

# Adviescommissie\_VWDR

Aan:

Minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Minister Yesilgöz van Justitie en Veiligheid  
Minister Van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Amersfoort, 7 april 2023

## **Betreft: Voortgangsrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde**

Geachte ministers Bruins Slot, Yesilgöz en Van Gennip,

In oktober 2022 hebt u de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde ingesteld, in reactie op de oproep daartoe van de Tweede Kamer (motie-Segers).

U gaf ons tot taak om voor 1 oktober 2023:

- te onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en, op basis van wetenschappelijke inzichten, te analyseren wat de effecten hiervan op het democratisch proces zijn;
- concrete aanbevelingen te doen aan politiek, overheid en maatschappelijke organisaties over hoe onze democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsorde.

Sinds de instelling van de commissie zijn de zorgen rond deze onderwerpen onverminderd actueel. Onze commissie is dan ook voortvarend van start gegaan.

In deze voortgangsrapportage informeren wij u over de wijze waarop de commissie de opdracht heeft geïnterpreteerd en over de wijze waarop wij verder te werk zullen gaan. De rapportage wordt ook gepubliceerd via de website waarmee de commissie geïnteresseerden informeert over haar werkzaamheden: [www.adviescommissie-vwdr.nl](http://www.adviescommissie-vwdr.nl).

In deze voortgangsrapportage treft u nog geen tussentijdse adviezen aan; die volgen in de eindrapportage van de commissie.

Met vriendelijke groet,

Ahmed Marcouch

Voorzitter

---

Adviescommissie\_**Versterken Weerbaarheid  
Democratische Rechtsorde**

p/a Lysias Advies B.V.  
Soesterweg 310D  
3812 BH Amersfoort  
+31 (0)33 - 4647070  
info@lysiasadvies.nl

Adviescommissie\_ **VWDR**

# Tussentijdse voortgangsrapportage

April 2023

---

Adviescommissie\_ **Versterken Weerbaarheid  
Democratische Rechtsorde**

p/a Lysias Advies B.V.  
Soesterweg 310D  
3812 BH Amersfoort  
+31 (0)33 - 4647070  
info@lysiasadvies.nl

# Adviescommissie\_VWDR

## Inhoud

<b>1. Missie</b>	<b>3</b>
Aanleiding en opdracht	3
De democratische rechtsorde centraal	3
Waarom de democratische rechtsorde gekoesterd moet worden	4
<b>2. Centrale elementen in de opdracht</b>	<b>6</b>
Zorgen over het functioneren van de democratische rechtsorde	6
Afbakening: waar kijkt onze commissie niet naar?	10
<b>3. Vervolg van de werkzaamheden</b>	<b>11</b>
In gesprek met experts en ervaringsdeskundigen	11
De zorgen een gezicht geven	11
Internationale vergelijking	11
Rapportage met handelingsperspectief	11

# Adviescommissie\_VWDR

## 1. Missie

### Aanleiding en opdracht

Bij het debat over de regeringsverklaring van kabinet-Rutte IV nam de Tweede Kamer met zeer brede steun een motie aan, ingediend door Gert-Jan Segers, die opriep tot de instelling van een adviescommissie. De Commissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde is daarop ingesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

De adviescommissie heeft volgens het instellingsbesluit de volgende taak:

- te onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en, op basis van wetenschappelijke inzichten, te analyseren wat de effecten hiervan op het democratisch proces zijn;
- concrete aanbevelingen te doen aan politiek, overheid en maatschappelijke organisaties over hoe onze democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsorde.

### De democratische rechtsorde centraal

De opdracht aan de commissie is omvangrijk. De commissie heeft daarom bij de start van haar werkzaamheden gereflecteerd op de opdracht. Daartoe voelde de commissie zich uitgenodigd door wat de ministers die de commissie hebben ingesteld aan de Kamer hebben geschreven bij de instelling van onze commissie: *“De commissie heeft, gezien haar onafhankelijkheid, de vrijheid zelf focus en accenten te leggen en zal hier in de eerste fase keuzes in maken.”*

Wie de taakstelling aan de commissie oppervlakkig leest, kan de indruk krijgen dat de commissie zich vooral bezig dient te houden met bescherming van het bestuur tegen bepaalde groepen in de samenleving, die zich op een radicale of extreme manier tegenover de overheid of elkaar uiten. Een dergelijke vraagstelling beweegt zich voornamelijk in het domein van de openbare orde en veiligheid.

