieke partijen. Figuur 4 toont op een schaal van 0 tot 10 de gemiddelde score voor 'democratische toewijding' die Nederlandse experts aan Nederlandse partijen geven, waarbij een waarde van "0" voor "Geeft prioriteit aan eigen politiek gewin" staat en een waarde van "10" voor "Geeft prioriteit aan democratische regels en normen" staat. We zien

<sup>161</sup> De exacte formulering van de vraag was: "Politieke partijen kunnen verschillen in hun toewijding aan democratische regels en normen. Terwijl sommige partijen democratische regels en normen altijd prioriteit zullen geven boven hun eigen politieke gewin, zullen andere partijen eerder geneigd zijn democratische regels en normen op te offeren voor hun eigen politieke gewin. Politiek gewin verwijst naar de eigen beleidsagenda en/of het electorale succes van de partij. Selecteer het vakje dat de partij het beste beschrijft." De experts selecteren vervolgens een score op een schaal van 0 tot 10, waarvan zij menen dat die het beste bij de desbetreffende partij past. De Nederlandse data is gebaseerd op de respons van 10 experts. Aangezien de data in het voorjaar van 2023 verzameld is, is er geen score voor NSC.

dat partijen zoals de SGP, GroenLinks, ChristenUnie, en Volt een score boven de 7 krijgen van Nederlandse experts. Met 3.5 krijgt de VVD een stuk lagere score. De PVV krijgt een gemiddelde score van 2 en Forum voor Democratie scoort met 0.3 het laagst van alle Nederlandse partijen. Ter vergelijking, krijgt de Hongaarse regeringspartij Fidesz van Viktor Orbán van experts een score van 0.4.

Een andere bron van data over de posities van politieke partijen t.a.v. democratische normen is het V-Party onderzoek dat bij het Varieties of Democracy Institute wordt uitgevoerd.<sup>162</sup> Eveneens op basis van beoordelingen van landen-experts worden partijen geplaatst op hun houdingen t.a.v. pluralisme. Medzihorsky en Lindberg (2023) stellen dat autocraten in spé democratische instituties, procedures en normen minder belangrijk vinden. Dit meten zij met hun anti-pluralisme index (zie ook Levitsky en Ziblatt 2018). Anti-pluralisme heeft 4 kenmerken:

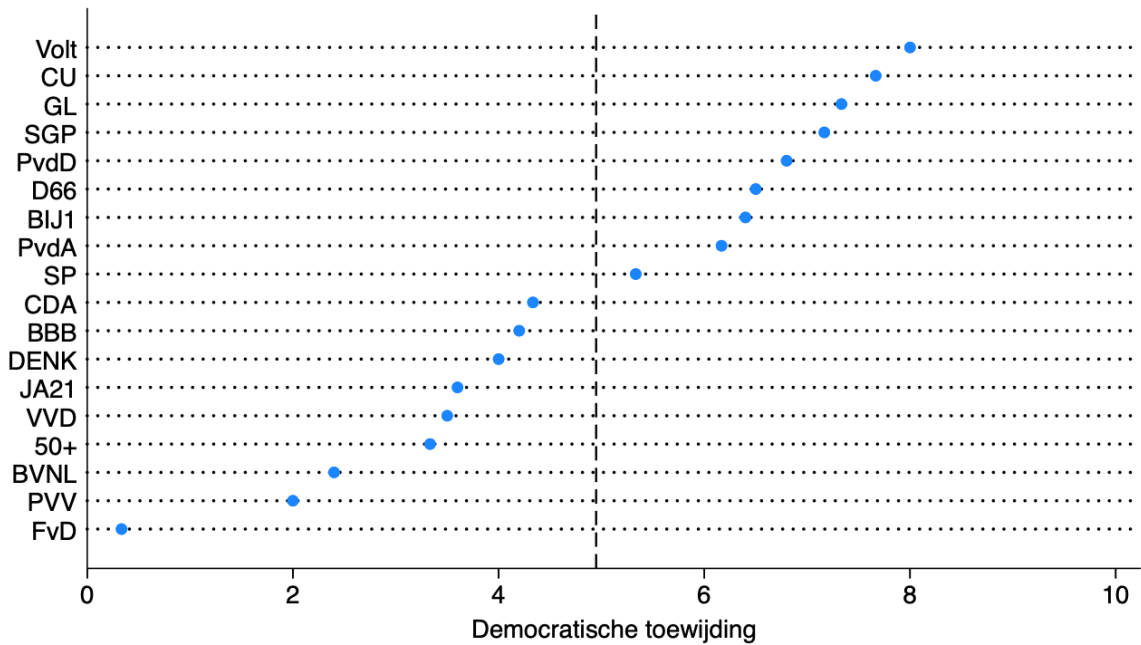
1. onwil om zich in te zetten voor het democratische proces (geen belang hechten aan vrije en eerlijke verkiezingen met meerdere partijen, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van media, vrijheid van vergadering en vrijheid van vereniging)
2. het ontkennen van de legitimiteit van andere partijen en tegenstanders (gebruik van zware persoonlijke aanvallen of demoniseringstactieken tegen hun tegenstanders)
3. het tolereren of goedkeuren van het gebruik van politiek geweld (mate waarin het gebruik van geweld tegen binnenlandse politieke tegenstanders expliciet ontmoedigd wordt)
4. aanwijzingen dat een partij en haar leiders zouden kunnen overwegen de burgerlijke vrijheden van minderheidsgroepen in te perken (mate waarin de wil van de meerderheid worden uitgevoerd, zelfs als dit de rechten van minderheden zou schenden)

Met deze definitie is de mate van anti-pluralisme voor alle partijen gemeten op basis van expertanalyse op een schaal van 0-1. Een partij zoals het Hongaarse Fidesz van Viktor Orbán krijgt een score van 0.906, de Poolse PiS partij krijgt een score van 0.799. Figuur 5 laat de scores voor de verschillende Nederlandse partijen zien die in deze dataset zijn opgenomen (deze data zijn niet beschikbaar voor alle Nederlandse partijen). Van de zeven Nederlandse partijen in deze dataset scoort de PVV het hoogste op de anti-pluralisme index met een score van 0.158. Alle andere gemeten Nederlandse partijen (CDA, PvdA, VVD, D66, GroenLinks, SP) scoren hier heel laag op (< 0.07). Met andere woorden, de PVV wordt dus minstens dubbel zo anti-pluralistisch ingeschat dan alle andere Nederlandse partijen.

---

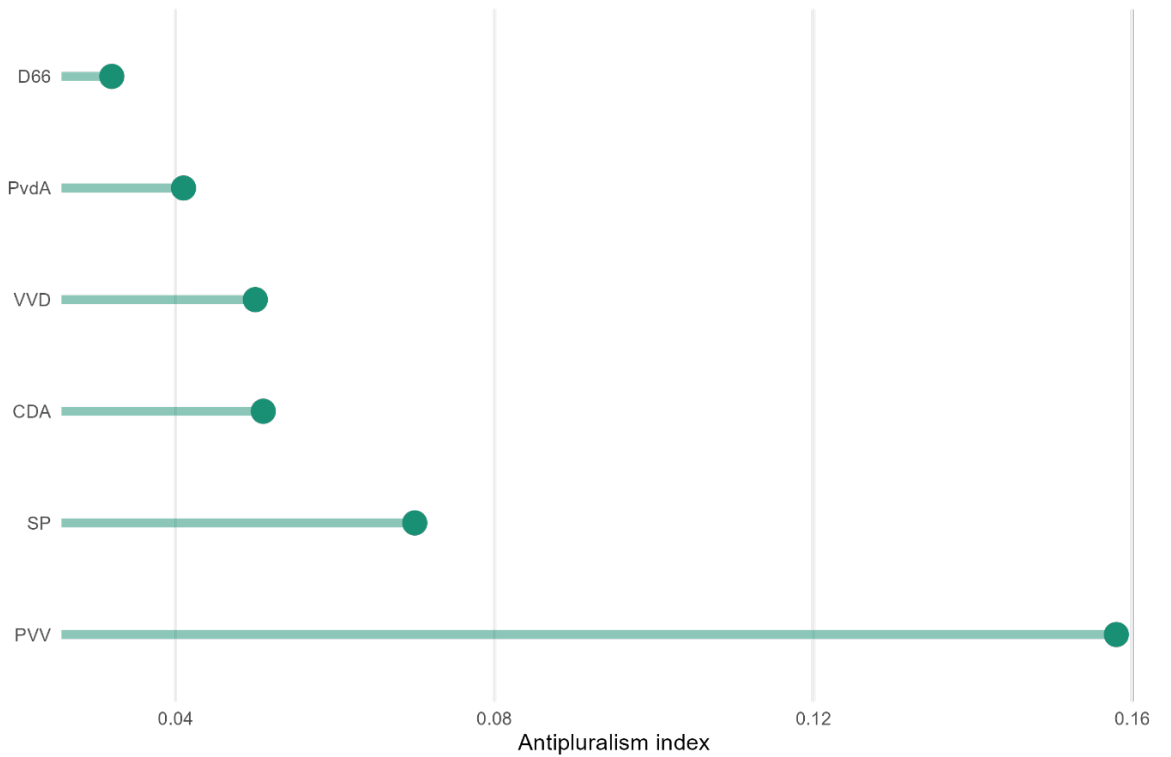
<sup>162</sup> <https://v-dem.net/data/v-party-dataset/>.

**Figuur 4 – Democratisch commitment van Nederlandse politieke partijen**



Opmerking: Stippelijijn toont de gemiddelde waarde aan (4.95)

**Figuur 5 – Nederlandse politieke partijen op de anti-pluralisme index**



Data: V-Party v2 (2017)

Expert-data zijn niet de enige beschikbare gegevens over de positie van politieke partijen op democratische normen. De Commissie Rechtsstatelijkheid in Verkiezingsprogramma's van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) onderzoekt sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 de rechtsstatelijkheid van de verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen. De commissie maakt daarbij een onderscheid tussen plannen in de programma's die een positief effect kunnen hebben op de rechtsstaat, plannen die risico's vormen voor de rechtsstaat en plannen die in strijd zijn met de rechtsstaat. Op basis van de rapporten van de NOvA, laat Figuur 6 zien in welke partijprogramma's er voorstellen gedaan zijn die in strijd zijn met de rechtsstaat (gekenmerkt door de rode kleur).

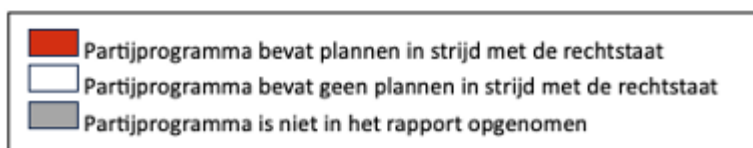
Uit het rapport voor de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 blijkt dat plannen die in strijd zijn met de rechtsstaat vaak te maken hebben met thema's omtrent immigratie, vluchtelingen, en asiel (BBB, BVNL, FvD, JA21, NSC, PVV, SGP, VVD). Hier gaat het vaak om de beschermingen van fundamentele mensenrechten, het verbod op discriminatie en de eerlijke rechtsgang. Ook op het gebied van de bestrijding van criminaliteit blijkt er vaak uit rechtsstatelijk oogpunt reden tot zorg voor de commissie (BBB, BVNL, CDA, FvD, JA21, PVV, SGP, VVD). Hier zijn naast respect voor fundamentele rechten ook vaak de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding. Ook worden plannen die bepaalde bevolkingsgroepen discrimineren, met name moslims, door de commissie als probleem voor de rechtsstaat gekenmerkt (BVNL, FvD, JA21, PVV, VVD). Daarnaast zijn er voorstellen die direct in strijd zijn met de rechtsstaat zoals het stoppen met de toetsing aan grondrechten (FvD). Andere voorstellen die in strijd zijn met de rechtsstaat is het 'naming and shaming' van discriminerende bedrijven en verplichte chemische castratie van pedoseksuelen (beide DENK) en het verbieden van "LGBT+ - propaganda" (FvD).

Een belangrijke nuance bij de rapportage van de NOvA is dat de rechtsstatelijkheid van plannen ook getoetst is aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de overheid alsook aan verplichtingen en verdragen in de internationale rechtsorde. Het is belangrijk om te benadrukken dat het vanuit democratisch perspectief legitiem is als democratisch verkozen partijen voorstellen doen om de rechtsorde te veranderen. Ook als dat ten koste gaat van de voorspelbaarheid van de overheid. Eveneens is het democratisch legitiem als partijen plannen hebben om internationale verdragen en afspraken te heronderhandelen. Maar op het moment dat voorstellen grondrechten beperken en toegang tot de rechtspraak belemmeren, dan ondermijnt dit één van de twee kern-dimensies van de democratie, zoals besproken in paragraaf 1 van dit hoofdstuk.

Bovendien zijn plannen die de rechtsstaat kunnen versterken niet in deze analyse opgenomen. Het is van belang om te benadrukken dat vrijwel alle partijen volgens het rapport van 2023 ook voorstellen doen die positief voor de rechtsstaat kunnen uitpakken. Deze onderwerpen hebben veelal betrekking tot democratische hervorming zoals een gekozen burgermeester en bindende referenda.

**Figuur 6:** De rechtsstatelijkheid van verkiezingsprogramma's van Nederlandse partijen sinds 2012

Partij	2012	2017	2021	2023
50Plus				
BVNL				
BBB				
BIJ1				
CDA				
CU				
DENK				
D66				
FvD				
GL/PvdA				
JA21				
NSC				
PvdD				
PVV				
SGP				
SP				
VNL				
VVD				
Volt				



## Ambtenaren

In traditionele zin wordt de ambtenarij vaak gezien als een instrument van de overheid om beleid uit te voeren. Hierin staan onpartijdigheid en neutraliteit voorop. Waar de politiek snel kan veranderen, zowel qua personen als qua beleid, is het ambtelijk apparaat vaak stabiel. Ambtenaren hebben expertise en ervaring en dragen bij aan het organisatorisch geheugen, en kunnen daarmee helpen om beleid praktisch implementeerbaar te maken (Peters en Pierre, 2022). In deze klassieke Weberiaanse visie op bureaucratie zou elke ambtenaar voor een bestuurder van elke politieke kleur het werk moeten kunnen uitvoeren.

Daartegenover staat een model van de bureaucratie waarin het een *counter-majoritarian* tegengewicht zou moeten bieden (Heath, 2020). Juist vanwege hun expertise zouden ambtenaren een rol kunnen spelen om schendingen van democratische of rechtsstatelijke normen door politici vroegtijdig te kunnen herkennen en signaleren. Er is inderdaad enig bewijs dat ambtenaren bereid zijn om onder sommige omstandigheden te weigeren beleid uit te voeren of te vertragen (Guedes-Neto and Guy Peters, 2021). Dit is grotendeels

in lijn met eerdere surveys onder ambtenaren (Schuster et al, 2022). Maar tegelijkertijd vinden andere surveys dat ruim een kwart van de ambtenaren die reageren bereid zijn om hun juridische of rechtstatelijke bezwaren opzij te schuiven om maar aan een beleidsvoorstel te voldoen (Bischoff, 2018).

Het is daarom goed om kort te kijken op welke manier bureaucratieën onderdeel zijn van democratische recessie of daar juist tegenwicht aan kunnen bieden. Van Lit en Van Ham (2023, , zie ook Bauer 2023) vinden dat bureaucratieën op verschillende manieren ondermijnd worden. Eén van de strategieën waar politici in andere landen gebruik van maken (naast het 'co-opteren' van de bureaucratie door politieke benoemingen, het manipuleren of ontwijken van regels, of het expliciet verbieden van tegenspraak en kritiek), is het delegitimeren van de ambtenarij als een *Deep State* of moedwillig tegenwerken van de (electorale) meerderheid. Trump's '*draining the swamp*' is hier een voorbeeld van. Het doel hiervan kan zijn om een repressieve sfeer te creëren die bureaucraten ontmoedigt om zich (verder) uit te spreken tegen de regerende politici, of om een voorwendsel (pretext) te creëren waardoor de invloed van ministeries en andere overheidsorganisaties kan worden ingeperkt (Van Lit et al, 2023, Bauer 2023).

Hoe kunnen ambtenaren tegenwicht bieden aan dergelijke pogingen tot democratische ondermijning? Hirschman (1972) en Farell (1983) beschrijven vier manieren waarop ambtenaren zich zouden kunnen verzetten tegen democratische erosie: *exit* (de organisatie in protest verlaten), *voice* (kritiek intern uitspreken, of zelfs naar de media stappen als klokkenluider), *neglect* (ongewenste of ondemocratische taken laten liggen of minder goed doen dan anders), of *loyalty* (in essentie geen verzet, want de loyaliteit aan de organisatie overstijgt de eventuele kritiek, en dus volgt er geen actie). Als ambtenaren een actieve rol willen spelen in de weerbaarheid van de democratie (en dat is, zoals hieronder staat, een politieke vraag), dan moeten de administratieve leiders in de organisatie (DGs en SG) de organisatie ook zo vormgeven dat democratische normen (en potentiële gevaren) serieus genomen worden. Bauer (2023) suggereert dat dit betekent dat democratisch leiderschap daarom een rekruterings- en promotie-criterium zou moeten zijn (Demir et al, 2023), en dat democratische normen expliciet vastgelegd zouden moeten worden in de missie-statements van de organisatie (Goodsell, 2011). Hierdoor kunnen ambtenaren gesterkt worden om hun zorgen over democratische erosie en delegitimering door politici te uiten.

Als laatste benadrukken we dat ook de keuze van een traditionele, neutrale bureaucratie of een activistische, *counter-majoritarian* democratie onderhevig is aan politiek debat. Peters en Pierre (2022) bespreken dat dit onder andere afhangt van de politieke cultuur in een land, het democratisch systeem, en de onderhavige beleidsvraagstukken. Depolitisering van de bureaucratie kan als positieve uitkomst hebben dat fundamentele aspecten van democratie langzamer aangetast kunnen worden. Tegelijkertijd kan het als negatief effect hebben dat de uitvoering van het beleid (in tijden van groeiend wantrouwen ten aanzien van de overheid) minder responsief wordt naar politici en burgers. Voor zover wij hebben kunnen vinden, is er nog geen onderzoek naar de effecten

van *bureaucratic resistance*: welke strategieën zijn wel succesvol, en welke niet, wat zijn de optimale momenten om in te grijpen, en over welke onderwerpen wel of niet? Daarnaast is het ook nog niet duidelijk wat ambtenaren in Nederland *denken* dat hun rol is: zijn zij voorstander van een traditioneel, neutraal model, of een meer activistisch model van bureaucratie waarbij ambtenaren ten eerste hoeders van de democratie en rechtsstaat zijn, en pas in tweede instantie de regering van de dag moeten volgen (Yesilkagit 2023)? En wat verwachten burgers en politici van ambtenaren: zijn zij, in de ogen van andere actoren, een *first line of defence*, of moeten zij afwachten?

### 4.3. Hoe veranderen normen?

Wat weten we uit onderzoek over hoe normen veranderen, en de oorzaken van veranderingen in normen? Een aantal verklaringen komen uit onderzoek naar voren: socialisatie, positionaliteit en uitsluiting, functioneren van de overheid/kwaliteit publieke dienstverlening, informatie en desinformatie, en elite cues/norm cascades.

Socialisatie speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van democratische normen onder burgers. Socialisatie kan plaatsvinden in veel verschillende contexten: binnen gezinnen, sociale netwerken, buurten en wijken, de werkplek, op school, en ook: door het politieke systeem waarin men opgroeit. Inderdaad is het zo dat mensen die opgroeien in een autocratisch politiek systeem over het algemeen lagere steun hebben voor democratie (Neundorf 2010, Neundorf et al 2020). Democratische normen ontwikkelen zich ook in het onderwijs, en empirisch onderzoek toont aan dat burgerschapsonderwijs invloed heeft op het vormen van democratische houdingen (Finkel et al 2023).<sup>163</sup> Vaak wordt gedacht dat socialisatie vooral van belang is bij kinderen en jongvolwassenen. Een vraag die nog nader onderzocht moet worden is in hoeverre ook volwassenen nog beïnvloed worden door socialisatie op bijvoorbeeld de werkplek of in het gezin.

---

<sup>163</sup> Ten aanzien van het (her)ontwikkelen van democratische normen bij burgers is er enig bewijs voor de bijdrage van civic education (burgerschapsonderwijs) (zie ook notitie van Marlies Honingh). Uit twee experimenten (Finkel and Lim, 2021, Finkel et al 2023) blijkt dat uitleggen hoe een democratisch systeem werkt veelal positieve effecten heeft op de tevredenheid met democratie in het specifieke land, en op steun voor democratie in het algemeen. Maar hier wordt de kanttekening bijgeplaatst dat civic education ook negatieve effecten kan hebben: als burgers leren hoe democratie zou moeten werken, kunnen ze ook gedesillusioneerd raken met hoe het werkt in hun land, en dus vertrouwen verliezen. De onderzoekers beargumenteren dat dit onderwijs effectief kan zijn in nieuwe democratieën, in fragiele democratieën, maar ook in democratieën die democratische recessie meemaken. Er is echter nog onvoldoende empirisch bewijs voor de Europese of Nederlandse context, al benoemen we hier dat het in dit licht bezien geen positief signaal is dat Nederlandse jongeren laag scoren op hun begrip van de democratie (<https://www.volkskrant.nl/binnenland/kennis-en-vertrouwen-van-jongeren-in-democratie-lager-dan-in-vergelijkbare-landen~be4c7eca/>).



Naast socialisatie, spelen ervaringen met uitsluiting en discriminatie mogelijk een belangrijke rol bij het verklaren van verschillen in steun voor democratische normen. Het is maar de vraag of zulke ervaringen door burgers uit minderheidsgroepen leiden tot meer steun voor bijvoorbeeld de bescherming van de rechten van minderheden. Zo weten we uit onderzoek naar ervaringen met autoritaire leidinggevenden en machtsverschillen op de werkplek dat werknemers die dergelijke ervaringen hebben juist zelf meer steun hebben voor autoritaire regeringsvormen (Stanojevic et al. 2020).

Een derde verklaring voor steun voor democratische normen is het functioneren van de overheid en de kwaliteit van publieke dienstverlening. De mate waarin burgers tevreden zijn met hoe de democratie functioneert (*satisfaction with democracy*) kan een significante invloed hebben op de steun van burgers voor democratie. Onderzoek onder representatieve steekproeven van Nederlandse burgers toont aan dat burgers die ontevreden zijn met de democratie, ook minder steun uitspreken voor de democratie als bestuursvorm (Zaslove en Meijers 2023; Zaslove et al 2021). Het versterken en aanjagen van politiek wantrouwen en ontevredenheid door politici, kan daarmee niet alleen leiden tot politicisering van politiek vertrouwen maar ook een voedingsbodem creëren voor het afzwakken van democratische normen. Tegelijkertijd hangt tevredenheid met hoe de democratie functioneert ook in belangrijke mate samen met economische prestaties, de mate van criminaliteit, en de kwaliteit van het bestuur (Magalhaes 2017, Claassen en Magalhaes 2021). Maar zelfs steun voor democratie als ideale bestuursvorm hangt samen met 'government effectiveness' (Magalhaes 2014).<sup>164</sup> Of het functioneren van de overheid ook de meer specifieke democratische normen die we hier onderzoeken ondermijnt, is nog niet bekend, maar het wel is bekend dat langdurige ontevredenheid bijvoorbeeld is gerelateerd aan steun voor het gebruik van politiek geweld (Noordzij 2023).

Een vierde verklaring voor democratische normen en het veranderen van democratische normen is informatie en desinformatie, waaronder ook complottheorieën. Onderzoek naar vertrouwen in verkiezingen laat zien dat naarmate kiezers meer sociale media gebruiken zij eerder denken dat verkiezingen niet vrij en eerlijk zijn verlopen, ook wanneer dat wel het geval is (Vliegthart et al. 2023). Onderzoek in Nederland bevestigt dit beeld, en laat ook zien dat wanneer politici gedurende de campagne openlijk twijfelen aan de eerlijkheid van verkiezingen, hun kiezers ook minder vertrouwen hebben in het verkiezingsproces (Fiselier en van Ham 2021). In hoeverre dergelijke desinformatie specifieke democratische normen -zoals hoe belangrijk burgers vrije en eerlijke verkiezingen vinden voor democratie- ondermijnt is (nog) niet bekend, maar het is wel bekend dat in Nederland kiezers voor juist deze partijen lagere steun voor de democratie als politiek systeem hebben (PVV, FvD, en in mindere mate DENK en SP) (Rooduijn et al. 2023, van Ham en Thomassen 2024). Dit voorbeeld laat in ieder geval zien dat

---

<sup>164</sup> "In democratic regimes, government effectiveness, understood as the quality of policy-making formulation and implementation, is linked to higher levels of support for democracy." (Magalhaes 2014).

desinformatie over hoe het politieke bestel in Nederland werkt ook bij kan dragen aan het ondermijnen van democratische normen.

Tenslotte is een vijfde verklaring de rol van *'elite cues'* en binnen elites de rol van *'norm cascades'* of normalisering. Met elite cues wordt bedoeld *normstelling door politici*. We weten dat kiezers erg gevoelig zijn voor de invloed van partijen in het vormen van hun mening (Kam 2005). Zo zal een kiezer eerder geneigd een beleidsvoorstel te steunen als zijn of haar partij eveneens steun daarvoor uitspreekt. Dit geldt ook voor voorkeuren over politieke instituties (Meijers et al. 2023). Zo blijkt uit recent onderzoek uit de VS dat veel burgers geen probleem hebben om een ondemocratische verkiezingskandidaat te steunen, zolang deze inhoudelijke beleidsvoorstellen doet waar zij het mee eens zijn (Carey et al. 2020, Graham and Svobik 2020). En hoewel onderzoek onder Nederlandse burgers heeft aangetoond dat Nederlanders met populistische houdingen niet in mindere mate de liberale democratie zeggen te steunen (Zaslave en Meijers 2023), vindt onderzoek onder Duitse burgers dat kiezers met populistische houdingen wel eerder bereid zijn een kandidaat te steunen die ondemocratische voorstellen doet (Lewandowsky en Jankowski 2023).

De vraag rijst dan of burgers zich ervan bewust zijn dat ze bereid zijn antidemocratische ideeën steunen in ruil voor bepaald beleid of dat ze hun beeld van wat democratisch is aanpassen op basis van welke kandidaat de antidemocratische uitspraak doet. Het tweede argument vindt steun in de wetenschappelijke literatuur. Onderzoek heeft uitgewezen dat burgers erg gevoelig zijn voor partijpolitieke en ideologische signalen bij het bepalen of iets democratisch is of niet (Krishnarajan 2023). Wanneer burgers een kandidaat steunen die beleidsvoorstellen doet waar zij het mee eens zijn, maar tegelijkertijd ook antidemocratische beleidsvoorstellen doet, dan rationaliseren burgers hun keuze door hun beeld van wat democratisch is aan te passen. Onderzoek uit 23 democratieën wereldwijd toont aan dat zowel linkse als rechtse burgers veel eerder een kandidaat antidemocratisch vinden als de kandidaat aan de andere kant van het politiek spectrum staat dan zichzelf (Krishnarajan 2023). Bovendien zijn burgers veel minder geneigd een kandidaat aan hun kant als antidemocratisch te bestempelen wanneer zij daadwerkelijk antidemocratische voorstellen doen. Autocratische leiders kunnen normen dus vervagen door zich ondemocratisch te gedragen. Daar staat tegenover dat prodemocratisch gedrag van elites een positieve invloed zou kunnen hebben op de democratische normen van burgers.

Als het gaat om veranderingen van democratische normen onder politici spelen *'norm cascades'* en normalisering een rol. In de internationale betrekkingen wordt het *'norm cascades'* model vaak gebruikt om veranderingen in internationale normen te verklaren (Sikkink 2023). Het idee is dat voorlopers beginnen een norm in twijfel te trekken, en als een kritieke massa van staten de nieuwe norm omarmen er een *'tipping point'* ontstaat, waardoor ook andere staten eigenlijk niet meer om de nieuwe norm heen kunnen. Een voorbeeld hiervan is de democratiseringsgolf na het einde van de Koude Oorlog, waarbij in een paar jaar tijd tussen 1989 en 1994, de overgrote meerderheid van politieke regimes

begon multi-partij verkiezingen te organiseren, en het houden van verkiezingen is -m.u.v. China- in de meeste autoritaire regimes wereldwijd nog steeds een norm, ook al wordt er vaak op allerlei manieren gefraudeerd. Levitsky en Ziblatt (2018) passen dit toe op democratische normen binnen democratische instituties en stellen dat ook daar geldt dat wanneer normen van wederzijdse tolerantie, respect voor de legitimiteit van oppositie, en het in stand houden van beperkingen op de macht van de regering -ook als men zelf in de regering zit-, democratische kernwaarden zijn die vrij snel kunnen worden ondermijnd als een aantal prominente politici ze in twijfel trekken.

Het succes van norm cascades hangt echter ook af van de mate waarin er tegenspraak is tegen het in twijfel trekken van democratische normen door prominente politici, niet in de laatste plaats door de politieke partijen waartoe zij behoren.<sup>165</sup>

Naast norm cascades wordt in onderzoek naar radicaal en extreemrechtse politieke partijen ook gesproken van 'normalisering', een (meestal) langzamer verlopend proces waarbij democratische normen eerst alleen door extreemrechtse politici in twijfel worden getrokken, maar na verloop van tijd ook weerklank vinden bij mainstream politieke partijen. Deze processen van normverandering zijn potentieel schadelijker voor de democratie omdat de verandering langzaam plaatsvindt en het daarmee soms moeilijk wordt om precies aan te geven waarom bepaalde normen in strijd zijn met de democratie.

Tenslotte lijkt er in Nederland nog een derde vorm van normverandering zichtbaar te zijn in het parlement en regering, gericht op meer procedurele, en vaak informelere normen, en vaak geïnitieerd door de regering. Voorbeelden zijn het op de post blijven van een minister na een motie van wantrouwen door de Kamer, de suggestie van de minister-president dat een staatssecretaris was 'ontslagen', het negeren door een demissionair minister van de instructie van een meerderheid van de Kamer, de verharding van het parlementaire debat, etc. Dergelijke kleine, incrementele norm verschuivingen kunnen behalve in regering en Kamer, in theorie ook in de bureaucratie voorkomen.

Als democratische normen de ongeschreven regels zijn die ervoor zorgen dat politici, ambtenaren, en burgers zich aan de geschreven regels van het democratische 'spel' houden, dan zorgen democratische normen ervoor dat democratische instituties goed functioneren, en zijn ze daarmee essentieel voor het behoud van de democratie (Levitsky en Ziblatt, 2018). Het verhelderen van welke normen essentieel zijn voor het goed functioneren van deze instituties, en monitoren welke verschuivingen daarin plaatsvinden

---

<sup>165</sup> Onderzoek naar welke vormen van tegenspraak hierin effectief zijn, staat nog in de kinderschoenen. Zo beschrijft Lührmann (2021, zie ook Somer et al, 2021) dat prodemocratische actoren door het uitsluiten van antidemocratische actoren of door het mobiliseren van de eigen supporters kunnen bijdragen aan polarisatie, en dat door het betrekken van antidemocratische actoren (door coalitie-vorming of dialogen) hun standpunten gelegitimeerd kunnen worden. Daarom suggereert Lührmann dat prodemocratische actoren aan critical engagement moeten doen, waarbij de antidemocratische actoren betrokken worden, maar continu kritisch ondervraagd. Tegelijkertijd weten we uit recent onderzoek dat prodemocratische actoren niet altijd als legitiem en geloofwaardig worden ingeschat, vooral als ze niet consistent en continu hun steun voor democratie uitspreken (Wuttke et al, 2023, van Lit & Meijers 2023, van Lit et al 2023).

en waarom, zal essentieel zijn om antwoord te kunnen geven op erosie van democratische normen.

#### **4.4. Reflectie op kernvragen vanuit de wetenschappelijke kennis**

In deel 4 reflecteren we op risico's en handelingsperspectieven voor Nederland.

- Zijn er voor dit thema kwetsbaarheden en risico's m.b.t. democratische erosie te identificeren en zo ja, welke? Hoe zijn deze risico's te duiden in de *Nederlandse* context?
- Welke richtingen zijn er te identificeren voor verdedigingsmechanismen en respons t.a.v. deze risico's op democratische erosie?
- Welke stappen zijn er nodig om deze verdedigingsmechanismen en respons te versterken?
- En, wie is daarvoor aan zet (de rijksoverheid (BZK of andere departementen), andere overheden, partijen buiten de overheid etc.)?

#### **Kwetsbaarheden en risico's**

##### ***Risico's op het niveau van burgers***

We vinden dat democratische normen nog steeds goed verankerd zijn onder Nederlandse burgers. Er is hoge steun voor verschillende dimensies van democratie, m.n. vrije en eerlijke verkiezingen, onafhankelijke rechtspraak en gelijke behandeling door rechtbanken, en vrijheid van meningsuiting en media. Daarnaast is er weinig steun voor autocratische systemen zoals regering door het leger of religieuze leiders, maar wél een relatief grote minderheid van de respondenten vindt regering d.m.v. een sterke leider die geen rekening hoeft te houden met parlement een goed idee, en een meerderheid van de respondenten vindt een regering waarbij experts de beslissingen nemen een goed idee. Ook in Nederland bestaan er dus wel mogelijkheden om enerzijds de democratie te ondermijnen als een charismatisch leider een grotere groep van de bevolking weet te overtuigen, en anderzijds mogelijkheden om de democratie verder te verkleinen door (nog) meer besluitvorming bij experts neer te leggen.

Wat op het niveau van burgers met name zorgelijk is, is de politicisering van opvattingen over democratie, i.e. de mate waarin politiek vertrouwen, tevredenheid met democratie, en visies op democratie samenhangen met partijkeuze (Rooduijn et al. 2023, van der Meer 2022, van Ham en Thomassen 2024). Hierbij raken wantrouwen in instituties en gebrek aan steun voor democratische normen steeds meer geconcentreerd onder aanhangers van specifieke politieke partijen, wat maakt dat competitie in verkiezingscampagnes en coalitie-onderhandelingen niet alleen meer gaan over beleidsinhoudelijke keuzes, maar ook over de democratie zelf.

### ***Risico's vanuit partijpolitiek perspectief***

Politici en politieke partijen hebben een belangrijke normstellende functie. We vinden op basis van expert-survey data en op basis van analyses van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen door de Nederlandse Orde van Advocaten, dat ook in Nederland politieke partijen verschillende visies van democratie hebben, waarbij een deel van de partijen anti-pluralistische standpunten innemen, en een groot deel van de Nederlandse partijen met enige regelmaat in hun verkiezingsprogramma's voorstellen doet die in strijd zijn met de rechtsstaat.

Hoewel er niet een eenduidige relatie is tussen de links-rechts positie van een partij en hun democratische toewijding<sup>166</sup>, laat de analyse op basis van expert surveys en op basis van de NOvA-rapporten dat partijen wiens plannen eerder in strijd met de rechtsstaat zijn vaker aan de rechterkant van het politieke spectrum te vinden zijn. Gekoppeld met processen van affectieve polarisatie kan dit een verdere politisering van democratische en rechtsstatelijke normen in de hand werken. Verdere politisering van democratische normen door partijen vormt een risico voor democratische erosie. Politieke elites kunnen democratische normen ondermijnen door actief normen in twijfel te trekken of zich er zelf niet aan te houden, en wanneer hun volgers deze normen overnemen dan ontstaat er een politieke strijd om het systeem zelf, i.p.v. inhoudelijke beleidskeuzes. Het is dus van vitaal belang dat de verdediging van de democratie wordt losgekoppeld van inhoudelijke politieke verschillen (bv. m.b.t. migratie).

Daarnaast kunnen politici en politieke partijen ook het wantrouwen in instituties aan wakkeren door misinformatie te verspreiden of te suggereren dat instituties partijdig zijn, en daarmee democratische normen onder hun aanhangers verzwakken. Als normen worden ondermijnd zonder voldoende tegenspraak kan dit *norm cascades* in gang zetten en uiteindelijk leiden tot normalisering, waarbij ook niet-aanhangers van deze partijen gaan geloven dat bv. de rechtbanken niet neutraal zijn, ambtenaren partijdig zijn, en publieke media partijdig is. Het versterken en aanjagen van politiek wantrouwen en ontevredenheid door politici kan daarmee niet alleen leiden tot politicisering van politiek vertrouwen maar ook een voedingsbodem creëren voor het afzwakken van democratische normen. Tegenspraak is derhalve essentieel, door andere politici maar ook door de actoren die worden beschuldigd van partijdigheid. Een dilemma hierbij is dat juist wanneer deze actoren hun zorgen over de democratische rechtsstaat uitspreken, zij kunnen worden gezien als slechte verliezers (in het geval van oppositiepolitici), of als alleen handelend vanuit eigenbelang (van Lit et al 2023). Dit beeld kan ook door opposenten strategisch worden ingezet.

Tenslotte is belangrijk om te benadrukken dat het vanuit democratisch perspectief legitiem is als democratisch verkozen partijen voorstellen doen om de rechtsorde te veranderen, of om internationale verdragen en afspraken te heronderhandelen. Maar op

---

<sup>166</sup> De correlatie tussen de algemene links-rechts positie van een partij en hun democratische toewijding is bij Nederlandse partijen -0.64.

het moment dat voorstellen grondrechten beperken, of normen van wederzijdse tolerantie, respect voor de legitimiteit van oppositie, en het in stand houden van beperkingen op de macht van de regering -ook als men zelf in de regering zit- ondermijnen, dan worden democratische kernwaarden aangetast.

### ***Risico's op het niveau van ambtenaren***

Er is voor zover wij weten in Nederland geen representatief survey-onderzoek naar de opvattingen van ambtenaren over democratie en rechtsstaat, en over hun rol daarin. In principe zijn ambtenaren in eerste instantie verantwoordelijk voor het in stand houden van de democratische rechtsstaat, en pas in tweede instantie voor het uitvoeren van beleid van specifieke ministers. Hun rol is daarmee om, als dat nodig is, tegendruk te bieden aan ministers die (bewust of onbewust) voorstellen doen die de democratie zouden kunnen ondermijnen.

Een dilemma ontstaat wanneer de minister desondanks volhardt, of wanneer de ambtenarij als gevolg van tegendruk wordt beschuldigd van partijdigheid en activisme. In landen waar democratische erosie in de afgelopen jaren plaatsvond, is het de-legitimeren van overheidsinstanties, bv. door te suggereren dat zij partijdig zijn, een veelgebruikte tactiek van politici die de democratie willen ondermijnen. Het doel hiervan kan zijn om een repressieve sfeer te creëren die bureaucraten ontmoedigt om zich (verder) uit te spreken tegen de regerende politici, of om een voorwendsel (pretext) te creëren waardoor de invloed van ministeries en andere overheidsorganisaties kan worden ingeperkt. Een ander dilemma ontstaat wanneer ambtenaren zelf bezwaren tegen inhoudelijke beleidskeuzes presenteren als democratische verdediging, en daarmee zelf bijdragen aan politicisering. Kritisch en betrokken ambtenaar zijn betekent dus het zelf-reflectief vermogen hebben deze grens niet te overschrijden, maar tegelijkertijd ook voldoende bewustzijn te hebben over hoe democratische erosie werkt, en tegendruk uitoefenen waar nodig zonder zelf mee te politiseren.

Ambtenaren kunnen dus als 'first responders' zeker een rol spelen bij het tegengaan van democratische erosie, maar komen daarbij lastige dilemma's tegen. Het onderzoek naar de meest effectieve strategieën van democratic defense door ambtenaren zal hopelijk in komende jaren nieuwe inzichten opleveren. Het publieke debat op dit moment over 'ambtelijk activisme' biedt wellicht ook al enkele aanknopingspunten over hoe effectief om te gaan met deze dilemma's.

### **Verdedigingsmechanismen en respons: Aanbevelingen in de Nederlandse context**

Onderzoek naar strategieën om democratische recessie door democratisch gekozen (partij)leiders tegen te gaan, ook wel 'democratic defence' genoemd, staat nog in de kinderschoenen. Omdat deze vorm van democratische recessie relatief nieuw is zijn er nog geen duidelijke richtlijnen. Bovenal is er vooral nog weinig empirisch bewijs dat

sommige strategieën beter werken dan andere. Hier ligt daarmee duidelijk een opdracht voor aanvullend onderzoek. Op basis van het onderzoek dat we hierboven in kaart hebben gebracht, kunnen we echter al wel een aantal aanbevelingen doen:

- **Verhelderen van normen:** Het verhelderen en expliciet maken van de substantieve en procedurele normen van de democratie kan helpen om de randvoorwaarden waarbinnen de democratie functioneert weer helder te krijgen. Voorbeelden zijn het expliciteren en gezamenlijke afspraken maken over gedrag en omgangsvormen in de Tweede Kamer<sup>167</sup>, maar ook het expliciteren van democratische normen binnen ambtelijke organisaties door bijvoorbeeld democratische normen vast te leggen in de missie-statements van de organisatie en te sturen op democratisch leiderschap. Ook politici en politieke partijen kunnen bijdragen aan normstelling door actief uit te dragen naar burgers wat democratische normen zijn en dat zij deze onderschrijven.
- **Monitoren van veranderingen in normen:** Het monitoren van veranderingen in democratische en autocratische normen, niet alleen bij burgers maar ook bij politici/politieke partijen en bij ambtenaren is belangrijk om betrouwbare informatie te hebben over de mate waarin normverandering plaats vindt. Normvervaging van democratische normen gebeurt veelal incrementeel en geleidelijk, wat het lastiger maakt om te zien wanneer verschuivingen plaatsvinden, en daarop in actie te komen en tegendruk uit te oefenen (Bermeo, 2016; Lührmann and Lindberg, 2019).
- **Erkennen en scherp zijn op normen die met elkaar botsen en de grenzen daarin:** Zoals we hierboven al opmerkten is er een spanning tussen de twee kerndimensies van de democratie: er is een spanning tussen rechtsstaat en volkssoevereiniteit. Zo kan door een democratisch gekozen parlement en regering wetten worden aangepast, kan zelfs de Grondwet worden aangepast, en kunnen internationale verdragen worden opgezegd of heronderhandeld. Maar op het moment dat meerderheidsmacht wordt gebruikt om rechten die essentieel zijn voor het functioneren van de democratie in te perken, zoals vrijheid van meningsuiting, of eerlijke toegang tot rechtspraak, dan ondermijnt dit de democratie. De spanningen tussen beide dimensies van democratie worden door actoren die de democratie willen ondermijnen vaak uitgebuit om afbraak van kern-normen van de democratie te verantwoorden: het inperken van minderheidsrechten omdat de meerderheid dat wil. Het is belangrijk om hier scherp op te zijn.
- **Tegenspraak waarborgen:** Tegenspraak waarborgen wanneer democratische normen worden ondermijnd is essentieel. Uit andere landen waar democratische erosie plaatsvindt weten we dat het ondermijnen van vertrouwen in instituties zoals publieke media, rechtspraak, en ambtenarij, vaak wordt gebruikt als een prelude om vervolgens de bevoegdheden van deze instituties aan banden te leggen, en daarmee essentiële democratische tegenmacht te ondermijnen (e.g. Morijn 2023). Gegeven de grote rol die elite cues spelen bij opinievorming onder burgers, is het essentieel om

---

<sup>167</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D05453&did=2022D05453>

tegenspraak te bieden in deze situaties, met name (ook) door actoren (zoals bestuurders en politici) die niet zelf in deze organisaties werken.

- **Rol van leiderschap in normstelling:** Het versterken van de voorbeeldfunctie van bestuurders, politici en (senior) ambtenaren in het uitdragen van democratische normen is daarmee ook belangrijk. Het belang van elite cues laat zien dat juist politiek leiders en bestuurders essentieel zijn in het bevestigen / bekrachtigen van normen.
- **Tegengaan van misinformatie:** Het verspreiden van misinformatie over instituties kan bijdragen tot de erosie van democratische normen, bijvoorbeeld het verspreiden van incorrecte claims van verkiezingsfraude, maar ook dat de publieke omroep partijdig zou zijn. In dit geval is het essentieel dergelijke claims te onderzoeken, vast te stellen in hoeverre claims waar zijn of niet, en met fact-checks en uitleg over hoe instituties werken tegendruk te geven in het publieke debat. Of dergelijke tegeninformatie effectief is en wat werkt is in deze zeker nog niet duidelijk, maar verdient wel aandacht om nader te onderzoeken (zie ook hoofdstuk Vliegenthart en Kruikemeijer).
- **Omgaan met dilemma's:** De allergrootste uitdaging bij het tegengaan van democratische erosie is hoe om te gaan met de dilemma's waar ambtenaren en politieke partijen voor staan. Als actoren elkaar beschuldigen van ondemocratisch gedrag of het ondermijnen van normen, en de ander zich verdedigt, kan de verdediging worden ontkracht door de ander te betichten van eigenbelang of (electoraal) opportunisten. Het gezamenlijk verhelderen van democratische normen kan er voor zorgen dat dit moeilijker wordt om te doen, maar wat hierin de juiste benadering is of handelingsperspectieven zijn, is nog niet helder.
- Daarnaast speelt voor politieke partijen en ambtenaren ook het risico dat als de democratische rechtsstaat zwaarder weegt dan de democratisch gekozen meerderheid, dit argument ook kan worden ingezet om eigen beleidsinhoudelijke voorkeuren te promoten. Depolitiseren als antwoord op democratische erosie werkt daarmee beschuldigingen van politisering in de hand. Het scherper onderscheid maken tussen wat beleidsinhoudelijke keuzes zijn en wat democratisch/rechtstatelijke keuzes zijn is daarmee belangrijk.

#### 4.5. Openstaande vragen voor toekomstig onderzoek

Tenslotte zetten we nog kort de nog bestaande lacunes in kennis op een rijtje. Verder onderzoek is nodig naar: veranderingen in democratische normen, de oorzaken en gevolgen daarvan, en welke interventies succesvol kunnen zijn om democratische normen te versterken danwel te herstellen.

- **Nader definiëren en monitoren van democratische normen onder politici, ambtenaren en burgers.** De normen die we hier bespraken zijn substantieve normen, maar de democratie heeft ook meer procedurele normen over hoe burgers, politici en ambtenaren in een democratie zouden moeten handelen (bv.



dat regeringsdeelnemers bereid zijn compromissen te sluiten, dat deelnemers aan de democratie geen politiek geweld gebruiken of daartoe oproepen, dat partijen verkiezingsresultaten accepteren, etc.). Daaruit volgt ook de vraag of voor politici en ambtenaren specifieke normen zouden moeten gelden, zoals bijvoorbeeld beleefdheidsnormen in het politieke debat voor politici of normen rondom onpartijdigheid bij ambtenaren. Het nader definiëren van deze normen verdient daarom aandacht.

- **Daarnaast is er weinig beschikbare data over democratische normen onder ambtenaren en politieke partijen, en is de data onder Nederlandse burgers kwalitatief beperkt.** Als deze gegevens worden verzameld, zouden wij hier ook gedragsindicatoren aan toevoegen (zie hoofdstuk Alebeek en van der Meer), om gevolgen van (veranderingen in) normen beter te kunnen onderzoeken.
  - De beschikbare data over de democratische en rechtsstatelijke toewijding van partijen is nog vrij rudimentair. Een duidelijke monitor van de normen en ook het gedrag van partijen m.b.t. democratie en rechtsstaat en evt. normvervaging is zeer belangrijk.
  - Elite surveys bij ambtenaren en politici zijn nodig om democratische normen beter in beeld te brengen.
  - Monitoren van democratische normen van burgers over tijd, incl. steun voor autocratische normen en politiek geweld. Hierdoor kunnen we zien in real time hoe democratische normen van burgers veranderen en door welke factoren
- **Causaal onderzoek naar de oorzaken van normveranderingen en de gevolgen van normveranderingen:** Meer onderzoek is nodig naar de oorzaken van veranderingen in normen onder alle drie de groepen actoren. Beter inzicht in hoe en waarom democratische normen veranderen kan ook helpen om scherper inzicht te krijgen in welke interventies mogelijk effectief zouden kunnen zijn. Daarnaast is het essentieel om ook de gevolgen van normveranderingen scherper in beeld te krijgen: leidt ondermijning van democratische normen bijvoorbeeld tot lagere compromisbereidheid, tot hogere affectieve polarisatie en tot meer acceptatie van politiek geweld?
- **Interventies:** Wat werkt bij democratische verdediging? Het onderzoek naar succesvolle interventies tegen democratische erosie, i.e. democratic defense, is nog relatief nieuw maar het verdient aanbeveling dit onderzoek op de voet te blijven volgen voor nieuwe bevindingen. Daarnaast zou ook in Nederland (gerelateerd aan bovenstaande suggesties voor onderzoek) bv. aan de hand van survey-experimenten in elite en burger surveys kunnen worden onderzocht welke interventies effectief zijn in het versterken danwel herstellen van democratische normen.

## Literatuurlijst

- Bauer, M. (2023). Administrative Responses to Democratic backsliding: When is Bureaucratic Resistance Justified? *Regulation & Governance, Online First*. <https://doi.org/10.1111/rego.12567>
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy, 27*(1), 5 – 19.
- Bischoff, C. (2018). Obeying Ministers or Laws? A Study of Danish Civil Servant's Responses to Illegal Requests. *Scandinavian Journal of Public Administration, 22*(3), 65 – 87.
- Carey, John, Katherine Clayton, Gretchen Helmke, Brendan Nyhan, Mitchell Sanders, and Susan Stokes. 2020. "Who Will Defend Democracy? Evaluating Tradeoffs in Candidate Support among Partisan Donors and Voters." *Journal of Elections, Public Opinion & Parties, 32*(1), 230–45
- Claassen, C. (2020). Does Public Support Help Democracy Survive? *American Journal of Political Science 61*(1), 118 – 134. <https://doi.org/10.1111/ajps.12452>
- Claassen, C. & Magalhães, P. (2022). Effective Government and Evaluations of Democracy. *Comparative Political Studies, 55*(5), 869-894. <https://doi.org/10.1177/00104140211036042>.
- Coffé, H., & Michels, A. (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies, 35*, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.03.006>
- College voor de Rechten van de Mens. (2018). *Zolang we het maar eens zijn. Nederlanders over de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid*. College voor de Rechten van de Mens. <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/97365c69-a94e-4869-ac67-ae2a44fb6923>
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J., & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics, 9*(2), 247 - 2672. <https://doi.org/10.1017/S1537592711000880>
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.
- Dalton, R., Shin, D., & Jou, W. (2007). Understanding democracy: Data from unlikely places. *Journal of Democracy, 18*(4), 142-156.
- Demir, T., Reddick, C. & Perlman, B. (2023). Ethical Performance in Local Governments: An Empirical Study of Organizational Leadership and Ethics Culture. *American Review of Public Administration, 53*(5-6), 209 – 223, <https://doi.org/10.1177/02750740231175653>
- Elshout, S. (2011). *Public Attitudes Towards Representative, Direct and Stealth Democracy* [dataset]. <https://doi.org/10.17026/dans-xwa-paa7>
- Farell, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *The Academy of Management Journal, 26*(4), 596 – 607. <https://www.jstor.org/stable/255909>
- Ferrín, M., & Kriesi, H. (Eds.). (2016). *How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford University Press.
- Finkel, E., S., Neundorf, A., & Rascon Ramirez, E. (2023). Can online civic education induce democratic citizenship? Experimental evidence from a new democracy. *American Journal of Political Science, Early View*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12765>.
- Finkel, S. & Lim, J. (2021). The Supply and Demand Model of Civic Education: Evidence from a Field Experiment in the Democratic Republic of Congo. *Democratization, 28*(5), 970 – 991. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1843156>.

- Goodsell, C. (2011). Mission Mystique: Strength at the Institutional Center. *American Review of Public Administration*, 41(5), 475 – 494. <https://doi.org/10.1177/0275074011409566>.
- Graham, M. & Svobik, M. (2020). Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review*, 114(2): 392–409. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>
- Guedes-Neto, J. & Guy Peters, B. (2021). Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil in B. Guy Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit, M. Bauer, and S. Becker (eds.) *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Heath, J. (2020). *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State*. Oxford University Press.
- Hendriks, F., Jacobs, K. and Michels, A. 2024. Democratic reform policy in the Netherlands. In: de Lange, S., Louwerse, T., 't Hart, P. and van Ham, C. 2024. *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A. (1972). *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press.
- Huber, R.A., Meijers, M.J., and Zaslove, A. (2024) Populism and Political Parties and Expert Survey: The 2023 Wave. Forthcoming.
- Welzel, C., Inglehart, R., & Klingemann, H.D. (2003). The theory of human development: A cross-cultural analysis. *European Journal of Political Research*, 42(3), 341-379.
- Kam, C. D. (2005). Who toes the party line? Cues, values, and individual differences. *Political behavior*, 27, 163-182.
- Krishnajaran, S. (2023). Rationalizing Democracy: The Perceptual Bias and (Un)Democratic Behavior. *American Political Science Review*, 117(2), 474 – 496. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000806>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing Group.
- Lewandowsky, M., & Jankowski, M. (2023). Sympathy for the devil? Voter support for illiberal politicians. *European Political Science Review*, 15(1), 39-56.
- Lührmann, A. & Lindberg, S. (2019). A Third Wave of Autocratization is Here: What Is New About It? *Democratization*, 26(7), 1095 – 1113.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. John Hopkins University Press.
- Lührmann, A. (2021). Disrupting the Autocratization Sequence: Towards Democratic Resilience. *Democratization*, 28(5), 1017 – 1039.
- Magalhaes, P.C. 2014. Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research* 53: 77-97. doi: 10.1111/1475-6765.12024.
- Medzihorsky, J., & Lindberg, S. I. (2023). Walking the Talk: How to Identify Anti-Pluralist Parties. *Party Politics*, 13540688231153092.
- Meijers, M., Bremer, B., Kuhn, T., & Nicoli, F. (2022). *Partisan Cueing and Preferences for International Cooperation*. Working Paper, SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/bmf5e>.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- Neundorff, A. (2010). Democracy in transition: A micro perspective on system change in post-socialist societies. *The Journal of Politics*, 72(4), 1096-1108.