De commissie vindt dat een dergelijke benadering geen recht doet aan de actuele zorgen rond de democratische rechtsorde. Bovendien zou ze ook geen recht doen aan de zorgen die ten grondslag liggen aan de door de Kamer aangenomen motie. Wie goed naar de zorgen luistert, merkt dat het optreden van de overheid en politici zélf ook aanleiding geeft tot zorg.

De meest recente editie van het continue onderzoek naar burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>1</sup> laat zien dat veel Nederlanders kritisch zijn over het functioneren van de politiek en dat het politiek vertrouwen laag is en blijft. In het voorjaar van 2022 had 50% voldoende vertrouwen in de regering en 52% voldoende vertrouwen in de Tweede Kamer. De politiek is een van de meestgenoemde maatschappelijke zorgen. Mensen vinden dat de regering de problemen niet adequaat oplost, niet of te laat ingrijpt (energiecrisis, toeslagenaffaire) en/of niet bij machte is problemen op te lossen (wooncrisis, versterken huizen Groningen). Ook is er kritiek op de politiek-bestuurlijke cultuur.

---

<sup>1</sup> Emily Miltenburg, Bram Geurkink, Simon Tunderman, Daan Beekers en Josje den Ridder. (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 > 2022*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

# Adviescommissie\_VWDR

Volgens mensen zijn er slechte omgangsvormen, een gebrek aan daadkracht en moraliteit, en weten politici niet wat er onder de bevolking speelt.

De commissie stelt het begrip *democratische rechtsorde* centraal in haar benadering van de opdracht, in alle aspecten. Daarbij gaat het, zoals Herman Tjeenk Willink heeft gesteld<sup>2</sup>, in een vrije samenleving die gekenmerkt wordt door diversiteit en veelkleurigheid, vol van tegengestelde meningen en krachten, om de kracht van verbindingen. Verbindingen binnen de overheid, tussen de overheid en de burgersamenleving en binnen die samenleving. En ook om de verbinding tussen democratie en rechtsstaat. De eigenlijke zorg die onder de opdracht aan de commissie ligt, is: deze verbindingen zijn zoek; en zonder verbindingen valt de boel uit elkaar.

Het begrip 'weerbaarheid' vindt de commissie dan ook eigenlijk niet voldoende als ambitie. Het legt te eenzijdig de nadruk op het beschermen tegen bedreigingen. Het is zeker zo dat de democratie bescherming verdient tegen autocratische en antidemocratische krachten. De Staatscommissie Parlementair Stelsel wees in 2018 al op de gevaren voor de democratische rechtsstaat van *buiten* het politieke systeem (terrorisme, ondermijning door criminele activiteiten) en van antidemocratische krachten uit politiek extremisme *binnen* het politieke systeem<sup>3</sup>. Die zorgen zijn sindsdien niet kleiner geworden: het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, wijst op jihadisme, rechts-extremisme en anti-overheidsextremisme als mogelijke dreigingen voor de nationale veiligheid<sup>4</sup>.

Maar de commissie taxeert dat een nog groter risico dichterbij ligt<sup>5</sup>: de verwaarlozing en de uitholling van de democratie door onrechtvaardig handelen, onverschilligheid en lauwheid. In een democratie zijn inwoners geen consumenten, maar als burger mede 'producent'. De commissie wil de democratische rechtsorde niet alleen *weerbaar* maken, maar wil uitdragen dat de democratie *gekoesterd* moet worden.

De commissie vat daarmee haar missie als volgt samen:

*Als commissie maken we ons zorgen om de gevoelens van wantrouwen in de samenleving en de bedreigingen en het (verbale) geweld tegen elkaar en specifiek tegen mensen die een ambt in onze democratie vervullen. We koesteren een goed functionerende democratische rechtsorde omdat die ons in staat stelt vredig en in vrijheid samen te leven, waarbij iedereen telt en meedeelt in de welvaart.*

**Onze centrale vraag in dit onderzoek is: *wie moet wát doen om de verbindingen tussen burger en overheid, en tussen burgers onderling fundamenteel te versterken en een sterke democratische rechtsorde voor de toekomst te koesteren?***

*Daarvoor brengen wij de belangrijkste pijnpunten in beeld en geven we ze een gezicht. We willen praktische handvatten bieden aan overheid, politiek en samenleving om tot een beter functionerende samenleving te komen waar de grondregels van de democratische rechtsorde worden nageleefd.*

## Waarom de democratische rechtsorde gekoesterd moet worden

Voor we verder ingaan op de zorgen rond de democratische rechtsorde is het goed om te expliciteren waarom wij vinden dat de democratische rechtsorde gekoesterd moet worden. Daarvoor is een aantal redenen te geven.

---

<sup>2</sup> Herman Tjeenk Willink. (2021). *Kan de overheid crises aan?* Amsterdam, Prometheus. pp. 14, 18.

<sup>3</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans.* Amsterdam, Boom, p. 344.

<sup>4</sup> Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (november 2022). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57.* [tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl/tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf)

<sup>5</sup> Ewoud Kieft. (2022). *Vechten voor democratie.* Amsterdam, De Bezige Bij, p. 15-7.

# Adviescommissie\_VWDR

In de eerste plaats is de democratische rechtsorde inclusief. Democratie gaat uit van gelijkheid van burgers. Iedereen heeft het recht te participeren in besluitvorming en kan zijn stem laten horen, ongeacht zijn achtergrond, rijkdom of sociale status.

Daarbij, in de tweede plaats, gaat de democratie uit van een realistisch perspectief op samenleven. Anders dan in dictaturen waar vaak een romantisch eenheidsideaal op 'het volk' wordt geprojecteerd, "erkent de democratie dat de samenleving niet een mythisch organisme met één ziel is, maar veelkleurig en veelstemmig, vol interne conflicten en tegengestelde belangen"<sup>6</sup>.

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

In dat recht spelen de grondrechten een fundamentele rol. Enerzijds borgen die de vrijheid van de persoonlijke levenssfeer (de klassieke grondrechten), waarin diversiteit, creativiteit en ondernemerschap tot ontplooiing kunnen komen. Anderzijds wijzen die de overheid op de kernverantwoordelijkheid om burgers in staat te stellen om hun leven te leiden: werkgelegenheid, bestaanszekerheid, een leefbare woonomgeving, volksgezondheid, woongelegenheid en onderwijs (sociale grondrechten).

De democratische rechtsorde moet worden gekoesterd als garantie voor een eerlijke en rechtvaardige samenleving, waarin burgers tot bloei kunnen komen.

---

<sup>6</sup> Ewoud Kieft. (2022). *Vechten voor democratie*. Amsterdam, De Bezige Bij, p. 146-7.

## 2. Centrale elementen in de opdracht

### Zorgen over het functioneren van de democratische rechtsorde

De democratische rechtsorde is een normatief concept. “De democratische rechtsorde is te typeren als de grondregels voor de wijze waarop de overheid met burgers omgaan en de burgers met elkaar. Deze grondregels zijn gebaseerd op fundamentele democratische beginselen en waarden: tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, openbare orde en grondrechten.”<sup>7</sup>

De Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft de waarden en normen voor de democratische rechtsorde samengevat in enkele kernbegrippen<sup>8</sup>: spreiding van machten, controle van de macht, het legaliteitsbeginsel, vreedzame wisseling van de macht, het gelijkheidsbeginsel, verbinding tussen politieke en maatschappelijke democratie; verantwoording afleggen.

Onze commissie beschouwt de democratische rechtsorde niet als een statisch begrip. Inzichten over wat de norm is, zijn aan verandering onderhevig –niet eens zo heel lang geleden hadden vrouwen bijvoorbeeld geen stemrecht. De verbindingen tussen overheid en samenleving vragen om onderhoud. En daarbij heeft iedereen een rol.

Aan de instelling van onze commissie ligt een aantal zorgen ten grondslag. We vatten deze zorgen samen in vier thema’s. In deze vier thema’s zijn de zorgen opgenomen die in de motie-Segers zijn verwoord, aangevuld met een element dat daaraan in de ogen van de commissie niet mag ontbreken: het functioneren van de overheid zelf en de rol die dit speelt bij het ontstaan van de zorgen. De zorgen vatten we als volgt samen:

1. De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen even goed;
2. Burgers voor wie de democratie niet goed werkt, dreigen af te haken of zijn al afgehaakt;
3. Mensen ervaren verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie;
4. Radicalisering bedreigt de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin.