- Neundorf, A., Gerschewski, J., & Olar, R. G. (2020). How do inclusionary and exclusionary autocracies affect ordinary people?. *Comparative Political Studies*, 53(12), 1890-1925.
- Noordzij, K. (2023). Revolt of the Deplored. PhD thesis, Erasmus University Rotterdam.
- O'Donnell, G. (2004). The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Peters, B. & Pierre, J. (2022). Politicization of the Public Service during Democratic Backsliding: Alternative Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(4), 629 – 639.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. and Limongi, F. 1996. What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy*, 7(1), 39-55.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Rooduijn, M., Mazepus, H. and Bakker, B. 2023. Liberale democratie als onderdeel van de politieke strijd. SRV-blog, 22-11-2023. <https://stukroodvlees.nl/liberale-democratie-als-onderdeel-van-de-politieke-strijd/>
- Schmitter, P.C. and Karl, T. 1991. What Democracy is ... and is not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Schuster, C., Mikkelsen, K., Correa, I., & Meyer-Sahling, J. (2022). Exit, Voice, and Sabotage Public Service Motivation and Guerilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principles. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 416 – 435.
- Finnemore, M. and Sikkink, K. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4): 887-917.
- Somer, M., J. McCoy, J. & Luke, R. (2021). Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies. *Democratization*, 28(5), 929 – 948.
- Stanojevic, A., Akkerman, A. & Manevska, K. (2020). The oppressive boss and workers' authoritarianism: effect of voice suppression by supervisors on employees' authoritarian political attitudes. *Contemporary Politics*, 26 (5), 573-595. doi: <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1801168>.
- Tiemeijer, W. (2010). Het is maar wat je democratie noemt.... In H. Dijstelbloem, P. Den Hoed, J. W. Holtslag, & S. Schouten (Eds.), *Het gezicht van de publieke zaak* (pp. 205-240). Amsterdam University Press.
- Van der Meer, T. (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In P. Dekker (Ed.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 101-112). Het Wereldvenster
- Van Ham, C. and Fiselier, T. 2021. [Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie](#). Kiesraad, 16 November 2021.
- Van Ham, C. and Thomassen, J. 2024. Democratic legitimacy and political support in the Netherlands. In: de Lange, S., Louwense, T., 't Hart, P. and van Ham, C. 2024. *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Ham, C. and Zaslove, A. 2023. Paying lip-service to democracy? Citizen support for suspending democracy in European democracies. Paper presented at research workshop in Zurich and at ECPR Annual Conference in Prague, September 2023.
- Van Ham, C. 2022. When democracy is no longer the only game in town. Democratic ambivalence and support for autocracy in Europe. Paper presented at conference at University of Bergen, November 2022.

- Van Ham, C., Thomassen, J., Aarts, K., & Andeweg, R. (Eds.). (2017). *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*. Oxford University Press.
- Van Lit, J. (2023). Deconstructing Understandings of Democracy. *Working Paper*.
- Van Lit, J., van Ham, C. & Meijers, M. (2023a). Countering Autocratization: A Roadmap for Democratic Defence. *Democratization, Online First*.  
<https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2279677>
- Van Lit, J. & Meijers, M. (2023). Citizens as Democratic Judges: When Credibility and Ambiguity Collide. *Working Paper*. <https://osf.io/gqpfm/>
- Van Lit, J., Meijers, M. & van Ham, C. (2023b). Risk or Reward: The Credibility of Government and Opposition Democratic Defenders. *Working Paper*.  
<https://osf.io/zxydc>
- Van Lit, J. & van Ham, C. (2023). The Autocrat's Toolkit: A Typology of Autocratic Action. *Working Paper*.
- Van Wonderen, R. (2021). *Democratisch Bewustzijn in Nederland*. Verwey Jonker Instituut.
- Vliegthart, R., van Ham, C., Kruijkemeijer, S., and Jacobs, K.A. 2023. Matter of Misunderstanding? Explaining (Mis)Perceptions of Electoral Integrity Across 25 Different Nations. *Public Opinion Quarterly*, accepted, in press.
- Wuttke, A., Sichert, F. & Foos, F. (2023). Null Effects of Pro-Democracy Speeches by U.S. Republicans in the Aftermath of January 6<sup>th</sup>. *Journal of Experimental Political Science, First View*. <https://doi.org/10.1017/XPS.2023.17>
- Wuttke, Alexander, Gavras, Konstantin, and Schoen, Harald. (2022). "Have Europeans Grown Tired of Democracy? New Evidence from Eighteen Consolidated Democracies, 1981-2018." *British Journal of Political Science*, 52(1);, 416–28.
- Wuttke, A., Schimpf, C., & Schoen, H. (2022). Populist Citizens in four European Countries: Widespread Dissatisfaction goes with Contradictory but Pro-democratic Regime Preferences. *Swiss Political Science Review, Early View*, 1–12.
- Wuttke, A., Gavras, K., Schoen, H. 2022. Have Europeans Grown Tired of Democracy? New evidence from Eighteen Consolidated Democracies, 1981-2018. *British Journal of Political Science*, 52(1): 416-428.
- Yesilkagit, K. 2023 Politiek en bestuur in een polariserende samenleving: een pleidooi voor de borging van een rechtsstatelijk ethos in het openbaar bestuur. In: Realiserend bestuur: daadkrachtig en responsief. Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2022. Ministerie van BZK.
- Zaslove, A., & Meijers, M. (2021). Populist Democrats? Unpacking the Relationship Between Populist and Democratic Attitudes at the Citizen Level. *Political Studies*, 00323217231173800.
- Zaslove, A., Geurkink, B., Jacobs, K., & Akkerman, A. (2021). Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective. *West European Politics*, 44(4), 727-751.
- Zorell, Carolin V., and Jan W. van Deth. 2020. "Understandings of Democracy: New Norms and Participation in Changing Democracies." SocArXiv. May 6. doi: 10.31235/osf.io/bmrxf.

## Hoofdstuk 5 - Maatschappelijke democratie

“De democratie is nooit af.”

*Marlies Honingh*<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Met dank aan Cas Bodde, Lars Stevenson, Hessel Bos, Sanne Wentink, Tessa Schuerman en Rieneke Brand.

## 5.1 De democratie is nooit af

Rosanvallon (2002) beschrijft de democratie als ons permanente gezamenlijke project van het organiseren van de samenleving. Dit brede en dynamische democratieperspectief is geënt op het idee van democratie als samenlevingsvorm en de notie van algemeen belang. Dit betekent dat niet-electorale vormen van legitimering als tegenkracht en tegenmacht nodig en democratisch kunnen zijn. Daarmee positioneert Rosanvallon zich op een lijn met Durkheim die stelt dat de democratie niet slechts gereduceerd kan worden tot een verzameling van beslissings- en benoemingsprocedures. Het gaat, abstract geformuleerd, om een principe van 'gemeenschap' tussen de macht en de samenleving waarbij interactie zowel tussen actoren, maar ook tussen instituties cruciaal is. Schuyt (2023) formuleert een vergelijkbaar standpunt als volgt: in een democratie gaat het niet alleen om politieke electorale macht maar ook over de daarvan afgeleide machtsuitoefening in de maatschappij. Ook Putters (2015) kijkt voorbij het electorale deel van de democratie en betoogt dat de basis van onze democratie zich idealiter<sup>169</sup> uitstrekt tot alle maatschappelijke terreinen. Hij maakt dit heel concreet door aan te geven dat het in de maatschappelijke democratie gaat om vormen van meedoen en meebeslissen zoals door **inspraak**, **betrokkenheid** en **zeggenschap** van burgers over en in maatschappelijke verbanden zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.

Gezien de gelaagdheid, veelzijdigheid en het dynamische karakter van democratie is het opvallend dat het functioneren van de maatschappelijke democratie doorgaans minder aandacht krijgt in de media en in onderzoek dan de politieke democratie. De Raad van Openbaar Bestuur (2017) constateert dat dit merkwaardig is omdat beide vormen van democratie gelijkwaardig en essentieel zijn. In de woorden van Rosanvallon gaat het zowel om het ondersteunen van de electorale democratie als om het complementeren van de electorale democratie.

Voor Durkheim<sup>170</sup> en ook in de zienswijze van Putters, wordt duidelijk dat de democratie idealiter een *geleefde praktijk* is waarin machtsconcentraties in de maatschappij voorkomen worden. Losjes geformuleerd zou dan gesteld kunnen worden dat de democratie een '*way of living*' is. De essentie van de maatschappelijke democratie is betrokkenheid van de heterogene samenleving bij en in de vormgeving van ons gemeenschappelijke project van de democratische rechtsstaat als een geleefde relationele praktijk die doorgegeven en steeds opnieuw gevormd wordt (vgl. Arendt 1958; Sandel, 2022). In mijn eigen woorden: Het gaat erom de democratie, ons gezamenlijke project, als een institutie te zien die onderhoud nodig heeft, gevoed en uitgedaagd moet worden om vitaal te kunnen blijven. Uit deze woorden wordt duidelijk dat het zowel om het proces van deliberatie zelf als om het leren delibereren, de werkelijke uitkomsten en zelfs om de bevraging van de regels van het spel gaat (vgl. Straume, 2016).

---

<sup>169</sup> Het woord idealiter, laat zien dat we de term democratie en vooral de invulling die we er als samenleving aan geven ook moeten begrijpen als een normatief concept.

<sup>170</sup> Zie artikel van Goddijn getiteld: Durkheim over democratie.

## 5.2. Waar is de maatschappelijke democratie te vinden?

Logischerwijs structureren de in die samenleving gehanteerde wetten, besturing en sturingsinstrumenten hoe we samen leven, middelen verdelen, voor elkaar zorgen, kinderen socialiseren en mensen in- of juist uitsluiten. Tal van semi-publieke dienstverleners zoals onderwijsorganisaties, welzijnsorganisaties en ziekenhuizen spelen hier een cruciale rol in. Het punt is echter dat niet alleen in de keuze van stelsels, de sturing en besturing politieke afwegingen gemaakt worden. Ook in de fase daarna, dus in de uitvoering, worden tal van politieke keuzen en afwegingen gemaakt.

Daarmee zijn uitvoerders van semi-publieke diensten geen a-politieke willoze uitvoerders van overheidsbeleid in een beleidssector (vgl. WRR, 2004). Zij definiëren, hun doelstellingen, doelgroepen en werkzaamheden en opereren daarmee eveneens in een arena waar politieke afwegingen gemaakt worden (RMO, 2009). Dit is inherent aan de aard van de diensten en de betekenis die de uitvoering van deze diensten heeft in de levens van burgers en in de relaties tussen burgers onderling (vgl. Honingh, 2022). Zo structureren uitvoerders niet alleen de verhouding tussen individuele burgers en semi-publieke diensten maar ook die tussen burgers onderling en daarmee bieden zij ook meer of minder ruimte voor een democratische ruimte en invulling van het burgerschap (vgl. Benhabib, 2008; Isin & Turner, 2002). Deze uitwerking van de bestuurlijke en praktische invulling van het werk van (semi-)publieke organisaties en rechtspersonen met een wettelijke taak maakt duidelijk dat het hier in de regel niet gaat om neutrale managementvragen, of technische (uitvoerings)vraagstukken, maar om politieke keuzen of tenminste om afgeleide politieke keuzen<sup>171</sup>.

Voorgaande laat het politieke of nauwer geformuleerd, afgeleide politieke karakter van besluitvorming, beleidsontwikkeling en de uitvoering van maatschappelijk vitale diensten bij semi-publieke dienstverleners en rechtspersonen met een wettelijke taak zien. Daarmee geven we (1) in operationele zin vorm aan het feit dat de democratie verder reikt dan electorale processen, (2) en ontstaat zicht op de mogelijkheden voor maatschappelijke democratie in relatie met burgers (3) zowel in procesmatige zin als in relatie tot de uitkomsten. Zo wordt bovenal duidelijk dat de politiek niet alleen verplaatst is (van government naar governance) (Bovens, 2005), maar dat ook juist in de uitvoering een democratische lens noodzakelijk is om oog te houden voor het pluralistische karakter van de samenleving en democratische (kern)waarden<sup>172</sup>.

Putters (2015) beschrijft dat conflict op de loer ligt wanneer gebruikers van diensten het gevoel hebben dat zij geen zeggenschap hebben, er geen oog is voor hun standpunten, ervaringen en zienswijzen. Als verschillen in zienswijzen tot polarisatie leiden, komen namelijk ook al snel de grondrechten van mensen in beeld, net als het algehele

---

<sup>171</sup> Zie o.a. Sandel, 2023, maar ook Trappenburg, 2008 p.143; Honingh et al., 2023; Van den Berg, 2023.

<sup>172</sup> Democratische kernwaarden (zie 2 van de rode-lijnen-notitie).



functioneren van onze democratie. Ook de WRR (2023) heeft een scherp oog voor de mate waarin burgers in staat zijn hun omgeving te beïnvloeden -grip hebben- en legt een link naar de democratische rechtsstaat.

De verbindingen die zowel Putters als de WRR leggen tussen individuele ervaringen van burgers en de democratie laten zien dat het cruciaal is om te onderkennen dat in de uitvoering zelf ook democratische (kern)waarden zoals bijvoorbeeld gelijkheid en vrijheid (vrij van macht) in het geding kunnen zijn. Vanuit die constatering is het relevant de vraag te stellen in hoeverre en op welke wijze burgers als gebruikers van diensten, die samen de (heterogene) samenleving vormen, zich verhouden tot uitvoerende partijen. Is er de mogelijkheid voor burgers om invulling te geven aan processen van inspraak, betrokkenheid te tonen en zeggenschap te hebben over de inhoud en vormgeving van dienstverlening en in meer algemene zin over maatschappelijke vraagstukken (vgl. Honingh et al., 2023). Sterker nog, zijn er mogelijkheden om bij te dragen aan gesprek over de aard en wijze waarop inspraak en zeggenschap zelf vorm krijgen? Met andere woorden welke invulling kunnen burgers geven aan meedoen en meebeslissen, oftewel aan de maatschappelijke democratie?

Tegen deze achtergrond en vanuit de keuze om hier te benadrukken dat de uitvoering van semi-publieke diensten niet vrij is van politieke of afgeleide politieke keuzen, **definiëren we de maatschappelijke democratie in dit hoofdstuk als volgt:** *de betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen ten behoeve van de taakuitvoering door uitvoerders van semi-publieke diensten, waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat de democratie gedragen en herbevestigd wordt.*<sup>173</sup>

### 5.2.1 Aanpak in dit hoofdstuk

Doel van dit hoofdstuk is om zowel *conceptueel* als *empirisch* een stap te zetten met de term 'maatschappelijke democratie'. Om vervolgens te reflecteren op de vraag of en op welke wijze democratische erosie een empirische werkelijkheid is en op welke wijze het mogelijk is democratische erosie te voorkomen of te niet te doen binnen de maatschappelijke democratie.

Dat betekent dat we in conceptuele zin zullen ontrafelen welke tradities en politiek-filosofische beelden bekend zijn over de rollen van burgers in de maatschappelijke democratie en welke burgerschapstradities in Nederland te onderscheiden zijn in

---

<sup>173</sup> In meer algemene zin is het natuurlijk mogelijk om deze definiëring op te rekken en toepasbaar te maken op maatschappelijke vraagstukken die de levens van burgers raken en waar burgers zorgen om hebben. De definitie zou dan als volgt klinken: De betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen ten behoeve van de omgang met maatschappelijke vraagstukken die door overheden of burgers geagendeerd zijn, waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat de democratie gedragen en herbevestigd wordt.

juridische maar ook in bestuurskundige zin en daarmee van betekenis zijn in de maatschappelijke democratie.

In empirische en *operationele zin* gaat het om de volgende drie vragen:

Op welke wijze worden burgers betrokken bij ons gemeenschappelijke project van de maatschappelijke democratie en in het bijzonder in semi-publieke en uitvoeringsorganisaties?

In hoeverre openbaren zich daarin democratische (kern)waarden en worden deze waarden voorgeleefd zodat het democratische project duurzaam kan zijn?

Hebben burgers daadwerkelijk de mogelijkheid om mee te beslissen over politieke vragen, waardoor de politieke kant van de uitvoering ook medebepaald wordt door burgers?

### **5.2.2 Leeswijzer**

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op enkele burgerschapsvormen in relatie tot zelfbestuur en de staat om zicht te krijgen op politiek- filosofische tradities. Vervolgens plaatsen we het vraagstuk van burgerschap en zelfbestuur in de Nederlandse juridische context en in bestuurskundige literatuur zodat uitdagingen die kenmerkend zijn voor de Nederlandse samenleving aan het licht komen.

De vormen van burgerschap die we onderscheiden bieden een lens om (1) recente ontwikkelingen te begrijpen binnen semi-publieke organisaties, (2) om hedendaagse instrumenten ten behoeve van de maatschappelijke democratie, zoals coproductie en burgerschap in het onderwijs te bespreken en te analyseren en (3) na te gaan welke handelingsperspectieven er geboden kunnen worden aan verschillende betrokken partijen om de maatschappelijke democratie te versterken en eventuele erosie tegen te gaan.

### **5.3. Burgerschap in relatie tot zelfbestuur en de staat**

Om analytisch verder te komen met de vraag hoe burgers zich vandaag de dag verhouden tot uitvoerende (semi-)publieke partijen, is het belangrijk twee tradities en zienswijzen van burgerschap te ontrafelen. Immers achter maatschappelijk-politieke vraagstukken zoals bijvoorbeeld de houdbaarheid van de zorg, of ongelijkheid in het onderwijs gaan vaak niet bewust gekozen achtergronden en stille ideologieën schuil (vgl. Bussemaker et al., 2023; Hooge et al., 2023). In meer abstracte zin spreken Sandel (2022) en ook Van Dijk en Roovers (2019) over de publieke theorie die impliciet aanwezig is en van waaruit we leven. Om de hedendaagse stille ideologie (vgl. Oude Vrielink et al., 2013) over de rol van burgers in de maatschappelijke democratie te kunnen bevatten grijpen we terug op twee tradities:

de liberale en de republikeinse traditie. Eerst beschrijven we de oudste van de twee; de republikeinse traditie.

In de **republikeinse traditie** ligt de nadruk op de burger als 'citoyen' in de samenleving. Vrijheid ontstaat niet vanzelf maar is afhankelijk van deelname aan zelfbestuur. Aanvankelijk werd burgerschap dan ook als een ambt gezien (Müller, 2021, p. 71). Een ambt waarin het niet of in ieder geval niet in de eerste plaats gaat om politieke participatie maar om participatie in de samenleving. Uit die participatie sprak besef van een gedragen publieke verantwoordelijkheid. Dit is cruciaal omdat hiermee duidelijk wordt dat het gaat om erkenning van (1) een verticale relatie tussen burgers en de staat en (2) de horizontale verhouding tussen burgers onderling. In het overleggen met medeburgers staat centraal dat het gaat om het algemeen welzijn, het algemene belang en het lot van de politieke gemeenschap (Sandel, 2022). Dit denken in termen van het algemeen belang is ook terug te zien in de gedachte dat de economie ten dienste zou moeten staan van de democratie. Burgerschap vormde in het republikeinse denken een manier om schaarste, solidariteit en ongereguleerde markten te beteugelen (vgl. Marshall, 1981). Het ging dan om idealistische en normatieve vragen over de juiste organisatie van arbeid, de wenselijke sociale erkenning van arbeid en de gedane investeringen.

Het is duidelijk dat het republikeinse denken nadrukkelijk voorbij het eigen belang strekt. Dit vraagt van betrokkenen kennis van de publieke zaak en het beschikken over deugden. Omdat die kennis en deugden niet aangeboren zijn, maar verworven moeten worden, zien we dan ook dat enige vorming vereist is. Burgers moeten, zo is de gedachte, kwaliteiten ontwikkelen die nodig zijn om invulling te kunnen geven aan zelfbestuur. Hier is niet zozeer van belang welke partijen zorgdragen voor het feit dat die kwaliteiten ontwikkeld worden, maar is het vooral van belang om in te zien dat die kwaliteiten niet als vanzelf aanwezig zijn en gevormd moeten worden.

De **liberale traditie** gaat er van uit dat de staat neutraal is en zich verre moet houden van beelden en perspectieven op de wijze waarop burgers zich dienen te gedragen (Lefort, 2016). In de geschiedenis betekende dit onder meer dat de overheid zich neutraal diende op te stellen ten opzichte van morele en religieuze keuzen van haar burgers (vgl. Frissen, 2023). Deze traditie loopt van Locke tot Kant en Mill tot Rawls.

Vanuit deze gedachte is het begrijpelijk dat de klassieke en sociale burgerrechten een centraal leerstuk vormen binnen het liberalisme. Ze dienen ter bescherming van de burger tegen de macht van de overheid en leggen die overheid de verplichting op om de rechten en vrijheden van burgers te waarborgen. Burgers zijn, zo wordt optimistisch verondersteld, in staat om hun eigen waarden en doelen te kiezen. Deze denktrant legt daarmee nadruk op tolerantie en respect voor individuele rechten (vgl. Schuyt, 2023). Sandel (2022) merkt op dat in deze traditie de prioriteit van rechtvaardige procedures prevaleert boven de inhoudelijke doelen. Daarmee zouden we kunnen spreken van een sterke procedurele of zelfs instrumentele en inhoudelijk lege oriëntatie.

De liberale traditie is vanaf het tweede deel van de twintigste eeuw in Angelsaksische landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk dominant. Onder invloed van globalisering en een toenemend vertrouwen in de vrije markt doofde het idee van burgerlijke betrokkenheid bij economische keuzen en investeringen uit (vgl. Turner, 2009). Er werd gebroken met de klassieke republikeinse gedachte dat de economie ten dienste zou moeten staan van de democratie. Daarmee nam de aandacht voor het vergroten van de consumptie, marktaandeel en het internationale economische verkeer toe. Terwijl idealistische en normatieve vragen over de juiste organisatie van arbeid, de wenselijke sociale erkenning van arbeid en de gedane investeringen buiten beeld raakten. Het zijn echter deze normatieve economische vragen die juridische en politieke componenten bevatten en direct van betekenis zijn voor de krachten die de levens van burgers beheersen op de werkplek en in relatie tot de politiek.

In veel hedendaagse debatten, zo schrijft Sandel (2022), ontbreekt een normatief denkkader over de positie van burgers. Bovendien is er in tal van westerse landen eerder sprake van verlegenheid ten aanzien van de vraag wat het goede leven dan zou zijn<sup>174</sup>. De WRR stelt dat politiek en bestuur in Nederland vandaag de dag gekenmerkt worden door *managerialism*. De staat moet inhoudelijk nogal bescheiden blijven en zich primair opstellen als procesbegeleider (WRR, 2023). Sandel (2022) betoogt dat de liberale visie op vrijheid te procedureel is en dat er weinig aandacht is voor de noodzakelijke institutionaliserende werking. Juist hierdoor ontbreken de instrumenten om zelfbestuur in stand te houden. In reflectie op de conceptualisering van vrijheid binnen het liberalisme spreekt Ypi (2021), van het ontbreken van een moreel besef. Dat besef is volgens haar in de praktijk juist nodig om te voorkomen dat het kapitalisme geen ongebreideld kapitalisme wordt dat juist een bedreiging wordt voor vrijheid.

Sandel (2022) werkt zijn redenering eveneens verder uit en stelt, evenals Ypi, dat de benodigde betrokkenheid en gemeenschapszin ontbreken en dat de inspiratie daartoe niet als vanzelf te vinden is in de liberale visie. Of met andere woorden, Sandel schetst dat het in stand houden van procedures en regels alleen, zoals de liberalen geneigd zijn te doen, onvoldoende te bieden heeft aan de democratie en bovendien het gevoel van machteloosheid<sup>175</sup> en het ontbreken van houvast, dat bij veel burgers leeft, niet weg kan nemen.

Daarmee daagt Sandel ook uit om meer sociologisch te kijken en te denken. Vanuit de noodzaak om de democratie te kunnen herbevestigen is het belangrijk een onderscheid

---

<sup>174</sup> In tal van recente publicaties wordt ook gesproken over het wegvallen van grote verhalen (oa. Boutellier, 2015; Bannink, 2019; WRR, 2023). In het recente WRR rapport worden oplossingen gezocht in de sfeer van een overheid die weer wat groter durft te denken. Deze suggestie van de WRR, lezen we ook bij Tjeenk Willink (2021). De WRR stelt wel dat het niet alleen bij denken moet blijven maar dat er ook plannen bij dienen te komen.

<sup>175</sup> Het ligt buiten de scope van dit essay, maar het is relevant om op te merken dat machteloosheid en een gebrek aan houvast tal van implicaties kunnen hebben in het persoonlijk leven van burgers, in onderlinge relaties en bredere maatschappelijke functioneren (vgl. WRR, 2023; De Wachter, 2012).

te maken tussen een normatieve invulling van de democratie en de constatering op metaniveau, dat herbevestiging van de democratie nodig is om tot een geleefde sociale praktijk te komen. Hier benadrukken we dat we vanuit een metaperspectief tot de volgende definitie van maatschappelijke democratie zijn gekomen: *de betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen (ten behoeve van de taakuitvoering door uitvoerders van semi-publieke diensten), waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat de democratie gedragen en herbevestigd wordt.*

#### 5.4. Burgerschapstradities in Nederland

In aanvulling op de twee gepresenteerde politieke filosofische tradities is het voor beantwoording van de onderzoeksvragen relevant om begrip te hebben van de Nederlandse inkleuring van het begrip burgerschap. Startend bij de grondwet stelt Oomen (2009) dat er in potentie vier invullingen van burgerschap zijn te onderscheiden. Het gaat om (1) burgerschap als staatsregeling, (2) een waarborg tegen willekeur van overheidsoptreden, (3) een juridisch normatief ijkpunt en (4) het burgerschap in symbolisch-inspirerende zin. We accentueren hier de waarborgfunctie en het juridisch-normatieve ijkpunt omdat beide van grote waarde zijn om een accentverschuiving vast te stellen in de betekenis en invulling van burgerschap als juridisch politiek begrip naar een sociaalmaatschappelijk, normatief concept.

De juridische dimensie van het burgerschap zien we terug in de **waarborg** die geboden wordt tegen willekeur van overheidsoptreden. De oorsprong hiervan lag in de negatieve vrijheid van burgers, die via de klassieke grondrechten werden vastgelegd. Die dienden om de burger te beschermen tegen de staat, tegen inmenging en tegen schending. Het ging concreet om de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en beschikking over je eigen lichaam. Vervolgens kwam het accent te liggen op positieve vrijheid, oftewel; de sociale grondrechten, die sterk vorm kregen door de opbouw van de verzorgingsstaat.

De derde invulling is te zien als een **juridisch normatief** ijkpunt waarin het gaat om de Grondwet als inspiratiebron voor maatschappelijk handelen, waarbij de plichten en verantwoordelijkheden van burgers centraal staan, zowel tegenover de overheid als in de onderlinge omgang. In potentie kan de wet daarmee invulling geven aan de participatoire dimensie van het burgerschap en de grondwet beschouwen als een manier om te binden. De focus op burgerparticipatie en de participatiemaatschappij sluiten aan bij deze interpretatie van de Grondwet. In vergelijking met landen als Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten was dat in Nederland lange tijd geen usance.

Bovens (1991) stelt dat het begrip burgerschap in eerste instantie een juridische en politieke figuur is die buiten de democratische rechtsstaat vaak maar weinig te zeggen heeft. Des te opmerkelijker is het, dat het begrip burgerschap juist in sociaalwetenschappelijke debatten en literatuur aan terrein wint. Burgerschap wordt dan gezien vanuit een lens van sociale relaties, controle en dwang. Bovens (1991) formuleert dan ook, dat de term burgerschap is weggehaald uit de politieke arena en soms haast ontdaan wordt van zijn rechtskarakter om in de vorm van burgerzin ingezet te worden op beleidsterreinen zoals welzijns- en maatschappelijke werk, ruimtelijke ordening en criminaliteitsbestrijding.

In de jaren die volgen zet deze trend door (Oude Vrielink et al., 2013). Sterker nog deze sociale interpretatie van burgerschap wordt juist wettelijk verankerd in wetgeving op het terrein van burgerschapsonderwijs (Broeksteeg, 2020). De wetgever beoogt integratie te stimuleren, segregatie tegen te gaan en sociale cohesie te stimuleren. Ook buiten het onderwijs zien we dat er veel aandacht is voor het bevorderen van sociale integratie en sociale cohesie (vgl. Vermeij & Gieling, 2016). In lijn met deze gedachte lezen we dat het kabinet in 2009 formuleert, dat de grondwet er juist is om ons te binden en niet om ons te scheiden (Ter Horst, 2008). Daarmee wordt een begripsverschuiving duidelijk ten aanzien van het burgerschapsdiscours en zien we dat de onderlinge (horizontale) relaties tussen burgers onderling meer centraal komen te staan.

Het gaat minder om actief en kritisch democratisch burgerschap, tegenspraak en tegenmacht maar meer om burgerschapszin en om meedoen. Zo zien we dat **gemeenschapszin** veel meer centraal komt te staan zonder dat een duidelijke verbinding werd gelegd met de democratische rechtsstaat en bijvoorbeeld (kritisch) democratisch burgerschap in relatie tot overheden en publieke dienstverleners. Gesteld kan dan worden dat deze wijze van denken minder te maken heeft met het klassieke beeld dat eerder geschetst werd van bijvoorbeeld het republikeinse burgerschapsideaal en het denken over zelfbestuur (Oomen, 2009). Het burgerschapsdiscours in Nederland legt weinig nadruk op democratisch burgerschap en richt zich meer op **burgerzin**. Dit past binnen een traditie waarin er maar zeer beperkt aandacht is voor de relatie tussen de burger en de staat. Dit geldt zeker in vergelijking met Franse literatuur (vgl. Lefort, 2016) maar ook Rosanvallon (2002) en Angelsaksische literatuur (Sandel, 2022). In Nederland zouden we kunnen stellen dat burgerschap niet zozeer lijkt te gaan om politiek burgerschap, maar veel meer om sociale burgerzin (vgl. Bovens, 1991; Basten, 2010) en om het legitimeren van beleid.

#### **5.4.1 Van burgerschap naar participeren**

Wanneer we denken vanuit voorgaande redenering en reflecteren op bestuurskundige literatuur, dan valt op dat het begrip burgerschap vaak gehanteerd wordt ter legitimering van beleid. Dit gebeurt door de tijd heen vanuit meerdere paradigma's en discoursen. Basten (2010) laat aan de hand van een analyse van bestuurskundige literatuur zien dat

het neoliberale, de neo-republikeinse en ook het jongere communitaristische discours elk afzonderlijk rond een eigen logica schrijven over de invulling van burgerschap. Hier zien we een gedeeltelijke overlap met de eerder gepresenteerde politiek-theoretische benaderingen, maar ook een verrijking door aanvullende en praktische bestuurskundige invulling, die gericht zijn op de Nederlandse praktijk van de afgelopen decennia. Maar bovenal helpt deze driedeling ook om te begrijpen waarom vanuit de drie onderscheiden discoursen steun bestaat voor de notie van de participatiesamenleving en voor de doe-democratie. Waarbij we bij beide vormen een andere uitwerking zien van gedepolitiseerd burgerschap.

Het **neoliberale** discours ziet de actieve burger als financieel zelfredzame consument en producent van goederen en diensten. In dit denken wordt niet zozeer stil gestaan bij de vraag of burgers daadwerkelijk gelijke kansen op succes en meedoen hebben en zo actieve burgers kunnen zijn in de samenleving. Oftewel, de aanname is dat met hardwerken en activeren van burgers we er uitkomen, zoals beschreven wordt in tal van publicaties over de participatiesamenleving. Hier lezen we nauwelijks over kritische burgers, inspraak, meebeslissen of tegenspraak, of over de redenen die burgers hebben om hier geen invulling aan te geven. Maar wel over meedoen, meewerken en de zelfredzaamheid van burgers, die het mogelijk maakt dat zij zich inzetten of samen met anderen tot passende oplossingen komen.<sup>176</sup>

Het **neo-republikeinse** discours presenteert een meervoudig verhaal waarbinnen duidelijk wordt dat actief burgerschap niet vanzelf gerealiseerd kan worden en expertise vraagt van burgers. Dat betekent in de praktijk dat het nodig is om zorgvuldig te zijn in het denken over de onderwerpen, waarover burgers zich direct kunnen uitspreken. Dat leidt dan tot een interactieve beleidsvorming, waarin burgers wordt toegestaan te participeren aan beleid door een vorm van directe democratie in vooraf welgekozen kwesties. Om dit te realiseren, zetten neo-republikeinen een strategie in van activering van burgers door het revitaliseren van de public spirit. In deze visie zien we aandacht voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van inspraak en bovenal ook aandacht voor het feit dat burgers niet zomaar in alle gevallen in staat zijn te participeren. Daarin lezen we een onderkenning van het feit dat de maatschappelijke democratie onderhoud nodig heeft, geleerd moet worden en dat het bieden van mogelijkheden om mee te praten nog geen garantie voor succes is. De actuele aandacht voor burgerschapsonderwijs als institutionaliserend instrument om burgerschap in Nederland te versterken, is vanuit deze redenering dan ook goed navolgbaar.

Dan het jongere **communitaristische** gedachtegoed. Hier gaat het om actieve burgers als vertegenwoordigers van hun eigen sociaal-culturele gemeenschap en hun over hun maatschappelijke rol. Daarmee komen gevolgen van de verzwakking van sociale verbanden in beeld en wordt de aandacht gevestigd op de noodzaak om betrokkenheid bij de samenleving te versterken. Dat kan door herstel maar ook juist door vernieuwing

---

<sup>176</sup> In deze context is het relevant op te merken dat de WRR (2017) spreekt over 'doenvermogen' en laat zien dat het doenvermogen niet gelijk verdeeld is in de samenleving.

van collectieven. Bovendien is er vanuit het communitaristische denken een sterke gerichtheid op het eigen initiatief van burgers. Zoals samenwerken in coöperaties, of in de wijk om voorzieningen tot stand te brengen, of via collectieve belangenbehartiging. Er zijn onder andere nieuwe vormen van collectieve actie op het gebied van woningbouw, zorg, voedsel, energietransitie en milieu. Hierin lezen we vooral de wens om meer vanuit de behoeften in de maatschappij te denken en een onderkenning van het idee dat er een tussenlaag (mesoniveau) nodig is. De nieuwe vormen van collectiviteit geven hier uiting aan.

In deze driedeling worden onderscheidende visies en onderliggende mensbeelden duidelijk, die inzichtelijk maken of er juist vanuit het individu, de gemeenschap of vanuit besturende instituties gedacht wordt. Bovendien worden, zij het misschien niet expliciet, ook verschillende zienswijzen ten aanzien van de rol en posities van burgers in de maatschappelijke democratie duidelijk. Bij de liberale visie gaat het niet zozeer om de vraag of de diensten die voor handen zijn gelijk en toegankelijk zijn voor alle burgers. In het neo-republikeinse beeld lezen we het besef dat het niet voldoende is om burgers mee te laten doen en beslissen, maar dat het ook nodig is om kennis en vaardigheden te hebben. Daarmee ontstaat het beeld van een institutie en een meta-oriëntatie op het herbevestigen van de democratie als project waaraan je moet leren deelnemen.

Ook bij de communitaristische lijn zien we dat er aandacht is voor andere vormen van betrokkenheid die niet alleen gericht zijn op legitimering van beleid en de door de overheid geïnitieerde processen. Het gaat dan om bottom-up geïnitieerde processen leunend op idealisme, intrinsieke motivatie, persoonlijke opvattingen en de wil van burgers om in beweging te komen.

Afgaand op bestuurskundige en politicologische literatuur, ligt het zwaartepunt in het denken over de maatschappelijke democratie niet zozeer bij **bottom-up invullingen van burgerschap** en bij burgers die op een andere eigen wijze invulling geven aan betrokkenheid. Dit geldt, hoewel zij vaak buiten beeld blijven in de literatuur, eveneens voor burgers die meer in in anarchisme gewortelde bewegingen actief zijn. Ook zij blijven buiten beeld in de bestuurskundige literatuur en worden snel als activistisch beschouwd.

Deze driedeling is relevant om de variatie aan instrumenten en aanvliegroutes te begrijpen die ingezet worden in relatie tot burgers en burgerschap om invulling te geven aan de maatschappelijke democratie. Oftewel, aan *de betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen ten behoeve van de taakuitvoering door uitvoerders van semi-publieke diensten, waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat zij de democratie dragen en herbevestigen.*



## 5.5. Burgers, zelfsturing en dienstverlening

We keren terug naar zelfsturing en semi-publieke dienstverleners. In recente Nederlandstalige toonaangevende publicaties over de maatschappelijke democratie zien we een smal perspectief op de maatschappelijke democratie. De maatschappelijke democratie wordt, alhoewel wel verwezen wordt naar het sociale van de burgermaatschappij, vrij snel teruggebracht tot verticale verhoudingen tussen burger en de representanten van de staat. Het gaat dan om de relatie, die burgers op dagelijkse basis in hun eigen leefomgeving onderhouden met tal van (semi)-publieke organisaties en partijen die wettelijke taken uitvoeren. Illustratief is dan ook dat de Raad voor Openbaar bestuur (ROB) zich in een agenderende analyse uit 2017 beperkt tot de sectoren: zorg, volkshuisvesting en onderwijs. Dit zijn in Nederland de drie voorbeeldsectoren die ter sprake komen wanneer we spreken over particulier initiatief, verstatelijking en marktwerking (vgl. WRR, 2004).

We gaan in dit hoofdstuk niet terug naar het particulier initiatief in onderwijs, zorg en wonen aan het begin van de twintigste eeuw, maar starten bijna een eeuw later, wanneer er sprake is van ingrijpende wijzigingen (vgl. WRR, 2004). Het gaat dan om processen van deregulering, autonomievergroting, de noodzakelijk geachte schaalvergrotingsoperaties, professionalisering van besturen, en de daarbij horende uit het bedrijfsleven overgenomen bestuursmodellen, gedragscodes, scheiding van bestuur en intern toezicht en vormen van horizontaal toezicht voor belanghebbenden (Onderwijsraad, 2006; Goodijk, 2015; Bussemaker et al., 2023).

In essentie zien we de oprichting van stichtingen waardoor leden, de ledenraden en de lokale elites als interne betrokkenen, als bestuurders en als verantwoordingsfora bij veel (semi)-publieke en maatschappelijke organisaties uit beeld raken. Dit proces speelde vooral voor het bijzonder onderwijs, bij de woningcorporaties maar ook in de zorg. In feite zijn de afnemers zoals leerlingen, hun ouders, de huurders en de patiënten uit beeld geraakt als reguliere gesprekspartner en bovenal ook als (mede)bestuurders. Daarmee zijn de natuurlijke verankering, betrokkenheid, het meepraten en de processen van legitimering in de maatschappelijke en geografische omgeving grotendeels weggevallen.

Bovendien kwamen bestuurlijke en sturingsvraagstukken in een ander **taalveld** terecht. De lens van professionalisme en soms ook technocratie om naar besturing te kijken wordt dominant (vgl. Rosa, 2023, Trappenburg, 2008). Ook zien we dat de concepten die in zwang raken uit andere velden afkomstig zijn. Het gaat inmiddels over governance, *accountability* (toezicht), stakeholders en professioneel bestuur.

Kennedy (2009) voegt daaraan toe dat bestuurders als betaalde krachten zich dikwijls vaker op hun gemak voelen bij andere bestuurders dan bij hun leden. Deze scherpe stellingname en reflectie op het verdwijnen van natuurlijke verankering, dwingt de vraag te stellen of deze wijze van werken de morele eigenaren (Wassink, 2013) en de, zoals we dat zijn gaan noemen, publieke aandeelhouders voldoende in beeld weet te brengen.

In termen van dit hoofdstuk gaat het dan om niets minder dan de mogelijkheden voor burgers om mee te denken en praten, inspraak te kunnen hebben, betrokken te zijn in de vormgeving van maatschappelijke dienstverlening en een stem te hebben in de invulling van dienstverlening die van direct belang is in de levens van betrokkenen.<sup>177</sup>

Bovendien zien we dat de framing van het denken over deze besturingsmodellen (governance) ontdaan wordt van politieke termen en krachten. Het accent komt sterker te liggen op effectiviteit als maatstaf en de nadruk wordt gelegd op prestaties als beoordelingsmaat voor het functioneren van de governance (Noordegraaf & De Wit, 2011). Het risico van deze aanpak is dat de essentie van politiek op deze wijze al snel wordt gereduceerd tot enkel '*problem-solving*' (Hajer et al. 2004). Daarmee wordt besturing gepresenteerd als een technocratisch en procedureel spel van experts. Daarmee bestaat het risico dat de democratische kwaliteit in het bestuurlijke proces, de betekenisgeving van de dienstverlening en de geleefde ervaringen van betrokkenen uit beeld raken (vgl. Trappenburg, 2008; Rosa, 2023).

In lijn met voorgaande constatering zien we dan ook dat de sectoren wonen, onderwijs en zorg vooral worden gezien als beleidssectoren (WRR, 2004) en in mindere mate als democratische terreinen waar burgers invloed op kunnen uitoefenen. Deze functionele oriëntatie is zeker opmerkelijk wanneer we ons realiseren dat in dienstverlening op deze drie terreinen en in de vormgeving van de uitvoering tal van beslissingen genomen worden die een politiek karakter hebben. Zo wordt duidelijk dat het afdoen als beleidsterrein wellicht beperkend werkt en geen recht doet aan de betekenis en implicaties van bestuurlijke keuzen en werkwijzen in deze sectoren.

De aard van de aansturing onder invloed van New Public Management waarbij er een scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht werd, heeft niet alleen grote invloed gehad op de sturing, besturing en inrichting van tal van semi-publieke diensten. Ook op de relatie tussen gebruikers van diensten en de dienstverleners zien we de doorwerking van New public Management. Dit is onder meer zichtbaar in onderzoek naar tevredenheid, de beleidsaandacht voor ranglijsten om prestaties van dienstverleners te vergelijken (vgl. Falabella, 2014; Breakspear, 2014). Maar ook in aandacht voor onderzoek naar effecten van prestatiemeting (Van Thiel & Leeuw, 2002), vertrouwen van gebruikers en het ontstaan van vertrouwen in de dienstverlener (Van de Walle & Bouckaert, 2003).

---

<sup>177</sup> Op het moment dat publieke taken niet langer uitgevoerd worden door een bestuursorgaan, kunnen burgers zich niet tot de ombudspersoon wenden. Daarmee zien we dat de juridische kadering van het klachtrecht gericht is op de juridische figuur van de uitvoerder en niet op de aard van de taak. Daarmee loopt deze niet in de pas met de praktijk waarin semi-publieke of private uitvoerders opereren.

Bestuurskundig onderzoek laat zien dat het verre van eenvoudig is om uitspraken te doen over oorzaak- en gevolgrelaties tussen behaalde prestaties, kwaliteit van dienstverlening en vertrouwen in dienstverlening (Danbee et al., 2020; Fledderus et al., 2015; Stout & Love, 2015).

Uit theoretische en empirische studies weten we dat er een verschil vast te stellen is in het gedrag van burgers en van klanten in de relaties die zij onderhouden met dienstverleners (Thomas, 2012). Een van de meest bekende analyses is terug te voeren op gedachten over *voice*, *exit* en *loyalty* (Hirschman, 1970). In essentie gaat het om het onderscheid tussen aanhoudende betrokkenheid die blijkt uit inspraak en het stemmen met de voeten. Of iets anders gezegd, ligt het in de rede om te zoeken naar oplossingen en te spreken over zienswijzen en ervaringen of wordt de oplossing gezien in het beëindigen van de relatie. Met andere woorden; welk type relatie is wenselijk? Voor welke uitwisseling van kennis en ervaring is er ruimte of wordt er ruimte gemaakt in een dienstverleningsrelatie?

In lijn met eerdere opmerkingen over het procedurele karakter van de liberale visie is het niet verwonderlijk dat in onderzoek naar tevredenheid en vertrouwen ook veel aandacht is gekomen voor het belang van procedurele rechtvaardigheid (vgl. Van Ryzin, 2011). Hier zijn het perspectief van de burger (gebruiker) of de uitkomsten van de dienstverlening minder van belang, maar staat de vraag centraal of de gevolgde procedure, die doorgaans ontwikkeld is door de aanbieder, de juiste was. Het gaat dan om de vraag of er bijvoorbeeld geen willekeur of bias is opgetreden en of de procedure navolgbaar was en ook zo verlopen is. Dit onderzoek is eveneens te duiden als een technocratisch ingegeven procedurele manier van kijken naar de kwaliteit van dienstverlening (Sandel, 2020). Of steviger geformuleerd: neutraliteit wordt gesuggereerd zonder dat de context of onderliggende waarden die onherroepelijk ook ten grondslag liggen aan een procedure nader geëxpliciteerd worden (Sandel, 2020; Honingh et al., 2023). Dit roept de vraag op in hoeverre er oog is voor de dienstverleningsrelatie, andere zienswijzen en eventuele ambiguïteit en de democratische waarde van het meenemen van deze inzichten in de procedures zelf.

Al met al constateren we dat de nieuwe taalvelden en het empirische onderzoek niet zozeer gericht zijn op vragen die te maken hebben met het afgeleide politieke karakter, en het voorleven van democratische waarden in de uitvoering, maar juist sterker gericht zijn op professionaliteit, *governance* en een technocratische oriëntatie om prestaties te kunnen staven en verantwoorden. Daarmee is er zo op het eerste oog maar beperkt aandacht voor relationele aspecten, variatie in perspectieven van burgers, het voorleven, voeden en herbevestigen van democratische waarden.

Om zicht te krijgen op de werkzaamheid van concrete activiteiten die beoogd zijn om burgers een stem te geven en mee te laten spreken, richten we ons in het volgende deel op de praktijk van (mede)zeggenschap en coproductie in de publieke dienstverlening.

## 5.6. Hedendaagse inspraak

In voorgaande twee delen werd duidelijk dat het concept burgerschap van een politiek-juridisch concept meer ingevuld werd als een maatschappelijk en sociaal concept dat wijst in de richting van burgerzin. Ook werd duidelijk dat de bestuurlijke rol en invloed van burgers in een aantal semi-publieke diensten teruggedrongen is en dat over de rol en inspraak van burgers nauwelijks vanuit een democratisch discours gesproken werd. Hier gaan we op beide ontwikkelingen nader in door een relatie te leggen met democratische erosie en de invulling van democratische kernwaarden.

### 5.6.1 Participatie als norm

Voor de participatiesamenleving en de doe-democratie was er aanvankelijk zowel links als rechts brede politieke steun. Kijkend naar de invulling van beide concepten doemt de vraag op in hoeverre het denken over betrokkenheid van burgers een uiting is van een gedepolitiseerde vormen van burgerschap met een sterke pragmatische insteek om een omgang te vinden met hardnekkige maatschappelijke uitdagingen.

De <b>participatiesamenleving</b>
In 2013 sprak de koning in de Troonrede over het feit dat mensen mondiger en zelfstandiger zijn. In combinatie met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen heeft de participatiesamenleving vervolgens langzaam maar zeker de klassieke verzorgingsstaat verdrongen. In de praktijk van de participatiesamenleving gaat het meer en meer om de taakverdeling tussen overheid en burger. Het is de bedoeling dat voordat iemand hulp krijgt er eerst gekeken wordt naar wat men zelf of de naaste omgeving kan doen. Daartoe is nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld. Zoals de decentralisaties naar gemeentes, de Wmo, de Jeugdwet, de wet Passend Onderwijs en de participatiewet.

### **De doe-democratie**

In 2010 introduceerden Van de Wijdeven en Hendriks de term doe-democratie. Het gaat om al die burgers die een bijdrage willen leveren aan de publieke zaak. Zij doen dat niet door te praten, mee te beslissen en bezig te zijn met beleid, maar door simpelweg te doen, kunnen zij ook (mede) bepalen. Het is van belang om te zien, dat doen niet betekent dat er geen beslissingen genomen worden of dat er geen overleg plaatsvindt. De relevantie van de term doe-democratie voor dit hoofdstuk ligt in het veranderende beleidsperspectief en het hanteren van de term 'democratie'. Vanuit dit beleidsperspectief is het de overheid die zich dienend opstelt. Het gaat feitelijk om de overheid die participeert in de initiatieven van burgers. In concrete zin betekent dat een omkering ten opzichte van participatie waarbij het juist gaat om inspraak en interactieve beleidsvorming bij door de overheid gestuurde processen en vormen. Het is, denkend vanuit zelfbestuur, een logische stap naar de term democratie. Maar vanuit de vraag in hoeverre het gaat over het vormgeven van waarden als gelijkheid en vrijheid is het minder eenduidig. Wellicht gaat het meer om richting geven aan het oppakken van maatschappelijke vraagstukken (vgl. Van Wijdeven & Hendriks, 2010).

Hier gaat het niet om een uitvoerige analyse van beide vormen van participeren maar slechts om een illustratie en de constatering dat er ruime steun was voor het idee van mobiliseren van burgers om verantwoordelijkheid te nemen, zelfredzaam te zijn, deel te nemen aan vormen van zelfbeheer van publieke voorzieningen en zelfbestuur. Maar wanneer we tussen de regels door lezen, dan wordt duidelijk dat het vooral gaat om zelfbeheer en in veel mindere mate om zelfbestuur, zeggenschap en inspraak. Bij tal van dienstverlenende organisaties bleek het lastig en soms wellicht ook onwenselijk, om sturing over te laten aan burgers of om hen te betrekken bij inhoudelijke afwegingen die betrekking hebben op primaire processen.

#### **5.6.2 Zicht op de actuele praktijk en dilemma's**

Om na te gaan welke dilemma's spelen in hedendaagse vormen van (mede)zeggenschap en coproductie ten aanzien van democratische kernwaarden, presenteren we een beknopt maar illustratief overzicht van de uitgevoerde literatuurstudie. Het is niet mogelijk een volledig dekkend beeld te geven. Desalniettemin geeft bespreking van deze vormen op basis van literatuuronderzoek inzicht in de dilemma's die spelen ten aanzien van de praktijk en de ervaren uitdagingen om binnen de maatschappelijke democratie uiting te geven aan democratische kernwaarden. De kernwaarden die centraal staan in deze analyse zijn gelijkheid en vrijheid.

**Gelijkheid** vatten we op als de kans om uiting te geven aan een stem en invloed te hebben op besluitvorming (*popular sovereignty*). Wanneer we denken aan participatie, en medezeggenschap, dan gaat het vaak om de vraag of er sprake is van inclusie van allen of een representatief deel van de relevante referentiegroep (*sample*). Dit betekent dat het noodzakelijk is per casus na te gaan wat representativiteit zou betekenen en welke eisen gesteld moeten worden voordat er sprake is van inclusie. Zodat er gelijkheid is in de kans toe te treden en bij te dragen. Gaat het bijvoorbeeld om gelijkheid tussen alle leerlingen of om een specifieke groep van de leerlingen, een specifieke patiëntengroep, zorggebruikers of bewoners van een wijk? Keer op keer is het noodzakelijk de vraag te stellen wat verstaan moet worden onder gelijke kansen en mogelijkheden om betrokken te worden bij inspraak of besluitvorming.

Bij **vrijheid** gaat het om bescherming tegen machtsmisbruik door in dit geval de representant van de overheid (de dienstverlener of bestuurder) die zich ook aan de wet moet houden en om bescherming van rechten die essentieel zijn voor het functioneren van de democratie zoals vrijheid van meningsuiting, van protest, van organisatie. Zo bezien gaat het hier dus ook per casus om het vaststellen om de vraag wat vrijheid is. Ter illustratie, in het geval van medezeggenschap, kan de kennisasymmetrie, die ook samen kan gaan met afhankelijkheid van informatie vanuit het bestuur, bijdragen aan een gebrek aan vrijheid en bestuurlijke inkapseling. Dat is een specifieke vorm van onvrijheid. Deze vraag is extra saillant omdat er vaak sprake is van een grote afhankelijkheid van de informatie en kennis van de bestuurders. Hierdoor is het niet altijd eenvoudig vast te stellen of er sprake is van machtsmisbruik. Dit speelt bij medezeggenschap en bij toezicht.

Om zicht te geven op de dilemma's, die spelen in het vormgeven van de democratische kernwaarden, presenteren we de uitkomsten van onze literatuurstudie in tabellen met een korte toelichting. De eerste tabel omvat de uitkomsten over (mede)zeggenschap, de tweede tabel gaat over coproductie.

### 5.6.3 Zeggenschap en medezeggenschap

In publieke diensten kennen we van oudsher wetgeving op het terrein van medezeggenschap. In de wettelijke kaders wordt onderscheid gemaakt naar verschillende bevoegdheden, zoals het initiatiefrecht en bijvoorbeeld het instemmingsrecht. Kort en goed gaat het om onafhankelijke en kritische tegenmacht tegenover het bestuur, het legitimeren van de organisatie en het bestuur en het bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening. De vraag is ook hier, zeker na de eerdere bespiegelingen over de grotere afstand van burgers bij de uitvoering van diensten door semi-publieke organisaties, hoe zeggenschap in de dagelijkse praktijk functioneert. In hoeverre is er sprake van een bias in de samenstelling van de medezeggenschap (gelijkheid)? En is er sprake van vrijheid? Of is die in het geding vanwege; macht, inkapseling of een eventuele kennisasymmetrie waardoor de tegenmacht niet goed kan functioneren.

Onderzoek laat keer op keer zien dat medezeggenschap niet vanzelf goed loopt. Het is echt een kwestie van willen en kunnen. Hoeveel er ook wordt geregeld; uiteindelijk is medezeggenschap pas effectief als de ruimte om invloed uit te oefenen genomen en gegeven wordt. Invloed nemen kan alleen als er voldoende ondersteuning (mensen, middelen) beschikbaar is. Invloed geven kan alleen als het bestuur weet dat de kwaliteit van de besluitvorming gebaat is bij tegenspraak (Van de Bovenkamp et al., 2016). In Tabel 1 bundelen we relevante dilemma's die naar voren komen uit onze literatuurstudie.

Tabel 1: Medezeggenschap vanuit democratische kernwaarden

	<b>Gelijkheid: dilemma's en uitdagingen</b>	<b>Vrijheid: dilemma's en uitdagingen</b>
<b>MR</b>	Rolverdeling in de vergadering; agendering	De MR wordt ingezet als legitimeringsinstrument/ uitleg.  Gaat het om tegenspraak of om meedenken?
	Beschikbare scholing zodat iedereen in staat zou zijn lid te worden van de mr	Beschikbaarheid van informatie en evt. contra-expertise  Kennis- en informatieasymmetrie tussen de leden (zeker bij ongedeelde mr)
<b>Leerlingen-raden</b>	Modereren en scholing door externe professionele begeleiders, zodat leerlingen goed beslagen ten eis komen	Zelforganisatie door leerlingen om inbreng te verzorgen en namens medeleerlingen te spreken.
<b>Ouder-betrokkenheid</b>		Wordt de professionele kaart gespeeld door de organisatie?
<b>GMR</b>	Afstand tot ouders is groot en dat vergroot ook de moeilijkheid om representatieve vertegenwoordiging te hebben	
<b>Wijkraden</b>	Probleem van opkomst hangt in aantal en samenstelling af van aard van vraagstuk en de ervaren verantwoordelijkheid voor het vraagstuk	Ervaren gebrek aan kennis geeft gevoel geen relevante gesprekspartner te zijn
<b>Huurders-organisaties</b>		Kennisasymmetrie, jargon en gesprek op systeemniveau, ervaren vervreemding bij achterban (macht)

<b>Visitaties</b>		Moreel en corrigerend vermogen komt pas tot stand in direct contact
<b>Cliëntenraden in de zorg</b>	Afhankelijkheid van aard van de aandoening kunnen mensen meer of minder goed deelnemen.  Het is de vraag in hoeverre er sprake is van vertegenwoordiging van de achterban	Vraag in hoeverre er daadwerkelijk invloed is op besluitvorming (zie wettelijke bevoegdheden)
<b>Ondernemings Raad</b>		Wisselende samenstelling maakt dat kennisniveau soms te gering is om stevig te kunnen zijn
<b>Adviesraad</b>		Belemmering van kennisniveau
<b>Petities</b>	Laagdrempelig en iedereen kan meedoen	
<b>Gebieds-coöperatie</b>		Bundeling van lokale kennis vanuit verschillende bronnen en achterbannen om gesprek aan te kunnen gaan

Bronnen: Terlingen (2016), Claessen (1998), Vogels (2002), Smit (2009), Ouwehand (2018), Van Marissing (2007), Van Bennekom (2008), Van de Bovenkamp (2016), Terpstra (2013), Foorhuis (2019).

Op onder andere scholen wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met nieuwe vormen van zeggenschap omdat oude vormen slechts zijn geraakt. Het kan dan gaan om thematische inbreng en kortdurende betrokkenheid. Maar ook om meer structurele vormen met panels. Een voorbeeld zijn gesprekken met soms wel groepen van 60 leerlingen onder begeleiding van een professionele moderator. Doel is om zicht te krijgen op ervaringen van de scholieren en de beelden die zij hebben van de kwaliteit van het onderwijs en de gang van zaken binnen de school. De reden om een moderator in te huren is te voorzien in een adequate verdeling van spreektijd tussen leerlingen uit alle geledingen en onderwijsniveaus van de scholen. Zo wordt geleerd om op een respectvolle manier in gesprek te gaan met leden van het bestuur en de schoolleiding om van perspectief te wisselen. Het proces van deliberatie en ophalen van relevante beelden en ervaringen staat centraal in deze panels.

Ook wordt in meer algemene zin op tal van plekken in de maatschappij ervaring opgedaan met thematische zeggenspraak en inspraak. De ervaring leert dat de bereidheid hier tijd in te investeren groter is, zeker omdat het commitment dat aangegaan wordt vaak maar voor een beperkte tijd is. Een van de dilemma's hierbij is echter dat er een bias ontstaat, er minder oog is voor het overstijgende belang en het vaak gaat om thema's waar de betrokkenen zich hard voor willen maken.



Daarmee is het de vraag in hoeverre het gaat om een nieuwe vorm van belangengroepen in plaats van gebalanceerde inspraak vanuit de gedachte dat het om het grotere geheel (het algehele belang) gaat.

#### **5.6.4 Coproductie**

Coproductie is een specifieke vorm van participatie en verschilt ook in een aantal aspecten van andere vormen van participatie. Dit heeft ermee te maken dat bij coproductie van burgers verwacht wordt dat zij zich niet uitspreken over beleid maar dat zij actief bijdragen aan het tot stand komen van de goederen en diensten waar zij zelf gebruik van maken. Daarmee bevindt coproductie zich echt in de uitvoerende fase van dienstverlening. Brandsen en Honingh (2016) onderscheiden verschillende vormen van coproductie en stellen dat er sprake moet zijn van een samenwerkingsrelatie tussen betaalde medewerkers van een organisatie (bijvoorbeeld een overheidsdienst) en onbetaalde individuele burgers. En dat die burgers een actieve bijdrage leveren aan het werk van die organisatie. Volgens hen is er dus geen sprake van coproductie wanneer de professional dominant is en de burger slechts een passieve rol speelt. In dat geval is de burger immers niet meer dan een 'ontvanger' van publieke dienstverlening die door de dienstverlenende organisatie wordt geleverd. Afgaand op deze definitie vallen initiatieven die puur vanuit burgers zelf worden opgestart en uitgevoerd, ook al hebben deze impact op de publieke dienstverlening, niet onder het begrip coproductie. Met andere woorden; de samenwerking tussen overheid en burger, is van groot belang en daarom spreken we van 'coproductie'. In onderzoek naar coproductie wordt duidelijk dat het relevant is om onderscheid te maken naar diverse vormen van coproductie.

Het gaat dan om de mate waarin de dienstverlenende organisatie controle houdt over het ontwerp en de uitvoering van de geproduceerde goederen of diensten en de mate, waarin burgers/coproducenten taken uitvoeren, die nauw aansluiten bij het primaire dienstverleningsproces of net complementair zijn hieraan; zoals bijvoorbeeld ouders, die betrokken zijn bij leeractiviteiten op school of die extra-curriculaire activiteiten organiseren zoals schooluitstapjes (vgl. Brandsen & Honingh, 2016). Om een voorbeeld te geven. Veiligheid komt tot stand niet alleen door het werk van de politiediensten, maar ook door burgers die een oogje in het zeil houden via het buurtinformatienetwerk. Een leefbare buurt waar het aangenaam wonen is, is een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, maar burgers kunnen hier ook een bijdrage aan leveren en zelf buurtverfraaiingswerken of andere acties op touw zetten. Een ander voorbeeld is bijvoorbeeld de mantelzorger die nodig is om de zorg aan een hulpbehoevende compleet te maken, naast het professionele werk dat door verplegers of artsen wordt geleverd. Deze voorbeelden maken duidelijk dat coproductie in verschillende beleidsvelden terug te vinden is: van 'harde' sectoren als veiligheid tot meer 'zachte' sectoren als zorg; of van klassieke domeinen als onderwijs tot nieuwere uitdagingen op het vlak van mobiliteit of klimaat.

We weten uit participatieliteratuur dat burgerbetrokkenheid iets is van voornamelijk bepaalde bevolkingsgroepen: de *'white middle class male with a higher education'*. Een van de verwachtingen ten aanzien van coproductie was, dat deze vorm van participeren democratischer en meer inclusief zou zijn omdat het niet gaat om beleid maar om de uitvoering. Uit onderzoek wordt echter duidelijk dat er ook vaak een bias is bij degene die meedoen aan coproductie. Ook blijkt dat het komen tot coproductie in lang niet alle organisaties zo eenvoudig is omdat het toelaten van coproductie soms tot wezenlijke veranderingen kan leiden in de vormgeving van diensten. Lessen trekkend uit coproductie in vier sectoren concluderen Honingh & Meijer (2018), dat er tal van verschillen zijn tussen sectoren maar dat de verschillen binnen sectoren ook niet onderschat moeten worden en dat vrijwel elke casus heel concrete unieke vragen naar voren brengt over het handelen van de betrokkenen. Daarmee wordt om te beginnen duidelijk, dat de vergelijkbaarheid niet overschat moet worden en dat aansprekende voorbeelden niet zonder meer als model kunnen dienen in een andere omgeving.

Op een iets abstracter niveau zouden we vast kunnen stellen, dat coproductie niet alleen een vraag van de mogelijkheden bieden is, maar ook het faciliteren van mogelijkheden en het stimuleren en ondersteunen van gebruikers. Er blijkt in de praktijk sprake te zijn van een grote mate van machtsongelijkheid en soms directe afhankelijkheid. Misschien juist daarom is het zo belangrijk, dat betrokkenen aan de kant van de organisatie maar ook aan de kant van gebruikers vertrouwen moeten hebben in hun eigen vaardigheden om daadwerkelijk werk te maken van coproductie (vgl. Fledderus, 2015; Brandsen et al., 2023).

Naast vertrouwen in zichzelf vraagt het van gebruikers ook vertrouwen in instanties. Wanneer vertrouwen een voorwaarde is en niet een opbrengst van coproductie, is het de vraag of coproductie gezien kan worden als een instrument om vertrouwen te vergroten. Bovendien weten we, dat negatieve ervaringen met coproductie en participatie meer in algemene zin juist leiden tot een afbreukrisico wanneer de samenwerking minder goed zou lopen (Fledderus, 2015).

Tabel 2: coproductie vanuit een democratische lens

	<b>Gelijkheid: dilemma's en uitdagingen</b>	<b>Vrijheid: dilemma's en uitdagingen</b>
<b>Coproductie</b>	Toetredingsproces tot coproductie is vaak niet transparant. Dat hangt soms af van de vorm van coproductie en de motivatie van de organisatie.	Burgers die niet willen coproduceren of daar om welke reden niet toe in staat zijn, kunnen benadeeld worden. Dit kan een nadelig effect hebben op de democratische vrijheid, aangezien er ongelijk wordt gehandeld in gelijke situaties.
	Aanbieders van diensten en ambtenaren kunnen betrokkenheid bij coproductie bevorderen	
	Geloof in zelfredzaamheid is nodig te durven co-produceren. Niet iedereen ervaart geloof in zelfredzaamheid en langs die lijn selecteert deelname. Dit zorgt voor ongelijkheid	
	Vertrouwen in coproductie als proces is niet bij iedere burger aanwezig	

Bronnen: Van Meerkerk et al. (2015), Nederhand et al. (2016), Steen et al. (2018), Van Eijck & Cuppen (2022), Igalla et al. (2019), Igalla & Van Meerkerk (2015), Mees et al. (2018), Slot (2017), Vanleene et al. (2018), Voorberg et al. (2014), Brandsen et al. (2017), Bentzen (2022).

## 5.7. Burgerschap en onderwijs

In het eerste deel van dit hoofdstuk is beschreven dat burgerschap geen aangeboren eigenschap is maar oefening vraagt en dat er wetgeving aangenomen is ten aanzien van burgerschapsonderwijs. Daarmee rijst de vraag welke bedoelingen de wetgever voor ogen heeft met burgerschapsonderwijs. Gaat het om kennisverwerving? Gaat het om politieke en juridische aspecten? Gaat het juist om burgerzin, de onderlinge relaties tussen burgers of om een houding?

Over burgerschapsonderwijs bestaat een rijke internationale literatuurcollectie. In meerdere wetenschappelijke disciplines, zoals de politicologie, sociologie, filosofie, pedagogiek en de onderwijskunde wordt aandacht besteed aan het vraagstuk van burgerschapsvorming. Het kan dan gaan om de vraag wat burgerschap is in juridische en politieke zin, dan wel over mogelijkheden om democratische ervaringen op te doen in het onderwijs ter versterking van burgerschap of over het voorbereiden van kinderen op het latere functioneren in de maatschappij. In essentie gaat het over besef dat het vormgeven van de democratie oefening vraagt.

In Nederland is er, zeker in vergelijking met de ons omringende landen, relatief laat aandacht voor burgerschapsonderwijs. De vraag is hier natuurlijk op welke wijze het burgerschapsonderwijs ingevuld wordt en welke bedoeling de wetgever heeft. Deze vraag is zeker relevant wanneer we naar de recente verschuiving kijken in de betekenis, die burgerschap in de dagelijkse praktijk en de leefwereld van burgers heeft. Wat is de betekenis van burgerschapsonderwijs in onze samenleving?

### **Burgerschapsonderwijs in Nederland**

Fortuyn problematiseerde het onderwijs als bron van socialisatie en wilde dat er meer aandacht zou komen voor integratie in lijn met westerse waarden. Na indiening van een initiatiefwet door drie leden van de PvdA volgden enkele debatten en werd door de regering overgegaan tot indiening van een wet, die ten doel had om burgerschapsonderwijs in de wet vast te leggen. Het ging in die wet om de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. De memorie van toelichting<sup>178</sup> benadrukte het belang van burgerschapsvorming als middel ter bestrijding van segregatie en middel tot het bevorderen van integratie. De Raad van State toonde zich kritisch (zie o.a. Broeksteeg, 2020). De wet werd ondanks kritische reacties van enkele fracties aangenomen. Enkele jaren later wordt de vraag gesteld in hoeverre de geformuleerde doelbepalingen realistisch zijn. Geconstateerd wordt dat complexe maatschappelijke vraagstukken op deze manier bij scholen terecht zijn gekomen. Wordt echt van de scholen verwacht, dat zij oplossingen kunnen aanreiken?

Empirisch onderzoek in scholen laat zien dat schoolleiders en docenten handelingsverlegenheid ervaren. Het lesmateriaal zelf blijkt ook voor discussie te

<sup>178</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29666, nr. 3, p. 1.

zorgen. In het materiaal wordt, zo concluderen enkele onderzoekers, onvoldoende erkend dat 'democratie' zelf ook een normatief concept is. Of in ieder geval niet vrij van spanningen en politieke inkleuring (Nieuwelink, 2008). In het verlengde hiervan wordt ook aangedragen, dat het onderwijs te technisch-instrumenteel is en daarmee te weinig aandacht schenkt aan morele vraagstukken, pluralisme en waardenontwikkeling. Veugelers (2011) stelt dat Nederlandse scholen in het algemeen a-politieke burgers cultiveren. Daarmee verwijst hij in feite naar een in zijn ogen te neutrale inkleuring van het burgerschaps-onderwijs. Het gaat dan vooral om onderwijs als training in plaats van als ontwikkeling van het vermogen van scholieren en studenten zich te verhouden tot maatschappelijke vraagstukken, terwijl dat juist essentieel is denkend vanuit de democratie als ons gezamenlijke project.

Voorgaande laat zien dat het denken over burgerschapsonderwijs betrekking kan hebben op het vergaren van kennis over de democratie en de rechtsstaat, maar ook om vaardigheden op een soort meta-niveau, die sociaal-culturele en politieke componenten omvat.

In november 2019 diende de regering een wetsvoorstel in tot aanscherping van de burgerschapsopdracht. De nieuwe bepalingen moeten ervoor zorgen dat het burgerschapsonderwijs een meer verplichtend karakter krijgt. Daarbij is niet alleen het bevorderen van actief burgerschap verplicht, maar schrijft de wet ook voor waar het burgerschapsonderwijs over moet gaan en wordt er ook gesproken over het aanleren van een democratische houding. Verder bevat de wet een tweetal zorgplichten: scholen moeten ervoor zorgen dat de leraren handelen in overeenstemming met democratisch-rechtsstatelijke waarden; zij moeten er ook voor zorgen dat leerlingen op school kunnen oefenen met de omgang met deze waarden. In augustus 2021 is de Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht in werking getreden (Broeksteeg, 2020).

December 2023 kwamen de resultaten van de ICSSS studie naar Burgerschap naar buiten over de in 2022 verzamelde gegevens. In dit rapport valt te lezen dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en de burgerschapscompetenties van leerlingen in Nederland een gemêleerd beeld laten zien. Leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs onderschrijven enerzijds democratische waarden, maar de verschillen tussen leerlingen van verschillende afkomst en in verschillende schooltypen groot zijn. De burgerschapscompetenties in het basisonderwijs blijven achter bij het gewenste niveau en in het voortgezet onderwijs bij die in andere landen.

"Het gemiddelde kennisniveau van jongeren in Nederland is laag in vergelijking met andere landen; beduidend lager dan in de groep vergelijkingslanden en ligt ook onder het internationaal gemiddelde. Bijna twee derde van de jongeren scoort binnen een van de twee hoogste kennis categorieën en beschikt daarmee over specifieke en geïntegreerde kennis en begrip van burgerschap. Eén op de zeven jongeren scoort daarentegen op of zelfs onder het laagste niveau. Deze groep laagst scorende leerlingen is in Nederland in vergelijking met de groep landen, die veel op Nederland

lijken, groter. De groep jongeren met burgerschapskennis in de twee hoogste kennisniveaus is juist kleiner dan in de vergelijkingslanden” (Daas et al., 2023, p. 149).

Het is een bekend patroon dat onderwijsorganisaties gevraagd worden een rol te spelen in de aanpak van maatschappelijke problemen (Hooge et al., 2011). Vaak zijn maatschappelijke problemen het resultaat van een complex samenspel van meerdere in elkaar grijpende factoren die een structurele aard kunnen hebben. Hoewel scholen problemen lang niet altijd kunnen oplossen, kunnen zij wel bijdragen aan het verwerven van kennis en competenties die kinderen, jongeren en adolescenten helpen om beter in staat te zijn om burgerschap in de praktijk te brengen. De uitkomsten uit de ICCS studie laten zien dat deze doelen nog niet naar wens behaald worden.

Los van de mogelijke discussies over de precieze bedoelingen van de wetgever, de gekozen en gehanteerde definitie van democratie of burgerschap, is het zaak om te bezien in hoeverre een focus op burgerschap helpt om democratische erosie tegen te gaan. Duidelijk werd al dat dit niet alleen aan de school is. Deze gedachte sluit aan bij het gegeven dat de democratie idealiter een geleefde praktijk is, die democratische waarden weerspiegelt, herbevestigt en bevraagt. In het tot stand brengen van die praktijk hebben wij allemaal een verantwoordelijkheid. Dit is niet zozeer een opvoedende of betuttelende normatieve opmerking maar een sociologische wetmatigheid uit de institutionele theorie. Om te zorgen dat een systeem voortleeft, is het nodig om dit systeem voor te leven, te bevragen en herbevestigen.

De democratie als ons gemeenschappelijke project vraagt als zodanig aanhoudende aandacht en vorming. Kinderen, adolescenten en volwassenen zullen generatie op generatie en gedurende hun leven antwoorden moeten leren formuleren op de vraag hoe zijzelf op een betekenisvolle manier invulling aan de democratie kunnen geven als burger en in de professionele rollen, die zij vervullen in de maatschappij. Dit betekent ook nadrukkelijk dat het niet alleen gaat om de legitimerende invulling van burgerschap, die in de praktijk neerkomt op burgerzin, maar ook om het uiten van kritiek, zorgen en onvrede die voort kunnen komen uit bezorgdheid. Want als een democratie een ding van ons vraagt, dan is het wel het uitwisselen van gedachten, beelden en visies. Of zoals Arendt stelt: ‘a society that has not instituted politics is a society without freedom.’

## 5.8. Conclusie

In dit hoofdstuk ging het om een conceptuele verkenning van de term maatschappelijke democratie en om de empirische vraag naar erosie in de maatschappelijke democratie.

Op basis van reflecties en bespiegelingen op burgerschap en erkenning van het gegeven dat de uitvoering van diensten in tal van velden een (afgeleid) politiek karakter heeft, formuleren we de maatschappelijke democratie als volgt: *De betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen ten behoeve van de taakuitvoering door uitvoerders van semi-publieke diensten, waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat de democratie gedragen en herbevestigd wordt*<sup>179</sup>

Deze definitie maakt duidelijk dat de maatschappelijke democratie om voort te kunnen bestaan voorgeleefd dient te worden en de democratie dient te bevestigen. Dat is niet zozeer een inhoudelijke normatieve kwalificatie, maar een **sociologische metareflectie**.

Vervolgens stelden we vast, dat burgers in onze samenleving in bestuurlijke zin veelal op afstand zijn komen te staan van de uitvoering van semi-publieke diensten en taken. Zij kunnen minder dan voorheen hun stem laten horen. Belangrijk is ook dat het **taalveld** en de gehanteerde kwaliteitscriteria voor dienstverlening verder af zijn komen te staan van een democratisch discours. De gangbare taal om over dienstverlening te spreken past in een professionaliteits- en een governance- discours. Door bovendien te spreken van beleidsvelden wordt bovendien de suggestie gedaan, dat het om technische, managerial uitvoeringsvraagstukken gaat in plaats van om politieke of ten minste afgeleide politieke vragen. Daarmee wordt in zekere zin de democratische ruimte en in ieder geval de gerichtheid op democratische waarden in relatie tot burgers als afnemers en morele eigenaren van diensten verkleind.

Parallel hieraan kan geconcludeerd worden, dat in het denken over burgerschap ook een verschuiving plaats heeft gevonden van een politiek en juridisch perspectief op burgerschap naar burgerzin en een sociale vorm van burgerschap. Daarmee is de term burgerschap uit de politieke arena verdwenen. Het gaat nu meer om een invulling van burgerschap die ingegeven is door de gedachte dat mensen op basis van kennis en kunde behoefte hebben om bij te dragen en gebruik te maken van in de samenleving aanwezige vormen van zelfredzaamheid. Echter, in empirische zin blijkt het de vraag in hoeverre dit realistische verwachtingen zijn. Belangrijker nog is dat duidelijk wordt dat burgerschap vaak ingestoken wordt vanuit de wens dat er taken overgenomen worden en dat er een

---

<sup>179</sup>In de hoofdtekst staat de nadere argumentatie voor deze smalle definitie. In meer algemene zin is het natuurlijk mogelijk om deze definiëring op te rekken en toepasbaar te maken op maatschappelijke vraagstukken die de levens van burgers raken en waar burgers zorgen om hebben. De definitie zou dan als volgt kunnen klinken: De betrokkenheid en invloed van burgers in het proces van politieke afwegingen ten behoeve van de omgang met maatschappelijke vraagstukken die door overheden of burgers geagendeerd zijn, waarbij zowel in de processen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden zodat de democratie gedragen en herbevestigd wordt.

vorm van beleidslegitimatie plaatsvindt. Daarmee wordt duidelijk dat het minder gaat om kritisch (politiek) burgerschap en meer om een sociale vorm van burgerschap en burgerzin.

De tabellen met empirische analyses van hedendaagse vormen van participatie laten aan de hand van twee kernwaarden, gelijkheid en vrijheid, zien welke dilemma's naar voren komen in het gebruik van hedendaags instrumentarium voor (mede)zeggenschap en coproductiecoproductie. Er blijken vooral dilemma's te bestaan ten aanzien van inclusie, representativiteit, het beschikken over middelen (kennis, kunde, zelfvertrouwen) en de onderwerpen waar het betrokkenen (burgers) om te doen is. Daarmee wordt duidelijk dat het niet alleen gaat om het mogelijk maken van meepraten in formeel juridische zin, maar juist ook om het faciliteren en stimuleren van burgers in sociologische en psychologische zin. Ook laten deze analyses zien dat er situationele (contextuele) antwoorden nodig zijn om democratische kernwaarden te kunnen borgen en voorleven in verschillende vormen van zeggenschap en bij coproductie.

## **5.9 Handelingsperspectieven en nader onderzoek**

Wanneer dit hoofdstuk gelezen wordt als graadmeter voor de aanwezigheid van erosie in de maatschappelijke democratie, dan stemt dit hoofdstuk niet direct tot optimisme.

Zo wordt een systemische verkleining van de democratische ruimte in beeld gebracht als gevolg van decentralisaties, privatisering, depolitisering en technocratisering op terreinen die direct de levens van burgers raken.

Een tweede vorm van verkleining van de democratie wordt duidelijk in de depolitisering die zichtbaar is in de stille ideologie ten aanzien van burgerschap. Of scherper geformuleerd in de verwachtingen ten aanzien van burgerzin en legitimering door burgers.

Deze analyse roept daarmee op tot het denken over wenselijke onderlinge verhoudingen en mogelijke nieuwe handelingsperspectieven die zorgen voor een gebalanceerde invulling van het begrip burgerschap in juridisch, politieke en maatschappelijke zin. Het gaat dan om passende mogelijkheden voor inspraak en betrokkenheid. Zodat zowel in de uitvoeringsprocessen als in de besluitvorming democratische kernwaarden weerspiegeld worden die de democratie dragen en herbevestigen.

Voor de ontwikkeling van die handelingsperspectieven wordt hier de *democratische spiegel* geïntroduceerd. Aan de hand van die spiegel is het mogelijk na te gaan of beleidsplannen en procedures democratische kernwaarden weerspiegelen. Worden ze gedragen, voorgeleefd, herbevestigd en waar nodig ter discussie gesteld? Deze vragen zijn relevant voor alle actoren die in dit hoofdstuk de revue passeerden.

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de overheid in tal van sectoren dient de vraag gesteld te worden hoe stelsels bijdragen aan versterking van de maatschappelijke



democratie. Of iets concreter, in hoeverre wordt er aandacht besteed aan democratische kernwaarden in het overwegen van de stelsels? En, in welke mate wordt gedacht vanuit de politiek-juridische positie van burgers? Dit is zeker van belang wanneer er sprake is van decentralisatie, uitbesteding, ontvlechting of privatisering. Welke waarborgen zijn te vinden in de stelselafspraken? Kunnen burgers als gebruikers van een dienst bijvoorbeeld aanspraak maken op het klachtrecht? Welke eisen worden gesteld aan de bescherming en bejegening van burgers? Dit zijn slechts enkele concrete voorbeeldvragen om te zorgen dat de democratie een geleefde praktijk kan zijn.

Het is verstandig voor uitvoerders en overheden om burgers die kritisch zijn niet op voorhand te duiden als lastige mensen. Vaak gaat het om mensen die terechte zorgen hebben, eerder nare ervaringen hadden, zich geen raad weten of zich zorgen maken over maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen. Uit de energie die burgers steken in het meedenken over maatschappelijke vraagstukken, of in de organisatie en uitvoering van diensten, blijkt juist vaak een groter betrokkenheid.

Voor uitvoerders is het zaak de vraag te stellen welke perspectieven en vormen van kennis, expertise en ervaringen meegenomen worden in de vormgeving van procedures en zienswijzen van dienstverlening. Welke afwegingen worden gemaakt en is daarbij rekening gehouden met democratische kernwaarden? In reactie op de opmerking dat tal van vraagstukken geen neutrale managementvraagstukken zijn, is het van belang om na te gaan welke aanvullende perspectieven mogelijk zijn. En, om te door denken welke aannamen ten grondslag liggen aan huidige werkwijzen.

Voorgaande vragen dienen als spiegel om na te gaan in hoeverre er voorkomen wordt dat democratische waarden buiten beeld raken, niet voorgeleefd of besproken worden. De gepresenteerde vragen zijn ook te lezen als evaluatieve en designerichte onderzoeksvragen naar mogelijkheden om democratisch bewustzijn en vorming waar nodig te institutionaliseren. Dit is mogelijk ten aanzien van beleids- en wetsontwikkeling, maar ook op het terrein van besturing van dienstverlening en in de uitvoering van diensten. Dit type onderzoek zal niet alleen inzicht geven maar op zich ook een positieve interventie kunnen zijn.

Uit de gepresenteerde perspectieven blijkt dat democratisch handelen, denken en doen om voortdurende vorming en bewustwording vragen. Het is een vorming die nooit af is en in tal van situaties mogelijk is en vormgegeven kan worden. Vanuit die gedachte is het noodzakelijk om bewustwording van democratisch denken en doen in tal van uiteenlopende situaties te stimuleren en versterken. Zo bezien wordt duidelijk dat burgerschapsvorming zeker niet alleen een taak van en voor het onderwijs is. Sterker nog, hoe kunnen we dit van scholen vragen als we het zelf niet voorleven?

## Literatuurlijst

- Arendt, H. (1958). *The human conditions*. The University of Chicago Press.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij: in een samenleving zonder wij*. Vu University Press.
- Basten, F. (2010). Civiele Bestuurskunde. Bestuurskunde voor actief burgerschap. In J. van der Heijden (Red.), *Combineer wat je hebt. Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies* (pp. 109-132). Academische Uitgeverij Eburon.
- Benhabib, S. (2008). Investigating citizenship. In E. F. Isin, P. Nyers and B. S. Turner (Reds.), *Citizenship between past and future* (pp. 18-35). Abingdon: Routledge.
- Bentzen, T. Ø. (2022). Continuous co-creation: how ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review*, 24(1), 34-54.
- Biesta, G. (2020). What constitutes the good of education? Reflections on the possibility of educational critique. *Educational Philosophy and Theory*, 52(10), 1023-1027.
- Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Boom/Lemma.
- Bovens, M. (2005). De verspreiding van de democratie. *Beleid en Maatschappij*, 32(3), 119-127.
- Bovens, M. A. P. (1991). Burgerschap of burgerzin? *Beleid en Maatschappij*, 18(3), 113-114.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.
- Brandsen, T., Honingh, M., Kruijven, P. M., & Van Geffen, M. (2023). Co-production with Vulnerable people: an exploratory study in mental health care. *Public Management Review*, 1-19.
- Brandsen, T., Trommel, W., & Verschuere, B. (2017). The state and the reconstruction of civil society. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 676-693.
- Breakspear, S. (2014). *How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education*. Center for Strategic Education.
- Broeksteeg, J.L.W. (2020). Staatsrecht tussen eenheid en pluriformiteit. Over subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring als bouwstenen van staatsrecht. *Preadvies Christen Juristen Vereniging 2020*.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsbestel (1990-2010)*. Dissertatie Universiteit Amsterdam.
- Bussemaker, J., Schmidt, E., Schalk, J., Vonk, R., & Hoff, J. (2023). Zorgtoegankelijkheid in een gezonde zorgsector? Voorbij het onhoudbaarheidsframe. In T. Overmans, M. Honingh & M. Noordegraaf (Reds.), *Maatschappelijke bestuurskunde; Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (pp. 209-230). Boom.
- Claessen, J., & F. Smit (1998). Medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs. *Pedagogische Studiën*, 75(1), 17-35.
- Daas, R., Ten Dam, G., Dijkstra, A. B., Karkdijk, E. M., Naayer, H. M., Nieuwelink, H., & Van der Veen, I. (2023). *Burgerschap in Beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Danbee, L., & Van Ryzin, G. G. (2020). Bureaucratic Reputation in the Eyes of Citizens: An Analysis of US Federal Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 183-200.
- De Wachter, D. (2012). *Borderline Times: Het einde van de normaliteit*. Lannoo Campus.

- Falabella, A. (2014). The Performing School: The effects of Marker & Accountability Policies. *Education policy analysis archives*, 22(70).
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2015). User Co-production of Public Service Delivery: an Uncertainty Approach. *Public Policy and Administration*, 30(2), 145-164.
- Foorthuis, W. (2019). *Samen aan het stuur: naar coöperatieve vormen van zeggenschap en democratie in een veranderend Westerkwartier*. Hanze University of Applied Sciences Groningen.
- Frissen, P. (2023). *De integrale staat: kritiek van de samenhang*. Boom.
- Goddijn, H.P.M. (1973). Durkheim over democratie. In: H.P.M. Goddijn & K.L. Van der Leeuw (Reds). *Sociologie, socialisme en democratie: de politieke sociologie van Emile Durkheim*. Boom.
- Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid: over deugdelijke governance in de semipublieke sector*. Vrije Universiteit.
- Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Honingh, M. (2022). Opnieuw leren twisten. Over het gebrek aan debat in het onderwijs. In R. Tinnevelt, & F. van den Heuvel (Reds.), *Polarisatie en perspectief: laveren tussen lastige vraagstukken en lange tenen* (pp. 153-173). Eburon.
- Honingh, M., & Meijer, A. (2018). Lessen uit coproductie in vier sectoren. In A. Meijer, M. Honingh, T. Steen, B. Verschuere, & T. Brandsen (Reds.), *Coproductie in de publieke sector* (pp. 105-130). Boom Lemma.
- Honingh, M., Overmans, T. & Noordegraaf, M. (2023). Verbindende vermogens. Over de zoektocht naar een meer maatschappelijke bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 32(3), 92-105.
- Hooge, E. H., Honingh, M. E., & Langelaan, B. (2011). The teaching profession against the background of educationalisation: an exploratory study, *European Journal of Teacher Education*, 24(4), 297-315.
- Hooge, E., Waslander, S., & Denessen, E. (2023). Kansengelijkheid in het onderwijs: sturen op een betwist ideaal. In T. Overmans, M. Honingh, & M. Noordgraaf (Reds.), *Maatschappelijke bestuurskunde; Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (pp. 129-148). Boom.
- Igalla, M., & Van Meerkerk, I. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven: een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69(3), 25-53.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2019). Citizens in Action, What do they accomplish? A systematic literature review of citizens initiatives, their main characteristics, outcomes and factors. *Voluntas*, 30, 1176-1194.
- Isin, E. F., & Turner, B. S. (2002). *Handbook on citizenship studies*. Sage Publications.
- Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Boom Klassiek
- Marshall, T. H. (1981). *The right to Welfare and Other Essays*. Heinemann Education Books.
- Mees, H., Alexander, M., Gralepois, M., Matczak, P., & Mees, H. (2018). Typologies of citizen co-production in flood risk governance. *Environmental Science and Policy*, 89, 330-339.
- Müller, J. (2021). *Wat is echte democratie?* Nieuw Amsterdam.

- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). Self-Organization and the role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- Nieuwelink, H. (2008). Democratie in maatschappijleerboeken, *Maatschappij en Politiek*, 6, 19-23.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2011). 'Professional governance' *Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Onderwijsraad.
- Oomen, B. (2009). Constitutioneel bewustzijn in Nederland: Van burgerzin, burgerschap en de onzichtbare Grondwet. *Recht der Werkelijkheid*, 30(2), 55-79.
- Oude Vrielink, M., & Van de Wijdeven, T. (2013). Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de doe-democratie. *Bestuurskunde*, 22(2), 13-22.
- Ouwehand, A., & van Deurzen, E. (Eds.) (2018). *Papers Discussiedagen Sociale Huisvesting 2018: Sociale huisvesting: Goed op koers, of niet?* Delft University of Technology.
- Putters, K. (2015). *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke*. Lezing ten behoeve van het genootschap van oud-senatoren. Den Haag, 24 sept 2015.
- RMO. (2009). *Stem geven aan verankering*. RMO.
- ROB (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen: Burgers aan het roer in hun leefwereld*. ROB.
- Rosa, H. (2023). *Onbeschikbaarheid*. Boom.
- Rosanvallon, P. (2002) *Pleidooi voor een conceptuele geschiedenis van de democratie*. Inaugurele rede aan het college de France. Parijs, maart 2002.
- Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken: werk in uitvoering*. Vantilt.
- Sandel, M. J. (2020). *The tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Picador.
- Sandel, M. J. (2022). *Democracy's Discontent: A new Edition for Our Perilous Times*. Harvard University Press
- Schuyt K. (2023). *Begrensde tolerantie*. Boom.
- Slot, T., Cuppen, E., Doorn, N., Galeano Galvan, M., & Klievink, B. (2017). Crowd-based innovaties: verschuivende verantwoordelijkheden in een institutional void. *Bestuurskunde*, 26(3), 31-42.
- Smit, F. C. G. (2009). *Medezeggenschap: De wind in de zeilen: tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen*. ITS - Radboud Universiteit Nijmegen.
- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Routledge.
- Stout, M., & Love, J. (2015). *Integrating Process. Follettian Thinking from Ontology to Administration*. Claremont, CA: Process Century Press.
- Straume, I. S. (2015). Democracy, education and the need for politics. *Studies in Philosophy and Education*, 35(1), 29-45.
- Ter Horst, G. (2008). Grondwet moet veel meer bezielen: Een juridische tekst of een document dat allen verbindt? *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008.
- Terlingen, G. (2014). *Huurdersparticipatie in beeld*. FRAEY.

- Terpstra, D. (2013). De noodzaak van macht en tegenmacht bij het bestuur van maatschappelijke organisaties. *Christen Democratische Verkenningen*, 2013(3), 149–155.
- Thomas, J. C. (2012). Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review*, 73(6), 786-796.
- Tjeenk Willink (2023). *Het tij tegen*. Prometheus.
- Trappenburg, M. J. (2008). *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*. Amsterdam University Press.
- Turner, K. (2009). Negative rebound and disinvestment effects in response to an improvement in energy efficiency in the UK economy. *Energy Economics*, 31(5), 648–666.
- Van Bennekom, J. (2004). Ervaringen van een cliëntenraad in een algemeen ziekenhuis. In *Boekblok Cliënt & medezeggenschap in de zorg*. (pp. 837–845). Bohn Stafleu van Loghum.
- Van de Bovenkamp, H., Meurs, P., & De Lint, M. (2016). *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars: een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*. Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG).
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8–9), 891–913.
- Van de Wijdeven, T., & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Nicis Instituut.
- Van den Berg, M. (2023). *De beleidsbubbel. En hoe we die liefdevol laten leeglopen*. Veldhuis media.
- Van Dijk, M., & Roovers, D. (2019). *Wij zijn de politiek: Het denken van Daan Roovers*. Ambo/Anthos.
- Van Eijk, C., & Cuppen, E. (2022). Coproduceren in een complex belangenspeelveld: dilemma's voor de gemeentelijke overheidsprofessional. *Bestuurskunde*, 31(3), 3-15.
- Van Marissing, E. (2007). Buurtparticipatie als uiting van ontevredenheid. *City Journal*, 3(9), 22-25.
- Van Meerkerk, I., Koppenjan, J., & Keast, R. (2015). *New citizen collectives, their democratic potential and their implications for public management*. Paper IRSPM-conference, Birmingham.
- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, process, and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 745–760.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). [The performance paradox in the public sector](#). *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.
- Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2018). The Co-Production of a community: Engaging Citizens in Derelict Neighbourhoods. *Voluntas*, 29(1), 201-221.
- Vermeij, L., & Gieling, J. (2016). *De dorpse doe-democratie*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Veugelers, W. (2011). A Humanist Perspective on Moral Development and Citizenship Education. In W. Veugelers (Red.), *Education and Humanism: Linking Autonomy and Humanity* (pp. 9-34). Sense Publishers.
- Vogels, H. M. G. (2002). *Ouders bij de Les: betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Wassink, H. (2013). *Er zijn als leider*. Kloosterhof Uitgeverij.
- WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR.
- WRR. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. WRR.
- Ypi, L. (2021) *FREE coming of age at the end of history*. Penguin Random House UK.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.

## Bijlage

De hier gepresenteerde tabel is gericht op participatie, burgerraden en Burgerbegrotingen en *'participatory budgetting'*. Vaak liggen deze vormen van participatie buiten onze definitie van maatschappelijke democratie omdat het niet zozeer over semi-publieke organisiaties of om organisaties met een wettelijke taak gaat. De reden om deze tabel op te nemen is dat de mechanismen en dilemma's uit onderzoek naar deze vormen van participatie belangrijke lessen omvatten voor de vormgeving van inspraak, zeggenschap en participatie binnen de maatschappelijke democratie.

Tabel B1: Participatie en vormen van directe democratie

	<b>Gelijkheid: dilemma's en uitdagingen</b>	<b>Vrijheid: dilemma's en uitdagingen</b>
<b>Burgerraad</b>	Deelname als individu of als representant?	Beschikbaarheid van informatie en contra-expertise is noodzakelijk voor besluitvorming
	FRICTIE over uitkomsten en het gewicht van de stemmen van degene die niet deelnamen aan de raad;	Wat gebeurt er met de uitkomsten van het burgerberaad?  Zijn de doelstellingen duidelijk en kunnen de uitkomsten bewerkt worden?
	Representativiteit, wat wordt daar eigenlijk onder verstaan, hoe wordt dat beargumenteerd en welke kenmerken van personen zijn relevant?	In hoeverre is het mogelijk te sturen in de agenda? Of is de raad slechts volgend in de uitgedachte procedure?
	Werkt loting? Wanneer is er sprake van een gelijke kans om deel te nemen?	
		Angst voor top-down ingrijpen bij deelnemers
		Onzekerheid over de mate waarin de burgercollectieven zelf democratisch opereren in het deliberatieproces
		Afhankelijkheid van publieke instanties en organisaties, deze afhankelijkheid kan een machtsongelijkheid impliceren. Dit

		speelt zeker wanneer er nauwelijks flexibiliteit is vanuit organisaties om zich aan te passen aan de behoeften of het initiatief.
<b>Participatie bij burgerbegrotingen</b>	Representativiteit op basis van eerdere betrokkenheid, maar ook op basis van expertise (usual suspects, hoger opgeleide witte mannen van een zekere leeftijd)	Mate van inmenging door politieke vertegenwoordigers mengen; de burgerbegroting is niet van raadgevende aard maar is er om bindende beslissingen betreffende lokaal beleid te maken.
	Extra inzet om inactieve burgers, jongeren, mensen die in armoede leven, te betrekken zodat de groep meer divers is.	
	Inzet van een moderator tijdens de gesprekken om voor gelijke spreektijd te zorgen	
<b>Participatory budgeting</b>	Deelname door usual suspects. Is dit te voorkomen door quota of ingrijpen in selectie?	Weinig impact op daadwerkelijke beleid en beleidskeuzes
	Extra inzet om gemarginaliseerde groepen te kunnen bereiken en betrekken bij de projecten.	Kans: duidelijke transparantie m.b.t. het budget, het proces en de uitkomst.
	Succes van projecten blijkt afhankelijk van aanwezigheid en inzet van deelnemers met meer sociaal, educatief en cultureel kapitaal, die meer toegang hebben tot juridische middelen.	De aard van de projecten doet ertoe. De meest eenvoudig te implementeren projecten bereiken succes. Daarmee is het de vraag of de meest relevante projecten ook succesvol worden. En is het de vraag hoe generiek toepasbaar deze methode is bij urgente of lastige vraagstukken.
	Sprake van genderongelijkheid (internationaal onderzoek): zowel vrouwen, als vrouwenorganisaties, nemen in veel mindere mate deel aan PB projecten dan mannen.	Geen politieke wil in de hoogste kringen van leiderschap om Participatory Budgetting processen toegankelijker te maken voor vrouwen en vrouwenorganisaties.



<b>Referenda</b>	Lage drempel om mee te doen voor iedereen	<p>Adviserend: naast informeren van politici over publieke opinie, wordt uitkomst voornamelijk gebruikt als legitimering van genomen besluiten over fusies door politici.</p> <p>Onduidelijke/sturende/niet-democratische antwoordopties/formulering van stembiljet.</p>
------------------	---	--

Bronnen: Giraudet (2022), Smets & Vlind (2014), Michels & Binnema (2016), Sobol (2021), Garry (2020), Schneider (2019), Su (2017), McNulty (2015), Folkestad (2019), Jacons, Akkerman & Zaslove (2018), Kiesraad (2016).

## Literatuurlijst bijlage

- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J., & Seggaard, S. B. (2021). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2), 213-228.
- Garry, J., O'Leary, B., Coakley, J., Pow, J., & Whitten, L. (2021). Public attitudes to different possible models of a United Ireland: evidence from a citizens' assembly in Northern Ireland. In J. Todd, & D. Walsh (Eds.), *Unionisms in Times of Change* (pp. 91-119). Routledge.
- Giraudet, L. G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., Begout, P., Berghmans, N., ... & Tournus, S. (2022). "Co-construction" in deliberative democracy: lessons from the French Citizens' Convention for Climate. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1), 1-16.
- Jacobs, K., Akkerman, A., & Zaslove, A. (2018). The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes. *Acta Politica*, 53(4), 517-541.
- Kiesraad. (2016, 21 juni). *Uitslag referendum Associatieovereenkomst met Oekraïne*. Kiesraad.nl. <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2016/04/12/uitslag-referendum-associatieovereenkomst-met-oekraïne>
- McNulty, S. L. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1429-1443.
- Michels, A. M. B., & Binnema, H. A. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?: Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.
- Schneider, S. H., & Busse, S. (2019). Participatory budgeting in Germany—A review of empirical findings. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 259-273.
- Smets, P., & Vlind, M. (2017). Deliberatieve democratie: ervaringen met diversiteit in burgertop Amsterdam. *Beleid en Maatschappij*, 44(2), 122-137.
- Sobol, A. (2021). Deliberation as a Path towards the Development of Participatory Budgeting (a Case Study of the City of Antwerp). *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, 51-64.
- Su, C. (2017). Beyond inclusion: Critical race theory and participatory budgeting. *New Political Science*, 39(1), 126-142.

## **Hoofdstuk 6 - Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie: internationale dimensie**

*Rens Vliegthart en Sanne Kruikemeier*

## 6.1. Inleiding

Over de rol van sociale media in onze democratie wordt op dit moment veel gezegd en meer in positieve dan in negatieve zin. Zo zouden sociale media bijdragen aan een verharding van het politieke debat, polarisatie tussen bevolkingsgroepen vergroten en de verspreiding van desinformatie faciliteren (Lorenz-Spreen et al., 2022). In het laatste geval wordt vaak verwezen naar de invloed van buitenlandse actoren, die bewust proberen het publieke debat en informatiestromen te sturen en daarmee bijvoorbeeld verkiezingen te beïnvloeden (Irwin & Van Holsteyn, 2021). Ook radicaliserende inhoud, bijvoorbeeld uit rechts-extremistische hoek, kan zich snel en grensoverschrijdend verspreiden, waarbij de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om in te grijpen beperkt zijn (Verweij-Jonker Instituut, 2023).

Dit hoofdstuk brengt het bestaande onderzoek naar bestaande pogingen van buitenlandse actoren om de Nederlandse democratie te ondermijnen in kaart – met speciale aandacht voor radicaliseringsprocessen van specifieke bevolkingsgroepen en pogingen om verkiezingscampagnes te beïnvloeden. Vaak wordt hierbij gewezen naar de mogelijkheden die het internet en sociale media bieden – zogenaamde ‘cyber interference’ (O’Connor, 2020) – maar ook meer ‘traditionele’ strategieën, bijvoorbeeld via financiering van politieke partijen – worden in beschouwing genomen. Voor oplossingsrichtingen wordt zowel gewezen op strafrechtelijke mogelijkheden als ook meer preventieve maatregelen.

## 6.2. Online strategieën van ondermijning

De inmenging van buitenlandse actoren in electorale processen is een zorg die in veel democratische landen leeft. In de afgelopen jaren is met name de zorg over de verspreiding van desinformatie via sociale media genoemd als een prominente strategie van beïnvloeding. In dit kader wordt veelvuldig verwezen naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2016 waar vanuit Rusland door hackers en bots een grote hoeveelheid politieke desinformatie werd verspreid en gerichte campagne tegen de Democratische presidentskandidaat Hillary Clinton werd gevoerd (Bennett & Livingston, 2018). Ook in de presidentsverkiezingen van 2020 wordt veelvuldig gewezen op de aanwezigheid van desinformatie (Guess et al., 2023) en er is inderdaad bewijs dat buitenlandse entiteiten, en met name Rusland, actief proberen de verkiezingen te beïnvloeden. Zo laat een studie van Kim et al. (2018) zien dat een flink deel van de politieke advertenties die tijdens de presidentsverkiezingen van 2016 verspreid werd inderdaad vanuit Rusland afkomstig was en specifiek gericht was op *swing states*. Onderzoek van Eady en collega’s (2023) naar de verkiezingen van 2016 laat zien dat grootschalige desinformatiecampagnes vanuit Rusland om kiezers te bewegen om op Trump (of een ‘third party’ kandidaat) te stemmen weinig effect sorteerden. Zij bereikten slechts een beperkt deel van het electoraat, dat bovendien grotendeels bestond uit overtuigde Republikeinen. Daarnaast werd deze informatie grotendeels overschaduwed door binnenlandse berichtgeving en worden geen effecten op attitudes, polarisatie of kiesgedrag gevonden.

Ook in analyses van de Brexit campagne wordt de verspreiding van desinformatie onderscheiden als een strategie om de uitkomst te beïnvloeden – alhoewel de aandacht daar vooral uitgaat naar verspreiding vanuit binnenlandse opinieliders en ook traditionele media (Gaber en Fisher, 2022). Hoewel deze twee specifieke contexten de meest herkenbare voorbeelden van verspreiding van desinformatie zijn, zien we ook in andere Westerse contexten – in beperktere schaal – deze strategieën terug (Bennet & Livingston, 2018). Doel kan zijn om kiezers met incorrecte informatie tot een bepaalde stemkeuze of gedrag te bewegen (of te demobiliseren) door middel van het verspreiden van deep- en cheapfakes, maar ook om burgers te motiveren meer ontwrichtende acties te ondernemen en mogelijk ook politici en bestuurders te beïnvloeden. Eén van de belangrijkste vragen hierbij is de rol die generatieve AI hierbij gaat spelen. In dit kader wordt de term ‘digitaal autoritarisme’ gebruikt om aan te geven hoe verschillende landen gebruik maken van digitale technologie om de eigen en andere bevolkingen te observeren, onderdrukken en manipuleren (Howells en Henry, 2021). Met name China heeft hiervoor een uitgebreid centralistisch systeem opgebouwd om Chinese burgers in binnen- en buitenland te beperken in hun internetgebruik en in de gaten te houden, maar ook Rusland zet internet governance op grote schaal in om haar invloed te vergroten.

### **6.3. Classificatie van internationale ondermijningsstrategieën**

Beïnvloeding kan velerlei vormen aannemen en is niet beperkt tot online campagnes zoals hierboven uitgelicht. Een classificatie van verschillende strategieën kan gemaakt worden aan de hand van de vragen van wie (*subject*) de beïnvloedingspoging uitgaat, op wie deze gericht is (*object*), welke *middelen* worden ingezet en welk *doel* getracht wordt te bereiken. Niet voor alle activiteiten zullen deze vragen eenduidig of met zekerheid kunnen worden beantwoord, maar deze kenmerken kunnen wel helpen een beeld te krijgen van de variëteit aan betrokken actoren, middelen en doelen.

Bij het *subject* is een belangrijk onderscheid of activiteiten geïnstigeerd worden vanuit statelijke of niet-statale actoren. Bij statelijke actoren wordt met name gewezen op landen als Rusland, Turkije en diverse landen uit het Midden-Oosten. Niet-statale actoren kunnen een veelheid van meer of minder georganiseerde entiteiten betreffen, zoals sociale bewegingen of niet-gouvernementele organisaties, maar ook bijvoorbeeld buitenlandse politieke partijen.