We lichten deze zorgen hierna kort toe.

#### 1. De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen even goed

Met de zin waarmee wij de eerste zorg samenvatten, heeft de Staatscommissie Parlementair Stelsel eerder een van de fundamentele problemen in het functioneren van de democratische rechtsorde geduïd: de overheid functioneert niet voor iedereen even goed. Soms functioneert de overheid ronduit slecht of onrechtvaardig.

Het toeslagenschandaal en de omgang met de schade-afhandeling in Groningen zijn in de afgelopen jaren de meest schrijnende voorbeelden van deze stelling geworden. Hier stond en staat de overheid tegenover burgers, die overduidelijk het slachtoffer zijn van onrechtvaardig overheidshandelen.

Maar deze voorbeelden staan niet op zichzelf: de laatste jaren bekritisieren diverse rapporten het overheidshandelen. Zo deed de commissie-Bosman onderzoek naar problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid en concludeerde dat “*mensen klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.*”<sup>9</sup> Recent liet de eerste ‘Staat van de Uitvoering’ zien dat “*er redenen zijn voor*

<sup>7</sup> Herman Tjeenk Willink, (2021). *Kan de overheid crisis aan?* Amsterdam, Prometheus, p. 18.

<sup>8</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans.* Amsterdam, Boom, p. 32-3.

<sup>9</sup> Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid.* Tweede Kamer der Staten-Generaal.

# Adviescommissie\_VWDR

*ernstige zorgen over de toekomstbestendigheid van de dienstverlening. En dat heeft vooral te maken met de toegenomen complexiteit; in wet- en regelgeving, in processen, in de stapeling van beleid en meer.”<sup>10</sup>* Al eerder wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop dat in veel overheidsbeleid gewerkt wordt met onrealistische verwachtingen van burgers, met als gevolg dat veel burgers klem komen te zitten in een systeem waarbij kleine fouten grote negatieve gevolgen hebben – vaak vanuit de gedachte dat ‘fraude’ en ‘onwil’ betrappt moeten worden.<sup>11</sup> Niet zelden is de overheid daarom aan de ene kant de hulpverlener en komen burgers diezelfde overheid tegen als de grootste schuldeiser.

De afgelopen decennia zijn gekenmerkt door een sterke oriëntatie op marktwerking – met de burger als consument – en een terugtrekkende overheid. De overheid heeft een taak om recht te doen aan de klassieke en sociale grondrechten van burgers en om problemen in het land op te lossen. In de commissie leeft de zorg dat de overheid hierin onvoldoende levert. Bestaanszekerheid staat voor groepen mensen onder druk en de sociaaleconomische en culturele verschillen tussen groepen Nederlanders lijken te groeien. De overheid heeft moeite om grote vraagstukken en crises voortvarend en structureel aan te pakken. Sommige burgers worden hierin harder geraakt dan anderen.

Tegenover de rechten staan voor burgers in een democratie ook verantwoordelijkheden. Naast naleving van de wet gaat het daarbij om actieve betrokkenheid bij de samenleving, kritisch denken en open communicatie over politieke en maatschappelijke kwesties, ook als men het niet met elkaar eens is. Met elkaar hebben wij als burgers de verantwoordelijkheid om de democratische waarden te beschermen en te handhaven: het beschermen van individuele vrijheden en rechten, en het tegengaan van ongelijkheid en discriminatie. Het is van belang dat iedere burger die verantwoordelijkheid ook waar kan maken.

Een andere zorg van de commissie is ongelijke toegang van burgers op het democratische besluitvormingsproces. Niet alle belangen, standpunten en zorgen die onder burgers spelen weten even goed hun weg naar besluitvorming te vinden. Onder andere de ontzuiling en het inkrimpen van het maatschappelijk middenveld lijken hierin een lacune te hebben achtergelaten. Ongelijke toegang tot het besluitvormingsproces heeft zijn weerslag op de uitkomsten van besluitvorming en het vertrouwen van burgers in de overheid.

De commissie maakt zich zorgen over de manier waarop de overheid functioneert en de gevolgen daarvan voor het vertrouwen van mensen in de democratische rechtsorde: is de overheid responsief, rechtvaardig en daadkrachtig genoeg?