Inmenging is gericht om specifieke actoren binnen het Nederlandse politieke systeem te beïnvloeden. Hierbij kan het wederom gaan om verschillende meer of minder specifieke doelwitten of *objecten*. Volgens Honingh en Van Ham (introdunctie) vindt democratische erosie (en versterking) plaats in de interacties tussen politici, ambtenaren en burgers. Het is in die lijn ook te veronderstellen dat internationale ondermijningspogingen zich op die drie actoren richten, waarbij de mate van specificiteit (bijvoorbeeld het gehele electoraat of bepaalde segmenten daarvan) sterk kan variëren. Daarmee samenhangend kunnen ook *doelen* en *strategieën* variëren. Als bijvoorbeeld getracht wordt besluitvorming over specifieke beleidsdossiers te beïnvloeden dan zal eerder een strategie gekozen worden die zich buiten het publieke zicht ontplooft. Verschillende landen kunnen verschillende doelen hebben en daarmee dus ook andere strategieën inzetten – zo lijken de pogingen

die Rusland onderneemt in de Amerikaanse context en daarbuiten zich te richten op destabilisering van het politieke systeem, terwijl andere overheden, zoals bijvoorbeeld de Turkse, zich eerder specifiek richt op diaspora en verkiezingen in eigen land. Daarbij maakt Rusland overigens niet alleen gebruik van desinformatiecampagnes, maar onderhoudt het ook sterke banden met bijvoorbeeld Europese en Amerikaanse radicaal-rechtse partijen en organisaties (Pomerantsev, 2015). China's strategie lijkt erop gericht de normen aan te passen en middels propaganda de eigen normen meer gangbaar te maken en de reputatie te verbeteren (Brady, 2015). Hierbij past een strategie waarin niet zozeer directe inmenging met verkiezingen plaatsvindt, maar via andere kanalen en in de sfeer van cultuur, academie en media getracht wordt zowel de algemene publieke opinie in andere landen te beïnvloeden als controle uit te oefenen op Chinese ingezetenen in het buitenland (Walker, 2018).

Een meer algemene trend in de afgelopen decennia is een verschuiving van gebruik van harde naar zachte vormen van invloed, of meer specifiek van 'traditionele afschrikking' naar 'democratische afschrikking', waarbij niet-militaire interventies gericht op het vergroten van politieke, ideologische en economische polarisatie centraal staan en een veelheid aan strategieën gebruikt kan worden. Deze strategieën worden ingezet door autoritaire staten en zijn erop gericht lokale ondermijnende krachten te versterken en om democratische normen en bestuur te ondermijnen en daarmee de eigen autoritaire legitimiteit te vergroten (Wiggell, 2021). Democratieën zijn in het bijzonder gevoelig voor inmenging van autoritaire regimes. Walker (2018) spreekt in dit kader over het gebruik van 'scherpe' macht, waarbij doorgaans censuur en manipulatie gebruikt worden om de integriteit van onafhankelijke instellingen aan te tasten.

Als het erom gaat de algemene publieke opinie, of zelfs stemgedrag bij verkiezingen te beïnvloeden, dan ligt het gebruik van een grootschaligere campagne, bijvoorbeeld via sociale media, voor de hand. In dit geval kunnen dan weer meer specifieke strategieën geïdentificeerd worden – zo onderscheiden Dawson en Innes (2019) in hun studie naar het Russische Internet Research Agency het kopen van volgers, *fishing* van volgers (door het volgen en ontvolgen van andere Twittergebruikers) en het veranderen van het narratief in online conversaties.

#### **6.4. Nederland en internationale ondermijning**

De Nederlandse rechtsorde scoort hoog op indicatoren van electorale integriteit en persvrijheid en heeft door het specifiek meerpartijensysteem een extra bescherming tegen bijvoorbeeld effecten van desinformatie op verkiezingsuitslagen. Ook de wetgeving rond partijfinanciering beperkt de mogelijkheden voor buitenlandse mogendheden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen en electorale processen te beïnvloeden. Toch worden er wel degelijk pogingen ondernomen.

Een sprekend voorbeeld van ondermijning door andere landen is de inmenging van Rusland in het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne in 2016. Daarover concludeerde toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Kaja Ollongren naar aanleiding van Tweede Kamervragen dat er sprake was geweest van Russische pogingen tot beïnvloeding. De genoemde voorbeelden blijven echter beperkt tot het vermelden van

een enkele website waarop die informatie zou worden verspreid (NOS, 2017). Referenda, zeker over internationale gelegenheden, zijn het meest kwetsbaar voor buitenlandse inmenging, omdat zij zich richten op een enkel onderwerp waarbij andere staten sterke belangen hebben en het een situatie van 'kleine effecten met grote gevolgen' kan zijn: met een bescheiden verschuiving in de stemverhouding kan een compleet andere einduitkomst worden bereikt.

De banden van politieke partijen met internationale mogendheden die bekend staan om hun internationale ondermijningsstrategieën is een ander aandachtspunt. Groeneveld (2023) laat zien dat er tussen de PVV en het Kremlin duidelijke contacten bestaan en ook het FvD heeft een sterke pro-Putin houding. Van Herpen (2018) haalt een bezoek van Geert Wilders aan het Kremlin in 2018 aan als een bewijs van de warme relatie die bestaan tussen radicaal-rechtse partijen en Rusland laat zien. Of deze banden verdergaan dan deze contacten en er bijvoorbeeld ook (indirecte) financiering vanuit Rusland voor deze partijen is, is onduidelijk.

De PVV veroordeelt in 2022 de Russische inval in Oekraïne, maar blijft tegen sancties met het argument dat deze in strijd zijn met het belang van de Nederlandse bevolking (Coticchia en Verbeek, 2023). Coticchia en Verbeek (2023) benoemen dat de FvD zich kritischer over de Westerse houding toont en deze benoemt als één van de veroorzakers van de oorlog.

De contacten van de PVV met andere radicaal rechtse partijen in Europa en daarbuiten komt niet altijd even gemakkelijk tot stand, maar daarin blijkt Rusland een bindende rol te spelen zo laat onderzoek van Fútak-Campbell en Schwieter (2020) zien. Alhoewel de PVV minder uitgesproken pro-Russisch is dan andere Europese radicaal rechtse partijen als de FPÖ, AfD en FN en niet alle conservatieve waarden die dit land voorstaat ondersteunt, vinden de PVV en deze partijen in hun houding ten aanzien van Rusland wel een belangrijk gemeenschappelijke deler die belangrijk is in identiteitsvorming. In het Europees Parlement stemden de leden van de Europese parlementaire fractie 'Europa voor Naties en Vrijheid' consistent op Russische aangelegenheden en droeg deze houding bij aan de vorming van een transnationaal politiek netwerk (Fútak-Campbell en Schwieter, 2020).

Maar in welke mate hebben buitenlandse mogendheden ook daadwerkelijk invloed op *objecten*, bijvoorbeeld op de algemene publieke opinie? Een belangrijke vraag is hier hoe kwetsbaar Nederland is voor desinformatie. Uit het *Digital News Report Nederland 2023* (Commissariaat voor de Media, 2023) blijkt dat Nederlanders zich zorgen maken over misinformatie (4 op de 10 Nederlanders), maar deze groep is kleiner dan de groep mensen die zich zorgen maakt in de Verenigde Staten (64%) en het Verenigd Koninkrijk (69%). Eén van de redenen zou kunnen zijn dat het medialandschap – zeker in vergelijking met de VS – minder sterk gepolariseerd is. Het Rathenau Instituut (2021) benoemt hier “de sterke positie van de publieke omroep die de standaard zet voor de kwaliteit van andere nieuwsmedia” (zie pagina 34). Bovendien ontvangen veel Nederlanders hun nieuws niet exclusief via sociale media, maar traditionele media worden ook nog steeds veel geraadpleegd. In 2023 was televisie nog steeds een belangrijke bron van nieuws (62%), maar deze verliest wel aan terrein aan online (63%) en sociale media (39%; Commissariaat voor de Media, 2023). Maar het feit dat Nederlanders geïnformeerd zijn in de breedte

wordt op dit moment gezien als belangrijke reden dat een overgrote meerderheid van de Nederlanders niet vastzit in filter bubbels (zie Möller, 2021) en de rol van desinformatie relatief beperkt blijft.

Het *Digital News Report* geeft verder aan dat bewustwording voor desinformatie deels wordt aangewakkerd door (media)berichtgeving, maar dat deze ook kan komen doordat burgers zelf die misinformatie tegenkomen. In 2023 zegt 29 procent van de respondenten niet te weten wat het onderwerp was van foutieve of misleidende informatie die ze de afgelopen week zijn tegengekomen. Daarnaast zei 25 procent van de respondenten dat ze geen foutieve berichtgeving hebben waargenomen in die periode. In 2021 (40%), 2022 (34%) en 2023 (21%) wordt het coronavirus het vaakst genoemd, maar de oorlog in Oekraïne (18%) en klimaatverandering/milieu (18%) worden ook vaak genoemd als onderwerpen waarover men foutieve of misleidende informatie tegen kan komen. Onderzoek naar de daadwerkelijke blootstelling van Nederlanders aan mis- en desinformatie ontbreekt echter – mede omdat dit lastig te onderzoeken is (Rathenau, 2021).

## 6.5. Voorbeelden van online ondermijning

Welke buitenlandse actoren hebben recent geprobeerd de Nederlandse democratie te ondermijnen en welke tactieken gebruiken zij? Wat betreft buitenlandse desinformatie is er weinig bewijs te vinden (Rathenau, 2021). Op wetenschappelijk gebied staat het onderzoek nog in de kinderschoenen, mede doordat het bijzonder lastig is om benodigde informatie te vergaren. Platformen geven vrijwel geen openheid hierover en het is ingewikkeld om te achterhalen welke buitenlandse actoren actief zijn. In dit stuk baseren we op met name enkele (onderzoeks)journalistische onderzoeken die mogelijk geen compleet beeld geven, maar wel de variatie aan mogelijke strategieën en actoren laten zien.

Het bekendste voorbeeld dat vaak wordt aangehaald werd onderzocht door *De Groene Amsterdammer* (van der Noordaa & van de Ven, 2019). Samen met Erik Borra van de Universiteit van Amsterdam is een belangrijke Russische actor in desinformatiecampagnes onderzocht: het Internet Research Agency (IRA) in Sint-Petersburg. Hier werken mensen die zich mengen in de online discussies (trollen). Uit hun analyse blijkt dat twee dagen na het neerstorten van vlucht MH17, minstens 65.000 (veel Russische) tweets over MH17 gaan en laat een informatie-offensief zien. De Tweets worden snel anti-Oekraïens en laten ook een verwevenheid zien met een populaire blogwebsite in Rusland. Uit onderzoek van NRC blijkt bijvoorbeeld ook dat Russische trollen op Twitter Nederlandstalige Tweets sturen (bijvoorbeeld in 2016 en 2017), onder andere door anti-islamhashtags te 'pushen' (Kist & Wassens, 2018).

Hoewel Rusland een veelgenoemde organisator van desinformatiecampagnes is, is het zeker niet de enige: ook uit met Midden Oosten worden dit soort pogingen ondernomen, die wederom terug te voeren zijn tot statelijke actoren. In een uitgebreid onderzoek naar lastercampagnes – of *dark PR* – die gevoerd wordt door een bedrijf dat gefinancierd wordt door de emir van de Verenigde Arabische Emiraten beschrijft het *NRC Handelsblad* (Heck & Van Kouwenhoven, 2023) hoe publieke figuren die ook maar indirect gelinkt kunnen



worden aan het *Moslimbroederschap* zwart gemaakt worden en slachtoffer worden van continue aanvallen. Hierbij worden nepaccounts en desinformatie uitvoerig gebruikt. Deze pogingen kunnen ook succesvol de traditionele media beïnvloeden. Onder andere voormalig GroenLinks Tweede Kamerlid Kauthar Bouchallikht is hier slachtoffer van. Zijzelf en de partij dienen zich continue te verweren tegen beschuldigingen en er kan beargumenteerd worden dat dit de uitvoering van haar politieke ambt serieus heeft belemmerd.

Recentelijk zien we een aantal voorbeelden van digitalisering en artificiële intelligentie gerelateerde voorbeelden van ondermijning – soms lijken deze afkomstig van of gefinancierd door andere staten, soms door andere politiek bedrijven of met onbekende aanjager. Bijvoorbeeld in april 2021 vergaderden Nederlandse Tweede Kamerleden via Zoom met een deepfake-imitatie van de stafchef van de Russische oppositieleider Aleksej Navalny (Brouwers & Verhagen, 2021).

Vanuit China is er sprake van intimidatie naar journalisten en (Chinese) activisten toe (NOS, 2023). In april 2023 werd bijvoorbeeld duidelijk dat oud-China-correspondent Marije Vlaskamp (Volkskrant) in het najaar van 2022 ernstig bedreigd en geïntimideerd is. Zowel Vlaskamp als Wang Jingyu, een Chinese activist, ontvangen intimiderende berichten van iemand die zich voordeed als belangenbehartiger van de Chinese staat via Telegram. Bovendien werden onder de naam van Vlaskamp valse bommeldingen gedaan (bijvoorbeeld bij de Chinese Ambassade in Den Haag).

Ook niet-statelijke actoren maken gebruik van sociale media om specifieke belangengroeperingen in Nederland te ondersteunen. Uit onderzoek van Pointer (Keizer et al., 2022) blijkt dat een Amerikaans bedrijf en rechts-populistische platformen uit Canada invloed uit proberen te oefenen op en gebruik maken van de boerenprotesten voor eigen politieke en commerciële doeleinden. Op 23 juli 2022 hielpen zij een wereldwijd protest te organiseren om daarmee boeren in Nederland te steunen door op Twitter, Telegram en Facebook een video te plaatsen waarin het protest werd aangekondigd. Volgens journalisten van Pointer lijkt dit buiten de boerenprotestgroepen in Nederland om te gaan. Ook rondom de coronacrisis zijn er een aantal onderzoeken naar verspreiding van desinformatie verschenen. Pointer (van Tellingen & Mulder, 2021) liet hier bijvoorbeeld zien dat uitspraken van de Thais-Duitse microbioloog Sucharit Bhakdi overgenomen werden door alternatieve Nederlandse media en verspreid op sociale media en in Telegramkanalen. Een overgroot deel van de uitspraken is echter weerlegd door factcheckers. Het lijkt erop dat de microbioloog wordt gepresenteerd als expert, terwijl hij voor het overgrote deel misinformatie verspreidt.

De hierboven genoemde voorbeelden geven weliswaar een incompleet en anekdotisch beeld, maar laten wel zien dat desinformatie inderdaad ingezet wordt als wapen om – direct of indirect – de democratische rechtsorde te ondermijnen.

## **6.6. Publieke percepties en kwetsbaarheden**

Hoewel er dus relatief weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de specifieke vormen van online beïnvloeding of ondermijning, is wel bekend in hoeverre *percepties*

over mis- en desinformatie van invloed kunnen zijn en hebben wetenschappers en commissies uiteengezet waar mogelijke kwetsbaarheden zitten.

Allereerst benoemen we dat de percepties onder burgers over het wel of niet goed geïnformeerd zijn democratische consequenties kunnen hebben. In een studie (Hameleers et al., 2020) die is uitgevoerd tijdens de eerste fase van de coronapandemie in 2020 onder respondenten uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland, werd bijvoorbeeld aan respondenten gevraagd aan te geven in hoeverre zij de informatie die zij tegenkwamen over het coronavirus onnauwkeurig was (*misinformatie*) of opzettelijk misleidend (*desinformatie*). Respondenten die meer misinformatie tegenkwamen waren bereid om meer informatie te zoeken en om zich te houden aan officiële richtlijnen. Respondenten die meer desinformatie zagen, waren juist minder bereid om aanvullende informatie te zoeken en rapporteerden een lagere bereidheid om zich te houden aan officiële richtlijnen. Dit laat zien dat gerichte desinformatie campagnes, ook als deze vanuit het buitenland worden opgezet, de potentie hebben het (politieke) gedrag van Nederlandse burgers te beïnvloeden. Het belang van deze percepties wordt ook door de NCTV onderkend, die in 2022 een groot publieksonderzoek deed, onder andere omdat de manier waarop het publiek aankijkt tegen en reageert op desinformatie hun werkwijze kan aanscherpen (NCTV, 2022).

Ten tweede gaan we in op de kwetsbaarheden. Vaak wordt desinformatie ingezet als deel van narratieven die online verspreid worden en bijdragen aan radicalisering. Mensen hebben de neiging om informatie te accepteren en beïnvloed te worden door informatie die hun bestaande overtuigingen en identiteiten bevestigt (Festinger, 1957). Extremistische of radicale narratieven die bestaande ideeën en identiteiten van mensen bevestigen en aansluiten op gevoelens van wantrouwen of negatieve beoordelingen van buitenstaanders, zijn vaak sterker van invloed. Daarbij is dus de veronderstelling dat deze specifieke groepen ontvangers meer beïnvloedbaar zijn door dergelijke inhoud. Op het bredere maatschappelijke niveau kan deze invloed bijdragen aan toenemende tegenstellingen en affectieve polarisatie: Segmenten van de samenleving die geneigd zijn radicale en extremistische opvattingen te ondersteunen, kunnen worden blootgesteld aan vergelijkbare inhoud in hun gefragmenteerde en door algoritmen gedreven informatie-ecologie, waardoor hun bestaande overtuigingen verder versterkt worden en mensen uiteindelijk in versterkende spiralen van extremisme en radicalisme terecht kunnen komen. Online gemeenschappen of 'fringe bubbles' (Möller, 2021) kunnen de eerdere overtuigingen van burgers weerspiegelen en hen het gevoel geven van normaliteit en gelijkgestemdheid. Op deze manier kunnen radicale en extremistische opvattingen uiteindelijk genormaliseerd en gelegitimeerd raken. In een recent rapport spreekt de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid van de Democratische Rechtsorde specifiek haar zorgen uit over de mogelijke ontwrichtende werking van deze fringe bubbles (Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, 2023).

Er bestaat grote zorg over de invloed die buitenlandse radicale groepen hebben op radicalisering van specifieke kwetsbare Nederlanders online, waarbij gevreesd wordt voor offline *spill-over* effecten en antidemocratisch en gewelddadig gedrag. Een recent onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het WODC relateert echter op diverse manieren de rol die sociale media spelen bij radicaliseringsprocessen: aanbevelingsalgoritmes en "sociale media-fuiken" spelen een beperktere rol dan vaak

wordt verondersteld. Daarnaast is er weinig empirisch bewijs voor de vertaling van online radicalisering naar offline gewelddadig gedrag (Verweij-Jonker Instituut, 2023).

## **6.7. Andere strategieën van ondermijning**

Hoewel online beïnvloeding en met name desinformatie op dit moment de meeste aandacht krijgt in het wetenschappelijke onderzoek, en met name maatschappelijk debat, is het zeker niet de enige strategie die buitenlandse actoren gebruiken om democratische electorale processen te beïnvloeden.

In de Nederlandse context onderscheidt de NCTV (2019) een aantal andere mogelijke manieren waarop van buitenaf het democratische proces mogelijk kan worden aangetast, die deels overlappend zijn. De eerste is mogelijke directe beïnvloeding van politieke ambtsdragers, waarbij integriteitsschendingen op de loer liggen. De tweede is de aantasting van veilige verkiezingen, onder andere wanneer inmengingsactiviteiten bijdragen aan een erosie van vertrouwen en legitimiteit van verkiezingen. Desinformatie kan bij deze laatste een rol spelen, maar legitimiteitsaantasting kan ook op andere manier plaatsvinden.

Zoals eerder benoemd is Rusland wederom een veelgenoemde staat – maar ook andere landen proberen op diverse manieren invloed uit te oefenen op Nederlandse democratische processen. In dit kader wordt met name de beïnvloeding via diaspora genoemd. De NCTV spreekt de zorg uit dat met name via banden die burgers hebben met hun land van afkomst mogelijkheden bieden tot beïnvloeding, ook van het politieke gedrag van deze burgers in Nederland. Een veelvuldig genoemd voorbeeld in dit kader is Turkije. Onderzoek laat echter zien dat het Turkse diasporabeleid zich in eerste instantie richt op de Turkse politiek en beïnvloeding van de mogelijkheden tot stemmen, maar ook de stemkeuze, bij Turkse verkiezingen (Houtkamp et al., 2023). Daarnaast is de Turkse invloed ook op andere manieren merkbaar – onder andere via de mogelijkheden om Turkije onvriendelijke uitspraken door Turkse Nederlanders te melden bij de Turkse overheid. Elibol et al. (2021) benoemt dat politici van DENK in het recente verleden een aantal keer een bedenkelijke rol hebben gespeeld.

Een andere manier om politieke invloed uit te oefenen is via partijfinanciering. Recentelijk zijn de regels over partijfinanciering sterk aangescherpt. Zo dienen giften van boven de 1000 euro openbaar gemaakt te worden en is het niet meer mogelijk om vanuit het buitenland te doneren (Trapman, 2022). Een onderzoek van Follow the Money (Botje, L'Ami, & Wijnen, 2021) onthult dat Geert Wilders in zijn juridische processen rond zijn 'minder Marokkanen' uitspraken financieel wordt ondersteund door Robert Schillman, een fervent aanhanger van Donald Trump en islamcriticaster. Hoewel dit geen directe partijfinanciering betreft kan dit type steun wel een manier zijn waarop van buitenaf invloed uitgeoefend wordt op de Nederlandse politiek.

## 6.8. Conclusie

Bovenstaand overzicht laat zien dat grensoverschrijdende ondermijning velerlei vormen en doelen kent, zowel online, offline als hybride kan zijn en geïnstigeerd wordt door verschillende statelijke en niet-statelijke actoren. Het is bovendien duidelijk dat digitalisering en artificiële intelligentie in de afgelopen jaren voor een compleet nieuw arsenaal aan strategieën heeft gezorgd. De NCTV (2022) stelt in dit kader dat 'informatie [...] voor sommige (statelijke) actoren een belangrijk middel in hybride oorlogsvoering geworden [is]'.

Het nemen van mitigerende maatregelen is niet vanzelfsprekend – de enorme snelheid waarmee technische mogelijkheden zich ontwikkelen maakt het zeer complex om dit type bedreiging voor te zijn (Kruikemeier en Vliegenthart, 2023). Een strategie zou gericht moeten zijn op (waar mogelijk) preventie, detectie en versterken van burgers om op die manier de weerbaarheid van de samenleving te vergroten. Voorkomen van de grootschalige verspreiding van desinformatie vraagt specifieke analytische en technische kennis en een *early warning* systeem, waarbij samenwerking met bigtech bedrijven en sociale mediaplatformen nodig zal zijn en ook passende juridische kaders op internationaal niveau vormgegeven zullen moeten worden. Empowerment van burgers, maar ook politici en journalisten (Wiggell 2021) vraagt bijvoorbeeld training in het herkennen van desinformatie via *digital literacy programma's* in het onderwijs, maar mogelijk ook grootschaligere publiekscampagnes en benaderen en betrekken van specifieke kwetsbare groepen in de samenleving. Daarnaast kan wetgeving om transparantie te vergroten – bijvoorbeeld een systeem waarbij individuen die namens andere landen politieke activiteiten ontplooiën zich moeten registreren (Wiggell, 2021) – behulpzaam zijn.

## Literatuurlijst

- Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). *Koester de democratie! Eindrapportage*. <https://adviescommissie-vwdr.nl/>.
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2), 122-139.
- Botje, H.E., L'Ami, D., & Wijnen, J. (2021, 15 januari). De Amerikaanse suikeroom van Geert Wilders. *Follow the Money*.
- Brady, A. M. (2015). Authoritarianism goes global (II): China's foreign propaganda machine. *Journal of Democracy*, 26(4), 51-59.
- Brouwers, A., & Verhagen, L. (2021, April 23). Kamerleden vergaderen met deepfake-imitatie van stafchef Russische oppositieleider Navalny. *Volkscrant*.
- Commissariaat voor de Media (2023). *Digital News Report Nederland*. <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2023/06/CvdM-DigitalNewsReport-2023.pdf>
- Coticchia, F., & Verbeek, B. (2023). When Populist Friends Abroad Hurt You at Home: How Populist Leaders in Italy and the Netherlands Coped with the Russian-Ukrainian War. In Arcos, R., Chiru, I., & Ivan, C. (Eds.) *Political communication and performative leadership: Populism in international politics* (pp. 125-145). Cham: Routledge.
- Dawson, A., & Innes, M. (2019). How Russia's internet research agency built its disinformation campaign. *The Political Quarterly*, 90(2), 245-256.
- Eady, G., Paskhalis, T., Zilinsky, J., Bonneau, R., Nagler, J., & Tucker, J. A. (2023). Exposure to the Russian Internet Research Agency foreign influence campaign on Twitter in the 2016 US election and its relationship to attitudes and voting behavior. *Nature Communications*, 14(1), 62.
- Elibol, R., Saris, K., & Van de Ven. C. (2021, 16 juni). 'Het zijn geen willoze schapen van Erdogan'. *De Groene Amsterdammer*.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press
- Futák-Campbell, B., & Schwieter, C. (2020). Practising Populism: How Right-wing Populists Negotiate Political Competence. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4), 890-908.
- Gaber, I., & Fisher, C. (2022). "Strategic lying": The case of Brexit and the 2019 UK election. *The International Journal of Press/Politics*, 27(2), 460-477.
- Groeneveld, L. (2023, 19 oktober). Gelekte documenten bewijzen tot nu toe onbekende connecties tussen Rusland en de PVV. *Follow the Money*.
- Guess, A. M., Malhotra, N., Pan, J., Barberá, P., Allcott, H., Brown, T., ... & Tucker, J. A. (2023). Reshares on social media amplify political news but do not detectably affect beliefs or opinions. *Science*, 381(6656), 404-408.
- Hameleers, M., van der Meer, T. G., & Brosius, A. (2020). Feeling "disinformed" lowers compliance with COVID-19 guidelines: Evidence from the US, UK, Netherlands, and Germany. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 1(3).
- Heck, W., & Van Kouwenhoven, A. (2023, 7 juli). Dit schimmige bedrijf vernietigde reputaties van Europese moslims. *NRC Handelsblad*.
- Houtkamp, C., Van Heukelingen, N., Van der Laan, T., & Van Veen, E. (2023). *Het Turkse diasporabeleid in Nederland*. Den Haag: Clingendael Report.

- Howells, L., & Henry, L. A. (2021). Varieties of digital authoritarianism: Analyzing Russia's approach to Internet governance. *Communist and Post-Communist Studies*, 54(4), 1-27.
- Irwin, G. A., & van Holsteyn, J. J. (2021). Keeping our feet dry: Impediments to foreign interference in elections in the Netherlands. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 20(1), 54-69.
- Keizer, P., Mulder, T., Chavannes, E., & van der Waal, W. (2022). Noord-Amerikaanse mediaplatformen eigenen zich het Nederlandse boerenprotest toe. *Pointer KRO-NCRV*. <https://pointer.kro-ncrv.nl/amerikaanse-mediaplatformen-eigenen-boerenprotest-toe>
- Kim, Y. M., Hsu, J., Neiman, D., Kou, C., Bankston, L., Kim, S. Y., ... & Raskutti, G. (2018). The stealth media? Groups and targets behind divisive issue campaigns on Facebook. *Political Communication*, 35(4), 515-541.
- Kist, Reinier and Rik Wassens (2018, 15 juli). Russisch trollenleger ook actief in Nederland. *NRC Handelsblad*.
- Lorenz-Spreen, P., Oswald, L., Lewandowsky, S., & Hertwig, R. (2023). A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. *Nature Human Behaviour*, 7(1), 74-101.
- Möller, J. (2021). Filter bubbles and digital echo chambers 1. In *The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism* (pp. 92-100). Routledge.
- NCTV (2019). *Kamerbrief Accenten van de aanpak statelijke dreigingen*. <https://www.nctv.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/18/kamerbrief-accenten-van-de-aanpak-statelijke-dreigingen>
- NCTV (2022). *Publieksonderzoek desinformatie. Uitkomsten en eerste communicatie-inzichten*. <https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2022/10/28/nctv-infosheet-desinformatie/NCTV+Desinformatie+A4+NIEUW.pdf>
- NOS (2017). <https://nos.nl/artikel/2202937-ollongren-russische-desinformatie-bij-oeukraine-referendum>
- NOS (2023). Oud-China-correspondent Volkskrant geïntimideerd en bedreigd. *NOS* <https://nos.nl/artikel/2470611-oud-china-correspondent-volkskrant-geintimideerd-en-bedreigd>
- O'Connor, S. (2020). *Cyber-enabled foreign interference in elections and referendums* (Vol. 28). Canberra: Australian Strategic Policy Institute.
- Pomerantsev, P. (2015). The Kremlin's information war. *Journal of Democracy*, 26(4), 40-50.
- Rathenau Instituut (2021). *Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland*. Den Haag (auteurs: Huijstee, M. van, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen)
- Trapman, L.S.A. (2022). Grenzen aan giften. Ongewenste beïnvloeding van politieke partijen. In: Schlössels, R.J.N., Sillen, J.J.J., & Tinnevelt, R.B.J. (Eds.), *Naar een weerbare rechtsstaat* (Serie staat en recht, 55) (pp. 183-197). Deventer: Wolters Kluwer
- Van der Noordaa, & van de Ven., C. (2019). Het MH17-complot. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/het-mh17-complot>
- Van Herpen, M. H. (2018). The Rise of Kremlin-Friendly Populism in the Netherlands. *Cicero Foundation Great Debate Paper*, (18/04).
- Van Telling, M.J., & Mulder, T. (2021). Duitse microbioloog Bhakdi presenteert zich als expert, maar verspreidt vooral misinformatie. *Pointer KRO-NCRV*. <https://pointer.kro-ncrv.nl/duits-microbioloog-bhakdi-presenteert-zich-als-expert>

[ncrv.nl/duitse-microbioloog-bhakdi-presenteert-zich-als-expert-maar-verspreidt-vooral-misinformatie](https://ncrv.nl/duitse-microbioloog-bhakdi-presenteert-zich-als-expert-maar-verspreidt-vooral-misinformatie)

Verweij-Jonker Instituut (2023). *Rechtsextremistische radicalisering op sociale mediaplatforms?* Den Haag: WODC.

Walker, C. (2018). What Is "Sharp Power"?. *Journal of Democracy*, 29(3), 9-23.

Wigell, M. (2021). Democratic deterrence: How to dissuade hybrid interference. *The Washington Quarterly*, 44(1), 49-67.

## **Hoofdstuk 7 - Topografie van de weerbare rechtsstaat**

Een inventarisatie van constitutionele waarborgen en hun mogelijke effectiviteit

*Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema en Steven Bruintjes*



## 7.1. Inleiding

### 7.1.1. Een topografie van de weerbare rechtsstaat

Dit hoofdstuk is ontstaan vanuit de vraag welke constitutionele waarborgen de democratie en rechtsstaat kunnen beschermen tegen democratische erosie. Het doel is om bestaande en mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen voor Nederland in kaart te brengen en vervolgens, binnen de grenzen van deze eerste verkenning, na te gaan wat er te zeggen is over hun mogelijke effectiviteit. Deze bijdrage is onderdeel van een grotere multidisciplinaire verkenning naar de voorkoming van democratische erosie in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>180</sup>

In het verlengde van, en in reactie op discussies over weerbare democratie, met het partijverbod als prototypisch instrument,<sup>181</sup> is er ook in Nederland steeds meer aandacht voor die andere cruciale pijler: de rechtsstaat, en daarmee ook voor de ‘weerbare rechtsstaat’.<sup>182</sup> Onder meer Ronald Tinnevelt, Chiel Kuypers en Jorieke Manenschijn hebben voor een dergelijke aanvulling of perspectiefwisseling gepleit.<sup>183</sup> Hoewel het concept weerbare rechtsstaat, ook internationaal, nog volop in ontwikkeling en dus weinig omljnd is,<sup>184</sup> wordt binnen het denken over de weerbare rechtsstaat in beginsel de blik op de constitutie gericht – en de daarin besloten liggende beschermingsmechanismen.<sup>185</sup> Daarbij kan gedacht worden aan rechterlijke toetsing aan verdragen, of aan het wijzigingsmechanisme voor de Grondwet. Een systematisch inzicht in welke instrumenten (in Nederland) onderdeel zouden kunnen zijn van de gereedschapskist van de weerbare rechtsstaat ontbreekt vooralsnog.<sup>186</sup>

In dit hoofdstuk willen we die leemte adresseren door het ‘veld’ aan bestaande en mogelijke constitutionele waarborgen in kaart te brengen. Daarnaast willen we zoveel mogelijk inzicht bieden in wat er over de effectiviteit van de verschillende waarborgen te

---

<sup>180</sup> Dit is het project ‘Democratische erosie en respons’, gecoördineerd door Carolien van Ham en Marlies Honingh (beiden Radboud Universiteit Nijmegen).

<sup>181</sup> Zie o.a. Rijkkema 2015/Rijkkema 2018a; Kirshner 2014; Malkopoulou & Kirshner 2019; Bourne & Rijkkema 2022.

<sup>182</sup> Zie reeds over de discussie over beide begrippen: Rijkkema 2018b, p. 49-56, en verder recent o.a. Sillen, Schlössels & Tinnevelt 2022; Tinnevelt & Kuypers 2023a; Manenschijn 2022; Manenschijn 2023.

<sup>183</sup> Tinnevelt 2022, o.a. p. 420; Manenschijn 2023, p. 746; Tinnevelt & Kuypers 2023a.

<sup>184</sup> Zie o.a. Tinnevelt 2022, p. 408-412; Tinnevelt & Kuypers 2023b, p. 1387; Manenschijn 2022, p. 2430.

<sup>185</sup> Sajó 2019, p. 199-200; Manenschijn 2023, p. 746; Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023, p. 3377-3778 (ook voor enige scepsis ten aanzien van het waarborgkarakter van de Grondwet).

<sup>186</sup> Zo ook Tinnevelt & Kuypers 2023a, p. 318; eerste (algemene) inventarisaties zijn te vinden bij Sajó 2019, p. 199-200 en Gutmann & Voigt 2023; Tinnevelt 2022, p. 416-418.

zeggen is. Een 'topografie' van de weerbare rechtsstaat dus. Daarmee hopen we zowel academische als beleidsmatige discussies over de versterking van de democratische rechtsstaat te informeren.

Dit hoofdstuk heeft een verkennend karakter. Het doel is het 'veld' van constitutionele waarborgen voor Nederland in kaart te brengen en 'hanteerbaar' te maken. Daarbij hebben we niet de pretentie binnen het relatief beperkte bestek van dit onderzoek uitputtend te kunnen zijn (zie ook hieronder paragraaf 7.1.4 over de gevolgde methode en beperkingen). Wel menen we het terrein op een dermate systematische manier in kaart te hebben gebracht dat zowel beleidsmakers als collega-onderzoekers er hun voordeel mee kunnen doen. Deze bijdrage maakt het gemakkelijker om – om de topografische metafoor nog een keer te gebruiken – de wereld van constitutionele waarborgen te 'navigeren'. Het hoofdstuk, zo zal blijken, stuurt langs min of meer bekende plaatsen (rechterlijke toetsing of eeuwigheidsclausules), wijst op wellicht onvermoede constitutionele waarborgen tegen democratische erosie (zoals sterke parlementen) en toont de lege plekken op de kaart, de *terra incognita* van de waarborgen, waarvan over de effectiviteit nog weinig bekend is.

Bovenstaande beperking betekent ook dat de normatieve discussie over concepten als weerbare rechtsstaat (en weerbare democratie),<sup>187</sup> en welke van de in kaart gebrachte instrumenten bijvoorbeeld wel of niet legitiem zouden zijn, buiten dit hoofdstuk vallen. Ook gaan we niet *als zodanig* in op de noodzaak van een rechtsstatelijke of constitutionele cultuur om de institutionele verdediging te ondersteunen en aan te vullen<sup>188</sup> – zonder overigens het belang van zo'n cultuur te ontkennen: het zal meermaals in deze bijdrage aangestipt worden.

### 7.1.2. Onderzoeksvragen

In deze bijdrage worden drie vragen onderzocht:

1. Welke constitutionele waarborgen kent de Nederlandse democratische rechtsstaat en welke mogelijke aanvullende waarborgen kunnen we identificeren?
2. Wat is er op dit moment bekend over de effectiviteit van de waarborgen gevonden bij deelvraag één?

---

<sup>187</sup> Zie over de conceptuele discussie rond weerbare democratie en het gevaar van 'concept stretching': Bourne & Rijpkema 2022, p. 382-384.

<sup>188</sup> Zie o.a. Ellian & Rijpkema 2022, p. 17-21; Tinnevelt & Kuypers 2023b, p. 1387-1388.

3. Wat kan er gezegd worden over de staat van de constitutionele verdedigingslinie in Nederland?

De eerste twee deelvragen worden beantwoord in respectievelijk deel 7.2 en 7.3. De conclusie, in deel 7.4, vat de belangrijkste bevindingen samen en beantwoordt daarmee de derde deelvraag. In de conclusie is er ook aandacht voor de vraag hoe relevant vervolgonderzoek eruit zou kunnen zien.

### 7.1.3. Definities en eerste afbakeningen

Een aantal genoemde termen in de (deel)vragen vereisen nadere inkleuring en afbakening. In deze bijdrage wordt democratische erosie of 'democratic backsliding' begrepen als 'the substantial de-facto decline of core requirements for democracy'.<sup>189</sup> Daarbij wordt 'decline' opgevat als een 'teruggang' in democratie en rechtsstaat die veroorzaakt wordt door politieke actoren die de instituties van de democratische rechtsstaat gebruiken om diezelfde democratische rechtsstaat schade toe te brengen of te ontmantelen.<sup>190</sup> Deze benadering maakt dat de bescherming tegen andere mogelijke oorzaken van erosie van de democratische rechtsstaat niet binnen het bestek van dit onderzoek vallen (zoals een minder goed presterende overheid of de toeslagenaffaire), uiteraard zonder het belang van die zaken voor democratie en rechtsstaat te ontkennen.<sup>191</sup>

Daarnaast zijn de 'core requirements for democracy' in deze bijdrage breed uitgelegd. Als een waarborg bescherming zou kunnen bieden tegen de 'decline' of teruggang in een aspect van de democratische rechtsstaat dat *redelijkerwijs* als belangrijk voor de democratische rechtsstaat kan worden gezien (zoals 'constitutional compliance' of 'constitutional endurance'), is deze waarborg meegenomen in het onderzoek. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met wat hierboven over het verkennende karakter van deze studie is gezegd: we brengen het 'veld' aan mogelijke constitutionele waarborgen tegen erosie door politieke actoren in beeld, maar treden niet in de discussie over wélke waarborgen wel en niet onder een bepaald concept van weerbare rechtsstaat (of democratie) geschaard mogen worden. Anders gezegd: we werpen eerst het net (zo gestructureerd mogelijk) uit, de nadere schifting van wat boven komt is een vraag voor

---

<sup>189</sup> In overeenstemming met de startnotitie van het overkoepelende onderzoeksproject, zie van Lit e.a. 2023, p. 3; de definitie is gebaseerd op de (wat engere) definitie bij Lührmann & Lindberg 2019, p. 1096.

<sup>190</sup> Zie o.a. Landau 2013; Scheppele 2013; Rijkema 2015; Rijkema 2018a.

<sup>191</sup> Deze oorzaken zijn recent onderzocht door de adviescommissie 'Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde' naar aanleiding van de motie-Segers (*Kamerstukken II 2021/22*, 35 788, nr. 136), zie Adviescommissie Versterken Democratische Rechtsorde 2023; over andere oorzaken en een breder concept van weerbare rechtsstaat, ook: Tinnevelt 2022, p. 408-412.

vervolgonderzoek, bijvoorbeeld naar het concept weerbare rechtsstaat (zie ook paragraaf 7.4.4).

De te onderzoeken constitutionele waarborgen (in Nederland en elders) worden in deze bijdrage beperkt tot waarborgen die in een geschreven grondwet zijn vastgelegd. Dat maakt dat waarborgen die hetzij ongeschreven zijn, hetzij in lagere regelgeving worden geregeld (maar niettemin qua belang een 'constitutioneel karakter' hebben), buiten beschouwing blijven.<sup>192</sup> Dit betekent dat bepaalde regels en daarmee ook bepaalde waarborgen waarschijnlijk maar beperkt of niet naar voren gekomen zijn in ons onderzoek.<sup>193</sup> Een voorbeeld zijn regels omtrent het verkiezingsstelsel: qua belang voor het bestel hebben ze in beginsel een 'constitutioneel karakter', maar ze worden vaak niet (gedetailleerd) in een grondwet opgenomen.<sup>194</sup> Daar staat wel tegenover dat, als zo'n waarborg al maar in één of enkele grondwet(ten) opgenomen is, de waarborg in principe al in het vizier van kwantitatieve studies kan komen die data van uiteenlopende landen gebruiken, en daarmee in het vizier van dit onderzoek. Het 'verlies' aan in beeld te brengen extra constitutionele waarborgen is om die reden waarschijnlijk beperkt. In het navolgende zullen we de termen 'constitutionele' en 'grondwettelijke waarborgen' door elkaar gebruiken. Ook zij hier opgemerkt dat gevonden mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen niet in alle gevallen ook daadwerkelijk in een grondwet geregeld hoeven te worden en de wetgever dus ook de keuze heeft om zo'n waarborg in andere wet- of regelgeving te verankeren.<sup>195</sup>

#### **7.1.4. Methode en beperkingen**

##### *Methode gestructureerde literatuurstudie*

Voor de beantwoording van de deelvragen is door middel van een gestructureerde literatuurstudie een afgebakende set van studies samengesteld. In deze paragraaf wordt de methode om tot die set te komen toegelicht en worden de beperkingen ervan besproken. Daarnaast is, waar relevant, andere literatuur over constitutionele

---

<sup>192</sup> Zie bijvoorbeeld Voermans 2023, p. 239-241.

<sup>193</sup> Zie uitgebreid voor Nederlandse voorbeelden: Geertjes 2021. Eveneens mogelijk buiten beeld blijven informele betekenisveranderingen van in een grondwet vastgelegde normen, zie daarover Passchier 2017; Van Leeuwen 2022, p. 533-534.

<sup>194</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 385.

<sup>195</sup> Een voorbeeld is het grondwettelijk vastleggen van het partijverbod – in dit hoofdstuk niet besproken als waarborg (zie daarvoor paragraaf 7.2.2, onder 'Uitsluitingen'). In zo'n 30 procent van de grondwetten ter wereld is een regeling voor een partijverbod te vinden (Elkins 2022, p. 187); de Nederlandse regeling van het partijverbod in het Burgerlijk Wetboek (en ook de eventueel aankomende in de Wet op de politieke partijen, zie daarover Molier, Rijpkema & Stam 2021, p. 3468) laat zien dat zo'n waarborg niet in een grondwet opgenomen hoeft te worden.

waarborgen, democratische erosie en de weerbare democratie en rechtsstaat in het onderzoek betrokken.

Voor deze bijdrage was het doen van een volledige systematische review niet haalbaar;<sup>196</sup> de literatuur is te talrijk en divers om daar binnen het beperkte bestek van dit onderzoek recht aan te doen. Het doel van dit hoofdstuk is bovendien het geven van een eerste 'scan' van het onderzoeksveld rond constitutionele waarborgen.<sup>197</sup>

Niettemin hebben we getracht om ook nu reeds gestructureerd *zoveel mogelijk* relevante studies te verzamelen en te analyseren voor de beantwoording van de deelvragen, en dan met name om zoveel mogelijk zicht te krijgen op mogelijke extra waarborgen (bij deelvraag 1; deel 7.2) en op de effectiviteit van bestaande en mogelijke extra waarborgen (deelvraag 2; deel 7.3).<sup>198</sup> Voor het verzamelen en inventariseren van de literatuur hebben we daarom zoveel mogelijk de (zoek- en selectie-) methodes van een volledige systematische review gevolgd.<sup>199</sup> In bijlage A wordt verslag gedaan van de opzet en resultaten van de gestructureerde literatuurstudie. De gestructureerde literatuurstudie heeft uiteindelijk een dataset opgeleverd van 48 Engelstalige studies en één Nederlandstalige studie waarin verslag gedaan wordt van *peer-reviewed* en *kwantitatief (empirisch)* onderzoek naar de *effectiviteit van constitutionele waarborgen in relatie tot democratische erosie*.

---

<sup>196</sup> Zie o.a. Petticrew & Roberts 2006. Dat betekent ook dat een gedetailleerde methodologische kwaliteitsbeoordeling van de individuele studies (zie daarover bijvoorbeeld Petticrew & Roberts 2006, p. 125 e.v.) achterwege moest blijven. Dit is deels ondervangen door (zoals hieronder beschreven) alleen studies in de uiteindelijke set aan studies op te nemen die *peer-reviewed* zijn. Daarnaast wordt ook, waar relevant, soms in het notenapparaat, ingegaan op factoren als de in een onderzoek gebruikte dataset, gehanteerde definities en de door de auteur zelf gerapporteerde (methodologische) beperkingen.

<sup>197</sup> Een volledige systematische review zou potentieel bruikbaar vervolgonderzoek kunnen zijn (zie daarover paragraaf 7.4.4).

<sup>198</sup> Zie voor een (uitgebreidere) en andersoortige opzet van een gestructureerde literatuurstudie, waarbij eveneens afgezien moest worden van een volledige systematische review, ten aanzien van wetgeving: Niemeijer & Haarhuis 2020, p. 24-25.

<sup>199</sup> De opzet is vooral gebaseerd op Petticrew & Roberts 2006 en verder op Gough, Oliver & Thomas 2017; zie ook Niemeijer & Haarhuis 2020, p. 25 en 44. We hebben daarbij niet dezelfde strengheid gehanteerd als in een volwaardige systematische review als het gaat om het zo volledig mogelijk krijgen van de set aan gevonden studies en de precisie in de rapportage van bijvoorbeeld de hoeveelheid gevonden studies bij de verschillende zoek- en in- en uitsluitstappen in het zoekproces. Ook hebben we vanwege het verkennende karakter van dit onderzoek de 'sneeuwbal'-methode (zoeken binnen literatuurlijsten van gevonden studies; Petticrew & Roberts 2006, p. 121; Gough, Oliver & Thomas 2017, p. 114) slechts binnen voor het gegeven tijdsbestek voor het project redelijke grenzen kunnen uitvoeren. Zie uitgebreider het verslag van de gestructureerde literatuurstudie in Bijlage A.

### *Beperkingen*

De set aan studies kent een aantal beperkingen. Dat is allereerst de keuze om alleen kwantitatief onderzoek naar constitutionele waarborgen mee te nemen en niet ook kwalitatief onderzoek. Die keuze is gemaakt zodat, ondanks het verkennende karakter van dit hoofdstuk, toch (geclausuleerde) uitspraken gedaan kunnen worden over de mogelijke *effectiviteit* van grondwettelijke waarborgen. Kwantitatieve studies lenen zich daar, als het doel is om een meer algemeen en vergelijkend inzicht in waarborgen te krijgen, beter voor.<sup>200</sup> Belangrijk om daarbij op te merken is dat, voor wat er ‘gewonnen’ wordt aan ‘algemeen’ inzicht (geabstraheerd van onder meer tijd- en landencontexten), er ook wat verloren gaat aan context-specifiek inzicht, of beter: hoe de waarborgen écht werken op een bepaalde tijd en plaats (meer het domein van kwalitatieve studies; het maakt de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek in het bijzonder waardevol).<sup>201</sup> De in deze bijdrage beschreven inzichten uit kwantitatief onderzoek moeten dan ook in het licht van die opmerkingen gelezen worden.

Vervolgens hebben we er – wederom vanwege het beperkte karakter van dit onderzoek – ook voor moeten kiezen om voor *alle* deelvragen met een en dezelfde set aan studies te werken, dat wil zeggen: de peer-reviewed kwantitatieve studies naar de effecten van grondwettelijke waarborgen. Die set aan studies is vooral toegesneden op deelvraag twee over deze effecten (om de hierboven genoemde reden). Het maakt dat we niet kunnen uitsluiten dat bij de beantwoording van deelvraag één mogelijke aanvullende grondwettelijke waarborgen voor Nederland ontbreken. Immers: er wordt slechts bericht over de gevonden (aanvullende) waarborgen in kwantitatieve effectstudies. Het is mogelijk dat er in kwalitatieve studies of in de bredere literatuur nog *andere* waarborgen kunnen worden geïdentificeerd. Daartegenover staat natuurlijk het gestructureerde karakter van de verzamelde set, het grote aantal kwantitatieve studies en het meenemen van *alle* in een individuele studie genoemde waarborgen (ook als ze bijvoorbeeld alleen geopperd worden als mogelijkheid en niet daadwerkelijk op effectiviteit onderzocht zijn); de lezer zal merken dat het ook met deze set aan studies gelukt is om een groot aantal mogelijke extra waarborgen te identificeren.

---

<sup>200</sup> Kwalitatieve studies zijn vaak beperkt tot specifieke situaties in bepaalde landen en perioden. Daarmee zijn ze uiteraard (juist) van belang om in te kunnen ‘zoomen’ op de dynamiek van een bepaald proces of de werking van een specifiek mechanisme. Ook kunnen sommige fenomenen zich minder goed lenen voor kwantitatief onderzoek; een bekend vraagstuk bij onderzoek naar de effecten van (opgelegde) partijverboden, onder meer vanwege hun relatief zeldzame karakter, zie Rijkema 2018a, p. 94.

<sup>201</sup> Zie Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813, 1820 en 1834.

Een belangrijke verdere beperking van ons onderzoek is gelegen in de ‘afstemming’ of ‘match’ tussen gehanteerde definities. De onderzoeken in onze set aan studies onderzoeken de relatie tussen constitutionele waarborgen enerzijds en uiteenlopende indicatoren anderzijds, die meer en minder nadrukkelijk een (deel)aspect van ‘democratic backsliding’ of democratische erosie beslaan. Dat geldt zelfs voor onderzoek dat door auteurs zelf als onderzoek naar de effectiviteit van ‘militant constitutionalism’ wordt uitgelegd.<sup>202</sup> Het zou echter methodologisch onverantwoord zijn om alle studies die het voor ons relevante fenomeen (‘democratic backsliding’) niet *precies* in die termen onderzoeken, buiten beschouwen te laten. Bij het verzamelen van onze set aan te bestuderen studies is het net dus ook bewust wijder uitgeworpen en wijder gehouden.<sup>203</sup> Indicatoren als de ‘rule of law’, ‘rule of law entrenchment’, ‘constitutional compliance’, ‘constitutional endurance’ en ‘electoral integrity’ hebben we als relevant voor ‘democratic backsliding’ beschouwd. Waar relevant wordt zo’n keuze bij de bespreking van de resultaten van een studie toegelicht.

Tot slot nog een ‘winstwaarschuwing’ in de vorm van enkele opmerkingen over de beperkingen die inherent zijn aan het in dit hoofdstuk besproken empirisch onderzoek naar constitutionele waarborgen zelf. Hoewel steeds meer onderzoekers zich bezighouden met empirisch-juridisch onderzoek binnen het vergelijkend staatsrecht, zijn er nog (veel) methodologische hobbels te overwinnen<sup>204</sup> – waarbij zij genoteerd dat de set aan studies die voor deze bijdrage is gebruikt niet beperkt is tot dat domein, maar ook politicologische studies omvat. De uitdagingen bij de empirische bestudering van politieke instituties zijn voor de domeinen wel vergelijkbaar.

In een recente bespreking van de staat van empirisch onderzoek in vergelijkend staatsrecht wijzen Niels Petersen en Konstantin Chatziathanasiou bijvoorbeeld op de klassieke uitdaging van ‘causaliteit’. Omdat experimenteel onderzoek (het ideaal voor het vaststellen van ‘causale relaties’) voor vragen van vergelijkend staatsrecht minder voor de hand ligt,<sup>205</sup> en kwalitatieve casestudies niet of minder te generaliseren zijn, kiezen onderzoekers doorgaans voor kwantitatief onderzoek: bijvoorbeeld een regressieanalyse om de relatie tussen twee variabelen vast te stellen.<sup>206</sup> Als zo’n relatie vastgesteld kan

---

<sup>202</sup> Zie Gutmann & Voigt 2023, nadrukkelijk ingekaderd als onderzoek naar de effectiviteit van de waarborgen die ‘militant constitutionalism’ biedt, maar de indicator waarnaar gekeken wordt betreft (enkel) niveaus van ‘constitutional compliance’, zie p. 391.

<sup>203</sup> Zie ook hier wederom de uitleg in Bijlage A.

<sup>204</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021; Sethi 2020.

<sup>205</sup> We vonden binnen de 49 studies in onze set aan studies één voorbeeld: Ball, Dave & Dodds 2023.

<sup>206</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813-1814.

worden, is daarmee nog niet gezegd dat er een causaal verband is.<sup>207</sup> Petersen en Chatziathanasiou zien dit in het bijzonder als een uitdaging voor het onderzoek naar constituties.<sup>208</sup>

Een andere methodologische kwestie is het gebruik van 'indexen' om variabelen voor bepaalde fenomenen aan te ontlenen: daarbij gaat een hoop nuance en complexiteit verloren om uiteindelijk een grote dataset aan een analyse te kunnen onderwerpen.<sup>209</sup> Petersen en Chatziathanasiou noemen de Polity IV-index over de kwaliteit van democratie; een voorbeeld uit ons hoofdstuk had de 'rule of law'-data uit de World Governance Indicators van de World Bank kunnen zijn (hierboven al genoemd)<sup>210</sup> – dit soort indicatoren komen in de besproken studies veel voor.