## **2. *Burgers voor wie de democratie niet goed werkt dreigen af te haken of zijn al afgehaakt***

Het SCP stelt dat het vertrouwen van burgers in het functioneren van de overheid, in het bijzonder in politici, momenteel laag is. Wat historisch nieuw lijkt volgens het SCP, is de breed gedeelde ‘ontnuchtering’ over ‘hoe goed we het in Nederland geregeld hebben’.<sup>12</sup> Er is variëteit in tevredenheid en betrokkenheid van burgers in de democratie en de rol van de overheid daarin; sommigen zijn tevreden, sommigen ‘afgehaakt’, weer anderen zijn ‘kritisch’ of juist passief.

Verskillende onderzoeken laten zien dat het politiek-maatschappelijk onbehagen, of wat we ‘afhaken’ noemen, sterk samenhangt met inkomens- en opleidingsniveau (‘diplomademocratie’). Hogeropgeleiden, jongeren en mensen met een bovenmodaal inkomen, hebben veel meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen en praktisch opgeleiden.<sup>13</sup>

Het recente rapport van drie adviesraden naar regionale verschillen in Nederland vraagt nadrukkelijk aandacht voor regio’s buiten het economisch kerngebied van Nederland: *“Veel mensen in de door [de raden] onderzochte regio’s herkennen zich nauwelijks meer in de rijksoverheid. Ze hebben het gevoel dat het Rijk geen recht doet aan wat zij belangrijk vinden en wat hun regio nodig heeft. Zij voelen zich niet*

<sup>10</sup> [www.staatvandeuitvoering.nl](http://www.staatvandeuitvoering.nl)

<sup>11</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*.

<sup>12</sup> Emily Miltenburg, Bram Geurkink, Simon Tunderman, Daan Beekers en Josje den Ridder. (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 > 2022*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>13</sup> Josse de Voogd en René Cuperus. (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*



# Adviescommissie\_VWDR

*gezien, laat staan begrepen. Op den duur kan een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers de democratische gemeenschap en het gezag van de Nederlandse overheid ondermijnen.”<sup>14</sup>*

De commissie maakt zich zorgen over burgers die afhaken, dreigen af te haken of passief / ‘lauw’ / onverschillig zijn. De lage opkomst bij verkiezingen in sommige gebieden onderstreept dat. De democratische rechtsorde gedijt bij burgers die de democratie koesteren, vertrouwen en legitimiteit verschaffen aan de democratische instituties en ook zelf hun rol pakken in de samenleving. Dat begint erbij dat burgers het idee hebben dat de democratie ook voor hen werkt. En dat burgers in staat zijn om hun burgerschap op een goede manier in te vullen.

### **3. Maatschappelijke en politieke polarisatie**

Er bestaan zorgen over polarisatie. Zoals eerder aangegeven beschouwt de commissie polarisatie niet zonder meer als een probleem. Belangrijke doorbraken in maatschappelijke opvattingen (afschaffing slavernij, gelijke rechten voor vrouwen) of aandacht voor misstanden (bv. het toeslagenschandaal) waren zonder polarisatie niet gerealiseerd. Polarisation zorgt ook voor helderheid over waar partijen staan, zodat keuzes voor kiezers duidelijk zijn.

Zorgen over polarisatie ontstaan als politiek en bestuur vastlopen omdat politieke partijen elkaar blokkeren zonder tot besluiten te komen, als conflicten rondom maatschappelijke kwesties (bv. migratie, klimaat) escaleren in een toename van extreme en stellige opvattingen en afname van empathie tussen groepen die het met elkaar oneens zijn, zelfs tot aan situaties waarin mensen elkaar fundamenteel moreel afwijzen en dehumaniseren.<sup>15</sup>

De bundel *Politieke polarisatie in Nederland* (Dekker, 2022) bevat een overzicht van actuele ontwikkelingen. Deze bundel nuanceert het beeld dat er sprake zou zijn van toenemende polarisatie. Op verschillende aspecten van polarisatie zijn eerder fluctuaties zichtbaar dan een stijgende trend. Het ruw en hard aanzetten van tegenstellingen in de politiek is zeker niet nieuw. De negatieve rol van sociale media is kleiner dan wel eens wordt aangenomen. Toch schetst de bundel wel zorgen rond polarisatie: een tweedeling dreigt tussen groepen met verschillende opleidingen (zie het voorgaande zorgpunt), de samenhang tussen standpunten wordt versterkt en in partijpolitiek vertaald. Ook zijn er zorgelijke polarisatieverschijnselen bij grote kwesties als de Corona-pandemie en de stikstofcrisis.