Uitdagingen genoeg dus voor studies naar de effectiviteit van constituties (en constitutionele waarborgen). Ook vanuit Nederland is daar recent nog op gewezen door Wim Voermans:

'Relatively little is known about whether constitutions matter, and their direct or indirect consequences. This is surprising to say the least, considering their long and deep historical roots and the unprecedented popularity of the instrument. A dearth of data, interconnectedness of factors, complexity, invisible factors, path dependency, historical contingency and evidence pointing in all directions often conspire to make the subject slip like desert sand between researchers' fingers.'<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1815, er kan bijvoorbeeld een andere, weggelaten variabele zijn (een bepaalde dominante elite) die in een bepaalde casus *beide* variabelen beïnvloedt (de keuze voor een presidentieel systeem én de instabiliteit van een staat, waardoor de eerste niet het tweede hoeft te veroorzaken); een hypothetisch voorbeeld van de auteurs, maar het komt dicht in de buurt van de stelling van José Antonio Cheibub in Cheibub 2006.

<sup>208</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1817-1820.

<sup>209</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813-1814.

<sup>210</sup> Deze indicator wordt onder meer gebruikt in *Patterns of Democracy* (Lijphart 2012), besproken in paragraaf 7.2.2 en 7.3.2 hieronder. Het is een geaggregeerde bron van (weer) verschillende bronnen en indexen (zie 'Worldwide Governance Indicators', *Worldbank.org*). Lijphart zegt over de inhoud van de indicator wel heel kortweg: 'Rule of law is a self-explanatory term; it specifically includes the quality of property rights, the police, and the courts, as well as the risk of crime' (Lijphart 2012, p. 264). De eigen definitie van de WGI geeft meer inzicht in wat er gemeten wordt: 'Rule of law captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence (zie 'Worldwide Governance Indicators', *Worldbank.org*, onder 'Documentation', onder 'rule of law', waar ook duidelijk wordt dat de definitie sinds 1996 consistent is gebleven (en dus dezelfde is als waar Lijphart zich op baseert in Lijphart 2012, zie p. 256)).

<sup>211</sup> Voermans 2023, p. 240. Zie voor een soortgelijke kritiek ook Hirschl 2009.



In het deel dat gaat over de mogelijke effectiviteit van de waarborgen (deel 7.3) zullen de beperkingen van de verschillende onderzoeken waar nodig benadrukt worden. Ook zullen er regelmatig de nodige kanttekeningen geplaatst worden bij de interpretatie van de studies. Het is in de context van deze bijdrage echter niet mogelijk om op deze methodologische vraagstukken dieper in te gaan (of om een analyse te bieden van kritieken op individuele studies). We moeten daarom volstaan met de hier gegeven winstwaarschuwing. De geïnventariseerde inzichten in de effectiviteit van constitutionele waarborgen moeten vooral beschouwd worden als een staalkaart van eerste indicaties dat iets (eventueel ook voor Nederland) zou *kunnen* werken<sup>212</sup> – aanleidingen om een waarborg nader onder de loep te nemen. Of zoals Petersen en Chatziathanasiou schrijven over empirisch onderzoek naar de effectiviteit van grondrechten en rechterlijke toetsing:

‘(...) the results of these studies should not uncritically form the basis of policy recommendations. To conclude that constitutional rights and constitutional review have limited effectiveness, and thus value, would not do justice to the complexity of the issue. These studies should therefore not be seen as final arbiters of a controversial discussion, but rather as an invitation to start a debate.’<sup>213</sup>

Nu die laatste kanttekening is genoteerd, is het tijd om de kaart van de weerbare rechtsstaat te gaan tekenen.

---

<sup>212</sup> En dan dient er vervolgens nog aandacht te zijn voor de uitdagingen rond ‘legal transplants’; constitutionele waarborgen zijn geen ‘doe-het-zelf Ikea-pakketten’, zie Frankenberg 2010.

<sup>213</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1833-1834.

## 7.2. Bestaande en aanvullende constitutionele waarborgen

### 7.2.1. Huidige constitutionele waarborgen in de Nederlandse democratische rechtsstaat

#### Indelingen en categorieën

Binnen het constitutionele bestel bestaan diverse waarborgen die bescherming kunnen bieden tegen democratische erosie door politieke actoren. Deze waarborgen kunnen op verschillende manieren worden gecategoriseerd. Tinnevelt wees recent op algemene indelingen van waarborgen door András Sajó, Jerg Gutmann en Stefan Voigt, en Nicholas Barber.<sup>214</sup> Hiervan bieden Gutmann en Voigt de meest uitgebreide typologie van waarborgen (begrepen als ‘instrumenten’) die zien op, zoals weergegeven en samengevat door Tinnevelt:<sup>215</sup>

1. ‘constitutionele verandering’, zoals ‘eewigheidsclausules’ (een bekend voorbeeld is het Duitse artikel 79 lid 3 Grundgesetz)<sup>216</sup> en verzwaarde grondwetsherzieningsprocedures;
2. de ‘regeringsvorm’, waaronder de keuze voor de regeringsvorm (zoals parlementaire versus presidentiële systemen), maar ook beperkingen aan de bevoegdheden van de staatsmachten;
3. ‘de vormgeving van het kiessysteem’, zoals ‘evenredige vertegenwoordiging’;
4. ‘scheiding der machten’, zoals de bescherming van ‘rechterlijke onafhankelijkheid’;
5. ‘niet-statelijke actoren’ (burgers): de uit Duitsland bekende constitutionele verzetsnorm (artikel 20 lid 4 Grundgesetz)<sup>217</sup>

Het is niet moeilijk om reeds enkele van de Nederlandse constitutionele verdedigingsmechanismen te herkennen in deze categorieën. Zo heeft Nederland een verzwaarde procedure voor wijzigingen van de Grondwet (artikel 137 Grondwet) (de eerste categorie) en een in de Grondwet verankerde keuze voor een systeem van

---

<sup>214</sup> Tinnevelt 2022, p. 416-418.

<sup>215</sup> Tinnevelt 2022, p. 417, op basis van Gutmann & Voigt 2023, p. 381 e.v.

<sup>216</sup> Artikel 79 lid 3 Grundgesetz luidt: ‘Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.’

<sup>217</sup> Artikel 20 lid 4 Grundgesetz luidt: ‘Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.’

evenredige vertegenwoordiging (artikel 53 Grondwet) (de derde categorie). Tinnevelt brengt deze categorisering echter nog niet in verband met de in Nederland aanwezige waarborgen.

#### *Categorieën waarborgen bij Van der Woude*

De Nederlandse waarborgen zijn wel systematisch in kaart gebracht door Wytze van der Woude in een grondige juridische 'doorlichting' uit 2009.<sup>218</sup> In het rapport *Democratische waarborgen* onderscheidt Van der Woude drie categorieën van samenhangende waarborgen:

1. 'Samenstellingswaarborgen', die ingrijpen op de samenstelling, of het functioneren, van een vertegenwoordigend orgaan, daarbij vooral kijkend naar de Tweede Kamer;<sup>219</sup>
2. 'Systematische waarborgen', tegenwicht vanuit andere organen in het bestel tegen een eventueel antidemocratische richting van de Tweede Kamer;<sup>220</sup>
3. 'Hiërarchische waarborgen', 'hogere rechtsnormen' die nog bescherming bieden als 'zo goed als het gehele wetgevende apparaat (Tweede Kamer, Eerste Kamer en regering)' onder antidemocratische invloed staat.<sup>221</sup>

De categorisering van Van der Woude drukt naar ons idee beter dan de indeling van Gutmann en Voigt het specifieke karakter van verschillende soorten waarborgen uit. We zullen in dit hoofdstuk dan ook zijn categorisering volgen. Wel zullen we die enigszins ruimer interpreteren om een zinvolle indeling van de uiteenlopende waarborgen in het onderzoek mogelijk te maken. Het gaat dan vooral om wat Van der Woude onder samenstellingswaarborgen verstaat, namelijk: alleen waarborgen die gaan over de samenstelling van *vertegenwoordigende* organen, zoals de verkiezing van de Tweede Kamer en de ontzetting uit het kiesrecht.<sup>222</sup> Wij zullen onder deze categorie echter ook waarborgen scharen die raken aan de positie van leden van de regering (zoals het afzetten van een regeringsleider).

---

<sup>218</sup> Van der Woude 2009, over de methode, zie p. 10-11.

<sup>219</sup> Van der Woude 2009, p. 13.

<sup>220</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>221</sup> Van der Woude 2009, p. 31; de onderscheidingen tussen de waarborgen worden samengevat op p. 71.

<sup>222</sup> Zie bijvoorbeeld Van der Woude 2009, p. 71.

We zien samenstellingswaarborgen, grofweg, dus als een categorie van waarborgen die gaan over de vraag wie er mag meedoen aan het 'spel' binnen de 'politieke' machten, oftewel: de uitvoerende en wetgevende macht (waarborgen ten aanzien van rechters vallen daar dan dus buiten). Systematische waarborgen gaan dan vervolgens over de verhouding *tussen* de verschillende spelers binnen de uitvoerende en wetgevende macht: hoe het spel gespeeld wordt; de afbakening van ieders rol (regering versus parlement, maar ook Eerste versus Tweede Kamer). Hiërarchische waarborgen, tot slot, zijn dan, wederom: grofweg, de hogere regels van het spel waar de deelnemers binnen de uitvoerende en wetgevende macht aan gebonden zijn, met in veel gevallen toezicht op de naleving door de rechterlijke macht. Uiteraard levert deze iets vrijere interpretatie van Van der Woude's onderscheidingen slechts een onvolkomen en schetsmatig onderscheid op.<sup>223</sup> We menen niettemin dat het analytisch van waarde is voor het doorgronden van een breed spectrum aan waarborgen.

Van der Woude kijkt naar *alle* waarborgen die het *recht* kan bieden tegen democratische erosie. Voor dit onderzoek geldt dat alleen gekeken wordt naar constitutionele waarborgen in enge zin (oftewel: grondwettelijke waarborgen, zie ook paragraaf 7.1.3). Een voor de hand liggend voorbeeld van een niet-grondwettelijke waarborg – die dus ook niet in ons schema terugkomt – is de door Van der Woude besproken Nederlandse regeling van het partijverbod. Een samenstellingswaarborg (gezien de impact op de verkiezingen voor vertegenwoordigende organen) die, in tegenstelling tot Duitsland, in Nederland niet in de Grondwet vastgelegd is. De Nederlandse regeling is te vinden in het Burgerlijk Wetboek.<sup>224</sup>

#### *'Forensic legal analysis' en hindernissen*

Ook is het van belang de specifieke insteek van Van der Woude in ogenschouw te nemen. Zijn vraag is: welke hindernissen moet een antidemocratische partij nemen om (onderdelen van) de democratie (en de rechtsstaat)<sup>225</sup> aan te tasten of af te schaffen? In de woorden van Van der Woude:

---

<sup>223</sup> Vgl. de vrijere interpretatie, dus vooral op het punt van de vertegenwoordigende lichamen, met de beschrijving van Van der Woude 2009, o.a. op p. 71.

<sup>224</sup> De regeling is nu te vinden in art. 2:20 (oud) BW, die op basis van de Wet verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen uit 2021 nog van kracht is voor politieke partijen. Zie bij Van der Woude 2009, p. 18 e.v., op basis van oud recht; zie voor de nieuwe regeling: Molier, Rijkema & Stam 2021, p. 3468.

<sup>225</sup> Van der Woude richt zich primair op de verdediging tegen aantasting van de democratie, onder erkenning dat het toch ook niet zelden over rechtsstaatbescherming zal gaan, daar democratie en rechtsstaat zich niet zo strak van elkaar laten onderscheiden, zie Van der Woude 2009, p. 9-10, met als voorbeeld aantasting van 'grondrechten'.

'In meer juridische termen gegoten kan de vraag worden gesteld of de regelgeving waarin ons democratische stelsel is vastgelegd – te denken valt aan de Grondwet, andere wetten en internationale verdragen – waarborgen bevat tegen antidemocratische stromingen die langs democratische weg tot afschaffing of inperking van democratie willen komen.'<sup>226</sup>

Van der Woude's insteek en zijn verdere uitwerking daarvan sluiten aan bij wat de Amerikaanse constitutioneel jurist Kim Lane Scheppele een 'forensic legal analysis' noemt.<sup>227</sup> Het testen van de weerbaarheid van een constitutioneel systeem vergt het maken van 'testritjes', waarbij de *interacties* tussen bepaalde wijzigingen of acties binnen een systeem geanalyseerd kunnen worden. Scheppele noemt daarbij een aantal voorbeelden van zulke 'testritjes':

“What if the budget council vetoes the budget on the eve of the parliamentary deadline?” one might ask of the Fidesz constitution. “What if the president dissolves the parliament before declaring a state of emergency?” one might ask of the Weimar constitution. “What if an election law designed for a dozen parties suddenly regulates an election with only two?”<sup>228</sup>

Die insteek is belangrijk om in gedachten te houden in het navolgende. Onder het begrip 'waarborg' kan een heel scala aan fenomenen schuilgaan (ook bijvoorbeeld burgerschapsonderwijs)<sup>229</sup>, maar in aansluiting bij de insteek van Van der Woude en Scheppele richten wij ons in dit hoofdstuk op waarborgen die *in enige mate* een min of meer directe hindernis opwerpen – waarborgen die een blokkade vormen bij een '(test)ritje' door het systeem. Uiteraard is er ook dan nog een behoorlijke diversiteit aan 'waarborgen'. Hindernissen kunnen bijvoorbeeld verschillen in het soort beperking dat ze opleggen. Een beperking als een 'eeuwigheidsclausule' blokkeert een bepaald type inhoudelijke wijziging van de constitutie. Een procedurele hindernis maakt bijvoorbeeld alleen de wijziging zelf ingewikkelder, zoals de wijzigingsprocedure van de Nederlandse Grondwet, en functioneert eerder als 'snelheidsdrempel'.<sup>230</sup> Daar staat tegenover dat vanuit empirisch perspectief wellicht zelfs gezegd kan worden dat *ook* 'harde'

---

<sup>226</sup> Van der Woude 2009, p. 9.

<sup>227</sup> Scheppele 2013, p. 562: 'A reorientation in our rule-of-law thinking might start with what I call forensic legal analysis. Forensic legal analysis approaches legal orders as integrated wholes, using a series of targeted "what if?" questions to run problems through the legal system to see how they come out.'

<sup>228</sup> Scheppele 2013, p. 562.

<sup>229</sup> Zie o.a. bij de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 219 en p. 246-259.

<sup>230</sup> Dixon & Landau 2021, p. 178.

(inhoudelijke) blokkades als grondrechten uiteindelijk, tegenover een volhoudende politieke actor, hoogstens als 'snelheidsdrempel' functioneren: ze kunnen democratische erosie vertragen.<sup>231</sup> In deze bijdrage nemen we alle waarborgen mee waarvan in enige mate gezegd kan worden dat ze een hindernis opwerpen tegen politieke actoren die de democratische rechtsstaat in brede zin dreigen aan te tasten.

### **Constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselst en de Staatscommissie parlementair stelsel**

Van de waarborgen die Van der Woude in het Nederlandse stelsel identificeert, zijn er een aantal ook een grondwettelijke waarborg. In Tabel 1 hieronder worden ze weergegeven met daarbij steeds, voor zover nodig voor het begrip van de waarborg, de toelichting van Van der Woude.

---

<sup>231</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 11-12: 'A well-known metaphor used in constitutional law is that of Ulysses and the sirens. In the story, Ulysses's crew ties him to the mast with ropes so that he can resist the temptation of the sirens' singing. A common account is that constitutions are like these ropes: they restrain governments that are tempted to abandon course. But our research suggests that this is not a great metaphor for constitutional rights. Constitutional rights are less like firmly tied ropes and more like speedbumps. When used strategically by organized groups of citizens, rights slow down governments that seek to transgress their powers. There is no doubt that these speedbumps can be important. They may allow organizations to fight another day. But when governments are committed to curtailing rights, constitutional rights are usually unable to stop them.' Zie een vergelijkbare overweging bij Van der Woude 2009, p. 64-65, ten aanzien van hiërarchische waarborgen.

<b>Tabel 1</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland bij Van der Woude<sup>232</sup></b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats</b>	<b>Eventuele toelichting bij Van der Woude (met de relevante paginanummers uit Van der Woude 2009)</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet	Mogelijkheid om een burger het kiesrecht te ontnemen, waarbij met name de ontzetting uit het passieve kiesrecht (het recht om gekozen te worden) een waarborg zou kunnen vormen. Waarborg is beperkt gezien de beperkte mogelijkheden tot ontzetting (p. 14-15).
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet	Iedere vier jaar is er de mogelijkheid om antidemocraten uit de Tweede Kamer te stemmen middels verkiezingen; een termijn van antidemocratische Kamerleden kan maximaal vier jaar duren (p. 16-17).
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet	De Eerste Kamer fungeert als 'dam' tegen antidemocratische of antirechtsstatelijke wetsvoorstellen; instemming van de Eerste Kamer is vereist (p. 25-26).
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet	De regering kan beide Kamers laten ontbinden, maar mogelijkheid eenzijdige inzet door regering ter bescherming democratische rechtsstaat

		(nadrukkelijk) betwistbaar (p. 27-29). <sup>233</sup>
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet	Voor het wijzigen van de Grondwet is een verzwaarde meerderheid vereist, zijn twee lezingen nodig in beide Kamers, met tussentijdse verkiezingen. Dit beschermt de Grondwet tegen wijzigingen door een eenmalige antidemocratische meerderheid in het parlement (p. 32-34).
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (als relevante grondwettelijke uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid) <sup>234</sup>	'De rechter is bevoegd vrijwel elk feitelijk handelen of nalaten te toetsen aan het recht', waaronder nadrukkelijk hoger recht als de Grondwet; vooral in beeld komt de toetsing van lagere regelgeving. De uitzonderingen zijn te vinden in artikel 71 en 120 Grondwet (p. 42-45).
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet	Stellen beperkingen aan de Nederlandse wetgever, en zijn in zekere mate door de rechter via toetsing afdwingbaar (p. 38 en 44).

<sup>232</sup> Van der Woude gaat ook in op de mogelijke beschermende rol van het Statuut bij Grondwetswijzigingen die zien op 'fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de bevoegdheden van de regering, het parlement en de rechter'. Aangezien deze waarborg geen onderdeel is van de Grondwet, zal deze hier verder niet behandeld worden. Zie over deze waarborg: Van der Woude 2009, p. 33-34. Daarnaast noemt Van der Woude nog het onderzoek van de geloofsbrieven van aspirant-Kamerleden (artikel 58 Grondwet), maar concludeert uiteindelijk dat deze procedure niet in te zetten is als bescherming voor de democratie omdat er geen inhoudelijke eisen gesteld kunnen worden en we daarom niet met een waarborg tegen 'antidemocratische aspirant-Kamerleden' te maken hebben (zie Van der Woude 2009, p. 15-16, zo ook Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 58 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023)).

<sup>233</sup> Zie ook uitgebreid Geertjes 2022, m.n. p. 318-321.

<sup>234</sup> Van der Woude 2009, p. 42.



Een recentere inventarisatie door Paul van Sasse van Ysselst is de *Notitie antidemocratische groeperingen* uit 2015; enige tijd daarna als bewerkt artikel verschenen in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.<sup>235</sup> De notitie is geschreven in reactie op een motie die de regering opriep tot het doen van voorstellen om antidemocratische groeperingen te kunnen verbieden.<sup>236</sup> Logischerwijs gaat de notitie dus ook met name in op de toenmalige regeling van het partij- en organisatieverbod in de Nederlandse wet (art. 2:20 BW) en de vraag of die regeling destijds toereikend was. De notitie maakt ten aanzien van constitutionele waarborgen geen melding van nog andere Nederlandse waarborgen dan hierboven beschreven.<sup>237</sup>

Een laatste inventarisatie van waarborgen kan gevonden worden bij de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018. In hoofdstuk zes van het rapport *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* wordt expliciet aandacht besteed aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, waarbij zowel ingegaan wordt op bestaande waarborgen, als mogelijke aanvullende waarborgen.<sup>238</sup> Onder 'bestaande waarborgen' worden een aantal verdedigingsmechanismen geïdentificeerd. Het 'open en laagdrempelige stelsel van representatie' voortvloeiend uit de 'evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel', de robuuste wetgevingsprocedure (met 'de nodige checks and balances', waarbij het tweekamerstelsel en de constitutionele advisering door de Raad van State expliciet worden genoemd), de grondwetswijzigingsprocedure en, tot slot, de aanwezigheid van een (relatief) 'sterke en democratische georganiseerde *civil society*'.<sup>239</sup>

Het overzicht van de Staatscommissie levert aldus aan zelfstandige, individuele constitutionele waarborgen op: de grondwetswijzigingsprocedure, het tweekamerstelsel – beide genoemd door Van der Woude (zie Tabel 1 hierboven) –, constitutionele toetsing

---

<sup>235</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266; Van Sasse van Ysselst 2015, p. 356-357, noot 12.

<sup>236</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 1; Motie van het lid Heerma c.s., *Kamerstukken II 2014/15*, 34000 XV, nr. 21.

<sup>237</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 17-18; Van Sasse van Ysselst 2015, p. 364 (beide onder verwijzing naar Van der Woude).

<sup>238</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 217-260, ook de Staatscommissie gaat net als Van der Woude en Van Sasse van Ysselst in op het partijverbod; de Staatscommissie (in 2018) en Van Sasse van Ysselst (in 2015) verschilden overigens in hun oordeel over de vraag of de regeling van het partij- en organisatieverbod toereikend was, vgl. Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220-229 en Van Sasse van Ysselst 2015, p. 364-365.

<sup>239</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 218-219; ten aanzien van de waarborg 'civil society' merkt de Staatscommissie expliciet op dat versterking nodig is (p. 219), voor de constitutionele toetsing door de Raad van State ex ante, zie ook p. 214.

door de Raad van State en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Bescherming door de 'civil society' kan niet als zelfstandige *constitutionele* waarborg worden beschouwd. Het overzicht brengt daarmee twee constitutionele waarborgen uit het Nederlandse systeem in beeld die nog niet als zodanig geïdentificeerd worden in het rapport van Van der Woude. Deze waarborgen worden hieronder besproken, naast een aantal andere uitbreidingen op de inventarisatie van Van der Woude.

### **Uitbreiding constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem**

Op basis van de set aan studies die we voor dit hoofdstuk samenstelden en het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, kunnen we het op Van der Woude gebaseerde schema met constitutionele waarborgen uitbreiden. In een aantal studies worden waarborgen genoemd die nog niet bij Van der Woude genoemd worden, maar wel herkend kunnen worden in het Nederlandse systeem. Dat levert de volgende uitbreidingen op.<sup>240</sup>

Bij samenstellingswaarborgen kan gedacht worden aan de waarborg die een grondwettelijk verankerd systeem van 'evenredige vertegenwoordiging' (artikel 53 Grondwet) biedt,<sup>241</sup> en daarmee ook het hebben van een meerpartijensysteem als het Nederlandse. De Staatscommissie parlementair stelsel vat de waarde van dat systeem als volgt samen:

'de ruggengraat van het Nederlandse parlementair stelsel wordt gevormd door een representatieve democratie. Deze is gebaseerd op het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel (0.67%) (...) Dat geeft onze democratische rechtsstaat een aanzienlijk deel van zijn kracht tegen gevaren van buitenaf en binnenuit.'<sup>242</sup>

Het Nederlandse systeem van evenredige vertegenwoordiging zorgt er (onder meer) voor dat er *de facto* altijd coalities nodig zijn om te regeren, waardoor macht gedeeld in plaats van geconcentreerd wordt. Het bemoeilijkt daarmee de realisatie van plannen die de democratie en rechtsstaat kunnen aantasten: het is immers nodig óók coalitiepartners

---

<sup>240</sup> Voor deze aanvulling met nog niet in *Democratische waarborgen* als zodanig aangemerkte Nederlandse constitutionele waarborgen zijn, voor zover relevant, dezelfde uitsluitingsgronden gebruikt als beschreven onder 'uitsluitingen' in paragraaf 7.2.2 hieronder bij het verzamelen van mogelijk *aanvullende* (dus nog niet in Nederland aanwezig) waarborgen.

<sup>241</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 384-385; Norris 2015, p. 130-131.

<sup>242</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 217.

van zulke plannen te overtuigen.<sup>243</sup> De grondwettelijke verankering is tot op zekere hoogte relatief, omdat er discussie bestaat over hoe streng de grondwettelijke eis van evenredigheid exact is.<sup>244</sup>

Bij hiërarchische waarborgen vormen ten eerste de 'algemene bepaling'<sup>245</sup>, de 'grondrechten'<sup>246</sup> uit het eerste hoofdstuk van de Grondwet,<sup>247</sup> en de 'constitutionele toetsing door de Raad van State' (eveneens door de Staatscommissie parlementair stelsel genoemd) bij de start van de wetgevingsprocedure reeds aanwezige constitutionele waarborgen.<sup>248</sup>

Deze waarborgen hebben gemeen dat ze geen harde onmogelijkheden introduceren. Door de status van het parlement als hoogste uitlegger van de Grondwet (artikel 120 Grondwet) bestaat de *mogelijkheid* dat een meerderheid in het parlement een met de Grondwet strijdige wet tóch aanneemt op basis van een gekunstelde, of misschien zelfs totaal onverdedigbare, uitleg van een bepaald grondrecht.<sup>249</sup> Op eenzelfde manier *kunnen* de algemene bepaling – sinds 2022 de opening van onze Grondwet,<sup>250</sup> maar te wijzigen via de reguliere grondwetswijzigingsprocedure (artikel 137 Grondwet) – en het constitutionele advies van de Raad van State over voorgenomen wetgeving genegeerd

---

<sup>243</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 218; Van der Meer & Rijpkema 2022. Uiteraard kan ook gewezen worden op mogelijke nadelen van evenredige vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in de relatief gemakkelijke toegang tot de democratische arena, die het (daarmee) ook aan politieke actoren biedt die bijvoorbeeld de rechtsstaat dreigen te ondergraven, zie daarover Van der Meer & Rijpkema 2022, p. 514-515, 520-522.

<sup>244</sup> Zie daarover het commentaar van Paul Bovend'Eert: Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 53 Gw, aant. 2 (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023).

<sup>245</sup> Gebaseerd op gevonden studies naar de bescherming door preambules en eeuwigheidsclausules, respectievelijk: Fiddler 2014; Gutmann & Voigt 2023, p. 394. Preambules en eeuwigheidsclausules zijn uiteraard een *ander* fenomeen dan de algemene bepaling: de algemene bepaling is 'meer' dan een preambule in de zin dat het onderdeel is van de Grondwet zelf, maar minder dan een 'eeuwigheidsclausule' in de zin dat de algemene bepaling wel (via een reguliere grondwetswijziging, art. 137 Gw) te wijzigen is. Zie uitgebreid: Rijpkema 2022b, p. 104-106, en de commentaren op de algemene bepaling in Zoethout 2022 en Oomen 2022.

<sup>246</sup> Onder de noemer van grondrechten begrijpen we in dit onderzoek diverse grondrechten uit de Nederlandse Grondwet die soms in studies ook individueel worden aangewezen als waarborg, zoals het recht op vereniging of het recht op vrijheid van meningsuiting. Zie daarvoor bijvoorbeeld bij Gutmann & Voigt 2023, p. 391-392. De door Gutmann en Voigt apart genoemde 'freedom of the press', wat je zou kunnen uitleggen als 'mediavrijheid', scharen wij in dit onderzoek onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in artikel 7 Grondwet en daarmee onder de reeds bestaande (algemene) waarborg 'grondrechten'.

<sup>247</sup> Verscheidene studies besproken onder par. 3.2.3.

<sup>248</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 195; Nap 2021.

<sup>249</sup> Zie ook, hoewel niet specifiek ten aanzien van grondrechten, Van der Woude 2009, p. 64.

<sup>250</sup> De algemene bepaling luidt: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat'.

worden.<sup>251</sup> In die zin is het begrijpelijk dat Van der Woude de waarborgfunctie van grondrechten en het constitutionele advies niet in zijn overzicht heeft opgenomen.<sup>252</sup>

Toch vormen deze waarborgen een procedurele, en minstens argumentatieve, hindernis<sup>253</sup> – een politieke actor moet zich actief tot deze bepalingen en adviezen verhouden. Of ze zal daarop zeer waarschijnlijk bevestigd worden. Zoals Ernst Hirsch Ballin ten aanzien van grondrechten stelt: ze maken ‘deel uit van een voortdurend democratisch proces van herinterpretaties (...) waarbij de constitutionele instellingen zich in een dialoog begeven over de actuele betekenis van de grondwetsbepalingen.’<sup>254</sup> Het eerste hoofdstuk van de Grondwet is een richtinggevend ‘samenstel van uitspraken over het constitutionele bestel – wat voor soort democratie wil Nederland zijn? – over de rechtsorde en de maatschappelijke orde.’<sup>255</sup>

Ook artikel 103 Grondwet kan worden geïnterpreteerd als een hiërarchische constitutionele waarborg. Dit artikel regelt van welke grondwetsbepalingen afgeweken kan worden als de uitzonderingstoestand wordt afgekondigd. De afkondiging is een bevoegdheid van de regering, terwijl het parlement en de regering ieder afzonderlijk de noodtoestand kunnen beëindigen. De uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd in verband met de ‘handhaving van de uit- of inwendige veiligheid’. De nadere uitwerking is te vinden in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.<sup>256</sup> Waar het toekennen van een expliciete bevoegdheid aan de regering om grondrechten op te schorten (en aan het parlement ten aanzien van het in stand houden van die opschorting) wellicht op het eerste gezicht geen waarborg lijkt, kan het expliciet en controleerbaar aan regels binden van zo’n uitzonderlijke bevoegdheid beschouwd worden als waarborg tegen machtsmisbruik door de overheid, en daarmee democratische erosie.<sup>257</sup> De uitzonderingstoestand nemen we

---

<sup>251</sup> De Staatscommissie heeft overigens in dat kader voorstellen gedaan om de constitutionele toets ex ante door de Raad van State te versterken, zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 213-214; een uitgebreide analyse met verbetervoorstellen biedt Nap 2021.

<sup>252</sup> De algemene bepaling was ten tijde van het rapport van Van der Woude nog geen onderdeel van onze Grondwet. Een verklaring voor het niet meenemen van grondrechten als waarborg kan ook gelegen zijn in de keuze om aantastingen van grondrechten (waartegen ze dus *in de eerste plaats* een waarborg beogen te zijn) buiten de afbakening van het rapport te houden (gezien de nadruk op democratie en niet rechtsstaat), zie daarover, met kanttekeningen, Van der Woude 2009, p. 9-10.

<sup>253</sup> Zie uitgebreider: Rijpkema 2022b, p. 105-106.

<sup>254</sup> Hirsch Ballin 2021, p. 29.

<sup>255</sup> Hirsch Ballin 2021, p. 29.

<sup>256</sup> Zie verder Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 103 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023).

<sup>257</sup> Davenport 1996, p. 632-633 en 646. Hier zij nog opgemerkt dat er naast de grondwettelijke uitzonderingstoestand ook nog een ongeschreven staatsnoodrecht aangenomen kan worden, zie daarover Daniëls 2021, p. 1008.

daarom op als hiërarchische waarborg daar het noodbevoegdheden, waaronder algemene beperkingen van grondrechten, onderwerpt aan hoger recht.

Als hiërarchische waarborg kan nog de eed worden genoemd die ministers en staatssecretarissen (artikel 49 Grondwet) en Kamerleden (artikel 60 Grondwet) afleggen bij de aanvaarding van hun ambt of aanstelling, waarbij ook 'trouw aan de Grondwet' wordt beloofd.<sup>258</sup> In die verbinding met de Grondwet ligt het argument om deze waarborg aan te merken als hiërarchische waarborg. Uiteraard hangt het 'hindernis'-karakter van deze waarborg af van de invulling van die eed door de concrete minister of staatssecretaris die geconfronteerd wordt met ongrondwettelijke wetsvoorstellen of beleidsvoornemens binnen het kabinet.

Een laatste waarborg die onder de noemer hiërarchische waarborgen gebracht kan worden is de strafrechtelijke vervolging van ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor een breed scala aan ambtsmisdrijven op basis van artikel 119 Grondwet.<sup>259</sup> Tot een vervolging voor een ambtsmisdrijf is het tot op heden nog nooit gekomen.<sup>260</sup>

Vervolgens dient nog gewezen te worden op het belang van rechterlijke onafhankelijkheid, zoals gewaarborgd door onder meer de benoeming voor het leven, geregeld in artikel 117 van de Grondwet. De waarde voor de rechtsstaat is evident: in 2022 analyseerden Niels Graaf en Elaine Mak dit grondwetsartikel nadrukkelijk in het licht van democratische erosie.<sup>261</sup> We hebben ervoor gekozen om rechterlijke onafhankelijkheid in dit hoofdstuk te behandelen als 'achtergrond-voorwaarde' voor waarborgen als rechterlijke toetsing (het maakt onafhankelijke beoordeling van wetten mogelijk), maar niet als waarborg in zichzelf. Ook bij Van der Woude en de Staatscommissie parlementair stelsel ontbreekt 'rechterlijke onafhankelijkheid' als zelfstandige waarborg.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 110 (het afleggen van een eed op het respecteren van de constitutie door 'political office holders'); voor de tekst van de Nederlandse eed voor ministers en staatssecretarissen, zie 'Beëdiging ministers en staatssecretarissen', parlement.com.

<sup>259</sup> Zie ook Manenschijn 2023, p. 752-753.

<sup>260</sup> Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 119 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023); Boogaard & Uzman 2021; Verhulst & Boogaard 2016.

<sup>261</sup> Graaf & Mak 2022, waarbij zij overigens waarschuwen voor het verabsoluteren van de effectiviteit van de juridische borging van onafhankelijkheid (zie p. 474-482).

<sup>262</sup> De Staatscommissie bespreekt rechterlijke onafhankelijkheid niet onder de 'bestaande waarborgen' op p. 218-219, maar onderstreept wel het belang van rechterlijke onafhankelijkheid in het kader van de kwetsbaarheden in de huidige benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad, zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216.

Een eerste reden voor die keuze in deze bijdrage is dat een onafhankelijke rechter *als zodanig* minder direct een hindernis opwerpt tegen democratische erosie – dat hangt vooral af van de bevoegdheden van de rechter (zoals toetsing). Een tweede reden is een praktische: het uitwerken van de complexe verhouding tussen (en literatuur over) rechterlijke toetsing, de ‘minder-directe’ waarborg of ‘achtergrond-voorwaarde’ rechterlijke onafhankelijkheid, en hun (samengebalde) effect op aspecten van democratische erosie zou een uitgebreidere studie vergen.<sup>263</sup> We zijn ons er uiteraard van bewust dat dit een aanvechtbare keuze is – ook vergeleken met andere ‘grensgevallen’ die wel als zelfstandige waarborg meegenomen zijn. En vanwege de bescherming die de grondwettelijke geborgde onafhankelijkheid de rechter zelf biedt bij het optreden tegen aantastingen van grondrechten.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Zie over de complexiteit van factoren ten aanzien van wat rechterlijke onafhankelijkheid ‘is’: Hayo & Voigt 2007, La Porta e.a. 2004, Melton & Ginsburg 2014. Verder wijzen we op de volgende studies met wisselende bevindingen ten aanzien van de relatie met aspecten van democratische erosie: Chilton & Versteeg 2020, p. 331; Norris 2015, p. 127; Cross 1999, p. 93; Keith 2002b, p. 199-200.

<sup>264</sup> Zie bijvoorbeeld Keith 2002b.

De onderstaande Tabel 2 geeft de besproken uitbreidingen ten opzichte van de waarborgen uit het rapport van Van der Woude in cursief weer.

<b>Tabel 2</b>	
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland: Van der Woude en uitbreidingen (in cursief)</b>	
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>	
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet
<i>Evenredige vertegenwoordiging</i>	Artikel 53 Grondwet
<b>Systematische waarborgen</b>	
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet
<b>Hiërarchische waarborgen</b>	
<i>Algemene bepaling</i>	Algemene bepaling
<i>Grondrechten</i>	Hoofdstuk 1 van de Grondwet
Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid)
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet
<i>Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure</i>	Artikel 73 Grondwet
<i>Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand</i>	Artikel 103 Grondwet
<i>Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden</i>	Artikel 49 en 60 Grondwet
<i>Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven</i>	Artikel 119 Grondwet

## 7.2.2. Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen

### Algemene opmerkingen

Naast het identificeren van reeds bestaande constitutionele waarborgen tegen democratische erosie, kijkt deze bijdrage ook naar wat nog mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen voor Nederland zouden kunnen zijn. Op basis van de set aan studies (zie paragraaf 7.1.4) kunnen we twaalf aanvullende waarborgen identificeren die in beginsel relevant kunnen zijn voor Nederland.<sup>265</sup>

#### *Aanvullende waarborgen bij Van der Woude, de Staatscommissie parlementair stelsel en Van Sasse van Ysselt*

Enkele van die gevonden aanvullende waarborgen vinden we ook bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselt en de Staatscommissie parlementair stelsel. Van der Woude bespreekt ter afronding van zijn rapport kort mogelijke toevoegingen aan het Nederlandse bestel.<sup>266</sup> Hij doet dat overigens zonder ze als directe ‘aanbeveling’ te presenteren;<sup>267</sup> een benadering zoals wij die ook grotendeels in deze bijdrage volgen: we laten vooral *mogelijkheden* zien. De meeste mogelijke toevoegingen bij Van der Woude zijn te beschouwen als verbetermogelijkheden voor het functioneren van bestaande waarborgen;<sup>268</sup> twee mogelijke toevoegingen vormen zelfstandige aanvullende waarborgen die we hieronder ook op basis van onze set aan studies bespreken: invoering van een vorm van supra-constitutionaliteit (hierna besproken als eeuwigheidsclausule) en het schrappen van artikel 120 Grondwet waardoor constitutionele toetsing van wetten in formele zin mogelijk wordt.<sup>269</sup>

Ook in de *Notitie antidemocratische groeperingen* van Van Sasse van Ysselt treffen we een aantal mogelijke aanvullende waarborgen op basis van een vergelijking van het

---

<sup>265</sup> Daarbij zijn de waarborgen meegenomen die (elders) in een grondwet opgenomen zijn (zie bijvoorbeeld de sanctie bij schending van de constitutie door het staatshoofd of regeringsleider, bij Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024), door de auteurs expliciet in verband gebracht worden met opname in de grondwet (zie bijvoorbeeld Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 17, voor de aanbeveling om ‘factionalized politics’ te voorkomen), grotendeels of deels uit constitutionele regels bestaan (zie bijvoorbeeld de ‘sterke parlementen’ bij Tusalem 2023), of waarvan de opname in de constitutie niet als zodanig benoemd wordt, maar wel voor de hand liggend is (zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18, voor de aanbeveling om beperkingen te stellen aan de uitvoerende macht).

<sup>266</sup> Van der Woude 2009, p. 53-62.

<sup>267</sup> Van der Woude 2009, p. 53.

<sup>268</sup> Van der Woude 2009, p. 53-58, Van der Woude’s bespreking aldaar (op p. 56-57) van het belang van het parlement en de machtsverdeling binnen het tweekamerstelsel, heeft overigens raakvlakken met de hieronder besproken waarborgen ‘sterk parlement’ en de introductie van (meer) ‘consensus’-elementen.

<sup>269</sup> Van der Woude 2009, p. 58-61.



Nederlandse stelsel met de stelsels van Duitsland en Turkije in 2015.<sup>270</sup> Naast de ook bij Van der Woude genoemde supra-constitutionaliteit, vinden we nog de grondwettelijke regeling van partij- en verenigingsverboden en het in de grondwet vastleggen van de positie van politieke partijen.<sup>271</sup> Het partij- en verenigingsverbod wordt in deze bijdrage niet nader besproken (zie hieronder onder 'Uitsluitingen'). Een grondwettelijke verankering van (in ieder geval) een recht op het vormen van, en deelnemen aan, politieke partijen treffen we ook in onze set aan studies aan.

Tot slot vinden we in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel enkele aanvullende waarborgen. Ten eerste bespreekt de Staatscommissie uitgebreid het invoeren van een Constitutioneel Hof.<sup>272</sup> Deze waarborg zal in het vervolg van dit hoofdstuk begrepen worden als onderdeel van de te bespreken aanvullende waarborg 'constitutionele toetsing', de primaire taak van het Constitutioneel Hof in het voorstel van de Staatscommissie.<sup>273</sup> Constitutionele toetsing kwam binnen onze set aan studies regelmatig naar voren. Daarnaast worden door de Staatscommissie nog kort de eeuwigheidsclausule en een constitutioneel recht op verzet genoemd,<sup>274</sup> twee additionele waarborgen die ook uit onze set studies naar voren zijn gekomen.

### *Uitsluitingen*

Bij het filteren van de waarborgen uit de set aan studies hebben we een aantal 'uitsluitingen' gehanteerd. Ten eerste hebben we alleen waarborgen meegenomen die ook daadwerkelijk als waarborg tegen (een vorm van) democratische erosie worden

---

<sup>270</sup> Ook hier geldt dat ze niet als aanbeveling worden gepresenteerd. De conclusie van de notitie was in 2015 immers dat het Nederlandse bestel 'op zichzelf voldoende waarborgen om – als sluitstuk op het zelfreinigende vermogen van de democratie – omverwerping en afschaffing van de democratische rechtsorde te voorkomen', zie *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 19.

<sup>271</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 14-17. De verwerking van grondrechten (grondrechten mogen niet ingezet worden tegen de grondrechten zelf, zie p. 15) en de 'Wesenhaltgarantie' (grondrechten mogen 'niet in hun kern aangetast' worden, zie p. 15) beschouwen we hier, in overeenstemming met Van Sasse van Ysselt, als grotendeels onderdeel van (de inrichting van) de reeds bestaande waarborg grondrechten en dus niet als zelfstandige waarborg (p. 16). Indien relevant op basis van de set aan studies worden ze in dit hoofdstuk dan ook bij die waarborg besproken.

<sup>272</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 202-216.

<sup>273</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, zie in kort bestek: p. 214-215, en voor de overige taken (waaronder het partijverbod): p. 215.

<sup>274</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220. Ook kan nog opgemerkt worden dat de Staatscommissie op meerdere plaatsen het belang van diverse vormen van machtsverdeling, *checks and balances* en een sterk parlement bespreekt (zie met name p. 261-338), zonder dat ze expliciet als waarborg worden gepresenteerd (zoals in dit hoofdstuk opgevat). In onze set aan studies zijn deze kenmerken wel explicieter naar voren gekomen als constitutionele waarborgen tegen democratische erosie en ze zullen in het navolgende ook als zodanig besproken worden.

uitgelegd in de betreffende studie.<sup>275</sup> Ook dienen de waarborgen voldoende 'individualiseerbaar' te zijn als waarborg. Daarom hebben we het vraagstuk van de 'redactie' van grondwetten (onder meer de mate van detail en de uitgebreidheid) beschouwd als 'achtergrond-voorwaarde', en dus uitgesloten als mogelijke (afzonderlijke) aanvullende waarborg.<sup>276</sup>

De laatste uitsluitingsgrond die we in onze zoektocht hebben gehanteerd is dat de waarborg, wil deze 'mogelijk aanvullend' zijn, wel op een basaal niveau moet 'passen' in het Nederlandse bestel.<sup>277</sup> Daarmee vallen sommige waarborgen af. Een specifieke waarborg als beperkingen aan de eenzijdige 'decree power' van een president in een presidentieel stelsel is maar moeizaam te vertalen naar de Nederlandse situatie.<sup>278</sup>

Een grensgeval ten aanzien van deze laatste uitsluitingsgrond is het 'maximaal aantal termijnen' voor presidenten (en regeringsleiders). Dat vergt enige toelichting. Deze waarborg heeft een presidentieel systeem als 'natuurlijke habitat'. In een presidentieel systeem bestaat er geen vertrouwensrelatie tussen president en volksvertegenwoordiging (met ieder een eigen mandaat) en kan de president (buiten 'impeachment' niet weg worden gestuurd).<sup>279</sup> Behalve de beperking in de tijdsduur van

---

<sup>275</sup> Let wel: het is daarbij, voor opname en bespreking in dit overzicht, niet nodig dat de waarborg daadwerkelijk onderzocht is op effectiviteit – over die beperktere categorie gaat deel 7.3 hierna.

<sup>276</sup> Zachary Elkins, Tom Ginsburg en James Melton wijzen op een relatie tussen de 'specificity' (de mate van detail en de uitgebreidheid van een grondwettekst) en 'inclusion' (hoe inclusief het maakproces was en hoe inclusief de bepalingen zijn) enerzijds en de levensduur van de constitutie anderzijds (Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 207, voor de respectievelijke aspecten, zie p. 78-81 en 84-88). Deze aspecten zullen waarschijnlijk vooral de kracht van individuele waarborgen (eventueel in hun onderlinge samenhang) kunnen versterken, en laten zich, omdat ze in principe gaan over 'het geheel' van een constitutie, moeilijk 'individualiseren' tot een afgebakende waarborg. Zie ook Dixon & Ginsburg 2011, p. 648-650, waar 'in algemene zin' een positief verband wordt gevonden tussen het gebruik van delegatiebepalingen in de constitutie en 'constitutionele levensduur'. Zie ten aanzien van de redactie-discussie ook Fruhstorfer 2019, maar dan over (in)consistenties in het ontwerp van grondwetteksten. Elkins, Ginsburg en Melton 2009 bespreken overigens nog een derde factor die van invloed is op de levensduur van een constitutie: de flexibiliteit. Dit vatten we op als onderdeel van de discussie over de wijzigingsprocedure van de Grondwet (artikel 137 Grondwet), waarvan de effectiviteit, mede op basis van hun studie, in deel 7.3 wordt besproken.

<sup>277</sup> Daarmee is dus niets gezegd over hun daadwerkelijke geschiktheid, zie over de ingewikkelde vragen rond 'constitutional transfers' o.a.: Frankenberg 2010.

<sup>278</sup> Zie over de 'decree power': Gutmann & Voigt 2023, p. 383, 391 en 398. De bredere categorie van 'beperkingen aan de uitvoerende macht' wordt hieronder overigens wel behandeld. De literatuur over de effecten van presidentiële en parlementaire systemen *als zodanig* is niet meegenomen, omdat een waarborg als 'een parlementair systeem' (of 'een presidentieel systeem') niet goed individualiseerbaar is tot een zelfstandige waarborg. Een ander voorbeeld is het vertalen van overwegingen rond de betekenis van de Islam als staatsgodsdienst in de constitutie voor *de facto* niveaus van vrijheid in 'muslim-majority'-landen (Dastgeer & Stewart 2021, p. 5017-5019).

<sup>279</sup> Linz 1998, p. 25.

een afzonderlijke presidentiële termijn,<sup>280</sup> wordt dan als extra slot op de deur een limiet gesteld aan het aantal keer dat een persoon überhaupt het ambt mag uitoefenen. Zo'n eis van een maximumtermijn kan op verschillende manieren worden vormgegeven.<sup>281</sup> De maximumtermijn-norm is een norm waarover, zo stelt politicoloog Juan Linz, uitzonderlijk sterke gevoelens bestaan in presidentiële systemen: 'The proposal to change the no-re-election norm has generated violent protests, even riots, and been one of the arguments in support of coups d'état.'<sup>282</sup>

In parlementaire systemen is de weerstand tegen aanblijvende minister-presidenten die zich steeds opnieuw weten te verzekeren van meerderheidssteun in het parlement minder.<sup>283</sup> Een verklaring daarvoor ligt volgens Linz in de vertrouwensrelatie tussen regering (en de minister-president) en parlement: een minister-president kan *altijd* weggestuurd worden – daardoor zouden langere zittingsduren toch nog steeds als vooral 'tijdelijk' of 'voorlopig' worden ervaren.<sup>284</sup>

Maximumtermijnen voor regeringsleiders zijn echter niet per definitie onverenigbaar met een parlementair systeem, en (voorzichtige) pleidooien in die richting zijn in Nederland en elders te horen.<sup>285</sup> Gutmann en Voigt merken bijvoorbeeld op:

'It might be worthwhile thinking about term limits for heads of parliamentary governments, too. On the one hand, they can be kicked out of office by a parliamentary majority at any time. On the other hand, they might develop a deeply rooted network of political supporters over time, giving them more leeway in misusing their offices.'<sup>286</sup>

Maximumtermijnen worden in deze bijdrage daarom meegenomen als mogelijk aanvullende waarborg (binnen de samenstellingswaarborgen).

---

<sup>280</sup> De duur en het aantal termijnen hangen natuurlijk nauw samen; een beperking in aantal termijnen heeft geen gewicht meer als de termijnen zelf uitzonderlijk lang zijn. In Latijns-Amerika is de modale termijn nu vijf jaar, terwijl er in de 19<sup>e</sup> eeuw termijnen van acht jaar voorkwamen. Zie Elkins 2021, p. 330.

<sup>281</sup> Historisch gezien het vaakst voorkomend is de norm die wel meerdere termijnen toestaat, maar twee *opvolgende* termijnen verbiedt; ook regelmatig voorkomend is de eis, zoals in de Verenigde Staten, dat er sowieso maar twee termijnen vervuld mogen worden (in welke sequentie dan ook), Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1836.

<sup>282</sup> Linz 1998, p. 25.

<sup>283</sup> Linz 1998, p. 25.

<sup>284</sup> Linz 1998, p. 25-26; Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1816-1817.

<sup>285</sup> Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1836; Heringa 2021; Rijkkema 2022a.

<sup>286</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 383, noot 14.

Tot slot nog twee opmerkingen. Ten eerste over partijverboden. In Nederland wordt het partijverbod niet geregeld in de Grondwet. Het partijverbod als onderdeel van de grondwet kwam in onze set aan studies naar boven als mogelijke aanvullende waarborg.<sup>287</sup> Onderzoek van Elkins laat zien dat ongeveer 30 procent van de constituties wereldwijd een dergelijke regeling bevat (waarbij overigens de mogelijke effectiviteit niet door Elkins getoetst wordt).<sup>288</sup> Hier is er echter voor gekozen deze waarborg niet in de notitie te betrekken.<sup>289</sup> Het is immers al een van de meest besproken instrumenten tegen 'democratic backsliding';<sup>290</sup> bovendien heeft een van de auteurs van dit hoofdstuk in eerder werk al uitgebreid over het partijverbod (en in het verlengde daarvan over het verenigingsverbod) geschreven, waarbij ook studies over de mogelijke effectiviteit zijn besproken.<sup>291</sup> Gelet op het beperkte bestek van deze verkennende bijdrage wordt daarom met deze opmerking volstaan, onder verwijzing naar eerder onderzoek.<sup>292</sup>

Ten tweede treffen we in de studies nog een aantal mogelijk aanvullende waarborgen aan die in beginsel wel voldoen aan onze definitie van constitutionele waarborg, maar slechts beperkt worden uitgewerkt en/of (te) onhelder waren in hun relatie tot democratische erosie. Deze waarborgen hebben we ook niet opgenomen.<sup>293</sup>

In Tabel 3, aan het einde van dit deel, zijn de mogelijke toevoegingen aan het Nederlandse systeem per type waarborg in beeld gebracht (de grijs-gemarkeerde velden), naast de reeds aanwezige waarborgen. Die tabel biedt een toegankelijk overzicht van de opbrengsten als het gaat om aanvullende waarborgen. De aanvullende waarborgen worden hier per categorie waarborgen besproken.

---

<sup>287</sup> En buiten de set aan studies bij Van Sasse van Ysselst met de Duitse uitsplitsing tussen het afzonderlijk in de grondwet geregelde partij- en verenigingsverbod, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 14.

<sup>288</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>289</sup> Het partijverbod zou vanwege het huidige niet-constitutionele karakter dan een aanvullende waarborg zijn voor Nederland.

<sup>290</sup> Zo ook Tinnevelt 2022, p. 420; een voorbeeld is de uitgebreide bespreking in *Staatscommissie parlementair stelsel* 2018, p. 217-230.

<sup>291</sup> Rijpkema 2015, p. 117-131; Rijpkema 2018, p. 93-103.

<sup>292</sup> Zie o.a. Rijpkema 2015/2018a; Molier & Rijpkema 2017; Rijpkema 2020.

<sup>293</sup> Dit zijn de waarborgen 'het meritocratisch aanstellen van ambtenaren' (Gutmann & Voigt 2023, p. 392), 'the right to pardon' (Gutmann & Voigt 2023, p. 384; in Nederland wordt de mogelijkheid tot gratie geboden in artikel 122 van de Grondwet), 'automatische triggers': min of meer directe sancties bij overtreding van constitutionele normen, (Gutmann & Voigt 2023, p. 388; een specifieke variant van constitutionele 'automatische triggers' was te vinden in Honduras in relatie tot maximumtermijnen, en wordt bij die laatste waarborg besproken, zie daarvoor paragraaf 7.3.2) en een brede categorie aan 'non-majoritarian institutions' (Gutmann & Voigt 2023, p. 386).

## Samenstellingswaarborgen

Ten aanzien van de samenstellingswaarborgen (wie zijn de spelers binnen de politieke staatsmachten?) zien we, naast het geïncorporeerde (en hierboven al besproken) grensgeval maximumtermijnen, nog een aantal andere mogelijke aanvullende waarborgen.

Een waarborg die door Gutmann en Voigt genoemd wordt in de context van het voor Nederland minder relevante fenomeen van ‘gerrymandering’ (het in electoraal-gunstige zin hertekenen van kiesdistricten; wat niet mogelijk is in ons kiesstelsel voor de Tweede Kamer) is de constitutioneel verankerde onafhankelijkheid van de ‘electoral commission’.<sup>294</sup> Niettemin is de relevantie van zo’n waarborg ook denkbaar als bescherming tegen andere vormen van ‘democratic backsliding’ rond het verkiezingsproces. De positie van de Kiesraad wordt in Nederland primair geregeld in een reguliere wet: de Kieswet.<sup>295</sup> Andere belangrijke onafhankelijke organen die wel constitutioneel zijn verankerd zijn: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman (in hoofdstuk 4 van de Grondwet).

Een waarborg die ook in de set van studies naar voren komt is het grondwettelijk vastleggen van regels rondom politieke partijen.<sup>296</sup> Uit onderzoek van Elkins blijkt dat zulke partijregels een ‘kern-kenmerk’ van moderne constituties zijn: meer dan 80 procent van de huidige constituties noemt politieke partijen; in ongeveer 60 procent van alle constituties worden rechten om partijen te vormen of je erbij aan te sluiten opgenomen, terwijl, zoals hierboven al opgemerkt, zo’n 30 procent van alle constituties regels bevat over het verbieden van politieke partijen.<sup>297</sup>

Achter ‘regels over politieke partijen’ schuilt dus een brede waaier aan mogelijke betekenissen en invullingen in constituties.<sup>298</sup> In plaats van eisen aan politieke partijen in brede zin (of het enkel noemen van partijen in een grondwet) – wat een plaats onder samenstellingswaarborgen zou rechtvaardigen, maar een nogal diffuse waarborg zou opleveren –, richten we ons in dit hoofdstuk enkel op het constitutionaliseren van een

---

<sup>294</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 385.

<sup>295</sup> Zie verder ook ‘Onafhankelijkheid Kiesraad’, kiesraad.nl

<sup>296</sup> Elkins 2022, p. 187; Gutmann & Voigt 2023, p. 391.

<sup>297</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>298</sup> In Nederland zijn regels over politieke partijen verspreid door de wetgeving heen te vinden; het is de bedoeling dat een nieuwe Wet op de politieke partijen die regels gaat samenbrengen (maar dus niet in de constitutie). Zie uitgebreid over deze discussie: Gijsenbergh & Tinnevelt 2022.

*recht* op politieke partijen. Een keuze die aansluit bij de voornaamste categorie van min of meer afgebakende constitutionele regels rond partijen die Elkins identificeert (in 60% van de constituties)<sup>299</sup> en de manier waarop bijvoorbeeld Gutmann en Voigt deze waarborg in hun onderzoek opvatten.<sup>300</sup> Politieke partijen zijn daarom terug te vinden als het ‘constitutioneel vastleggen van het recht op politieke partijen’ binnen de categorie ‘aanvullende grondrechten’ (opgenomen als hiërarchische waarborg, zie verderop in dit deel).

Het onderzoek van Jack Goldstone en Jay Ulfelder wijst ons op twee mogelijk aanvullende waarborgen die proberen ‘factionalized’ politiek te voorkomen.<sup>301</sup> Goldstone en Ulfelder identificeren dit type politiek in een studie naar de oorzaken van ‘politieke instabiliteit’ (breed opgevat, maar ook democratische teruggang omvattend)<sup>302</sup> van staten (van volwaardige liberale democratieën tot volkomen autocratieën) als het grootste risico voor de stabiliteit van democratieën, gevolgd door het stellen van weinig beperkingen aan de uitvoerende macht (hierna afzonderlijk besproken).<sup>303</sup> Zij doen die constatering in een artikel in de *Washington Quarterly*, waarin zij verslag doen van onderzoek door een groep onderzoekers van de Political Instability Task Force, samengebracht door de Amerikaanse inlichtingendienst, op initiatief van toenmalig vice-president Al Gore in 1994.<sup>304</sup>

De auteurs suggereren twee *mogelijke* constitutionele waarborgen: a) de vorming van ‘factionalized’ politieke partijen blokkeren of ontmoedigen, en b) de macht van meerderheden gebaseerd op ‘gemeenschappelijke identiteiten of regionale groepen’

---

<sup>299</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>300</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391.

<sup>301</sup> Zij definiëren dit soort politiek als bestaande uit ‘parochialism’ (een focus op groepsbelangen gecombineerd met ‘favoritism’), ‘polarization’ (de politieke strijd om de ‘central authority’ is een ‘winner-take-all struggle’) en ‘mobilization’ (‘frequent and sometimes violent collective action’ voor deelbelangen), zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15.

<sup>302</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 10.

<sup>303</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15: ‘Among these and other characteristics, the ones with the greatest impact on the risk of instability were found to be the character of political competition among major political groups, followed by the power of the chief executive’. Goldstone en Ulfelder stellen dat je de grootste kans op politieke *stabiliteit* hebt in een (vrijwel) volkomen autocratie (als voorbeelden worden Saudi-Arabië en Noord-Korea genoemd), waarin de uitvoerende macht nagenoeg onbeperkt is en politieke competitie praktisch non-existent is, of juist in een volwaardige liberale democratie waarin de uitvoerende macht beperkt wordt door rechters en het parlement, gecombineerd met open politieke competitie, zonder ‘factionalized politics’ dus; in ‘tussenliggende regimes’ neemt het risico op politieke instabiliteit toe (zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15). De bevinding ten aanzien van ‘factionalized politics’ is later herhaald in een vervolgstudie naar politieke instabiliteit (met ook wederom ‘democratic backsliding’ daaronder begrepen) door dezelfde auteurs (met co-auteurs): Goldstone e.a. 2010, p. 205.

<sup>304</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 9; en zie daarover Adler 2001, toen nog als de State Failure Task Force; zie het artikel tevens voor (verdere verwijzingen naar) kanttekeningen bij de methoden.

beperken, bijvoorbeeld door ‘verschillend gekozen’ staatsorganen een eigenstandige democratische legitimatie te geven (zoals bij de verkiezing van de President en de verkiezing van het Congres in de Verenigde Staten).<sup>305</sup>

Vervolgens zien we binnen de samenstellingswaarborgen nog een laatste mogelijk aanvullende waarborg, namelijk: het afzetten van een staatshoofd of regeringsleider bij het schenden van de constitutie. Onderzoek van Jerg Gutmann, Katarzyna Metelska-Szaniawska en Stefan Voigt legt een relatie tussen dat mechanisme en de mate van ‘constitutional compliance’, een relevante indicator voor democratische erosie.<sup>306</sup>

### **Systematische waarborgen**

Binnen de categorie systematische waarborgen (hoe wordt het spel gespeeld tussen en binnen de politieke staatsmachten?) komen drie additionele waarborgen in beeld. De eerste is het versterken van de positie van het parlement. Onderzoek van Rollin Tusalem wijst in de richting van een samenhang tussen sterke parlementen en de verankering (‘entrenchment’) van de rechtsstaat en daarmee, zo zou kunnen worden gesteld, de afwezigheid van ‘backsliding’.<sup>307</sup>

Voor een goed begrip van wat deze waarborg dan precies inhoudt, is het belangrijk te zien wat Tusalem verstaat onder een ‘sterk(er) parlement’. Voor het onderzoek heeft hij zich gebaseerd op de Parliamentary Power Index (PPI) en de Weighted Legislative Powers Score (WLPS). De PPI meet de kracht van een parlement aan de hand van 32 afzonderlijke ‘powers’: van de vertrouwensregel en de mogelijkheid om parlementaire enquêtes te houden tot de parlementaire ervaring van parlementariërs en de omvang van hun ondersteuning; de WLPS doet dat ook, maar differentieert tussen het belang van de 32 verschillende ‘powers’.<sup>308</sup> Op beide indexen hoort het Nederlandse parlement wereldwijd al bij de sterkste parlementen.<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>306</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 111-112.

<sup>307</sup> Tusalem 2023, p. 304.

<sup>308</sup> Tusalem 2023, p. 300-301; Chernykh, Doyle & Power 2016.

<sup>309</sup> Fish & Kroenig 2009, p. 756 en 481; Chernykh, Doyle & Power, p. 314. In de PPI zijn er slechts zes landen met hogere scores (0.84 voor o.a. Duitsland; 0.81 voor o.a. Tsjechië) en heeft Nederland samen met zeven andere landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk) een score van 0.78; in de WLPS staat Nederland op plaats negen.

Een volgende waarborg binnen deze categorie is een nogal brede, grofmazige waarborg: de introductie van (meer) 'consensus'-elementen in de constitutie.<sup>310</sup> Arend Lijphart heeft in zijn *Patterns of Democracy* op basis van data van 36 democratieën onderbouwd hoe het 'consensus'-model van democratie (een samenstel van systeemkenmerken) betere prestaties levert op indicatoren voor 'government performance' dan het 'majoritarian' of 'Westminster'-democratiemodel.<sup>311</sup> Het 'consensusmodel' van democratie is een model dat 'tries to share, disperse, and restrain power in a variety of ways', in tegenstelling tot de 'concentration of power' in het 'Westminster'-model;<sup>312</sup> het doet dat op tien verschillende manieren, bijvoorbeeld door breed-samengestelde regeringen, een 'meerpartijensysteem', 'federaal en gedecentraliseerd bestuur' en 'rechterlijke toetsing'.<sup>313</sup> Daarmee is het, zoals gezegd, een nogal veelomvattende of grofmazige waarborg.

Een derde waarborg die te scharen is onder 'systematische waarborgen' is het stellen van voldoende grenzen aan de uitvoerende macht.<sup>314</sup> Goldstone en Ulfelder wijzen naast de risico's van 'factionalized politics' in hun studie naar politieke instabiliteit (zoals hierboven besproken) ook op de uitvoerende macht: 'For regimes that elect their leadership, however, dominance by the chief executive points towards instability'.<sup>315</sup> Een waarborg zou daarom gelegen zijn in 'clear limits on executive authority'.<sup>316</sup> Een waarborg die nauw samenhangt met 'power sharing' en het 'consensusmodel' van democratie (en ook als kenmerk, te weten het beperken van 'executive dominance', door Lijphart meegenomen wordt).<sup>317</sup> Uiteraard is er ook een verband met de waarborg 'sterke parlementen': grenzen aan de uitvoerende macht worden deels vormgegeven door 'power sharing' tussen de

---

<sup>310</sup> 'Power sharing' vat behoorlijk goed de gemene deler samen van de tien verschillende kenmerken die Lijphart schaaft onder het 'consensus-model' van democratie. Zelf vat Lijphart de tien kenmerken ook wel (preciezer) samen als twee categorieën van enerzijds 'joint power' (machtsdeling, bijvoorbeeld in een breed-samengestelde regering) en anderzijds 'divided power' (spreiding van macht over verschillende organen, zoals in decentraal bestuur of bij rechterlijke toetsing), zie Lijphart 2012, p. 239. Qua plaatsing van deze waarborg in de categorie 'systematische waarborgen' kan uiteraard gezegd worden dat de 'fit' met de categorie niet volkomen is, omdat een deel van de kenmerken die we hier met Lijphart begrijpen onder 'power sharing' eerder een 'samenstellingswaarborg' betreft, zoals het 'meerpartijensysteem' en 'evenredige vertegenwoordiging'; het merendeel van de kenmerken gaat echter over machtsdeling tussen en binnen (reeds samengestelde) organen.

<sup>311</sup> Lijphart 2012.

<sup>312</sup> Lijphart 2012, p. 33.

<sup>313</sup> Lijphart 2012, p. 3-4, 33-40.

<sup>314</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>315</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16.

<sup>316</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>317</sup> Lijphart 2012, p. 105-129.



uitvoerende macht (regering) en de wetgevende macht (parlement), of anders gezegd: een sterk parlement is dat in belangrijke mate *in verhouding tot* de uitvoerende macht.<sup>318</sup>

### Hiërarchische waarborgen

Binnen de categorie hiërarchische waarborgen vinden we vier mogelijke additionele waarborgen. De bekendste, genoemd in een groot aantal studies, is zonder meer constitutionele toetsing door de rechter. Ook wetten in formele zin (artikel 81 Grondwet) kunnen dan door de rechter aan de constitutie worden getoetst, met als mogelijk gevolg dat een onconstitutionele wet bijvoorbeeld vernietigd wordt of buiten toepassing gelaten wordt.<sup>319</sup> Een mogelijkheid die in Nederland nu niet bestaat, vanwege artikel 120 Grondwet, maar ondervangen wordt door toetsing aan verdragen, op basis van artikel 93 en 94 Grondwet. Op 1 juli 2022 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer over de uitwerking van een vorm van constitutionele toetsing voor Nederland,<sup>320</sup> in het verleden strandde het initiatiefvoorstel-Halsema ter introductie van constitutionele toetsing in de tweede lezing van de grondwetsherziening.<sup>321</sup>

Vervolgens komt de mogelijk aanvullende waarborg 'eeuwigheidsclausule' in beeld.<sup>322</sup> Een eeuwigheidsclausule maakt delen van de Grondwet onwijzigbaar, met welke meerderheid dan ook. Een bekend voorbeeld vinden we in art. 79 lid 3 van de Grundgesetz in Duitsland:

'Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.'

---

<sup>318</sup> Zie hiervoor de verschillende 'powers' in de indexen waar Tusalem 2023 zich op baseert, bij: Chernykh, Doyle & Power 2016, p. 316-317.

<sup>319</sup> Een overzicht van ontwerpkeuzes ten aanzien van de rechtsgevolgen is te vinden in de 'Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing' van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 169), p. 7. In deze bijdrage zal hierna met 'wet' steeds een wet in formele zin worden bedoeld.

<sup>320</sup> 'Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing' van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 169).

<sup>321</sup> Zie uitgebreider over voorstellen tot aanpassing van artikel 120 Grondwet: Ellian & Manenschijn 2022, p. 484-485.

<sup>322</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 381-382.

De vraag is vervolgens natuurlijk wie beoordeelt of een wijziging van de Grondwet in strijd is met de eeuwigheidsclausule. In Duitsland is dat de (constitutionele) rechter; in het huidige Nederlandse systeem zou dat het parlement zijn. De waarborg van de 'eeuwheidsclausule' houdt daarom verband met de waarborg 'rechterlijke toetsing'.<sup>323</sup>

Daarnaast vonden we, in een studie van Gutmann en Voigt, nog een aantal specifieke grondrechten die we niet als zodanig in de Nederlandse Grondwet kennen als mogelijke waarborg tegen (vormen van) democratische erosie. Dit zijn het opnemen van een afzonderlijk grondrecht op (het vormen van of deel te nemen aan) respectievelijk vakbonden, NGO's en politieke partijen.<sup>324</sup> Deze grondrechten zullen we in het onderzoek groepsgewijs meenemen als 'aanvullende grondrechten'.

Tot slot wijzen Gutmann en Voigt nog op constitutionele verzetsnormen als mogelijke waarborg,<sup>325</sup> een variant daarvan is eveneens bekend uit Duitsland. In artikel 20 lid 4 van de Grundgesetz is een uiterst recht van verzet vastgelegd.<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Roznai & Hostovsky Brandes 2020 bespreken de potentie van eeuwigheidsclausules gecombineerd met rechterlijk toezicht in de context van 'democratic backsliding'.

<sup>324</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391, 396; de grondrechten op het mogen vormen van vakbonden en politieke partijen wordt ook onderzocht in Chilton & Versteeg 2020, in respectievelijk hoofdstuk 10 en 11.

<sup>325</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 387; een overzicht biedt: Ginsburg, Lansberg-Rodriguez & Versteeg 2013.

<sup>326</sup> Artikel 20 lid 4 van de Grundgesetz luidt: 'Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.' Het is in Duitsland overigens niet een onomstreden onderdeel van de Grondwet, zie daarover o.a. Gesk 2012, p. 1078-1079.

<b>Tabel 3</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland (wit) en mogelijke aanvullingen (grijs)</b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats in de Grondwet</b>	<b>Paginanummer(s) in deel 7.2 met toelichting waarborg</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Evenredige vertegenwoordiging	Artikel 53 Grondwet	p. 186-187
Maximumtermijnen		p. 194-195
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad		p. 197
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen		p. 198-199
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'		p. 198-199
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie		p. 199
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183-184
(Verder) versterken van de positie van het parlement		p. 199
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen		p. 200
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht		p. 200-201
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Algemene bepaling	Algemene bepaling	p. 187
Grondrechten	Hoofdstuk 1 van de Grondwet	P. 187

Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet	Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid)	Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet	Zie tabel 1, p. 184
Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	Artikel 73 Grondwet	p. 187
Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	Artikel 103 Grondwet	p. 188-189
Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	Artikel 49 en 60 Grondwet	p. 189
Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	Artikel 119 Grondwet	p. 189
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet		p. 201
Eeuwigheidsclausule		p. 201-202
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen		p. 197-198 en p. 202
Constitutionele verzetsnorm		p. 202

### **7.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

#### **7.3.1. Inleiding**

In het vorige deel hebben we de kaart getekend: welke constitutionele waarborgen kent het Nederlandse systeem en welke mogelijke aanvullende waarborgen zijn denkbaar? Dat heeft een behoorlijk uitgestrekt veld opgeleverd. We identificeerden veertien in het Nederlandse bestel aanwezige constitutionele waarborgen en nog eens twaalf mogelijk aanvullende waarborgen. In dit deel gaan we die kaart verder inkleuren. Ons gereedschap is ook hier primair de set aan studies over de effecten van waarborgen. Die literatuur wordt in het onderstaande overzicht zo goed mogelijk betrokken op de verschillende geïdentificeerde waarborgen, en waar relevant en mogelijk aangevuld met ander onderzoek. Daarmee worden de eerste kleuren en het eerste reliëf gegeven aan de kaart, maar dat alles wel binnen de beperkingen van deze bijdrage (zie daarover paragraaf 7.1.4).

#### **7.3.2. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

##### **Samenstellingswaarborgen**

###### *Algemeen*

Ten aanzien van de samenstellingswaarborgen (zowel de bestaande als mogelijk aanvullende waarborgen) bevat onze set literatuur geen studies die inzicht bieden in de effectiviteit van de ontzetting uit het kiesrecht of de constitutionele verankering van periodieke verkiezingen.

###### *Evenredige vertegenwoordiging*

Het onderzoek in onze set aan studies ging maar in beperkte mate specifiek in op evenredige vertegenwoordiging als waarborg tegen democratische erosie. Pippa Norris laat in een studie zien dat er een voor democratische erosie relevant verband lijkt te bestaan tussen systemen van evenredige vertegenwoordiging en betere prestaties als het gaat om 'electoral integrity'.<sup>327</sup> Ook de studie van Arend Lijphart, besproken in paragraaf 7.3.2, gaat in op evenredige vertegenwoordiging: het is een onderdeel van 'consensusdemocratieën', die vervolgens beter lijken te presteren op het gebied van democratie en de 'rule of law'.<sup>328</sup> Andere studies laten daartegen een gemengd of

---

<sup>327</sup> Norris 2015, p. 130-131.

<sup>328</sup> De studie is Lijphart 2012, voor de bespreking zie paragraaf 7.3.2.

negatiever beeld zien als het gaat om de relatie tussen evenredige vertegenwoordiging en het tegengaan van politieke corruptie.<sup>329</sup>

Ten aanzien van evenredige vertegenwoordiging kan tot slot, buiten onze set aan studies, nog gewezen worden op de studie van Tom van der Meer en Bastiaan Rijkema.<sup>330</sup> De auteurs proberen op basis van een patroon in prominente gevallen van 'democratic backsliding' en een analyse van 'incentives en resources' van politieke actoren aannemelijk te maken dat een 'minority to majority'-effect bijdraagt aan 'democratic backsliding'. Met het 'minority to majority'-effect wordt een specifiek effect bedoeld dat (een combinatie van) verschillende kiesstelsel-aspecten (zoals kiesdrempels, bonuszetels, een districtenstelsel) kan hebben: het vertalen van een minderheid aan stemmen in meerderheidsmacht. Een systeem van evenredige vertegenwoordiging wordt besproken als een waarborg om dit 'minority to majority'-effect, en daarmee de kans op 'democratic backsliding', te voorkomen. De relatie wordt in de studie echter niet kwantitatief onderzocht.

#### *Maximumtermijnen*

In *The Endurance of National Constitutions* uit 2009 vonden Zachary Elkins, Tom Ginsburg en James Melton ten aanzien van maximumtermijnen een beperkt positief verband met de levensduur van een constitutie. De aanwezigheid van 'maximumtermijnen voor de uitvoerende macht' in constituties lijkt samen te gaan met 'a slight decrease in the mortality rate' van die constituties.<sup>331</sup>

Nu is het natuurlijk de vraag of de levensduur van een constitutie *an sich* een nastrevenswaardig doel is, in het bijzonder vanuit het perspectief van democratische erosie.<sup>332</sup> Het is niet het eigenlijke onderwerp van hun studie (dat is het verklaren van verschillen in levensduur), maar Elkins, Ginsburg en Melton besteden er wel enige aandacht aan. Ze leveren enkel 'suggestive evidence' dat 'constitutionele stabiliteit' nastrevenswaardig is, onder meer door te wijzen op de sterke correlatie tussen een 'stabiele democratie', gedefinieerd als 30 jaar zonder 'breakdown', en 'constitutionele

---

<sup>329</sup> Persson, Tabellini & Trebbi 2003, p. 983-984; Kunicová & Rose-Ackerman 2005, o.a. p. 593.

<sup>330</sup> Van der Meer & Rijkema 2022. De relevantie van regels omtrent het kiesstelsel (en kiesdistricten, waaronder vragen rond 'gerrymandering') wordt ook benoemd, maar niet op effectiviteit getoetst, in Gutmann & Voigt 2023, p. 384-385.

<sup>331</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 142. In een niet-peer-reviewed artikel uit 2011 concluderen dezelfde auteurs, op basis van een analyse van 352 'potential overstayers', dat maximumtermijn in het overgrote deel van de gevallen nageleefd worden en dat daarmee 'term limits seem to "work" in the vast majority of cases', zie Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1848 en 1866.

<sup>332</sup> Zie daarover ook bij Voermans 2023, p. 250-251.

stabiliteit'.<sup>333</sup> Het blijft echter 'suggestive evidence': het laatste hoeft vanzelfsprekend niet het eerste te verklaren; de causale relatie kan ook andersom zijn.<sup>334</sup>

In een studie uit 2021 heeft Elkins de relatie tussen overschrijdingen van maximumtermijnen en de levensduur van constituties onderzocht. In de studie analyseert Elkins onder meer data over de zittingstermijn van 1898 leiders wereldwijd en 583 leiders in Latijns-Amerika tussen 1875 en 2006.<sup>335</sup> Elkins komt tot de conclusie dat overschrijdingen van maximumtermijnen sterk samenhangen met 'constitutionele instabiliteit' (gedefinieerd als een vervanging van de constitutie). Het is ongeveer 'vier keer zo waarschijnlijk' dat een termijn-overschrijdende leider de constitutie wil vervangen dan een leider die zich aan de maximumtermijn houdt.<sup>336</sup> Tegelijkertijd lijkt constitutionele instabiliteit zelf ook weer overschrijdingen van maximumtermijnen in de hand te werken: een vicieuze cirkel dus.<sup>337</sup>

Belangrijk is het uiteraard om te bedenken dat het bij deze studie niet gaat om de effecten van een waarborg op 'backsliding'. Het gaat, zou je kunnen zeggen, juist om de effecten van het *negeren van een waarborg* (de termijnoverschrijding) op de staat van democratie en rechtsstaat – even gesteld dat we het vervangen van de constitutie zien als onderdeel van democratische erosie. Elkins begrijpt het vraagstuk zelf in ieder geval als relevant voor 'democratic backsliding'. Hij probeert in dezelfde studie uit 2021 aansluiting te vinden bij ideeën rond 'militant democracy' om de waarborg van maximumtermijnen, ter bevordering van 'constitutional compliance', 'harder' te maken.<sup>338</sup> De gedachte die hij oppert is het verankeren van maximumtermijnen in een 'onveranderlijke kern' van de constitutie – wat al gebeurd is in zo'n twintig staten in Latijns-Amerika en Afrika.<sup>339</sup> In een

---

<sup>333</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 32, ook: 'On average, countries are richer, more democratic, more politically stable, and experience fewer crises, as their constitution ages', zie ook p. 33-35, 207.

<sup>334</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 33.

<sup>335</sup> Elkins 2021, p. 341.

<sup>336</sup> Elkins 2021, p. 341.

<sup>337</sup> Elkins 2021, p. 342. Het is wat Elkins een 'non-compliance cycle' noemt waarin non-compliance leidt tot instabiliteit, die weer verdere non-compliance lijkt te veroorzaken, zie Elkins 2021, p. 336 en 340. Vgl. echter (de niet-peer-reviewed studie) Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1866: 'Even when term limits are violated, the consequences are not always negative. Our evidence suggests that, on average, overstay does not lead to denigration of democracy', maar ook (p. 1849): 'Setting aside those who overstayed through constitutional amendment, we may say that roughly forty-two cases of overstay - 11.9 percent of all potential overstayers - resulted in a severe break to the constitutional order, and another eighteen attempts to overstay were unsuccessful.'

<sup>338</sup> Elkins 2021, p. 342-343.

<sup>339</sup> Elkins 2021, p. 343.

vervolgstudie uit 2022 diept Elkins de relatie tussen dergelijke ‘harde’ maximumtermijnen en het denken rond weerbare democratie verder uit.<sup>340</sup>

In onderzoek van Gutmann en Voigt naar een groot aantal constitutionele waarborgen kon tot slot niet worden aangetoond dat de kans groter is dat een regeringsleider de constitutie naleeft als een maximumtermijn (in algemene zin, dus niet per se een ‘harde’ maximumtermijn) in de constitutie opgenomen is, dan wanneer dat niet zo is.<sup>341</sup> De auteurs benadrukken echter dat het gaat om een eerste, verkennende studie, met slechts een beperkte, grofmazige toets.<sup>342</sup>

#### *Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad*

De onafhankelijkheid van ‘electoral authorities’ troffen we in een aantal studies aan. In onderzoek van Gutmann en Voigt wordt het wel, zoals beschreven in paragraaf 7.2.2, genoemd als constitutionele waarborg, maar wordt het mogelijke effect ervan niet verder onderzocht. Studies van Norris en van Carolien van Ham en Holly Ann Garnett benadrukken dat het effect van de juridische regeling van (de onafhankelijkheid van) organen als de Kiesraad niet overschat moet worden: ‘informele culturele normen’ in het publieke bestel en factoren die bijdragen aan *de facto* onafhankelijkheid hebben waarschijnlijk een grotere impact.<sup>343</sup>

#### *Waarborgen tegen ‘factionalized’ politics*

Politicalologen Goldstone & Ulfelder komen in twee studies naar politieke instabiliteit tot de conclusie dat het voor democratieën van groot belang is om ‘factionalized’ politiek te voorkomen.<sup>344</sup> Als voorbeeld van de effecten van zulke politiek noemen de auteurs de opkomst van president Hugo Chavez in Venezuela in 1998, die het land verdeelde in voor- en tegenstanders van diens ‘Boliviaanse’ revolutie.<sup>345</sup> ‘Venezuela has thus far managed to avoid a civil war or an obvious abrogation of democracy’, schrijven de auteurs midden

---

<sup>340</sup> Elkins 2022. Hij laat onder meer zien dat het idee van het ‘onwijzigbaar’ maken van de maximumtermijnen al in de Ecuadoraanse constitutie van 1851 voorkwam (p. 191); een voorbeeld uit Honduras laat zien dat aan pogingen om de maximumtermijn te wijzigen sancties gekoppeld kunnen worden (p. 190-191).

<sup>341</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 393 en 391.

<sup>342</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 390.

<sup>343</sup> Norris 2015, p. 158-159; Van Ham & Garnett 2019, p. 328 en 329.

<sup>344</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15 en Goldstone e.a. 2010. Onder ‘factionalized politics’ wordt door de auteurs verstaan: een combinatie van ‘parochialism’, ‘polarization’ en ‘mobilization’, zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15.

<sup>345</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16: ‘The resulting struggles have pitted much of the country’s middle and upper class against its rural and urban poor, each pursuing its own vision with little room for compromise. The intensity of the conflict has been manifest in mass protests and general strikes that have sometimes turned violent.’



jaren 2000, maar het land 'may yet experience either or both'.<sup>346</sup> Inmiddels zijn de democratie en rechtsstaat in Venezuela ernstig aangetast en laat het in de *Freedom House* 'Freedom in the World'-ranking over 2022 zelfs de slechtste score van Noord- en Zuid-Amerika zien (een score van 15 op een schaal van 100), op Cuba na.<sup>347</sup>

Op basis van hun analyse van data over democratieën en dictaturen (of autocratieën) van 1955 tot 2002 stellen Goldstone en Ulfelder dat politieke instituties een 'overwhelming impact' hebben op de kansen op 'politieke instabiliteit'.<sup>348</sup> Dat inzicht blijft ook overeind wanneer er rekening gehouden wordt met zaken als 'geografie', 'internationale handel' en 'etnische spanningen'.<sup>349</sup> Binnen de categorie politieke instituties heeft vervolgens 'factionalized political competition' (naast 'dominance of the chief executive') 'de grootste impact op het risico op instabiliteit'.<sup>350</sup>

Daar verbinden de auteurs de conclusie aan dat waarborgen die dat type politiek helpen voorkomen waarschijnlijk een bijdrage aan politieke stabiliteit zullen leveren. Ze schetsen hoe twee van zulke waarborgen eruit zouden kunnen zien:

1. het ontstaan van 'factionalized' politieke partijen zou moeten worden ontmoedigd of geblokkeerd;<sup>351</sup>
2. de macht van meerderheden die steunen op 'gemeenschappelijke identiteiten of regionale groepen' zou moeten worden beperkt;<sup>352</sup>

---

<sup>346</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16.

<sup>347</sup> 'New Report: Freedom in the Americas Declined in 2022, Nicaragua Receives Largest Score Decrease in Region', [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org), 9 maart 2023; zie verder 'Marking 50 Years in the Struggle for Democracy', [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org).

<sup>348</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 9-10, 14, waaronder ook begrepen vormen van democratische erosie, maar dan wel de meest drastische: 'such as an abrupt shift from democratic toward autocratic rule'.

<sup>349</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 14.

<sup>350</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15-16, andere onderzochte politieke instituties zijn onder meer de vorm van verkiezingen en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De conclusie wordt grotendeels herhaald in uitgebreider vervolgonderzoek van dezelfde auteurs (met coauteurs), waarin ook kritiek op de gebruikte data wordt betrokken: 'We thus are confident that it is not violence per se, but a certain kind of relationship among political elites – a polarized politics of exclusive identities of ideologies, in conjunction with partially democratic institutions – that our categories capture, and that most powerfully presages instability.' Zie Goldstone e.a. 2010, p. 198.

<sup>351</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 17: 'Perhaps the most direct way is to block or create powerful disincentives for the formation of factionalized political parties. Whatever constitutional provisions, electoral systems, or other institutions are adopted for a given country, they must encourage political parties to seek support from varied social groups to gain power and must reward the ability to compromise.'

<sup>352</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18: 'Rules that limit the power of popular majorities based on communal identities or regional groupings thus appear to be a critical part of building stability into democratic systems.'

Het is uiteraard belangrijk om te bedenken dat de auteurs de relatie tussen de gesuggereerde waarborgen en democratische erosie niet direct (en gedifferentieerder) hebben getoetst. Dat wil zeggen: er is niet gekeken of deze specifieke waarborgen tegen 'factionalism' zich dan vervolgens ook vertalen in een verminderde kans op politieke instabiliteit (en vormen van democratische erosie).

#### *Mogelijkheid afzetting staatshoofd of de regeringsleider bij schending constitutie*

Een vrij specifieke constitutionele waarborg, onderzocht door Gutmann, Metelska-Szaniawska en Voigt, is de grondwettelijke regel die het mogelijk maakt dat een staatshoofd of regeringsleider afgezet kan worden bij een overtreding van constitutionele regels. Zij onderzochten deze en andere waarborgen met behulp van hun recent gelanceerde 'Comparative Constitutional Compliance Database', met data over constitutionele (non-)compliance in 175 landen tussen 1900 en 2020.<sup>353</sup> De auteurs constateren: 'We find that constitutional compliance is significantly higher if the constitution allows for the dismissal of the head of state or the head of government for violating constitutional rules.'<sup>354</sup>

Het kunnen afzetten van een regeringsleider bij schending van de constitutie lijkt dus bij te dragen aan de naleving van constitutionele regels, waarmee het een dam kan zijn tegen (vormen van) democratische erosie door politieke actoren. Ze verklaren dit effect door de aanwezigheid van 'costly sanctions', waarbij het schenden van de constitutie dus daadwerkelijk 'pijn doet'.<sup>355</sup>

### **Systematische waarborgen**

#### *Algemeen*

Voor het ontbindingsrecht van de regering bevat onze set aan studies geen onderzoeken waarin dit recht specifiek onderzocht wordt in relatie tot (een vorm van) 'democratic backsliding'. Wel is dit recht van de regering (waarvan bovendien uiteenlopende varianten bestaan, van 'vrijwel ongelimiteerd' tot slechts een beperkt recht)<sup>356</sup> natuurlijk een

---

<sup>353</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 97.

<sup>354</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112.

<sup>355</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112.

<sup>356</sup> Lijphart 2012, p. 114. De Nederlandse Grondwet biedt in art. 64 lid 1 Gw, naar de letter genomen, de regering een ongelimiteerd recht om de Eerste en Tweede Kamer te ontbinden, maar in de literatuur bestaat discussie over hoe vrij dit recht (wel of niet ingekaderd door gewoonterecht) van de regering is, zie Van der Woude 2009, p. 27-29; voor een uitgebreidere bespreking van dit leerstuk en deze discussie, zie Geertjes 2022, in het bijzonder p. 318-321. Overigens zij hier opgemerkt dat ontbinding van de Eerste Kamer niet bijzonder veel impact zal hebben, zie daarover hierna bij het 'Tweekamerstelsel'.

onderdeel van de verhouding tussen regering en parlement – het is daarmee onderdeel van de balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht. Die balans komt wel terug in studies waarin gekeken wordt naar aspecten van democratische erosie. Het ontbindingsrecht kan dan worden gezien als onderdeel van de totale balans tussen de machten, waarna die balans, samen met andere systeemkenmerken, gerelateerd wordt aan onder meer niveaus van 'rule of law', zoals gebeurt in Lijpharts *Patterns of Democracy*.<sup>357</sup>

### *Tweekamerstelsel*

Een tweekamerstelsel, zoals in Nederland aanwezig, kan functioneren als een constitutionele waarborg. Tegenwicht tegen antidemocratische of antidemocratische plannen vanuit de Tweede Kamer kan dan geboden worden door de Eerste Kamer.<sup>358</sup> Van der Woude schrijft daarover:

'Het tweekamerstelsel is een belangrijke voetangel voor een antidemocratische meerderheid in de Tweede Kamer. Wil een dergelijke meerderheid of een daarop steunende regering namelijk bepaalde beleidsdoelen verwezenlijkt zien, dan kan zij niet om de Eerste Kamer heen.'<sup>359</sup>

De positie van de Nederlandse Eerste Kamer is sterk. De Eerste Kamer beschikt over deels dezelfde instrumenten als de Tweede Kamer.<sup>360</sup> Haar belangrijkste bevoegdheid is uiteraard dat de Eerste Kamer wetgeving kan blokkeren, waaronder begrotingen – daarmee vormt ze een serieuze barrière.<sup>361</sup> Tot slot is de positie van de Eerste Kamer in een bepaald opzicht nog sterker dan de Tweede Kamer. Het ontbindingsrecht van de regering uit artikel 64 Grondwet zal in beginsel weinig uitrichten tegenover de Eerste Kamer: een ontbonden Eerste Kamer wordt vervolgens weer gekozen door dezelfde (niet-

---

<sup>357</sup> Lijphart 2012, p. 113-114; zie verder de bespreking van Lijphart in deel 7.2 en hieronder in paragraaf 7.3.2. Bovend'Eert pleit overigens in de Nederlandse context, eveneens vanuit het idee van machtsbalans, voor behoud van een onbeperkt ontbindingsrecht voor de regering, zie Geertjes 2022, p. 319. Het ontbindingsrecht kan ook – gerelateerd, maar beperkter – worden gezien als een bijdrage aan de macht van de regering, terwijl je de uitvoerende macht misschien juist meer wil beperken, zoals andere studies suggereren, waaronder Goldstone & Ulfelder 2004-2005.

<sup>358</sup> Dit veronderstelt wel een democratische en rechtsstatelijke Eerste Kamer: 'Hierboven is uitgegaan van een democratische Eerste Kamer tegenover een antidemocratische Tweede Kamer. Andersom kan natuurlijk ook. Een dergelijke situatie is in zoverre minder problematisch dat daaraan doorgaans geen antidemocratische regering gekoppeld is', zie Van der Woude 2009, p. 27. Als beide kamers het eens zijn over een antidemocratische of antirechtsstatelijke koers, vervalt überhaupt de waarborgfunctie.

<sup>359</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>360</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>361</sup> Van der Woude 2009, p. 26, ook ten aanzien van de discussie over de vertrouwensregel in de verhouding tussen Eerste Kamer en regering.

ontbonden) Provinciale Staten, waarmee een vergelijkbare samenstelling van de Eerste Kamer verwacht mag worden.<sup>362</sup>

Voor de relatie tussen een tweekamerstelsel en het voorkomen van ‘democratic backsliding’ bevat onze set aan studies twee min of meer relevante onderzoeken.<sup>363</sup> José Luis Castro Montero onderzocht de vervanging van constituties in vijf Zuid-Amerikaanse landen tussen 1946 en 2016.<sup>364</sup> Uit de studie komt naar voren dat de aanwezigheid van een tweekamerstelsel de kans op vervanging van de constitutie lijkt te verminderen.<sup>365</sup> Het sluit aan bij de verwachting dat wanneer ‘meer politieke actoren’ nodig zijn voor het aannemen van een nieuwe constitutie een constitutie langer voortleeft.<sup>366</sup> In een andere studie van 18 Latijns-Amerikaanse landen tussen 1904 en 2010 kon echter geen significant verband aangetoond worden tussen de aanwezigheid van een tweekamerstelsel en de kans op vervanging van een constitutie.<sup>367</sup>

*(Verder) versterken van de positie van het parlement*

In een recente studie heeft Tusalem de invloed van parlementen op de prestaties van democratisch bestuur onderzocht.<sup>368</sup> Op basis van de analyse van een dataset waarin voor 150 landen gegevens over de ‘legislative strength’ van parlementen en indicatoren op het gebied van bestuur samen zijn gebracht,<sup>369</sup> concludeert Tusalem dat sterke parlementen<sup>370</sup> leiden tot betere prestaties als het gaat om goed bestuur.<sup>371</sup> Het gaat dan onder meer om ‘accountability’, ‘bureaucratic effectiveness’ en ‘control of corruption’, maar ook ‘rule of law entrenchment’.<sup>372</sup> Over de resultaten ten aanzien van de ‘rule of law entrenchment’ (de ‘verankering van de rechtsstaat’) zegt Tusalem:

---

<sup>362</sup> Van der Woude 2009, p. 27.

<sup>363</sup> Zie voor een overzicht van empirisch onderzoek naar de democratische prestaties van tweekamersystemen in algemene zin: Congleton 2006.

<sup>364</sup> Castro Montero 2017, p. 71, vervanging wordt daarbij gedefinieerd als ‘de complete vervanging van de oude constitutie en de aanneming van een, als zodanig aangeduide, nieuwe constitutie’ en dus niet als een wijziging van de bestaande constitutie.

<sup>365</sup> Castro Montero 2017, p. 81 en 82.

<sup>366</sup> Castro Montero 2017, p. 72. Bij het resultaat moeten uiteraard de nodige clausuleringen in acht genomen worden. Het is een studie van een specifieke set aan staten (met bijvoorbeeld een presidentieel systeem in plaats van parlementair systeem, zoals het Nederlandse).

<sup>367</sup> Perez-Liñán & Castagnola 2016, p. 408, 400-401. Daarnaast is er natuurlijk de vraag hoe waardevol het ‘simpelweg’ lang voortbestaan van een constitutie is (zie daarover hierboven in paragraaf 7.3.2 onder maximumtermijnen).

<sup>368</sup> Tusalem 2023, p. 291-292.

<sup>369</sup> Tusalem 2023, p. 301-303.

<sup>370</sup> Voor hoe een ‘sterk parlement’ wordt gedefinieerd, zie de uitleg hierboven in paragraaf 7.2.2.

<sup>371</sup> Tusalem 2023, p. 304.

<sup>372</sup> Tusalem 2023, p. 304.

(...), legislative strength (using the PPI and WLPS index) is highly positively correlated with rule of law entrenchment (...). This result corroborates case-study evidence that strong legislatures can subdue elected officials under the rule of law that can promote a culture of horizontal accountability (...).<sup>373</sup>

Tusalem raadt democratieën daarom aan parlementen verder te versterken in het belang van de rechtsstaat.<sup>374</sup> Dat kan door in te zetten op sterke en duurzame ‘oversight capacity mechanisms’ binnen parlementen, waarvan hij een aantal voorbeelden geeft, zoals het creëren van een onafhankelijke parlementaire ombudspersoon (een ‘legislative ombuds’)<sup>375</sup> en parlementaire commissies die zich richten op bijvoorbeeld het onderzoeken van corruptie of de besteding van gelden.<sup>376</sup> Ook de Staatscommissie parlementair stelsel maakte in 2018 het ‘versterken van het commissiestelsel’ tot een van haar centrale aanbevelingen om de slagkracht van het parlement te verbeteren.<sup>377</sup> Overigens hoort Nederland binnen de indexen die Tusalem gebruikt al bij de sterkste parlementen ter wereld.<sup>378</sup>

Daarnaast is in onderzoek van Lijphart een balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht, in plaats van ‘uitvoerende dominantie’, (en dus in ieder geval een *voldoende* sterk parlement) een kenmerk van de beter presterende ‘consensusdemocratieën’ (het onderzoek wordt hierna uitgebreider besproken).<sup>379</sup> Tot slot kan nog worden gewezen op het verband tussen een sterk parlement en eerlijke verkiezingen (‘electoral integrity’). Pippa Norris analyseerde die relatie op basis van de PPI-index enerzijds<sup>380</sup> en de

---

<sup>373</sup> Tusalem 2023, p. 304. Dit sluit aan bij de verwachting die Tusalem op basis van de literatuur, over onder meer de dynamiek tussen parlementen en de uitvoerende macht, kon formuleren: ‘Overall, it is expected that strong legislatures that exhibit substantive strength based on their influence over the executive, institutional autonomy, specified powers and institutional capacity are likely to generate less corrupt polities with high levels of rule of law entrenchment’, zie Tusalem 2023, p. 299.

<sup>374</sup> Zie ook Fish 2006. Deze studie (niet-peer-reviewed) van de grondlegger van de door Tusalem gehanteerde Parliamentary Powers Index (PPI) concludeert ‘the presence of a powerful legislature is an unmixed blessing for democratization’, zie Fish 2006, p. 5.

<sup>375</sup> Voor een overzicht van de variatie aan ombudspersonen, naast de variant die we in Nederland kennen (de ‘classical ombuds’), de website van de International Ombuds Association: ‘Frequently Asked Questions About Ombuds’, [ombudsassociation.org](http://ombudsassociation.org).

<sup>376</sup> Tusalem 2023, p. 311.

<sup>377</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 270 e.v.; in de Tweede Kamer stemde recent een meerderheid voor de oprichting van een Kamercommissie die wetten op hun grondwettigheid gaat doorlichten, zie Chaudron 2024.

<sup>378</sup> Zie daarover paragraaf 7.2.2 hierboven en noot 309.

<sup>379</sup> Zie o.a. Lijphart 2012, p. 3, 264, 279.

<sup>380</sup> Ook gebruikt door Tusalem, zie daarover in paragraaf 7.2.2.

Perceptions of Electoral Integrity-index anderzijds.<sup>381</sup> Norris' analyse toont een 'sterke en significante relatie' tussen 'strong parliaments' en 'electoral integrity'.<sup>382</sup> Norris concludeert dan ook ten aanzien van sterke parlementen: 'The oversight role of parliaments, and their capacity to check abuses of executive power and exert horizontal accountability, is also associated with greater electoral integrity (...)'.<sup>383</sup>

#### *Introductie van (meer) consensus-elementen*

In hoofdstuk twee hierboven werd al uitgelegd hoe Lijphart zicht biedt op een nogal grofmazige waarborg: de introductie van meer 'consensus'-elementen in een constitutie. In *Patterns of Democracy* (de tweede editie, uit 2012) onderscheidt hij aan de hand van tien kenmerken een 'consensus'-model van democratie van het 'Westminster'-model.<sup>384</sup> In het eerste staat het 'delen', 'versnipperen' en 'beperken' van macht centraal; in het tweede de 'concentratie van macht'.<sup>385</sup>

Lijphart heeft vervolgens voor de kenmerken die de twee modellen van elkaar onderscheiden variabelen geconstrueerd, bijvoorbeeld om voor het 'consensus'-kenmerk 'meerpartijensysteem' het 'effectieve aantal politieke partijen' te meten.<sup>386</sup> Daardoor kan vastgesteld worden of een systeem meer 'consensus' is, of meer 'Westminster'. Wanneer die variabelen geconfronteerd worden met indicatoren rond overheidspresteren, laat het 'consensusmodel' volgens Lijphart duidelijk betere prestaties zien.<sup>387</sup>

Zo constateert Lijphart onder meer betere prestaties op het gebied van de 'rule of law' voor consensusedemocratieën.<sup>388</sup> Lijphart heeft zijn data voor consensusedemocratieën

---

<sup>381</sup> Norris 2015, p. 125-126; zie voor meer informatie over de PEI Index: 'Perceptions of Electoral Integrity', [electoralintegrityproject.com](http://electoralintegrityproject.com).

<sup>382</sup> Norris 2015, p. 126-127.

<sup>383</sup> Norris 2015, p. 129, waarbij nog wordt opgemerkt: '(...) although legislative strength is a weaker predictor than media freedom'; overigens kon voor rechterlijke onafhankelijkheid geen significant verband aangetoond worden, zie Norris 2015, p. 127.

<sup>384</sup> Lijphart 2012, p. 3-4, 33.

<sup>385</sup> Lijphart 2012, p. 33.

<sup>386</sup> Lijphart 2012, p. 60-238.

<sup>387</sup> Lijphart 2012, p. 295.

<sup>388</sup> Lijphart 2012, p. 264: 'Consensus democracy has a favorable effect on government performance in all four areas, and the correlations are strong and statistically significant at the 5 percent level in three of them [waaronder 'rule of law']'. De betere prestaties binnen de hier besproken verbanden heeft Lijphart kunnen laten zien voor (de variabelen van) vijf 'consensus'-kenmerken als geheel, samengenomen in de 'executives-parties' of 'joint power dimension' (Lijphart 2012, p. 242 en 5). Het gaat om de kenmerken: machtsdeling in regeringen, de balans tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, meerpartijensysteem, evenredige vertegenwoordiging en 'coordinated and compromise-orientated' belangengroepen (Lijphart 2012, p. 3, 158, 242). Overigens lieten de andere vijf kenmerken (de 'federal-unitary' of 'divided power dimension') (zie

ook getoetst aan de hand van de data over kwaliteit van democratie. De voor ons hier meest relevante indicatoren zijn die van de Economist Intelligence Unit Democracy Index; regelmatig aangehaalde cijfers als het gaat om het duiden van het niveau van democratie in staten en het in kaart brengen van ‘backsliding’-trends wereldwijd.<sup>389</sup> Ook daar laat het consensusmodel op een behoorlijk aantal variabelen ‘erg sterke’ positieve effecten zien.<sup>390</sup> Bovendien scoort de gemiddelde consensusdemocratie ‘meer dan een half punt hoger’ op de 10-puntschaal van de Democracy Index dan de gemiddelde ‘Westminster-model’-democratie.<sup>391</sup> Norris heeft laten zien dat een aantal ‘consensus’-elementen (onder verwijzing naar Lijphart), ieder voor zich, een belangrijke waarborg voor eerlijke verkiezingen lijken te zijn.<sup>392</sup> Daarnaast lijkt er ook een positief verband te bestaan, in onderzoek naar (presidentiële) democratieën in Latijns-Amerika, tussen ‘institutional power-sharing’ en een lagere wijzigings- en vervangingsgraad van de constitutie.<sup>393</sup>

Deze resultaten lijken een aanwijzing te zijn dat het inbouwen van ‘consensus’-elementen in een constitutie bijdraagt aan het hooghouden van rechtsstaat en democratie, en daarmee aan het voorkomen van ‘democratic backsliding’.<sup>394</sup> Daarbij moet dus wel de kanttekening worden gemaakt dat de introductie van (meer) ‘consensus’-elementen, zoals gehanteerd door Lijphart, een nogal breed geformuleerde waarborg is die in feite de effecten van een heel aantal constitutionele keuzes bundelt.<sup>395</sup>

---

eveneens Lijphart 2012, p. 242 en 5), ook geclusterd getoetst, geen substantieel effect zien, zie Lijphart 2012, p. 272 en 293.

<sup>389</sup> Het meest recente rapport is beschikbaar via: ‘Democracy Index 2022’, eiu.com.

<sup>390</sup> Lijphart 2012, p. 279.

<sup>391</sup> Lijphart 2012, p. 279.

<sup>392</sup> Norris 2015, p. 120 en p. 132: ‘The evidence presented in this chapter provides considerable support for the advantages of several institutions that are at the heart of any power-sharing constitutional arrangements. Hence, proportional electoral systems, strong parliaments, and freedom of the press each serve to safeguard the integrity of the electoral process, providing checks on manipulation and malfeasance at different stages of the electoral cycle.’

<sup>393</sup> Negretto 2012, p. 768 en 774.

<sup>394</sup> Over het belang van machtsdeling zie ook Andrews & Montinola 2004. In hun onderzoek naar de rechtsstaat in opkomende democratieën constateren ze een positief verband tussen het aantal ‘veto players’ (‘a political actor—an individual or a collective—whose agreement is required to enact policy change, zie p. 56, en daarmee dus een mate van machtsdeling) en niveaus van de ‘rule of law’: ‘an increase of one veto player increases a country’s ranking on the rule-of-law index by 0.16. This result confirms the hypothesis from our simultaneous model that as the number of veto players increases, so too does the rule of law. The analyses in Table 1 thus show that the number of veto players influences the degree to which a political system supports the rule of law’ (zie p. 80, en verder p. 82).

<sup>395</sup> Het gaat dan om het cluster: machtsdeling in regeringen, de balans tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, meerpartijensysteem, evenredige vertegenwoordiging en ‘coordinated and compromise-orientated’ belangengroepen (Lijphart 2012, p. 3, 158, 242; zie daarover ook noot 388 hierboven). Een tweede clausulering is dat, hoewel Lijphart opmerkt dat het in algemene zin niet lastig hoeft te zijn om consensus-elementen in een constitutie te verwerken, hij stelt dat nu juist de hier genoemde ‘joint power’-

### *(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht*

Uit het hierboven reeds besproken (eerste) onderzoek van Goldstone en Ulfelder kwam ook een verband tussen 'beperkingen aan de uitvoerende macht' en 'politieke instabiliteit' naar voren – dit aspect was na 'factionalized' politiek de grootste veroorzaker van politieke instabiliteit.<sup>396</sup> Het is daarom volgens Goldstone en Ulfelder belangrijk om 'clear limits on executive authority' te plaatsen; waarvan ze de effectiviteit niet apart nader hebben onderzocht.<sup>397</sup>

Wel kan voor de mogelijke effectiviteit van '(verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht' steun gevonden worden in de resultaten van de studies die we bespraken bij de twee hiervoor besproken waarborgen. Immers: een 'sterk parlement' is tevens een 'check' op de uitvoerende macht.<sup>398</sup> En de balans tussen parlement en regering is een belangrijk aspect van consensusdemocratieën.<sup>399</sup>

## **Hiërarchische waarborgen**

### *Algemeen*

Binnen de categorie hiërarchische waarborgen bevat de set aan gevonden studies geen effectiviteitsstudies die relevant lijken te zijn voor de algemene bepaling zoals deze onlangs in Nederland van kracht is geworden. De algemene bepaling opent de Grondwet sinds 2022 met de tekst: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.'

---

kenmerken van consensusdemocratie 'niet zo direct berusten op constitutionele bepalingen' als de kenmerken uit de andere dimensie (zoals rechterlijke toetsing aan de grondwet of een federaal stelsel) (Lijphart 2012, p. 297). Tot slot merkt Lijphart nog op dat een consensusdemocratie ook ondersteund lijkt te moeten worden door een politieke cultuur die op consensus is gericht (Lijphart 2012, p. 300).