In het meest recente onderzoek naar burgerperspectieven wordt de zorg van Nederlanders over polarisatie in drie punten samengevat: 1) mensen ervaren een verslechtering en verharding van het debat, 2) zij zien dit vooral in de media en de politiek; de ervaringen in de eigen, directe leefomgeving zijn diffuser en 3) veel mensen ergeren zich aan, in hun ogen, extreme uitingen en meningen.<sup>16</sup>

De interactie tussen samenleving, politiek en (sociale) media speelt een belangrijke rol bij polarisatie. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling beschreef in een klassieke studie<sup>17</sup> hoe deze interactie zich voltrekt langs de lijnen van *medialogica*: journalistieke formele en informele regels en routines zijn bepalend voor het handelen van politici.

Voor sommige groepen burgers is het optreden van politici als zodanig een bron van wantrouwen. Onderzoekers zien een patroon van onvrede dat draait om de vorm of de manier waarop politiek op het moment bedreven wordt. Deze kritiek komt op verschillende manieren terug. Sommige mensen hebben bezwaren tegen de omgangsvormen van politici onderling. Het overgrote deel van de vormkritiek gaat echter specifiek over de relatie tussen burger en politiek. Het ideale idee van volksvertegenwoordiging

---

<sup>14</sup> Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad Volksgezondheid & Samenleving. (maart 2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen in de regio's*. pp. 7-8.

<sup>15</sup> Paul Dekker. (2022). Polarisation in soorten en maten. In: Paul Dekker (red.). *Politieke polarisatie in Nederland*. Pp. 17-8.

<sup>16</sup> Emily Miltenburg, Bram Geurkink, Simon Tunderman, Daan Beekers en Josje den Ridder. (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 > 2022*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 68.

<sup>17</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2003). *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag.

# Adviescommissie\_VWDR

zou op verschillende manieren onder druk staan, bijvoorbeeld omdat politici het contact met de burger kwijt zouden zijn of zich te veel op hun eigen belangen zouden richten.

De opkomst van sociale media heeft aan vraagstukken rond polarisatie een extra dimensie toegevoegd. Enerzijds bieden sociale media een extra (laagdrempelige) mogelijkheid om contact te maken tussen burgers onderling en tussen burgers en politici. Sociale media kunnen zo een mobiliserende en een informerende functie vervullen en een stem geven aan wie geen brieven aan de krant schrijft.

Anderzijds zijn er ook zorgen. Met de laagdrempeligheid en relatieve anonimiteit zijn omgangsvormen wezenlijk anders geworden en daardoor lijkt het discours te verruwen.

In de politieke arena bieden sociale media politici de mogelijkheid om op elk wissewasje te reageren en verontwaardiging uit te spreken. Deze sociale mediaberichten vormen voor journalisten weer interessante input voor een volgend nieuwsitem. Sommige politici gaan daarbij nog een stap verder en zoeken de randen van de waarheid op of maken wel heel selectief gebruik van feiten. Het gebruik van desinformatie, of de beschuldiging aan anderen dat te doen, lijkt in opkomst<sup>18</sup>. En ook zonder opzet kan misinformatie makkelijk verspreid worden.

#### **4. Radicalisering en bedreigingen voor de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin**

Een zeer voelbaar zorgpunt in de democratische rechtsorde is aan de orde als politici en bestuurders bedreigd worden. De NOS ondervroeg in november 2022 Kamerleden over de mate waarin zij intimidatie ervaren bij hun werk. Uit het onderzoek blijkt<sup>19</sup> dat 61 procent van de Kamerleden zegt bedreigd of geïntimideerd te worden of op andere manieren lastiggevallen te worden. Bijna een kwart van de respondenten (12 van de 51) zegt dat ze hun standpunt wel eens voor zich hebben gehouden vanwege mogelijke bedreigingen of intimidaties.

Begin 2022 werd uit een peiling van de NOS en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden onder raadsleden duidelijk dat 15% van de raadsleden zich wel eens bedreigd voelt.<sup>20</sup>

De Staatscommissie Parlementair Stelsel wees in 2018 al op gevaren voor de democratische rechtsstaat van *buiten* het politieke systeem (terrorisme, ondermijning door criminele activiteiten) en van antidemocratische krachten uit politiek extremisme *binnen* het politieke systeem<sup>21</sup>.