<sup>396</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15 en 16.

<sup>397</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18. Net als bij de waarborg over 'factionalized politics' leggen de auteurs het verband tussen het fenomeen en een vorm van democratische erosie, maar hebben ze de daaruit afgeleide waarborg niet apart weer getest op het *voorkomen* van het fenomeen (als instrument, in de zin van een waarborg). Ook zij opgemerkt dat 'beperkingen aan de uitvoerende macht' natuurlijk een nog vrij 'open' waarborg is – anders gezegd: wanneer 'heb' je de waarborg en wanneer niet, en wanneer schiet je bijvoorbeeld door in de beperkingen?

<sup>398</sup> In de Weighted Legislative Powers Score (een van de indexen gebruikt in Tusalem 2023) hangen de geraadpleegde experts het zwaarste gewicht aan (vrijwel uitsluitend; afhankelijk van definities uiteraard) de bevoegdheden van het parlement *ten opzichte van* de uitvoerende macht, zie Chernykh, Doyle & Power 2016, p. 301-302.

<sup>399</sup> Zie uitgebreid Lijphart 2012, p. 3, 105-129.



De nieuwe algemene bepaling is onderdeel van de hoofdtekst van de Grondwet. Dat was, zo schrijft Barbara Oomen, een expliciete keuze van de grondwetgever: de bepaling 'moest juridische betekenis' krijgen en meer zijn dan een 'symbolische of declaratoire tekst'.<sup>400</sup> Het artikel staat op gelijke voet met de rest van de Grondwet, maar dat betekent ook: zonder hógere status binnen diezelfde Grondwet; daarmee is de bepaling van een andere orde dan eeuwigheidsclausules (zoals hieronder binnen deze paragraaf besproken).<sup>401</sup>

Ten aanzien van de *inhoud* van algemene bepaling kan nog wel gewezen worden op onderzoek van Ginsburg en Versteeg, waarin gekeken is naar de correlatie tussen het noemen van de 'rule of law' (de 'rechtsstaat', zoals ook de Nederlandse algemene bepaling doet) in een constitutie en de daadwerkelijke score van een land op indicatoren voor de 'rule of law'. Dat blijkt een negatieve correlatie te zijn: '(...) countries that have little respect for the RoL [Rule of Law] are most likely to declare its importance in their founding documents'.<sup>402</sup>

Ook troffen we in de set geen studies aan die ingaan op constitutionele toetsing *ex ante*, zoals in Nederland plaatsvindt door de Raad van State,<sup>403</sup> rechterlijke toetsing van wetten aan verdragen of rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet.<sup>404</sup> Voor

---

<sup>400</sup> Oomen 2022, p. 83, zoals doorgaans in preambules (voorafgaand aan de hoofdtekst) wordt aangetroffen. Er zijn ook preambules waar wel bindende kracht aan verbonden wordt. Zie Voermans, Stremmer & Cliteur 2017, p. 89-91. Onze set aan studies bevat overigens één studie over de relatie tussen preambules en constitutionele levensduur: Fiddler 2014. In die studie wordt de preambule echter niet als waarborg *als zodanig* bestudeerd of opgeworpen, maar gaat het over hoe bepaalde varianten *van* preambules verband houden met constitutionele levensduur. 'Preambules' zijn daarom in het voorgaande hoofdstuk niet meegenomen als mogelijk aanvullende waarborg.

<sup>401</sup> Zie uitgebreid: Zoethout 2022, Oomen 2022.

<sup>402</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 517. Er wordt hier door de auteurs expliciet niet beweerd dat er een causaal verband bestaat, in de zin dat een minder goede rechtsstaat *leidt* tot het willen opnemen van een bepaling over de rechtsstaat in de constitutie (zie ook Ginsburg & Versteeg 2017, p. 523). Uit het resultaat spreekt alleen dat je in een land met een minder goede staat van dienst op het gebied van de rechtsstaat relatief vaker het belang van de rechtsstaat onderstreept zal zien in de constitutie. De recente opnemings van de algemene bepaling in de Nederlandse Grondwet kan worden gezien als uitzondering op dat patroon.

<sup>403</sup> Wel zij verwezen naar de uitgebreide studie van Mentko Nap: Nap 2021. In deze juridische studie onderzoekt Nap de manier waarop de Raad van State adviseert over grondwettigheid in 168 adviezen om onder meer te concluderen dat, met mitsen en maren, aangenomen kan worden dat 'de Raad van State actief bijdraagt aan de grondwettigheid van wetgeving' (zie Nap 2021, p. 299, 22, 58). In ons onderzoek hebben we de studie niet meegenomen in de set aan kwantitatieve effectstudies omdat de studie zich alleen richt op de rolinvulling door de Raad van State in de constitutionele dialoog (om bovenstaande verwachting uit te spreken) en niet op een analyse van de effecten op het daadwerkelijke handelen van de 'dialoogpartners' (zoals regering en wetgever; een keuze die de auteur verantwoordt op p. 24, zie ook p. 22).

<sup>404</sup> *Mutatis mutandis* kan voor die twee laatste waarborgen het deel over 'rechterlijke toetsing aan de grondwet' verderop in deze paragraaf worden gelezen.

de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging van onder meer ministers geldt hetzelfde.<sup>405</sup>

### *Grondrechten*

Hoewel de afgelopen jaren het aantal grondrechten in nationale constituties is toegenomen, en steeds meer landen constitutionele toetsing van de grondwet toestaan,<sup>406</sup> laat het empirisch bewijs in onze set aan studies een wisselend beeld zien ten aanzien van de effectiviteit van het opnemen van grondrechten in een constitutie.<sup>407</sup> *De jure* grondrechten leiden niet vanzelfsprekend of ondubbelzinnig tot *de facto* bescherming van deze grondrechten.<sup>408</sup> Andere onderzoekers zijn positiever gestemd en wijzen er bijvoorbeeld op dat de effecten van de opname van grondrechten pas zichtbaar worden in een langdurig proces.<sup>409</sup>

Christian Davenport heeft de relatie onderzocht tussen bepaalde grondrechten en noodbevoegdheden in constituties en het gebruik van 'repressie' door de overheid, onder meer door censuur van 'nieuwsmedia'.<sup>410</sup> In deze studie werd binnen een redelijk diverse set van 39 staten tussen 1948 en 1982 gevonden dat het opnemen van de vrijheid van de media en regels omtrent de noodtoestand in een constitutie lijken te leiden tot lagere niveaus van politieke repressie.<sup>411</sup> Davenport concludeert: 'Quite simply, constitutions do

---

<sup>405</sup> Wel is het zo dat de afzetting van regeringsleiders die de constitutie schenden, een waarborg die hierboven besproken is in paragraaf 7.3.2, vanwege het sanctie-karakter *enig* verband houdt met deze waarborg.

<sup>406</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 79-80; Loughlin 2022, p. 130.

<sup>407</sup> We beperken we ons hier vooral tot een bespreking van aangetroffen studies die een zelfstandige werking van grondrechten in beeld brengen, dus bijvoorbeeld *naast* hun werking als toetsingskader bij rechterlijke toetsing. Voor een bespreking van de voor grondrechten ook relevante rechterlijke toetsing aan de grondwet verwijzen we naar die specifieke waarborg. Uiteraard zijn we ons ervan bewust dat dit een versimpeling is van de complexe relatie tussen beide waarborgen. Internationale mensenrechten zijn niet meegenomen in dit overzicht, daar zij buiten onze definitie van constitutionele waarborgen vallen. Voor een overzicht van relevante studies, zie: Chilton & Versteeg 2020, p. 65 en noot 46.

<sup>408</sup> Zie bijvoorbeeld Pritchard 1986 en Keith 2002a, zie ook Hafner-Burton & Tsutsui 2005, waarin de auteurs stellen een negatief effect te hebben gevonden, weliswaar ten aanzien van mensenrechtenverdragen. Ball, Dave & Dodds 2023 stellen op basis van een spel-experiment dat 'positief-geformuleerde' grondrechten (een 'recht op') zouden kunnen leiden tot minder 'pro-social' gedrag (zie p. 406, 409 en 423).

<sup>409</sup> Aangehaald bij Keith 2012, p. 4, met een overzicht van diverse opvattingen en verklaringen op p. 1-5.

<sup>410</sup> Davenport 1996; repressie wordt door Davenport gedefinieerd als de inzet van censuur (beperkingen aan 'nieuwsmedia') of het opleggen van 'politieke beperkingen' (aan individuen of partijen), zie p. 636. De indicator 'politieke repressie', gezien als de beperking van politieke rechten, ook in de te bespreken studies hierna het richtpunt, is relevant voor (vormen van) democratische erosie.

<sup>411</sup> Davenport 1996, p. 645-646.

matter in that they provide a clear indication of government willingness to follow “guiding principles” across time, space, and context’.<sup>412</sup>

Later onderzoek van Linda Keith lijkt steun te bieden voor de bevindingen van Davenport. In een uitgebreide analyse van de effecten van constitutionele bepalingen op politieke repressie vindt zij een verband tussen de formele bescherming van ‘civil liberties’ als de vrijheid van meningsuiting, vereniging, betoging en religie en een vermindering van ‘repressive state behavior’, maar komt in tegenstelling tot Davenport, tot wisselende bevindingen voor de noodtoestand.<sup>413</sup> De aanwezigheid van het meer individuele recht op een eerlijk proces (‘due process’-rechten) kan leiden tot een afname van repressie, maar dat effect wordt sterk beïnvloed door de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak.<sup>414</sup> Onderzoek van Voigt en Gutmann laat een vergelijkbaar belang van de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak zien voor de effectuering van eigendomsrechten.<sup>415</sup>

Onderzoek van Chilton en Versteeg bevestigt deels de uitkomsten van Keith.<sup>416</sup> Zij constateren dat de opname van een aantal politieke rechten met een meer ‘groeps karakter’ (zoals het recht om politieke partijen op te richten of de vrijheid van religie) in de grondwet een significant positief effect heeft op de *de facto* bescherming van diezelfde rechten.<sup>417</sup> En stellen dat de opname van dit type rechten een sterker effect heeft dan in het geval van individuele rechten.<sup>418</sup> Chilton en Versteeg verklaren in hun studie het verschil vanuit het groeps karakter van de grondrechten zelf.<sup>419</sup> Voor de

---

<sup>412</sup> Davenport 1996, p. 648, ook voor de bespreking van nog aanvullende resultaten uit hetzelfde onderzoek. Ten aanzien van de noodtoestand zou dat ‘commitment’ er dan vooral in zitten dat de staat, door expliciet regels over de noodtoestand te constitutionaliseren, zich controleerbaar verplicht noodbevoegdheden en dus ook de beperking van grondrechten – een potentieel repressiemiddel – alleen in te zetten binnen bepaalde beperkingen (zie Davenport 1996, p. 646.)

<sup>413</sup> Keith 2012, p. 290, zie verder nog Keith, Tate & Poe 2009.

<sup>414</sup> Keith 2012, p. 228, 291.

<sup>415</sup> Voigt & Gutmann 2013.

<sup>416</sup> Chilton & Versteeg 2016; Chilton & Versteeg 2020, met kanttekeningen bij de benadering van Keith op p. 71.

<sup>417</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 582-583; het recht op vereniging is net niet significant, maar wel significant in een ander soort model, en daarom wordt er toch gesteld dat dit recht een significante positieve relatie heeft met *de facto* bescherming.

<sup>418</sup> Hierbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat Keith en Chilton en Versteeg wel grotendeels vergelijkbare ‘groepsrechten’ identificeren (zoals het recht op vereniging of het recht om politieke partijen te vormen en de vrijheid van religie), maar dat het bij Keith in het geval van individuele rechten gaat over het recht op een eerlijk proces, terwijl het bij Chilton en Versteeg, in bijvoorbeeld hun onderzoek uit 2016, gaat om het recht op vrije meningsuiting (voor Keith juist onderdeel van de ‘civil liberties’) en ‘movement’, zie Chilton & Versteeg 2016, p. 579-580.

<sup>419</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 25-58; Chilton & Versteeg 2016, p. 586.

verdediging van zulke 'organizational rights' bestaan (of ontstaan) organisaties die zich inzetten voor de naleving van deze (en hun) rechten.<sup>420</sup> Het meest treffende voorbeeld zijn politieke partijen en vakbonden die logischerwijs opkomen voor het recht op, respectievelijk, politieke partijen en vakbonden.<sup>421</sup> In een studie van Charles Crabtree en Michael Nelson wordt ingegaan op zowel het belang van rechterlijke onafhankelijkheid als het groeps karakter van rechten voor daadwerkelijke grondrechtenbescherming. Het onderzoek lijkt te tonen dat de meerwaarde van onafhankelijke rechtsspraak groter is bij de bescherming van individuele rechten dan bij de bescherming van groepsrechten – mogelijk te verklaren door het effect van de genoemde groepsrechten-verdedigende organisaties op de naleving van de (eigen) grondrechten.<sup>422</sup>

De besproken studies helpen de waarborgfunctie van grondrechten in perspectief te plaatsen. Positieve effecten van grondrechten in constituties zijn vooral te zien bij rechten met een 'groeps karakter' en wanneer grondrechten ondersteund worden door onafhankelijke rechtsspraak – een behoorlijk cruciale 'achtergrond-voorwaarde' dus. Bij het denken over grondrechten als constitutionele waarborg moet dus, zo laten de studies zien, aandacht zijn voor de ondersteunende *factoren* die eraan kunnen bijdragen dat grondrechten daadwerkelijk hun waarborgfunctie vervullen.

De bespreking van deze studies over de relatie tussen grondrechten en politieke repressie geeft ook aanleiding de mogelijke tegengestelde 'belangen' of effecten van de weerbare democratie en de weerbare rechtsstaat nader te overdenken, zoals ook Gutmann en Voigt opperen.<sup>423</sup> Gutmann en Voigt stellen dat een al te absolute bescherming van rechten rond politieke partijen en mediavrijheid, onder het mom van de 'weerbare rechtsstaat' ook de democratie en rechtsstaat zouden kunnen schaden. Gutmann en Voigt tonen dat de constitutionele bescherming van het recht op politieke partijen en mediavrijheid verband lijkt te houden met een grotere kans op verminderde naleving van de constitutie door regeringsleiders.<sup>424</sup>

---

<sup>420</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 579.

<sup>421</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 579.

<sup>422</sup> Crabtree & Nelson 2017, p. 212, en p. 222: '(...) we found evidence for a protection mechanism: in line with the predictions of Chilton and Versteeg (2016), *de facto* judicial independence is positively associated with the protection of empowerment rights, but the presence of constitutional provisions that create self-reinforcing organizational rights lessen the substantive importance of independent courts.'

<sup>423</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394.

<sup>424</sup> Gutmann & Voigt 2023, 394; het effect van mediavrijheid is alleen significant binnen een specifieke subset van landen met hoge inkomens.

Gutmann en Voigt vermoeden dat dit komt doordat een robuuste bescherming van het recht op politieke partijen en mediavrijheid aan antidemocratische actoren meer ruimte biedt om deze rechten te misbruiken; het zou dan een 'weerbare democratie'-respons (zoals een partijverbod) verhinderen door ook 'redelijke' beperkingen van deze rechten te bemoeilijken.<sup>425</sup> Het is uiteraard slechts een eerste indicatie van hoe de waarborgen en maatregelen uit de kaders van de weerbare rechtsstaat en de weerbare democratie in de praktijk op elkaar kunnen inwerken.<sup>426</sup> Bovendien laat onderzoek van Chilton en Versteeg een positief verband zien tussen een constitutioneel recht op politieke partijen en de electorale dimensie van democratie.<sup>427</sup> Het onderstreept niettemin het belang van een kader waarin de (soms mogelijk tegengestelde) maatregelen van de weerbare democratie en de weerbare rechtsstaat in hun onderlinge samenhang bestudeerd en beoordeeld kunnen worden.<sup>428</sup>

### *Procedure grondwetsherziening*

Het wijzigingsmechanisme van de Grondwet lijkt de meest (kwantitatief) bestudeerde constitutionele waarborg. Het wijzigingsmechanisme speelt op twee manieren een rol als constitutionele waarborg. Een rigide (dat wil zeggen: moeilijke) wijzigingsprocedure kan een dam opwerpen tegen 'democratie en rechtsstaat eroderende' grondwetswijzigingen.<sup>429</sup> Maar een té rigide wijzigingsprocedure kan ertoe leiden dat regeringen en/of parlementen in plaats van via formele wijze de grondwet te wijzigen, deze simpelweg schenden of volledig vervangen.<sup>430</sup> Meer rigide hoeft dus niet per definitie

---

<sup>425</sup> Gutmann & Voigt 2023, 394 en 398.

<sup>426</sup> Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de 'verwerking van grondrechten'-bepaling uit de Duitse Grondwet (artikel 18 Grundgesetz) (zie noot 271 hierboven) deze spanning probeert te verzachten (grondrechten mogen niet *tegen* grondrechten ingezet worden; een misbruikverbod als ook te vinden in artikel 17 EVRM), zie voor een kritische bespreking van de toegevoegde waarde van artikel 18 Grundgesetz Van Sasse van Ysselt in *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 16.

<sup>427</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 308, 311.

<sup>428</sup> Ook het onderzoek van Chilton & Versteeg 2020 laat uiteindelijk het belang daarvan zien: een van de indicatoren voor een hogere bescherming van het recht op politieke partijen bij Chilton en Versteeg is namelijk een *gebrek* aan partijverboden (zie p. 310-311). Overigens maken Chilton & Versteeg 2020 ook kort melding van deze spanning als zij opmerken: 'These provisions [partijverboden], which Karl Loewenstein famously characterized as those of a "militant democracy," have been used by courts in countries like Turkey and Germany to ban parties, and have spurred a substantial literature. While these provisions are not the focus of our analysis, it is worth noting that such requirements are generally considered to be a permissible limitation on the right to form parties (zie p. 300).'

<sup>429</sup> Rasch & Congleton 2006, p. 320-323; Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 209.

<sup>430</sup> Negretto 2012, p. 757-758; Lutz 2006, p. 182: 'when a constitution is replaced, everything is once again up for grabs – a situation in which constitutional safeguards against external costs are no longer in effect at the very time externalities are threatened on all serious political matters'; Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 209.

beter te zijn.<sup>431</sup> In de literatuur spelen dan ook twee vragen die relevant zijn.<sup>432</sup> Heeft het wijzigingsmechanisme impact op de wijzigingsgraad van een grondwet? En heeft vervolgens de wijzigingsgraad impact op democratische erosie?

Ten aanzien van de relatie *wijzigingsmechanisme-wijzigingsgraad* troffen we een wisselend beeld aan in onze set aan studies. Vijf studies wijzen erop dat een rigide wijzigingsprocedure lijkt te leiden tot minder grondwetswijzigingen.<sup>433</sup> Bij vijf andere studies kon geen significante relatie vastgesteld worden.<sup>434</sup> Het is echter lastig de studies onderling te vergelijken, omdat de verschillende studies gebruik maken van verschillende methodologieën; rigiditeit van constituties kan op behoorlijk verschillende manieren begrepen worden.<sup>435</sup> Daarnaast zijn er ook andere factoren dan rigiditeit die impact lijken te hebben op de wijzigingsgraad, zowel institutioneel (bijvoorbeeld de lengte van de constitutie), als niet-institutioneel (de zogenoemde 'wijzigingscultuur').<sup>436</sup> Dit maakt het lastig om de verschillende relaties tussen al deze factoren te ontrafelen. George Tsebelis wees recent op de 'mismatch' tussen de theorie, waarin het belang van het wijzigingsmechanisme benadrukt wordt, en de empirische studies, die 'mixed results' opleveren als het gaat om de relatie tussen het wijzigingsmechanisme en de wijzigingsgraad.<sup>437</sup> Deze stand van zaken maakt dat binnen het bestek van dit hoofdstuk

---

<sup>431</sup> Negretto 2012, p. 758; Lutz 2006, p. 182.

<sup>432</sup> Uiteraard zou er ook een andere 'causale keten' kunnen zijn die de wijzigingsprocedure direct, of via een andere tussenliggende factor dan de wijzigingsgraad, verbindt met democratische erosie. In de set aan studies vonden we daar geen expliciete aanknopingspunten voor; we richten ons hier dan ook op de meest voor de hand liggende mogelijke causale keten.

<sup>433</sup> Lutz 1994; Lutz 2006; Negretto 2012; Tsebelis 2022; Rasch & Congleton 2006; Closa 2012. Het zijn er zes als de studie van Ferejohn 1997 wordt meegeteld. Hij laat zien dat, wanneer de data van Lutz uitgesplitst wordt, een sterke correlatie te vinden is tussen bepaalde vormen van rigiditeit en de wijzigingsgraad. De studie van Closa 2012 is hier ook meegeteld. Hoewel Closa geen significante relatie vindt tussen de algemene indicator voor rigiditeit en de wijzigingsgraad, vindt Closa in een uitsplitsing van rigiditeit wel een significante relatie tussen vormen van vetospelers en de wijzigingsgraad. De twee studies van Lutz zijn als één studie geteld, omdat ze berusten op dezelfde data.

<sup>434</sup> Lorenz 2005; Roberts 2009; Ginsburg & Melton 2015; Tsebelis & Nardi 2016; Pérez-Linan & Castagnola 2016. En hier zouden het er zes zijn als je de bevindingen van Closa 2012 ten aanzien van rigiditeit in algemene zin hier zou meetellen (zie noot 433 hierboven).

<sup>435</sup> En deze methodologische uitdagingen raken ook aan de voorspellende kracht van de uitkomsten (zie Ginsburg & Melton 2015, p. 697, 712), verschillende vormen van rigiditeit kunnen verschillende impact hebben op de wijzigingsgraad. Vgl. de verschillende benaderingen bij bijvoorbeeld Rasch & Congleton 2006, p. 546 en Tsebelis 2017.

<sup>436</sup> Ginsburg & Melton 2015, p. 687.

<sup>437</sup> Tsebelis 2022, p. 293, 280-282. Tsebelis vindt in zijn eigen analyse bewijs voor de stelling dat 'institutional rigidity is a sufficient but not necessary condition for low amendment frequency', en constateert dat 'high rigidity makes amendments rare, but low rigidity simply enables amendments, which may or may not occur, depending on political, social or economic factors' (beide p. 293).

niet overtuigend gezegd kan worden of de rigiditeit van een grondwet (in al haar vormen) een effect heeft op de wijzigingsgraad.

Ten aanzien van de relatie *wijzigingsgraad-democratische erosie* moet vervolgens de vraag gesteld worden wat vanuit 'het voorkomen van erosie'-perspectief wenselijk is ten aanzien van wijzigingen van de constitutie – veel, gemiddeld of weinig wijzigingen?

Donald Lutz suggereert dat er een soort optimale wijzigingsgraad gevonden kan worden die bijdraagt aan 'constitutionele stabiliteit' of 'constitutionele levensduur',<sup>438</sup> wat voor democratische erosie een in beginsel relevant gegeven zou zijn. In later onderzoek is deze suggestie onderzocht en bevestigd.<sup>439</sup> Volgens Lutz is de ideale wijzigingsgraad 0.75 tot 1.25 wijzigingen per jaar.<sup>440</sup> Volgens Elkins, Ginsburg en Melton ligt de ideale wijzigingsgraad op 0.54 wijzigingen per jaar.<sup>441</sup> Twee studies naar constitutionele verandering in Latijns-Amerikaanse landen laten zien dat een hogere wijzigingsgraad verband lijkt te houden met een langere levensduur.<sup>442</sup>

Uit de verschillende besproken onderzoeken rijst aldus het volgende beeld op. Aan onderzoek naar de effecten van wijzigingsmechanismen in grondwetten is geen gebrek. Duidelijk is dat er wisselende aanwijzingen zijn over de impact van wijzigingsprocedures op de wijzigingsgraad van de constitutie. Gesteld *dat* die impact er is, zijn er onderzoeken die in de richting van een ideaal of optimaal aantal wijzigingen voor constitutionele levensduur wijzen. Het wijzigingsmechanisme zou dan, via een bijdrage aan het bereiken van zo'n optimale wijzigingsgraad, de levensduur van een constitutie kunnen verlengen.

#### *Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand*

Onder de waarborg 'grondrechten' hierboven werd al ingegaan op de onderzoeken van Davenport en Keith ten aanzien de uitzonderingstoestand in het kader van

---

<sup>438</sup> Lutz 1994, p. 361 en 365.

<sup>439</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 140; de bevinding komt ook terug in Lutz 2006, p. 180, op basis van de bijdrage in Lutz 1994.

<sup>440</sup> Lutz 1994, p. 365; Lutz 2006, p. 180. Zie over de waarschijnlijkheid van grondwetsvervanging in het geval dat de wijzigingsgraad buiten de gewenste bandbreedte ligt: Lutz 2006, p. 163. Onderzoek van Jurgen Goossens en Koen Haex naar de feitelijke wijzigingsgraad voor Nederland (van 1814 tot en met 2023), geteld volgens de methode van Lutz, komt uit op een gemiddelde wijzigingsgraad van 0.68, zie Goossens & Haex 2023, p. 28. Dit is het gemiddelde aantal wijzigingswetten per jaar (en dus niet het gemiddelde aantal gewijzigde artikelen per jaar, laatstgenoemde zou uitkomen op een gemiddelde van 5.93 artikelen per jaar, zie p. 30).

<sup>441</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 140.

<sup>442</sup> Castro Montero 2017, p. 84; Negretto 2017, p. 771; Negretto concludeert bovendien dat de wijzigingsgraad niet té hoog kan zijn, zoals de 'optimale wijzigingsgraad'-gedachte stelt (p. 771-772, noot 45).

grondrechten(beperkingen). Het zijn ook de enige studies in onze set die we aantreffen waarin er een verband onderzocht is tussen de uitzonderingstoestand en de voorkoming van 'democratic backsliding', althans een in beginsel relevant aspect daarvan: politieke repressie.

De resultaten zijn niet eenduidig. Davenport's studie wijst in de richting van een verband tussen de aanwezigheid van regels omtrent de uitzonderingstoestand en verminderde politieke repressie.<sup>443</sup> Keith concludeert echter: '(...) state of emergency clauses were much less consistent in their effect, and in some circumstances were associated with greater repression rather than less.'<sup>444</sup>

#### *Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden*

Voor de effectiviteit van de ambtseed zijn aanknopingspunten te vinden in een recente studie van Gutmann, Metelska-Szaniawska en Voigt. Zij komen tot de conclusie dat alleen het afleggen van een eed door politieke ambtsdragers geen effect lijkt te hebben op naleving van de constitutie. De onderzoekers vermoeden dat dit komt door het ontbreken van sancties op het schenden van de eed.<sup>445</sup>

#### *Rechterlijke toetsing aan de Grondwet (constitutionele toetsing)*

Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat er geen (of een slechts een heel beperkte) significante relatie is tussen constitutionele toetsing en de levensduur van de constitutie.<sup>446</sup> In onderzoek van Gabriel Negretto naar 18 Latijns-Amerikaanse staten tussen 1946 en 2008 is wel een statistische significante relatie tussen de mate van constitutionele toetsing en een verminderde kans op vervanging van de constitutie gevonden.<sup>447</sup> In het onderzoek van Negretto wordt een meer verfijnde graadmeter van

---

<sup>443</sup> Davenport 1996, p. 645-646.

<sup>444</sup> Keith 2012, p. 290.

<sup>445</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112, dit vermoeden komt voort uit het feit dat het afzetten van het staatshoofd voor het overtreden van de constituties wel een statistisch significante relatie had met het naleven van de constitutie (zie hierboven in deze paragraaf 7.3.2, onder 'samenstellingswaarborgen').

<sup>446</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 141; Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; Castro Montero 2017, p. 69. Uiteraard kunnen die uitkomsten ook te maken hebben met beperkingen aan de onderzoeksopzet. De exacte werking (of aanwezigheid) van een systeem van constitutionele toetsing laat zich niet altijd goed afleiden uit de tekst van de Grondwet. Zo benadrukken Elkins, Ginsburg en Melton onder meer dat hun data slechts de formele regels omtrent constitutionele toetsing bevatten, die niet altijd overeenkomen met de praktijk, met als meest sprekende voorbeeld de Verenigde Staten, zie Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 109, 141; ook Castro Montero maakt melding van deze beperking, zie Castro Montero 2017, p. 80. In de hier besproken onderzoeken wordt soms van 'constitutional review' gesproken en soms van het bredere 'judicial review', in dat laatste geval is dat dan wel steeds min of meer expliciet als toetsing van wetgeving aan de constitutie (zie bijvoorbeeld Ginsburg en Versteeg 2017, p. 507).

<sup>447</sup> Negretto 2012, p. 764, 771-772.



constitutionele toetsing in Latijns-Amerikaanse landen gebruikt, vandaar dat hij ook kan spreken van de 'mate van' of 'kracht' van constitutionele toetsing.<sup>448</sup> Onderzoek van Aníbal Pérez-Liñán en Andrea Castagnola lijkt deze bevinding te ondersteunen. Deze auteurs vonden geen significante relatie tussen rechterlijke toetsing en constitutionele levensduur als zodanig, maar ze vonden zo'n relatie wél als het specifiek ging om constitutionele toetsing door een constitutioneel hof (een factor in de graadmeter gehanteerd door Negretto).<sup>449</sup> De kans op vervanging van de constitutie neemt dan af.<sup>450</sup>

Daarnaast is constitutionele toetsing ook onderzocht in relatie tot daadwerkelijke niveaus van 'rule of law' in landen. Is constitutionele toetsing een middel dat de naleving van de rechtsstaat stimuleert, en daarmee kan bijdragen aan het voorkomen van 'backsliding'? Uit onderzoek van Ginsburg en Versteeg blijkt dat de aanwezigheid van constitutionele toetsing niet direct samenhangt met een hogere daadwerkelijke bescherming van de *rule of law*, althans voor zover gemeten op basis van de World Governance Indicators.<sup>451</sup> Ze vinden zelfs een negatieve significante correlatie tussen constitutionele toetsing en de *rule of law*-score in een land, maar omkleden die bevinding met de nodige kanttekeningen.<sup>452</sup> Eigenlijk is op basis van de beperkte analyse alleen mogelijk om te zeggen dat: 'a mere declaration that courts possess the power of judicial review is likely insufficient to improve respect for the RoL [Rule of Law].'<sup>453</sup>

Ander onderzoek laat zien dat rechterlijke toetsing als onderdeel van een mix van factoren een rol van betekenis lijkt spelen bij het hooghouden van de 'rule of law', in het bijzonder als het gaat om grondrechtenbescherming. Uit onderzoek van Chilton en Versteeg blijkt

---

<sup>448</sup> Negretto 2012, p. 764, 767-768, zie voor de gebruikte index: Ríos-Figueroa 2011.

<sup>449</sup> Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; voor de onderdelen in de door Negretto gebruikte index, zie Ríos-Figueroa 2011, p. 41.

<sup>450</sup> Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409. Daarnaast laat het onderzoek van Negretto ook nog een significante positieve relatie zien tussen constitutionele toetsing en de wijzigingsgraad van de grondwet, waarbij constitutionele toetsing leidt tot een hogere wijzigingsgraad. Deze bevinding is ook bevestigd door Pérez-Liñán & Castagnola en (in mindere mate) in onderzoek van Ginsburg & Melton (zie Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; Ginsburg & Melton 2015, p. 711). Negretto suggereert dat constitutionele toetsing en constitutionele wijzigingen elkaar aanvullen als manieren van interpretatie-'aanpassing' en aanpassing van de grondwet, het kan steun bieden aan ideeën over de 'dialogue' tussen (grond)wetgever en rechter, zie Negretto 2012, p. 774 en 761, en over die dialoog: Uzman 2013.

<sup>451</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522 en 510.

<sup>452</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522, eveneens voor de kanttekeningen: ook hier is de gebruikte indicator voor constitutionele toetsing een louter formele geweest, op basis van de tekst van de constitutie (zie eveneens hierboven in dit blokje), daarnaast gaat hier enkel om een analyse op basis van correlaties (zie ook p. 515), het is bijvoorbeeld mogelijk dat de uitkomst verklaard wordt doordat landen die al een goede 'rule of law' hadden niet kiezen voor rechterlijke toetsing, terwijl het in landen met een minder goede score daadwerkelijk tot verbetering (door de tijd heen) heeft geleid.

<sup>453</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522.

dat grondrechten die zij kwalificeren als 'groepsrechten' over het algemeen betere feitelijke bescherming opleveren dan individuele rechten, juist vanwege de groepsgewijze actie die ze mogelijk maken:

'Constitutional rights are less like firmly tied ropes and more like speedbumps. When used strategically by organized groups of citizens, rights slow down governments that seek to transgress their powers.'<sup>454</sup>

Rechterlijke toetsing *kan* van die mobilisatie door groepen een onderdeel zijn, maar is niet het enige middel dat groepen tot hun beschikking hebben.<sup>455</sup>

Daarnaast is ook het 'ontwerp' van de waarborg van belang. Het onderzoek van Lijphart in onze set aan studies laat zien dat de keuze voor een constitutioneel hof, vergeleken met een systeem van gespreide toetsing, waarschijnlijk leidt tot een stevigere vorm van toetsing.<sup>456</sup> '(...) if a special body is created for the express and exclusive purpose of reviewing the constitutionality of legislation, it is very likely to carry out this task with some vigor', zo redeneert Lijphart ter verklaring van dat resultaat.<sup>457</sup> De constatering van Lijphart kan steun vinden in een recente juridische 'case study' waarin Monica Claes en collega's constitutionele toetsing in zes landen onderzochten en tot vergelijkbare bevindingen kwamen.<sup>458</sup> In het stelsel van constitutionele toetsing dat de Staatcommissie voorstelt is deze bevoegdheid voorbehouden aan een nog op te richten constitutioneel hof.<sup>459</sup>

### *Eeuwigheidsclausule*

De effectiviteit van eeuwigheidsclausules is slechts in één studie kwantitatief onderzocht. In een recente studie met data uit 157 landen tussen 1950 en 2015 laten Gutmann & Voigt zien dat de aanwezigheid van een eeuwigheidsclausule (die een deel van de grondwet onwijzigbaar maken) in welvarende landen verband lijkt te houden met een lagere kans op een teruggang in 'constitutional compliance'.<sup>460</sup> In minder welvarende landen is dit

---

<sup>454</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 12; zie ook Chilton & Versteeg 2016, p. 586.

<sup>455</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 578. In een niet-'peer-reviewed' studie gaan dezelfde auteurs specifiek in op de rol van de rechter bij het bewaken van daadwerkelijke grondrechtenbescherming en vinden ze, tegen de algemene verwachting in, een slechts beperkte rol, zie Chilton & Versteeg 2018.

<sup>456</sup> Lijphart 2012, p. 297 en 214-218.

<sup>457</sup> Lijphart 2012, p. 218.

<sup>458</sup> Claes e.a. 2021, o.a. p. 61 en 62.

<sup>459</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, o.a. p. 214.

<sup>460</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391 en 394.

effect niet zichtbaar.<sup>461</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde in 2018 overigens dat een eeuwigheidsclausule toevoegen aan de Nederlandse Grondwet 'naar haar oordeel geen noemenswaardige toegevoegde heeft'.<sup>462</sup>

### *Aanvullende grondrechten*

Naast de al bestaande grondrechten in de Nederlandse Grondwet, troffen we ook een aantal studies aan die voor de Nederlandse Grondwet onbekende grondrechten onderzochten in relatie tot democratische erosie: het recht op vakbonden, het recht op NGO's en het recht (specifiek) op het vormen van politieke partijen. Verschillende studies wijzen op de mogelijke relevantie van vakbonden voor de voorkoming van 'democratic backsliding'.<sup>463</sup> In de studies in onze set is het effect van een grondrecht 'to unionize' in een directe relatie tot democratische erosie onderzocht in het onderzoek van Gutmann en Voigt, waarbij zij geen significant effect konden aantonen op niveaus van 'constitutional compliance'.<sup>464</sup> Hetzelfde geldt voor het recht op NGO's in het onderzoek van Gutmann en Voigt.<sup>465</sup> Chilton en Versteeg vonden daarentegen wel een positief significant effect van een constitutioneel recht op vakbonden op de feitelijke naleving van vakbondsrechten.<sup>466</sup>

In het onderzoek van Gutmann en Voigt werd voor het recht op het vormen van politieke partijen en de naleving van de constitutie door regeringsleiders een negatieve relatie gevonden, waarbij het recht op politieke partijen verband lijkt te houden met een groter risico dat de constitutie niet nageleefd wordt.<sup>467</sup> Dit zou te maken kunnen hebben met de soms tegengestelde belangen tussen de 'weerbare democratie' en 'weerbare rechtsstaat' – het bemoeilijken van 'weerbare democratie'-maatregelen als partijverboden ter bescherming van de rechtsstaat, wat verder hierboven besproken is in deze paragraaf

---

<sup>461</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394. De auteurs geven echter zelf nadrukkelijk aan dat het slechts gaat om een eerste, verkennende studie, en dat een meer verfijnde methodologie nodig is om recht te doen aan de complexiteit van de bestudeerde fenomenen (zie Gutmann & Voigt 2023, p. 390).

<sup>462</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220.

<sup>463</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 331: 'For example, it is possible that political parties or trade unions mobilize for the protection of free speech, and therefore improve free speech rights. If so, constitutionalizing party or union rights not only protects political parties and trade unions, but also has positive spillovers on other rights'; Lijphart 2012, waar een bepaalde houding van, en inrichting van het veld aan, belangengroepen een kenmerk is van de democratisch en rechtsstatelijk beter presterende 'consensusdemocratie' (zie de besprekingen van Chilton & Versteeg en Lijphart elders in deze paragraaf).

<sup>464</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391, 395-397.

<sup>465</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 381, 395-397.

<sup>466</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 281.

<sup>467</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394. Belangrijk te bedenken is dat het slechts één studie betreft, en een behoorlijk grofmazige naar een aantal mogelijke constitutionele waarborgen tegelijkertijd, waarvan ook de auteurs zelf zeggen dat afzonderlijke, meer precieze empirische 'follow-ups' nodig zijn, zie p. 390.

onder het kopje 'grondrechten'.<sup>468</sup> Chilton en Versteeg laten een positief verband zien tussen een constitutioneel recht op politieke partijen en de electorale aspecten van democratie (en de bescherming van politieke partijen zelf).<sup>469</sup>

#### *Constitutionele verzetsnorm*

Het recht op verzet troffen we in onze set ook alleen aan in het onderzoek van Gutmann en Voigt. Het opnemen van een constitutioneel recht om je, onder omstandigheden, te verzetten tegen de overheid lijkt te leiden tot een kleinere kans op een teruggang in het naleven van de constitutie, maar dat resultaat was alleen significant in Aziatische landen.<sup>470</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel adviseerde negatief over de invoering van een constitutionele verzetsnorm, waarbij zij meer nadelen dan voordelen zag aan het invoeren van een dergelijke waarborg.<sup>471</sup>

---

<sup>468</sup> Zie Gutmann & Voigt 2023, p. 394.

<sup>469</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 308, 311. Voor de electorale aspecten van democratie gebruiken Chilton en Versteeg de volgende indicator (zie p. 308): 'We specifically use CIRI's variable on Electoral Self-Determination, which measures the extent to which "citizens enjoy freedom of political choice and the legal right and ability in practice to change the laws and officials that govern them through free and fair elections"; voor de bescherming van politieke partijen worden de variabelen 'Party Ban', 'Barriers to Parties' en 'Opposition Party Autonomy' gebruikt uit de dataset van V-Dem (zie p. 310).

<sup>470</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 390 en 399.

<sup>471</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220.

<b>Tabel 4</b>		
<b>Overzicht van Nederlandse waarborgen (wit) en mogelijk aanvullende waarborgen (grijs), mate van empirische aandacht en verwijzing naar de plaats van bespreking effectiviteit in deel 7.3</b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Mate van empirische aandacht in set aan studies</b>	<b>Paginanummers(s) in deel 7.3 over effectiviteit<sup>472</sup></b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	-	p. 205
Periodieke verkiezingen	-	p. 205
Evenredige vertegenwoordiging	+	p. 205-206
Maximumtermijnen	+/-	p. 206-208
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad	+/-	p. 208
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen	+/-	p. 208-210
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'	+/-	p. 208-210
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie	+/-	p. 210
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	+/-	p. 211-212
Ontbindingsrecht regering	-	p. 210-211
(Verder) versterken van de positie van het parlement	+	p. 212-214
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen	+	p. 214-215
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht	+/- <sup>473</sup>	p. 216
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Algemene bepaling	-	p. 216-217
Grondrechten	+	p. 218-221
Procedure Grondwetsherziening	+	p. 221-223

Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	-	p. 217
Rechterlijke toetsing aan verdragen	-	p. 217
Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	-	p. 217
Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	+/-	p. 223-224
Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	+/-	p. 224
Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	-	p. 237-238
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet	+	p. 224-226
Eeuwigheidsclausule	+/-	p. 226-227
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen	+/-	p. 227-228
Constitutionele verzetsnorm	+/-	p. 228

- = niet aangetroffen

+/- = onderzocht in een of twee studies

+ = onderzocht in drie of meer studies

<sup>472</sup> Er is hier gekozen om alleen te verwijzen naar de respectievelijke pagina's waarop de mogelijke effectiviteit van een waarborg besproken wordt, omdat een korte indicatie (als +, +/- of -) geen recht zou doen aan de complexiteit van de beoordeling van de mogelijke effectiviteit van de verschillende waarborgen.

<sup>473</sup> Een van de drie besproken studies ten aanzien van deze waarborg constateert een mogelijk effect van een dominante uitvoerende macht op 'politieke stabiliteit', maar onderzoekt niet, omgekeerd, het mogelijke effect van de waarborg (bepaalde) beperkingen aan de uitvoerende macht op 'politieke stabiliteit', vandaar dat gekozen is voor de aanduiding +/-.

## **7.4. Conclusie**

### **7.4.1. Inleiding**

In deze bijdrage is een eerste poging gedaan om het veld aan bestaande en mogelijke constitutionele waarborgen voor Nederland te laten zien. Dat was in belangrijke mate een oefening in beperking. In het gestructureerde literatuuronderzoek voor deze studie hebben we ons alleen kunnen richten op peer-reviewed studies waarin verslag gedaan wordt van kwantitatief empirisch onderzoek. Daarnaast hebben we ons moeten beperken tot waarborgen tegen 'democratic backsliding' of 'democratische erosie' door politieke actoren. Ook hebben we als constitutionele waarborgen alleen de smallere categorie van 'grondwettelijke waarborgen' meegenomen. Een gedetailleerde uitleg en verantwoording van de gemaakte keuzes is te vinden in paragraaf 7.1.4. Vervolgens hebben we, soms zeker aanvechtbare, keuzes moeten maken bij conceptuele vragen rond het gevonden materiaal. Beschouwen we bijvoorbeeld 'rechterlijke onafhankelijkheid', of de manier waarop (een onderdeel van) de Grondwet is geformuleerd, als afzonderlijke en zelfstandige waarborgen of eerder als 'achtergrond-voorwaarden'? Dergelijke keuzes worden, waar relevant, toegelicht in de delen 7.2 en 7.3.

In deze conclusie worden eerst de algemene resultaten van het onderzoek besproken (7.4.2), met onder meer een overzicht van de geïdentificeerde in Nederland aanwezige en mogelijk aanvullende waarborgen. Daarna geven we op hoofdlijnen de opbrengsten ten aanzien van de effectiviteit van constitutionele waarborgen weer (7.4.3). Ter afsluiting wordt kort ingegaan op de staat van de Nederlandse constitutionele verdedigingslinie en op wat mogelijk relevant vervolgonderzoek zou kunnen zijn (7.4.4).

### **7.4.2. Algemene resultaten en gevonden waarborgen**

We identificeerden 48 Engelstalige en één Nederlandstalige peer-reviewed studie waarin constitutionele waarborgen worden onderzocht op hun mogelijke effectiviteit, als het gaat om de voorkoming van (verschillende vormen van) democratische erosie door politieke actoren. Die (specifieke) set aan studies is te raadplegen als aparte bron in bijlage B (en overlapt dus vanzelfsprekend deels met de algemene literatuurlijst van onze bijdrage). Bijlage A doet verslag van het gestructureerde literatuuronderzoek om tot deze set te komen.

Op basis van die set aan studies hebben we in deel 7.2 eerst naar het Nederlandse bestel gekeken. Aan de constitutionele waarborgen die Van der Woude reeds had opgenomen

in zijn voor dit onderwerp belangrijke rapport *Democratische waarborgen* (**zeven** in totaal), konden we nog **zeven** in Nederland aanwezige, constitutionele waarborgen toevoegen; een deel daarvan was ook al als zodanig geïdentificeerd in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het totaal aantal waarborgen in Nederland komt daarmee op **veertien**. In Tabel 5 hieronder worden ze schematisch weergegeven, binnen de categorieën zoals ontwikkeld door Van der Woude (en gevolgd in deze bijdrage). De paginanummers in de tabel verwijzen naar de meer gedetailleerde besprekingen van de waarborgen die te vinden zijn in paragraaf 7.2.1.

<b>Tabel 5</b>		
<b>Reeds bestaande constitutionele waarborgen in Nederland</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland bij Van der Woude</b>	<b>Andere constitutionele waarborgen in Nederland op basis van de set aan studies</b>	<b>Paginanummer(s) in paragraaf 7.2.1</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht		Zie tabel 1, p. 183
Periodieke verkiezingen		Zie tabel 1, p. 183
	Evenredige vertegenwoordiging	p. 186-187
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel		Zie tabel 1, p. 183
Ontbindingsrecht regering		Zie tabel 1, p. 183-184
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Procedure Grondwetsherziening		Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet		Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing aan verdragen		Zie tabel 1, p. 184
	Algemene bepaling	p. 187
	Grondrechten	p. 187



	Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	p. 187
	Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	p. 188-189
	Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	p. 189
	Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	p. 189

In paragraaf 7.2.2 hebben we de blik vervolgens gericht op mogelijke aanvullende waarborgen voor Nederland. We hebben daarbij geen oordeel geveld over de mogelijke inpasbaarheid van die waarborgen, dat is een vraag die buiten deze studie ligt, maar we hebben wel als ‘ondergrens’ gehanteerd dat het minimaal *voorstelbaar* (desnoods met enige interpretatie) moet kunnen zijn dat de waarborg ingepast wordt. Die minimale eis van relevantie maakt dat we bijvoorbeeld waarborgen rond de eenzijdige ‘decree power’ van presidenten niet opgenomen hebben, maar wel de invoering van maximumtermijnen voor regeringsleiders.

Dat bracht **twaalf** mogelijke aanvullende waarborgen voor Nederland in beeld. Verdeeld naar de typologie van Van der Woude kwamen er **vijf** mogelijke aanvullende waarborgen in beeld voor de categorie samenstellingswaarborgen (wie zijn de spelers in de uitvoerende en wetgevende macht?), **drie** mogelijke aanvullingen voor de systematische waarborgen (de verhoudingen binnen en tussen de ‘politieke’ staatsmachten) en **vier** voor de hiërarchische waarborgen (de gebondenheid van de spelers aan ‘hoger recht’, al dan niet onder toezicht van de derde staatsmacht: de rechter).<sup>474</sup> In Tabel 6 is wederom een overzicht te vinden, met dit keer alleen de mogelijk aanvullende waarborgen, onder verwijzing naar de paginanummer(s) in paragraaf 7.2.2 met de meer gedetailleerde bespreking.

---

<sup>474</sup> Dit is een wat bredere interpretatie dan Van der Woude zelf geeft aan deze categorieën. We verantwoorden die keuze in paragraaf 7.2.1.1.

<b>Tabel 6</b>	
<b>Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen geïdentificeerd in de set aan studies</b>	
<b>Constitutionele waarborg</b>	<b>Paginanummer(s) in paragraaf 7.2.2</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>	
Maximumtermijnen	p. 194-195
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad	p. 197
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen	p. 198-199
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'	p. 198-199
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie	p. 199
<b>Systematische waarborgen</b>	
(Verder) versterken van de positie van het parlement	p. 199
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen	p. 200
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht	p. 200-201
<b>Hiërarchische waarborgen</b>	
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet	p. 201
Eeuwigheidsclausule	p. 201-202
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen	p. 197-198 en p. 202
Constitutionele verzetsnorm	p. 202

Samengenomen hebben we veertien Nederlandse constitutionele waarborgen en twaalf mogelijk aanvullende waarborgen in kaart gebracht. In deel 7.3 zijn we vervolgens voor die **zesentwintig** constitutionele waarborgen nagegaan wat er op basis van de gevonden studies over hun effectiviteit in de voorkoming van democratische erosie te zeggen is.

Voor **achttien** van de zesentwintig waarborgen bleken in enige mate empirische studies beschikbaar.

### **7.4.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

Een meer gedetailleerde bespreking van de studies die gevonden zijn over de effectiviteit van de waarborgen is te vinden in deel 7.3. Aan het einde van dat deel verwijst Tabel 4 naar de specifieke pagina's waar een waarborg besproken wordt, met daarbij een indicatie van hoeveel studies er gevonden zijn. Om in een oogopslag een overzicht te krijgen verwijzen we naar die tabel, te vinden op pagina 229-230.

Hier doen we enkele meer algemene constateringten ten aanzien van de effectiviteit. Waarbij we nog wel willen wijzen op de beperkingen bij de interpretatie van de gevonden studies: de 'winstwaarschuwing' zoals besproken in paragraaf 7.1.4.

Niet verrassend bleken drie 'prominente' hiërarchische waarborgen – grondrechten, rechterlijke toetsing en de procedure voor de grondwetsherziening – ook de waarborgen te zijn waarvoor we de meeste empirische studies aantreffen, steunend op (meestal) de literatuur uit het empirisch vergelijkend staatsrecht. Daarnaast laat de set aan studies zien dat er bij onderzoek naar constitutionele waarborgen veel te winnen is door het oor te luister te leggen bij meer politicologische studies. De verhouding tussen staatsmachten wordt immers nadrukkelijk door politicologen onderzocht en een deel van de constitutionele waarborgen is in die verhouding te vinden; het gaat dan in de termen van Van der Woude om systematische waarborgen.

Als we per categorie constitutionele waarborgen tegen democratische erosie naar de resultaten kijken, valt het volgende op.

#### *Samenstellingswaarborgen*

Bij de samenstellingswaarborgen troffen we een groot aantal waarborgen aan waarvoor geen studies beschikbaar waren (ontzetting uit het kiesrecht, periodieke verkiezingen), of er slechts beperkt materiaal was (de overige samenstellingswaarborgen). De meeste empirische aandacht lijkt uit te gaan naar de waarborg die een systeem van evenredige vertegenwoordiging kan bieden. Van één waarborg binnen deze categorie was er een studie uitgesproken positief: de mogelijkheid om een staatshoofd of regeringsleider af te zetten bij het schenden van de constitutie. De auteurs laten zien dat de aanwezigheid van een dergelijke sanctie in de constitutie een positief effect lijkt te hebben op de mate van naleving van de constitutie. Maar hiervoor geldt uiteraard dat dit slechts één studie is waarin dit verband gesuggereerd wordt.

### *Systematische waarborgen*

Binnen de categorie systematische waarborgen vinden we alleen voor het ontbindingsrecht van de regering geen studies. Voor het tweekamerstelsel en beperkingen aan de uitvoerende macht vonden we er slechts een beperkt aantal. Voor de twee overige waarborgen kan naar drie studies gekeken worden, die bovendien sterk verband houden met elkaar. Dat zijn de waarborgen rond een sterk parlement en de 'consensus'-elementen in een democratie.

Hier kan gesteund worden op een rijke politicologische literatuur over de verhouding tussen verschillende politieke instituties – waarvan in onze gestructureerde literatuurstudie een deel naar boven kwam als relevant voor de vraag naar constitutionele waarborgen en democratische erosie. Uit de besproken studies spreekt voor deze drie waarborgen de verwachting van een positief effect op een divers aantal indicatoren: 'rule of law', 'rule of law entrenchment', 'electoral integrity', de 'Democracy Index' en 'constitutional endurance'. Indicatoren die we in dit hoofdstuk hebben aangemerkt als relevant voor de voorkoming van democratische erosie (zie paragraaf 7.1.4).

De gemene deler van deze twee samenstellingswaarborgen, gecombineerd met 'beperkingen aan de uitvoerende macht', zou kunnen worden omschreven als het belang van machtsdeling binnen en machtsverspreiding tussen politieke organen. Een onderstreping van het idee van machtsverspreiding, met een duidelijk accent op de rol van een sterk parlement binnen de 'trias', in ieder geval in verhouding tot de uitvoerende macht. De resultaten zijn ook in die zin interessant nu voor instrumenten van democratische of rechtsstatelijke zelfverdediging de aandacht snel uit kan gaan naar de waarborgen die we vinden onder de 'hiërarchische waarborgen' (zoals eeuwigheidsclausules of rechterlijke toetsing) en minder naar deze systematische waarborgen. De aangetroffen studies lijken van deze waarborgen toch een zeker effect ter voorkoming van democratische erosie te verwachten. De bevinding sluit ook aan bij de aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel om, in algemene zin, de positie van het Nederlandse parlement te versterken.<sup>475</sup>

### *Hiërarchische waarborgen*

De laatste categorie kent de meeste waarborgen: in totaal dertien. Van die gevonden

---

<sup>475</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018; de Staatscommissie besteedt er het zevende hoofdstuk aan.

waarborgen heeft Nederland er op dit moment negen.<sup>476</sup> Het gaat om de volgende waarborgen: de algemene bepaling, grondrechten, een verzwaarde grondwetswijzigingsprocedure, rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet, rechterlijke toetsing van wetten aan verdragen, constitutionele toetsing door de Raad van State, een grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestand, de ambtseed en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven.

Drie waarborgen uit deze categorie krijgen ruime aandacht in verschillende onderzoeken in onze set aan studies: grondrechten, de grondwetswijzigingsprocedure en constitutionele toetsing. De studies laten echter behoorlijk wisselende resultaten zien – we staan hier wat langer stil bij de twee reeds in Nederland aanwezig waarborgen: grondrechten en de grondwetswijzigingsprocedure.<sup>477</sup>

We maken hier melding van twee specifieke bevindingen. Ten eerste de *grondrechten*. Meerdere studies wijzen in de richting van mogelijk versterkende factoren rond de waarborg grondrechten. Het groepskarakter van bepaalde grondrechten (bijvoorbeeld de verenigingsvrijheid of godsdienstvrijheid) en de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak lijken de waarborgfunctie van grondrechten te versterken.

Ten tweede het *grondwetswijzigingsmechanisme*. Het is uiteraard voorstelbaar hoe het wijzigingsmechanisme een drempel kan vormen voor voorstellen die de democratie en rechtsstaat dreigen aan te tasten. Terwijl een té moeilijk te wijzigen constitutie juist weer kan uitnodigen tot het negeren of geheel vervangen van de constitutie, vanuit de voorkoming van democratische erosie bezien een negatief scenario. Het blijkt echter behoorlijk complex om de precieze relatie bloot te leggen tussen het wijzigingsmechanisme en de wijzigingsgraad van een constitutie, en vervolgens weer tussen die wijzigingsgraad en democratische erosie. Onderzoekers hebben geprobeerd om te komen tot een ‘ideaal’ aantal wijzigingen vanuit het perspectief van ‘constitutionele levensduur’, waar dan een bepaalde inrichting van het wijzigingsmechanisme zich op zou

---

<sup>476</sup> Dat beeld is natuurlijk enigszins vertekend omdat we specifiek naar Nederland hebben gekeken, naast de set aan algemene kwantitatieve studies – en er dus enkele specifieke in Nederland ‘aangetroffen’ waarborgen worden meegerekend bij Nederland en optellen bij het totaal.

<sup>477</sup> Voor een meer precieze bespreking van de waarborgen ‘grondrechten’ en de grondwetswijzigingsprocedure verwijzen we naar de respectievelijke delen van de notitie waar ze behandeld worden.

kunnen proberen te richten.<sup>478</sup> Het toont de complexiteit van de beoordeling van de effectiviteit van wat niet onbegrijpelijk als een vrij evidente waarborg wordt gezien.<sup>479</sup>

Bij de vier nog niet in Nederland aanwezige hiërarchische waarborgen (de eeuwigheidsclausule, rechterlijke toetsing aan de Grondwet, de verzameling aanvullende grondrechten, en een constitutionele verzetsnorm) waren er alleen in het geval van constitutionele toetsing drie of meer studies beschikbaar. Het gevonden onderzoek raakt echter zozeer aan verschillende aspecten van de relatie tussen rechterlijke toetsing en democratische erosie dat daar moeilijk algemenere uitspraken over gedaan kunnen worden.

Vermeldenswaard tot slot is nog de 'eeuwheidsclausule' (een onwijzigbaar deel van de constitutie); een ander 'klassiek', maar niet in Nederland aanwezig, weerbare democratie en/of rechtsstaat-instrument. We troffen ten aanzien van dit instrument slechts één studie aan waarin het in een enigszins directe relatie getoetst werd voor wat betreft de voorkoming van 'democratic backsliding'. In die studie werd een positief verband met naleving van de constitutie gevonden, maar dat effect was alleen significant in welvarende landen.

#### **7.4.4. Enkele opmerkingen bij de constitutionele verdedigingslinie in Nederland en mogelijk vervolgonderzoek**

Op basis van het hier gepresenteerde eerste overzicht van het veld aan constitutionele waarborgen en hun mogelijke effectiviteit richten we in deze paragraaf tot slot de blik op Nederland en mogelijk vervolgonderzoek.

In algemene zin kan gezegd worden dat de Nederlandse Grondwet over een behoorlijk aantal waarborgen tegen democratische erosie beschikt. We vonden er, ondersteund door onze set aan studies, veertien in totaal. Vijf daarvan zijn nog niet expliciet als constitutionele waarborg in het Nederlandse systeem geïdentificeerd in eerdere (deels

---

<sup>478</sup> Andere manieren waarop het wijzigingsmechanisme mogelijk zou kunnen beschermen tegen democratische erosie (dus niet over de 'keten': wijzigingsmechanisme-wijzigingsgraad-erosie) hebben we buiten beschouwing moeten laten.

<sup>479</sup> Zie bijvoorbeeld de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 219, 312-314, over de waarborgfunctie, met overigens een pleidooi voor een beperkte versoepeling (de tweede lezing in de Tweede en Eerste Kamer houden in Verenigde Vergadering); een dergelijk wijzigingsvoorstel ligt in eerste lezing bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2019/20 35 533, nr. 2). Zie voor waarderingen van de Nederlandse herzieningsprocedure door de jaren heen en (onder meer) het argument op basis van 'stabiliteit': Van Leeuwen 2022.

andersoortige) inventarisaties door Van der Woude, Van Sasse van Ysselst en de Staatscommissie parlementair stelsel.<sup>480</sup>

Van de reeds bestaande waarborgen in Nederland bleek vooral ten aanzien van grondrechten en de grondwetsherzieningsprocedure een behoorlijk aantal kwantitatieve studies naar effectiviteit beschikbaar te zijn. De resultaten gaven echter een wisselend beeld. Tabel 4 aan het einde van deel 7.3 maakt het mogelijk om onder meer de hoeveelheid gevonden studies per Nederlandse waarborg te vergelijken en verwijst door naar de relevante besprekingen.

Kunnen de resultaten van de verkenning ons daarnaast nog iets meer leren over de staat van de constitutionele verdedigingslinie in Nederland? Hieronder volgen drie tentatieve constatering, daarna volgen enkele opmerkingen over mogelijk vervolgonderzoek.

### *1. Relatief beperkt aantal samenstellingswaarborgen tegen democratische erosie*

Het valt op dat de samenstellingswaarborgen – dus waarborgen die zien op wie (wanneer en hoe lang) het politieke ‘spel’ mag spelen – relatief beperkt in aantal zijn. Nederland telt er drie: de ontzetting uit het (actieve) kiesrecht (het recht om gekozen te worden), de periodieke verkiezingen en evenredige vertegenwoordiging. Samenstellingswaarborgen als maximumtermijnen (uiteraard meer voor de hand liggen in presidentiële systemen), het kunnen afzetten van een regeringsleider bij schending van de constitutie of constitutionele regels rond het orgaan dat toeziet op verkiezingen (de Kiesraad) ontbreken. De mogelijkheid tot het afzetten van het staatshoofd of de regeringsleider bij schending van de constitutie kwam bovendien in een recente studie (maar dus wel maar in één studie) naar boven als een maatregel met een positief effect op de naleving van constituties. Zo bezien heeft de Nederlandse Grondwet een ‘licht’ regime als het gaat om het reguleren van toegang tot de politieke arena; zeker als het gaat om beperkingen, denk aan afzetting of een harde uitsluiting van een nieuwe termijn door maximumtermijnen. In dat patroon past ook de wat pragmatische Nederlandse regeling van het fundamentele vraagstuk van de partijverboden, als onderdeel van de algemene verbodsbepaling voor

---

<sup>480</sup> Dat zijn grondrechten (als zodanig, dus ook los van toetsing; zie echter wel bij Van Sasse van Ysselst, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 16), de grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestand, de ambtseed en de strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven. De vijfde is de algemene bepaling, maar die was niet van kracht toen de andere inventarisaties gemaakt werden.

rechtspersonen in het Burgerlijk Wetboek en niet in een afzonderlijke (grond)wettelijke regeling.<sup>481</sup>

## 2. *Potentie van systematische waarborgen en (daarbinnen) een sterk parlement tegen democratische erosie*

De Nederlandse Grondwet kent twee systematische waarborgen – die gaan over de verhouding tussen de spelers in de politieke arena – dat zijn: het tweekamerstelsel en het ontbindingsrecht van de regering. Van de mogelijke aanvullende waarborgen lijkt te kunnen worden gezegd dat de gemene deler is: democratische erosie voorkomen door machtsdeling en -spreiding. Waarborgen als de introductie van meer ‘consensus’-elementen in het bestel, een sterk parlement en beperkingen aan de uitvoerende macht zoeken bescherming tegen democratische teruggang in de verhoudingen tussen en binnen de ‘politieke’ staatsmachten: de uitvoerende en wetgevende macht. Daarbij komt nadrukkelijk het belang van een sterk parlement naar voren, en dan met name tegenover de uitvoerende macht.

Nederland beschikt binnen de daarvoor gehanteerde indicatoren reeds over een van de sterkste parlementen ter wereld. Tegelijkertijd zijn er ook in Nederland zorgen geuit over de positie van het parlement, met name tegenover de groeiende uitvoerende macht.<sup>482</sup> Daarbij wees ook Van der Woude er in 2009 al op dat over de regels van ons parlementaire stelsel, grotendeels het resultaat van ‘precedenten’, nogal wat onduidelijkheden bestaan.<sup>483</sup> ‘Daardoor biedt het parlementaire stelsel niet de bescherming die het in potentie biedt’, aldus Van der Woude.<sup>484</sup> Tot slot benadrukte de Staatscommissie parlementair stelsel recent nog het belang van een sterk parlement in meer algemene zin,<sup>485</sup> maar constateerde ook dat de slagkracht van de Tweede Kamer niet optimaal is en doet daarom ‘aanbevelingen om de Kamer te versterken als een voor burgers herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging’.<sup>486</sup> De resultaten van deze verkenning

---

<sup>481</sup> Zie Molier & Rijkema 2017; in die situatie is uiteraard beweging gekomen met de Wet Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen uit 2021 en het ontwerp van een Wet op de politieke partijen, zie daarover: Molier, Rijkema & Stam 2021, p. 3468.

<sup>482</sup> Voermans 2021; Passchier 2020; vgl. ook Brenninkmeijer 2012, waar vooral het belang van rechterlijke *checks* tegenover het ‘politieke bestuur’, een vanwege ‘de complexe overheidstaak’ wellicht niet te voorkomen versmelting van regering en parlement, worden benadrukt.

<sup>483</sup> Van der Woude 2009, p. 51.

<sup>484</sup> Van der Woude 2009, p. 51.

<sup>485</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 261-338.

<sup>486</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 261, zoals ook al even genoemd hierboven in paragraaf 7.4.3.



suggereren dat inzetten op een sterker parlement ook specifiek ter voorkoming van democratische erosie zou kunnen lonen.

### 3. *Hiërarchische waarborgen en het belang van 'mediërende factoren'*

Nederland beschikt over een groot aantal hiërarchische waarborgen: hogere regels die de spelers in de uitvoerende en wetgevende macht binden. Wetten en regelgeving worden onderworpen aan toetsing: constitutionele toetsing van wetten vooraf door de Raad van State en achteraf door de rechter (aan verdragen); terwijl lagere regelgeving getoetst kan worden aan (onder meer de grondrechten in) de Grondwet. De algemene bepaling voorziet in een op z'n minst argumentatieve hindernis wanneer kernwaarden van de Grondwet dreigen te worden aangetast, terwijl de herzieningsprocedure grondwetswijzigingen überhaupt een ingewikkeld proces van de lange adem maakt.

Hoewel een behoorlijk aantal hiërarchische waarborgen onderzocht is op effectiviteit geven de studies een wisselend beeld over de *directe* effectiviteit van de afzonderlijke waarborgen. Ten aanzien van de effectiviteit van rechterlijke toetsing en grondrechten kwamen in de set aan studies drie 'mediërende factoren' naar voren. Verschillende studies wijzen op het belang van de 'achtergrond-voorwaarde' rechterlijke onafhankelijkheid voor de effectiviteit van grondrechten in een constitutie. Hetzelfde geldt voor het karakter van de grondrechten: rechten met een groeps karakter lijken beter geëffectueerd te worden. Ook wordt troffen we in de set aan studies een studie aan waaruit de verwachting spreekt dat de aanwezigheid van een constitutioneel hof leidt tot een actievere vorm van constitutionele toetsing.

Die inzichten kunnen in potentie de keuzes die op dit moment in Nederland voorliggen rond de vormgeving van hiërarchische waarborgen informeren. Dan gaat het om de invoering van constitutionele toetsing door iedere rechter, zoals de regering onlangs voor heeft gesteld, of door een speciaal constitutioneel hof, zoals de Staatscommissie parlementair stelsel bepleitte. Maar ook om de borging van de onafhankelijkheid van onze (huidige) hoogste rechter: de Hoge Raad, en de voorstellen daaromtrent (inzake de benoemingsprocedure in de Tweede Kamer) die de Staatscommissie gedaan heeft.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216; zie ook Graaf & Mak 2022, p. 474-482.

#### 4. Enkele richtingen voor vervolgonderzoek

Deze bijdrage – het zij nog maar eens benadrukt – presenteert de resultaten van een eerste verkenning: een tekening van het veld. We hebben daardoor wel *veel* in kaart kunnen brengen, maar konden daardoor *weinig* de diepte in: we moesten bij de bestudering van de afzonderlijke gevonden waarborgen noodzakelijkerwijs aan de oppervlakte blijven. Daarom volgen hier enkele richtingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

Door de opzet van het onderzoek is ten eerste niet zeker dat alle relevante literatuur over constitutionele waarborgen tegen democratische erosie door politieke actoren gevonden is. We hebben een aantal vrij ‘harde’ afbakeningen moeten hanteren (zoals ‘staat het in een grondwet?’) en hebben de bestudering van kwalitatieve studies naar effectiviteit uit moeten sluiten. Een waardevolle vervolgstap zou daarom zijn om de gestructureerde literatuurstudie in een uitgebreide variant te herhalen, eventueel als daadwerkelijke ‘systematic literature review’, maar dan toegespitst op een specifieke waarborg, een cluster aan waarborgen of een van de gedane tentatieve constatering in deze paragraaf. Dat zou dan materiaal kunnen opleveren voor een meer afgewogen oordeel over mogelijk veelbelovende individuele aanvullende waarborgen. Maar ook over bijvoorbeeld de extra waarborgen tegen democratische erosie die gevonden kunnen worden in de verhoudingen binnen en tussen de staatsmachten (de systematische waarborgen), mede in het licht van de reeds gedane aanbevelingen van de Staatscommissie. Of meer gedragen inzicht van de effecten op democratische erosie van nog te maken keuzes rond de vormgeving (en ‘mediërende factoren’) bij hiërarchische waarborgen als constitutionele toetsing.

Daarnaast is meer normatieve en conceptuele theorievorming rond de ‘weerbare rechtsstaat’ en de verdediging van de rechtsstaat (en democratie) van belang. In dit hoofdstuk hebben we ons bewust niet gewaagd aan een afbakening van het concept ‘weerbare rechtsstaat’: deze studie brengt waarborgen in beeld die onder ‘weerbare rechtsstaat’ geschaard zouden *kunnen* worden. Het geeft voeding aan die discussie, er kan immers ten aanzien van zesentwintig waarborgen de vraag gesteld worden: zou dit onderdeel moeten zijn van een concept van ‘weerbare rechtsstaat’? Wat maakt de inzet legitiem, wanneer, en tegen welke politieke actoren? Daar liggen belangrijke vragen voor vervolgonderzoek, ook als het gaat om de mogelijke tegengestelde effecten van de

‘weerbare rechtsstaat’- en ‘weerbare democratie’-maatregelen.<sup>488</sup> Het concept ‘weerbare rechtsstaat’ heeft, zoals in paragraaf 7.1.1 al werd opgemerkt, vergeleken met de ‘weerbare democratie’,<sup>489</sup> een nog weinig conceptueel en normatief omljnd karakter.

---

<sup>488</sup> Zie onder ‘grondrechten’ in paragraaf 7.3.2.

<sup>489</sup> Zie niettemin de discussie in Bourne & Rijkema 2022.

## **Dankwoord**

We danken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de opdracht tot het uitvoeren van deze verkenning, de gesprekken met ambtenaren over het onderzoek en de vrijheid waarin we deze opdracht hebben kunnen volbrengen. Ook danken we mr. dr. Gelijk Molier (Universiteit Leiden), mr. dr. drs. Niels Graaf (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. Carolien van Ham (Radboud Universiteit Nijmegen, tevens co-projectleider van het overkoepelende onderzoeksproject 'Democratische erosie en respons') en mr. dr. Joost Westerweel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) voor hun feedback op eerdere versies van dit hoofdstuk.

## Bijlage A – Opzet en bespreking gestructureerde literatuurstudie

### *Opzet en resultaten gestructureerde literatuurstudie*

Aan de hand van een vooraf vastgestelde lijst met zoektermen is in drie verschillende wetenschappelijke zoekmachines naar literatuur gezocht.<sup>490</sup> Het gaat dan om specifieke en bredere zoekopdrachten op termen als ‘militant democracy’, ‘constitutions’, ‘constitutional compliance’ in relatie tot termen als ‘empirical’, ‘effectiveness’ en ‘democratic backsliding’ (zie de tabel hieronder). Er is gezocht in de wetenschappelijke zoekmachines van Google Scholar, Web of Science en de Universitaire Bibliotheken Leiden. Daarbij hebben wij alleen studies meegenomen die gepubliceerd en beschikbaar waren voor de start van dit onderzoek, dat wil zeggen tot eind oktober 2023.

Dit heeft bijna 900 individuele studies opgeleverd. Op basis van de titel en de abstract van de studie is beoordeeld of de studie de potentie had om te voldoen aan vooraf opgestelde ‘in- en exclusiecriteria’.<sup>491</sup> Na deze filtering waren er nog ruim 300 studies over. Vervolgens zijn deze studies beoordeeld aan de hand van de volgende in- en exclusiecriteria:

Criterion 1: Gaat het over een waarborg die vastgelegd is in een grondwet?<sup>492</sup>

Criterion 2: Zijn de waarborgen empirisch onderzocht?

Criterion 3: Zijn de effecten van de waarborg onderzocht in relatie tot democratische erosie?

Na het toepassen van deze criteria, bleven er nog ongeveer 100 studies over. Vervolgens is besloten de set aan studies voor dit onderzoek te beperken tot slechts die studies die én peer-reviewed zijn én de resultaten van eigen *kwantitatief* onderzoek rapporteren.<sup>493</sup> Dit bracht het aantal terug tot een kleine 30 studies.

---

<sup>490</sup> De in deze bijlage weergegeven opzet is gebaseerd op met name Petticrew & Roberts 2006, p. 79-124 en verder op Gough, Oliver & Thomas 2017, p. 93-122.

<sup>491</sup> Iedere studie is door één onderzoeker beoordeeld, waarbij steekproefsgewijs controles zijn uitgevoerd om te kijken of de onderzoekers dezelfde criteria hanteerden. Daarbij zijn alle twijfelgevallen door twee onderzoekers bekeken.

<sup>492</sup> We hebben ons moeten beperken tot constitutionele waarborgen die in een grondwet te vinden zijn, zie daarover paragraaf 7.1.3.

<sup>493</sup> Bij de beoordeling of een artikel peer-reviewed is, is in beginsel uitgegaan van de classificering ‘peer-reviewed’ zoals weergegeven in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden. Indien er reden was tot twijfel of de classificering juist was, is in het geval van tijdschriften handmatig nagezocht in het redactiebeleid of het tijdschrift werkt met peer-review. Voor boeken zijn we ervan uitgegaan dat boeken uitgegeven door academische uitgeverij peer-reviewed zijn.

Vervolgens is binnen die set de hoeveelheid studies vergroot door op de gevonden kwantitatieve studies de ‘sneeuwbal’-methode toe te passen. Dat wil zeggen: de literatuurlijsten van de gevonden studies zijn doorgenomen op mogelijk nog ontbrekende studies die voldoen aan de drie inclusiecriteria, peer-reviewed zijn en over eigen kwantitatief onderzoek berichten. De ‘sneeuwbal’-methode hebben we vanwege het relatief korte tijdsbestek voor dit onderzoek slechts binnen (daarbij passende) redelijke grenzen kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn er enkele studies die aan deze criteria voldeden en bij de onderzoekers bekend waren handmatig aan de database toegevoegd, als extra waarborg in het streven naar een, binnen de beperkingen van deze verkenning, zo volledig mogelijke set aan studies.<sup>494</sup>

Hoewel de zoektermen in het Engels zijn opgesteld, zijn de zoektermen ook vertaald en uitgevoerd in het Nederlands. Het zou immers een gemis zijn om (juist) bij een onderzoek naar de effectiviteit van in Nederland reeds bestaande waarborgen Nederlandstalige studies niet te betrekken. De zoekopdracht leverde slechts een beperkt aantal relevante kwantitatieve studies op, waarvan er één is geïnccludeerd in de set aan studies.<sup>495</sup> Dat is geen onverwacht resultaat, aangezien kwantitatieve studies vaak berusten op grote datasets waarin meerdere landen voorkomen. Slechts een dergelijke internationale landenvergelijking biedt immers de mogelijkheid om de effecten van grondwettelijke waarborgen te toetsen door vergelijkingen te maken tussen landen die bepaalde waarborgen *wel* en landen die bepaalde waarborgen *niet* hebben.<sup>496</sup>

*Tabel met gebruikte zoektermen*

<b>Specifieke zoektermen (3 databases)*</b>	<b>Brede zoektermen (2 databases)**</b>	<b>Titel zoekterm (google scholar)***</b>
'effectiveness of constitutions' AND 'empirical'	'effects of constitutions' AND 'empirical'	'effectiveness of constitutions'
'effectiveness of militant democracy'	'constitution' AND 'democratic backsliding' AND 'empirical'	'effects of constitutions'

<sup>494</sup> Petticrew & Roberts 2006, p. 79-124.

<sup>495</sup> Dat is Goossens & Haex 2023.

<sup>496</sup> In een overzicht van Oomen 2020 zijn nog twee Nederlandstalige onderzoeken te vinden die in principe relevant zouden kunnen zijn (zie p. 71); beide studies zijn echter (niet-peer-reviewed) rapporten en konden niet meegenomen worden: Gerbranda & Kroes 1993 en Barkhuysen e.a. 2009.

'effectiveness of militant constitutionalism'	'constitution' AND 'democratic erosion' AND 'empirical'	'constitution' AND 'democratic backsliding'
'effects of militant democracy'	'constitution' AND 'militant democracy' AND 'empirical'	'constitution' AND 'democratic erosion'
'effects of militant constitutionalism'	'constitutional safeguards' AND 'empirical'	'constitution' AND 'militant democracy'
'constitutional endurance' AND 'empirical'	'constitutional compliance' AND 'empirical'	'constitutional safeguards'
'constitutional survival' AND 'empirical'	'constitutional design' AND 'empirical'	'constitutional compliance'
'constitutional resilience' AND 'empirical'		
'constitutional self-defence' AND 'empirical'		
'constitutional self-defense' AND 'empirical'		
'democratic self-defence' AND 'constitution' AND 'empirical'		
'democratic self-defense' AND 'constitution' AND 'empirical'		

\* gezocht in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden, Google Scholar en Web of Science

\*\* gezocht in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden en Web of Science

\*\*\* alleen gezocht in Google Scholar met behulp van de functie 'Title Search'.

## **Bijlage B – Gevonden kwantitatieve studies naar de effectiviteit van constitutionele waarborgen**

### **Andrews & Montinola 2004**

J.T. Andrews & G.R. Montinola, 'Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies', *Comparative Political Studies* (37) 2004, afl. 1, p. 55-87.

### **Ball, Dave & Dodds 2023**

S. Ball, C. Dave & S. Dodds, 'Enumerating rights: more is not always better', *Public choice* (196) 2023, afl. 3/4, p. 403-425.

### **Castro Montero 2017**

J.L. Castro Montero, 'Constitutional replacement in five countries of South America. An Empirical Comparative Analysis', *Estudios de Derecho* 2017, afl. 164, p. 69-88.

### **Chilton & Versteeg 2016**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Do Constitutional Rights Make a Difference?', *American Journal of Political Science* (60) 2016, afl. 3, p. 575-589.

### **Chilton & Versteeg 2020**

A.S. Chilton & M. Versteeg, *How Constitutional Rights Matter*, New York: Oxford University Press 2020.

### **Closa 2012**

C. Closa, 'Constitutional rigidity and procedures for ratifying constitutional reforms in EU member states', in: A. Benz & F. Knüpling (red.), *Changing Federal Constitutions: Lessons from international comparison*, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich 2012, p. 281-310.

### **Crabtree & Nelson 2017**

C. Crabtree & M.J. Nelson, 'New evidence for a Positive Relationship between De Facto Judicial Independence and State Respect for Empowerment Rights', *International studies quarterly* (61) 2017, afl. 1, p. 210-224.

### **Cross 1999**

F.B. Cross, 'The relevance of law in human rights protection', *International Review of Law and Economics* (19) 1999, afl. 1, p. 87-98.

### **Dastgeer & Stewart 2021**

S. Dastgeer & D. Stewart, 'Freedom of Speech and Press in Muslim-Majority Countries', *International Journal of Communication* (15) 2021, p. 5004-5028.

### **Davenport 1996**

C.A. Davenport, "'Constitutional Promises" and Repressive Reality: A Cross-National Time- Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed', *The Journal of Politics* (58) 1996, afl. 3, p. 627-654.

### **Dixon & Ginsburg 2011**

R. Dixon & T. Ginsburg, 'Deciding not to decide: Deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law* (9) 2011, afl. 3/4, p. 636-672.



**Elkins 2021**

Z. Elkins, 'Term-limit evasions and the non-compliance cycle', *Constitutional Political Economy* (32) 2021, afl. 3, p. 326-345.

**Elkins 2022**

Z. Elkins, 'Militant democracy and the pre-emptive constitution: from party bans to hardened term limits', *Democratization* (29) 2022, afl. 1, p. 174-198.

**Elkins, Ginsburg & Melton 2009**

Z. Elkins, T. Ginsburg & J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press 2009.

**Ferejohn 1997**

J. Ferejohn, 'The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions', *Law & Social Inquiry* (22) 1997, afl. 2, p. 501-530.

**Fiddler 2014**

L. Fiddler, 'The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions', *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (1) 2014, afl. 2, p. 366-422.

**Fruhstorfer 2019**

A. Fruhstorfer, 'Consistency in constitutional design and its effect on democracy', *Democratization* (26) 2019, afl. 6, p. 1028-1046.

**Ginsburg & Melton 2015**

T. Ginsburg & J. Melton, 'Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty', *International Journal of Constitutional Law* (13) 2015, afl. 3, p. 686-713.

**Ginsburg & Versteeg 2017**

T. Ginsburg & M. Versteeg, 'Constitutional Correlates of the Rule of Law', in: M. Adams, A. Meuwese & E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 506-525.

**Goldstone e.a. 2010**

J. Goldstone e.a., 'A Global Model for Forecasting Political Instability', *American Journal of Political Science* (54) 2010, afl. 1, p. 190-208.

**Goldstone & Ulfelder 2004-2005**

J.A. Goldstone & J. Ulfelder, 'How to construct stable democracies', *The Washington Quarterly* (28) 2004-2005, afl. 1, p. 9-20.

**Goossens & Haex 2023**

J. Goossens & K. Haex, 'De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland?. De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 15-51.

**Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024**

J. Gutmann, K. Metelska-Szaniawska & S. Voigt, 'The comparative constitutional compliance database', *The Review of International Organizations* (19) 2024, afl. 1, p. 95-115 (al online gepubliceerd in mei 2023).

**Gutmann & Voigt 2023**

J. Gutmann & S. Voigt, 'Militant constitutionalism: a promising concept to make constitutional backsliding less likely?', *Public Choice* (195) 2023, afl. 3/4, p. 377-404 (al online gepubliceerd in februari 2021).

**Hayo & Voigt 2007**

B. Hayo & S. Voigt, 'Explaining *de facto* judicial independence', *International Review of Law and Economics* (27) 2007, afl. 3, p. 269-290.

**Keith 2002a**

L.C. Keith, 'Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More Than Mere "Window Dressing?"', *Political Research Quarterly* (55) 2002, afl. 1, p. 111-143.

**Keith 2002b**

L.C. Keith, 'Judicial independence and human rights protection around the world', *Judicature* (85) 2002, afl. 4, p. 195-200.

**Keith 2012**

L.C. Keith, *Political Repression. Courts and the Law*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2012.

**Keith, Tate & Poe 2009**

L.C. Keith, C. Tate & S.C. Poe, 'Is the Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?', *The Journal of Politics* (71) 2009, afl. 2, p. 644-660.

**Kunicová & Rose-Ackerman 2005**

J. Kunicová & S. Rose-Ackerman, 'Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption', *British Journal of Political Science* (35) 2005, afl. 4, p. 573-606.

**La Porta e.a. 2004**

R. La Porta e.a., 'Judicial Checks and Balances', *Journal of Political Economy* (112) 2004, afl. 2, p. 445-470.

**Lijphart 2012**

A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Connecticut): Yale University Press 2012.

**Lorenz 2005**

Lorenz, 'How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives', *Journal of Theoretical Politics* (17) 2005, afl. 3, p. 339-361.

**Lutz 1994**

D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment', *The American Political Science Review* (88) 1994, afl. 2, p. 355-370.

**Lutz 2006**

D.S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

**Melton & Ginsburg 2014**

J. Melton & T. Ginsburg, 'Does De Jure Judicial Independence Really Matter?. A reevaluation of explanations for judicial independence', *Journal of Law and Courts* (2) 2014, afl. 2, p. 187-217.

**Negretto 2012**

G.L. Negretto, 'Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America', *Law & Society Review* (46) 2012, afl. 4, p. 749-779.

**Norris 2015**

P. Norris, *Why Elections Fail*, New York: Cambridge University Press 2015.

**Pérez-Liñán & Castagnola 2016**

A. Pérez-Liñán & A. Castagnola, 'Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 395-416.

**Persson, Tabellini & Trebbi 2003**

T. Persson, G. Tabellini & F. Trebbi, 'Electoral Rules and Corruption', *Journal of the European Economic Association* (1) 2003, afl. 4, p. 958-989.

**Pritchard 1986**

K. Pritchard, 'Comparative human rights: an integrative explanation', *Politikon* (13) 1986, afl. 2, p. 24-37.

**Rasch & Congleton 2006**

B.E. Rasch & R.D. Congleton, 'Amendment Procedures and Constitutional Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 319-341.

**Roberts 2009**

A. Roberts, 'The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe', *Constitutional Political Economy* (20) 2009, afl. 2, p. 99-117.

**Tsebelis 2017**

G. Tsebelis, 'The time inconsistency of long constitutions: Evidence from the world', *European Journal of Political Research* (56) 2017, afl. 4, p. 820-845.

**Tsebelis 2022**

G. Tsebelis, 'Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach', *British Journal of Political Science* (52) 2022, afl. 1, p. 280-299.

**Tsebelis & Nardi 2016**

G. Tsebelis & D.J. Nardi, 'A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 457-478.

**Tusalem 2023**

R.F. Tusalem, 'Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance', *Government and Opposition* (58) 2023, afl. 2, p. 291-315.

**Van Ham & Garnett 2019**

C. Van Ham & H.A. Garnett, 'Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity', *International Political Science Review* (40) 2019, afl. 3, p. 313-334.

**Voigt & Gutmann 2013**

S. Voigt & J. Gutmann, 'Turning cheap talk into economic growth: On the relationship between property rights and judicial independence', *Journal of Comparative Economics* (41) 2013, afl. 1, p. 66-73.

## Literatuurlijst

### **Adler 2001**

R. Adler, 'The crystal ball of chaos', *Nature* (414) 2001, afl. 6863, p. 480-481.

### **Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023**

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken* (eindrapport Adviescommissie VWDR), bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29279, nr. 823.

### **Andrews & Montinola 2004**

J.T. Andrews & G.R. Montinola, 'Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies', *Comparative Political Studies* (37) 2004, afl. 1, p. 55-87.

### **Ball, Dave & Dodds 2023**

S. Ball, C. Dave & S. Dodds, 'Enumerating rights: more is not always better', *Public choice* (196) 2023, afl. 3/4, p. 403-425.

### **Barkhuysen e.a. 2009**

Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?* (onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

### **Boogaard & Uzman 2021**

G. Boogaard & J. Uzman, 'Artikel 119 Ambtsmisdrijven', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 1141-1148.

### **Bourne & Rijkema 2022**

A.K. Bourne & B.R. Rijkema, 'Militant Democracy, Populism, Illiberalism. New Challengers and New Challenges', *European Constitutional Law Review* (18) 2022, afl. 3, p. 375-384.

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 53. Evenredige vertegenwoordiging', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 58. Geloofsbrieven', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 119. Ambtsmisdrijven', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Brenninkmeijer 2012**

A. Brenninkmeijer, 'Unitas politica', *Nederlands Juristenblad* (176) 2012, afl. 3 (online).

**Castro Montero 2017**

J.L. Castro Montero, 'Constitutional replacement in five countries of South America. An Empirical Comparative Analysis', *Estudios de Derecho* 2017, afl. 164, p. 69-88.

**Chaudron 2024**

J. Chaudron, 'Omtzigts eerste succes: een commissie gaat wetten toetsen aan de Grondwet', *Trouw* 2 januari 2024 (online).

**Chernykh, Doyle & Power 2016**

S. Chernykh, D. Doyle & T. J. Power, 'Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index', *Legislative Studies Quarterly* (42) 2016, afl. 2, p. 295-320.

**Cheibub 2006**

J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

**Chilton & Versteeg 2016**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Do Constitutional Rights Make a Difference?', *American Journal of Political Science* (60) 2016, afl. 3, p. 575-589.

**Chilton & Versteeg 2018**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights', *The University of Chicago Law Review* (85) 2018, afl. 2, p. 293-335.

**Chilton & Versteeg 2020**

A.S. Chilton & M. Versteeg, *How Constitutional Rights Matter*, New York: Oxford University Press 2020.

**Claes e.a. 2021**

M. Claes e.a., *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing* (verslag van een onderzoek in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570-VII, nr. 90.

**Closa 2012**

C. Closa, 'Constitutional rigidity and procedures for ratifying constitutional reforms in EU member states', in: A. Benz & F. Knüpling (red.), *Changing Federal Constitutions: Lessons from international comparison*, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich 2012, p. 281-310.

**Congleton 2006**

R.D. Congleton, 'On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 163-188.

**Crabtree & Nelson 2017**

C. Crabtree & M.J. Nelson, 'New evidence for a Positive Relationship between De Facto Judicial Independence and State Respect for Empowerment Rights', *International studies quarterly* (61) 2017, afl. 1, p. 210-224.

**Cross 1999**

F.B. Cross, 'The relevance of law in human rights protection', *International Review of Law and Economics* (19) 1999, afl. 1, p. 87-98.

**Daniëls 2021**

S. Daniëls, 'Artikel 103 - Uitzonderingstoestand', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 1005-1030.

**Dastgeer & Stewart 2021**

S. Dastgeer & D. Stewart, 'Freedom of Speech and Press in Muslim-Majority Countries', *International Journal of Communication* (15) 2021, p. 5004-5028.

**Davenport 1996**

C.A. Davenport, "'Constitutional Promises" and Repressive Reality: A Cross-National Time- Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed', *The Journal of Politics* (58) 1996, afl. 3, p. 627-654.

**Dixon & Ginsburg 2011**

R. Dixon & T. Ginsburg, 'Deciding not to decide: Deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law* (9) 2011, afl. 3/4, p. 636-672.

**Dixon & Landau 2021**

R. Dixon & D. Landa, *Abusive Constitutional Borrowing. Legal globalization and the subversion of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press 2021.

**Elkins 2021**

Z. Elkins, 'Term-limit evasions and the non-compliance cycle', *Constitutional Political Economy* (32) 2021, afl. 3, p. 326-345.

**Elkins 2022**

Z. Elkins, 'Militant democracy and the pre-emptive constitution: from party bans to hardened term limits', *Democratization* (29) 2022, afl. 1, p. 174-198.

**Elkins, Ginsburg & Melton 2009**

Z. Elkins, T. Ginsburg & J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press 2009.

**Ellian & Manenschijn 2022**

A. Ellian & J. Manenschijn, 'Artikel 120: Toetsingsverbod wetten en verdragen', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 488-504.

**Ellian & Rijpkema 2022**

A. Ellian & B.R. Rijpkema, 'Inleiding: Constitutionele cultuur in Nederland', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 17-23.

**Ferejohn 1997**

J. Ferejohn, 'The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions', *Law & Social Inquiry* (22) 1997, afl. 2, p. 501-530.

**Fiddler 2014**

L. Fiddler, 'The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions', *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (1) 2014, afl. 2, p. 366-422.

#### **Fish 2006**

M.S. Fish, 'Stronger legislatures, stronger democracies', *Journal of Democracy* (14) 2006, afl. 1, p. 5-20.

#### **Fish & Kroenig 2009**

M.S. Fish & M. Kroening, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York: Cambridge University Press 2009.

#### **Fleuren, in: T&C Grondwet en Statuut**

J.W.A. Fleuren, 'Artikel 103. Uitzonderingstoestand', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

#### **Frankenberg 2010**

G. Frankenberg, 'Constitutional transfer: The IKEA theory revisited', *International Journal of Constitutional Law* (8) 2010, afl. 3, p. 563-579.

#### **Fruhstorfer 2019**

A. Fruhstorfer, 'Consistency in constitutional design and its effect on democracy', *Democratization* (26) 2019, afl. 6, p. 1028-1046.

#### **Geertjes 2021**

G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Paris 2021.

#### **Geertjes 2022**

G.J.A. Geertjes, 'Artikel 64: Kamerontbinding', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 310-332.

#### **Gerbranda & Kroes 1993**

T.J. Gerbranda & M. Kroes, *Grondrechten evaluatie-onderzoek: eindrapport*, Leiden: Stichting NCJM-Boekerij 1993.

#### **Gesk 2012**

G. Gesk, 'Right to Resistance and Terrorism – the Example of Germany', *German Law Journal* (13) 2012, afl. 9, p. 1075-1094.

#### **Gijzenbergh & Tinnevelt 2022**

J. Gijzenbergh & R.B.J. Tinnevelt, 'Politieke partijen', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 27-47.

#### **Ginsburg, Lansberg-Rodriguez & Versteeg 2013**

T. Ginsburg, D. Lansberg-Rodriguez & M. Versteeg, 'When to Overthrow your Government: The Right to Resist in the World's Constitutions', *UCLA Law Review* (60) 2013, afl. 5, p. 1184-1261.

#### **Ginsburg & Melton 2015**



T. Ginsburg & J. Melton, 'Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty', *International Journal of Constitutional Law* (13) 2015, afl. 3, p. 686-713.

**Ginsburg, Melton & Elkins 2011**

T. Ginsburg, J. Melton & Z. Elkins, 'On the evasion of executive term limits', *William and Mary Law Review* (52) 2011, afl. 6, p. 1807-1872.

**Ginsburg & Versteeg 2017**

T. Ginsburg & M. Versteeg, 'Constitutional Correlates of the Rule of Law', in: M. Adams, A. Meuwese & E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 506-525.

**Goldstone e.a. 2010**

J. Goldstone e.a., 'A Global Model for Forecasting Political Instability', *American Journal of Political Science* (54) 2010, afl. 1, p. 190-208.

**Goldstone & Ulfelder 2004-2005**

J.A. Goldstone & J. Ulfelder, 'How to construct stable democracies', *The Washington Quarterly* (28) 2004-2005, afl. 1, p. 9-20.

**Goossens & Haex 2023**

J. Goossens & K. Haex, 'De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland?. De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 15-51.

**Gough, Oliver & Thomas 2017**

D. Gough, S. Oliver & J. Thomas (red.), *An Introduction to Systemic Reviews*, London: Sage Publications 2017.

**Graaf & Mak 2022**

N. Graaf & E. Mak, 'Artikel 117: Benoeming en ontslag van rechters', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 467-482.

**Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024**

J. Gutmann, K. Metelska-Szaniawska & S. Voigt, 'The comparative constitutional compliance database', *The Review of International Organizations* (19) 2024, afl. 1, p. 95-115 (al online gepubliceerd in mei 2023).

**Gutmann & Voigt 2023**

J. Gutmann & S. Voigt, 'Militant constitutionalism: a promising concept to make constitutional backsliding less likely?', *Public Choice* (195) 2023, afl. 3/4, p. 377-404 (al online gepubliceerd in februari 2021).

**Hafner-Burton & Tsutsui 2005**

E.M. Hafner-Burton & K. Tsutsui, 'Human Rights in a Globalizing World. The Paradox of Empty Promises', *American Journal of Sociology* (110) 2005, afl. 5, p. 1373-1411.

**Van Ham & Garnett 2019**

C. Van Ham & H.A. Garnett, 'Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity', *International Political Science Review* (40) 2019, afl. 3, p. 313-334.

**Hayo & Voigt 2007**

B. Hayo & S. Voigt, 'Explaining *de facto* judicial independence', *International Review of Law and Economics* (27) 2007, afl. 3, p. 269-290.

**Heringa 2021**

A.W. Heringa, 'Een maximum termijn voor de minister-president?', montesquieu-instituut.nl, 26 april 2021.

**Hirsch Ballin 2021**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Inleiding bij Hoofdstuk 1 Grondrechten', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 29-41.

**Hirschl 2009**

R. Hirschl, 'The "Design Science" and "Constitutional Success"', *Texas Law Review* (87) 2009, afl. 7, p. 1339-1374.

**Keith 2002a**

L.C. Keith, 'Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More Than Mere "Window Dressing?"', *Political Research Quarterly* (55) 2002, afl. 1, p. 111-143.

**Keith 2002b**

L.C. Keith, 'Judicial independence and human rights protection around the world', *Judicature* (85) 2002, afl. 4, p. 195-200.

**Keith 2012**

L.C. Keith, *Political Repression. Courts and the Law*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2012.

**Keith, Tate & Poe 2009**

L.C. Keith, C. Tate & S.C. Poe, 'Is the Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?', *The Journal of Politics* (71) 2009, afl. 2, p. 644-660.

**Kirshner 2014**

A.S. Kirshner, *A Theory of Militant Democracy. The Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven: Yale University Press 2014.

**Kunicová & Rose-Ackerman 2005**

J. Kunicová & S. Rose-Ackerman, 'Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption', *British Journal of Political Science* (35) 2005, afl. 4, p. 573-606.

**Landau 2013**

D. Landau, 'Abusive Constitutionalism', *U.C. Davis Law Review* (47) 2013, afl. 1, p. 189-260.

**La Porta e.a. 2004**

R. La Porta e.a., 'Judicial Checks and Balances', *Journal of Political Economy* (112) 2004, afl. 2, p. 445-470.

### **Van Leeuwen 2022**

K. Van Leeuwen, 'Artikel 137: Grondwetswijzigingsprocedure', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 527-539.

### **Lijphart 2012**

A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Connecticut): Yale University Press 2012.

### **Linz 1998**

J. Linz, 'Democracy's Time Constraints', *International Political Science Review* (19) 1998, afl. 1, p. 19-37.

### **Lührmann & Lindberg 2019**

A. Lührmann & S.I. Lindber, 'A third wave of autocratization is here: what is new about it?', *Democratization* (26) 2019, afl. 7, p. 1095-1113.

### **Lorenz 2005**

Lorenz, 'How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives', *Journal of Theoretical Politics* (17) 2005, afl. 3, p. 339-361.

### **Loughlin 2022**

M. Loughlin, *Against Constitutionalism*, New Haven: Harvard University Press 2022.

### **Lutz 1994**

D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment', *The American Political Science Review* (88) 1994, afl. 2, p. 355-370.

### **Lutz 2006**

D.S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

### **Malkopoulou & Kirshner 2019**

A. Malkopoulou & A.S. Kirshner (red.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2019.

### **Manenschijn 2022**

J. Manenschijn, 'Kansen voor de weerbare rechtsstaat in het constitutionele landschap post-Brexit', *Nederlands Juristenblad* (97) 2022, afl. 30, p. 2429-2430.

### **Manenschijn 2023**

J. Manenschijn, 'Transformatieve constitutionele wijzigingen. Lessen voor de weerbare rechtsstaat uit het Verenigd Koninkrijk', *Ars Aequi* (72) 2023, afl. 10, p. 745-754.

### **Van der Meer & Rijpkema 2022**

T. van der Meer & B. Rijpkema, 'Militant Democracy and the Minority to Majority Effect: on the Importance of Electoral System Design', *European Constitutional Law Review* (18) 2022, afl. 3, p. 511-532.

**Melton & Ginsburg 2014**

J. Melton & T. Ginsburg, 'Does De Jure Judicial Independence Really Matter?. A reevaluation of explanations for judicial independence', *Journal of Law and Courts* (2) 2014, afl. 2, p. 187-217.

**Molier & Rijpkema 2017**

G. Molier & B. Rijpkema, 'Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake een partijverbod', *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 10, 662-664.

**Molier, Rijpkema & Stam 2021**

G. Molier, B. Rijpkema & J. Stam, 'Wilders II: Het onverdraagzaamheids criterium toegepast door de Hoge Raad. Of hoe de weerbare democratie het strafrecht binnentreedt', *Nederlands Juristenblad* 2021, afl. 42, p. 3462-3470.

**Nap 2021**

M. Nap, *Constitutionele toetsing door de Raad van State* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

**Negretto 2012**

G.L. Negretto, 'Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America', *Law & Society Review* (46) 2012, afl. 4, p. 749-779.

**Niemeijer & Haarhuis 2020**

B. Niemeijer & C. Klein Haarhuis, 'Wet- en regelgeving', in: C.J.H. Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 23-64.

**Norris 2015**

P. Norris, *Why Elections Fail*, New York: Cambridge University Press 2015.

**Oomen 2020**

B. Oomen, 'Mensenrechten en grondrechten', in: C.J.H. Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 65-94.

**Oomen 2022**

B. Oomen, 'Algemene bepaling', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 85-94.

**Passchier 2017**

R. Passchier, *Informal constitutional change: constitutional change without formal constitutional amendment in comparative perspective* (diss. Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2017 (online).

**Passchier 2020**

R. Passchier, 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', *Ars Aequi* (69) 2020, afl. 10, p. 916-927.

**Pérez-Liñán & Castagnola 2016**

A. Pérez-Liñán & A. Castagnola, 'Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 395-416.

**Persson, Tabellini & Trebbi 2003**

T. Persson, G. Tabellini & F. Trebbi, 'Electoral Rules and Corruption', *Journal of the European Economic Association* (1) 2003, afl. 4, p. 958-989.

**Petersen & Chatziathanasiou 2021**

N. Petersen & K. Chatziathanasiou, 'Empirical research in comparative constitutional law: The cool kid on the block or all smoke and mirrors?', *International Journal of Constitutional Law* (19) 2021, afl. 5, p. 1810-1834.

**Petticrew & Roberts 2006**

M. Petticrew & H. Roberts, *Systemic Reviews in the Social Sciences. A Practical Guide*, Oxford: Blackwell Publishing 2006.

**Pritchard 1986**

K. Pritchard, 'Comparative human rights: an integrative explanation', *Politikon* (13) 1986, afl. 2, p. 24-37.

**Rasch & Congleton 2006**

B.E. Rasch & R.D. Congleton, 'Amendment Procedures and Constitutional Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 319-341.

**Rijkema 2015**

B.R. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (diss. Leiden), Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015.

**Rijkema 2018a**

B.R. Rijkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, Abingdon: Routledge 2018.

**Rijkema 2018b**

B.R. Rijkema, 'Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie', in: A. Ellian, G. Molier & B. Rijkema (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018, p. 31-59.

**Rijkema 2020**

B.R. Rijkema, *Lokale weerbare democratie*, Amsterdam: Boom 2020.

**Rijkema 2022a**

B.R. Rijkema, 'Maximumtermijn', *De Groene Amsterdammer*, 12 januari 2022.

**Rijkema 2022b**

B.R. Rijkema, 'Sporen van een nieuwe tolerantie: hoe de gedachte van de weerbare democratie de Nederlandse wet binnen sijpelt', in: M. ten Hooven (red.), *Ware tolerantie. Hoe we onszelf kunnen zijn en elkaar toch kunnen verdragen*, Amsterdam: Van Gennip 2022, p. 99-109.

**Ríos-Figueroa 2011**

J. Ríos-Figueroa, 'Institutions for Constitutional Justice in Latin-America', in: G. Helmke & J. Ríos-Figueroa (red.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press 2011, p. 27-54.

**Roberts 2009**

A. Roberts, 'The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe', *Constitutional Political Economy* (20) 2009, afl. 2, p. 99-117.

**Roznai & Hostovsky Brandes 2020**

Y. Roznai & T. Hostovsky Brandes, 'Democratic Erosion, Populist Constitutionalism, and the Unconstitutional Constitutional Amendments Doctrine', *Law & Ethics of Human Rights* (14) 2020, afl. 1, p. 19-48.

**Sajó 2019**

A. Sajó, 'Militant Constitutionalism', in: A. Malkopoulou & A. Kirshner (red.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2019, p. 187-206.

**Van Lit e.a. 2023**

J. van Lit, C. van Ham en M. Honingh, *Startnotitie Kennisbijeenkomst Sustainable Democracy* (conceptnotitie beschikbaar gesteld bij de start van het overkoepelende onderzoeksproject, in het bezit van de auteurs van deze bijdrage; finale versie is hoofdstuk 2 van het eindrapport).

**Van Sasse van Ysselt 2015**

P.B.C.D.F. Van Sasse van Ysselt, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 4, p. 356-369.

**Scheppele 2013**

K.L. Scheppele, 'The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (26) 2013, afl. 4, p. 559-562.

**Sethi 2020**

A. Sethi, 'Adam Chilton and Mila Versteeg, How Constitutional Rights Matter', New York: Oxford University Press, 2020, viii + 388, hb £64.00', *The Modern Law Review* (85) 2022, afl. 2, p. 571-575.

**Sillen, Schlössels & Tinnevelt 2022**

J.J.J. Sillen, R.J.N. Schlössels & R.B.J. Tinnevelt & (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2022.

**Staatscommissie parlementair stelsel 2018**

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel), Amsterdam: Boom 2018.

**Tinnevelt 2022**

R.B.J. Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in: J.J.J. Sillen, R.J.N. Schlössels & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2022, p. 403-422.

**Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023**

R.B.J. Tinnevelt, R.H.T. Jansen & M.L. van Emmerik, 'De democratische rechtsstaat in Nederland: over weerbaarheid en waakzaamheid', *Nederlands Juristenblad* (98) 2023, afl. 39, p. 3375-3380.

**Tinnevelt & Kuypers 2023a**

R.B.J. Tinnevelt & M.R.A. Kuypers, 'De weerbare rechtsstaat', *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte* (115) 2023, afl. 3, p. 315-320.

**Tinnevelt & Kuypers 2023b**

R.B.J. Tinnevelt & M.R.A. Kuypers, 'Een weerbare Nederlandse rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad* (98) 2023, afl. 17, p. 1382-1389.

**Tsebelis 2017**

G. Tsebelis, 'The time inconsistency of long constitutions: Evidence from the world', *European Journal of Political Research* (56) 2017, afl. 4, p. 820-845.

**Tsebelis 2022**

G. Tsebelis, 'Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach', *British Journal of Political Science* (52) 2022, afl. 1, p. 280-299.

**Tsebelis & Nardi 2016**

G. Tsebelis & D.J. Nardi, 'A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 457-478.

**Tusalem 2023**

R.F. Tusalem, 'Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance', *Government and Opposition* (58) 2023, afl. 2, p. 291-315.

**Uzman 2013**

J. Uzman, *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten. Over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abstineren en de dialoog tussen rechter en wetgever* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013.

**Verhulst & Boogaard 2016**

M.J.M. Verhulst & G. Boogaard, 'Het hondje van minister Pels Rijcken. Over verwijzingen naar eerdere vervolgingen van politieke ambtsdragers', *Nederlands Juristenblad* (91) 2016, afl. 2, p. 122-123.

**Voermans 2021**

W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021.

**Voermans 2023**

W. Voermans, *The story of constitutions. Discovering the We in Us*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

**Voermans, Stremmer & Cliteur 2017**

W. Voermans, M. Stremmer & P. Cliteur, *Constitutional preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

**Voigt & Gutmann 2013**

S. Voigt & J. Gutmann, 'Turning cheap talk into economic growth: On the relationship between property rights and judicial independence', *Journal of Comparative Economics* (41) 2013, afl. 1, p. 66-73.

**Van der Woude 2009**

W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

**Zoethout 2022**

C. Zoethout, 'Algemene bepaling', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 95-106.