Die zorgen zijn sindsdien niet kleiner geworden: het jaarverslag 2021 van de AIVD en het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, wijzen op jihadisme, rechts-extremisme en anti-overheidsextremisme als mogelijke dreigingen voor de nationale veiligheid<sup>22</sup>. De Corona-pandemie is een belangrijke katalysator geweest voor het ontstaan van complottheorieën en daaruit voortvloeiend activisme dat deels een dreigend karakter heeft.

Inmiddels heeft het kabinet als reactie op de adviezen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel een wetsvoorstel ingediend dat het mogelijk maakt dat politieke partijen die onze democratie ondermijnen of willen afschaffen om die reden verboden kunnen worden door de rechter.

---

<sup>18</sup> Hameleers, M. & Vliegthart, R. (2021). Desinformatie. De verspreiding en effecten van desinformatie tijdens de COVID-19-pandemie. In: WRR en KNAW (eds). *Covid-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*, pp. 60-65.

<sup>19</sup> [Onderzoek NOS: Kamerleden voelen zich geïntimideerd, houden mening soms voor zich](#)

<sup>20</sup> [Bedreigingen gemeenteraadsleden verdrievoudigd \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

<sup>21</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, Boom, p. 344.

<sup>22</sup> Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. (2022). *Jaarverslag 2021. Nationale dreigingen | Jaarverslagen | AIVD*

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (november 2022). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57. tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57.pdf (overheid.nl)*

## Afbakening: waar kijkt onze commissie niet naar?

Met de vier genoemde zorgpunten raakt de commissie niet alle mogelijke invalshoeken op het vraagstuk van de democratische rechtsorde.

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

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

Met de genoemde commissies - voor zover die nog actief zijn – stemt de commissie VWDR de werkzaamheden af. Ook stemmen we inhoudelijk af met de commissie Sociaal Minimum, die is ingesteld om te bepalen wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij.

## 3. Vervolg van de werkzaamheden

In de achterliggende periode heeft onze commissie zich gebogen over beschikbare bronnen uit de wetenschap en adviesorganen en het aanscherpen van de opgave. In de periode tot oktober 2023 zal de commissie de volgende werkzaamheden uitvoeren.

### In gesprek met experts en ervaringsdeskundigen

De commissie heeft zich voorgenomen om over de geschetste zorgen en de eerste bevindingen van de commissie in gesprek te gaan met de volgende groepen:

- Jongeren, jongerenorganisaties en professionals die met jongeren werken
- Leden van de Tweede Kamer en de voorzitter van de Eerste Kamer
- Vertegenwoordigers van diverse media
- Bestuurders en managers uit het lokaal bestuur
- Vertegenwoordigers van technologiebedrijven en de Europese Commissie
- Experts en praktijkdeskundigen op het gebied van bestaanszekerheid, functioneren van de overheid en verschillen in de samenleving
- Experts en praktijkdeskundigen op het gebied van polarisatie en radicalisering
- Experts van de AIVD, NCTV en de Nationale Politie

De gesprekken vinden plaats tussen medio maart en begin juli.

### De zorgen een gezicht geven

Omdat we ons hebben voorgenomen de zorgen een gezicht te geven, maakt de commissie een aantal portretten van Nederlanders die zich om uiteenlopende redenen niet aangehaakt voelen bij het democratische systeem. De commissie heeft het voornemen hiervoor samen te werken met een documentairemaker.

### Internationale vergelijking

Als onderdeel van het onderzoek voert de commissie een internationale vergelijking uit. In die vergelijking staat de vraag centraal op welke manier andere democratieën omgaan met de vraagstukken waarmee de commissie zich bezighoudt. De vergelijking gaat in op de mate waarin zorgen ook in andere landen aan de orde zijn, oplossingsrichtingen die daarbij worden overwogen en op mogelijk interessante voorbeelden.

### Rapportage met handelingsperspectief

In de eindrapportage presenteert de commissie de bevindingen. De rapportage bestaat uit twee onderdelen:

- een schriftelijke rapportage met de uitkomsten van het onderzoek, de analyse van de commissie, conclusies en aanbevelingen; en
- een korte film, waarin de zorgen een gezicht krijgen.