

**From:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Date:** Monday, March 30, 2026, 9:49 AM  
**To:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Subject:** FW: Justitiële verkenningen over 'betrokken burgers'

---

**Attachments:**

volledige-tekst.pdf

---

**Van:** 5.1.2.e 5.1.2.e - 5.1.2.e /C&I <5.1.2.e@wodc.nl>  
**Verzonden:** vrijdag 27 maart 2026 11:13  
**Aan:** 5.1.2.e 5.1.2.e - 5.1.2.e /C&I <5.1.2.e@wodc.nl>  
**Onderwerp:** Justitiële verkenningen over 'betrokken burgers'

U ontvangt niet vaak e-mail van 5.1.2.e@wodc.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Er is een [nieuwe editie](#) van het gratis, onafhankelijke en wetenschappelijke tijdschrift **Justitiële verkenningen** uit. En die gaat over de kracht én complexiteit van 'betrokken burgers'. Betrokken burgers zijn van grote waarde voor de samenleving en de democratie, maar deze betrokkenheid brengt ook de nodige uitdagingen met zich mee. Burgerinitiatieven op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals een buurtpreventieteam, kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot eigenrichting. In vier toegankelijk geschreven bijdragen gaan de auteurs in op praktijkvoorbeelden van betrokken burgers, algemene inzichten over de heersende opvattingen van burgers over de rechtsstaat, en op de dynamieken in een democratie.



Bijdragen:

- Welke eigen richting? Wat een democratisch perspectief op burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein laat zien over veiligheidsopvattingen**  
door 5.1.2.e 5.1.2.e universitair hoofddocent Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht.
- Rosanvallon en de kracht van burgerlijke tegenmacht**  
door 5.1.2.e 5.1.2.e senior raadsadviseur gemeente Tilburg, 5.1.2.e 5.1.2.e hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en 5.1.2.e 5.1.2.e lector Recht & Veiligheid aan Avans Hogeschool en universitair docent aan Tilburg University.
- Gemengde gevoelens over de rechtsstaat. Verklaringen voor tegenstellingen in de publieke opinie over de rechtsstaat**  
door 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Het ondermijnde paradijs. Vrijheid van meningsuiting in een gepolariseerde wereld**  
door 5.1.2.e (5.1.2.e) 5.1.2.e bijzonder hoogleraar Polarisation and Resilience aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



[Justitiële verkenningen](#) (Jv) is een gezamenlijke uitgave van het WODC en Boom juridisch en verschijnt viermaal per jaar. Jv biedt actuele kennis op het gebied van justitie en veiligheid en slaat een brug tussen onderzoek en praktijk. In elke uitgave staat een actueel thema centraal. Volg Jv ook via

de [LinkedIn-pagina](#) van het tijdschrift. Wij stellen het op prijs als u Justitiële verkenningen deelt in uw organisatie.

*Indien u liever geen mail meer wilt ontvangen over Justitiële verkenningen, stuur dan aub een reply met 'uitschrijven'.*



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Datacentrum  
*Kennisinstituut voor de rechtsstaat*

Op de hoogte blijven? Volg het WODC op   of [abonneer je op de nieuwsbrief](#).

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Justice and Security

WODC

1 | 26

Justitiële verkenningen

# Betrokken burgers



verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 52 • maart

# JV

Boom | Ook digitaal via [boomportaal.nl](https://boomportaal.nl)

**1 | 26**

**Justitiële verkenningen**

# **Betrokken burgers**

**Verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 52 • maart**

**Boom**



**Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Datacentrum**

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom Juridisch.

#### **Redactie**

prof. dr. W. Bernasco  
R. Bleumink MA  
prof. mr. dr. M.M. Boone  
M. van der Meer MSc  
dr. J. van Onna  
dr. T. van Ruitenburg  
dr. B. van der Vecht  
dr. mr. S. Zebregs

#### **Redactiesecretariaat**

drs. A.T.H. van der Schee  
e-mail [jv@boom.nl](mailto:jv@boom.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Justitie en Veiligheid,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [informatiedesk@wodc.nl](mailto:informatiedesk@wodc.nl),  
website: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* verschijnt vier keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie [www.wodc.nl/publicaties/justitieel-verkenningen](http://www.wodc.nl/publicaties/justitieel-verkenningen), en op [www.boomportaal.nl](http://www.boomportaal.nl).  
Wilt u een abonnement afsluiten? Kijk op [www.boom.nl/juridisch/tijdschriften](http://www.boom.nl/juridisch/tijdschriften) voor meer informatie. Heeft u vragen?  
Neem dan contact op via [klantenservice@boom.nl](mailto:klantenservice@boom.nl) of via telefoonnummer 088-0301000.

#### **Uitgever**

Boom Juridisch  
[www.boom.nl/juridisch](http://www.boom.nl/juridisch)  
Retouradres: postbus 15970, 1001 NL Amsterdam

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

Voor zover het maken van verveelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichtinguvo.nl](http://www.stichtinguvo.nl)).

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>Rianne Dekker</i> <b>Welke eigen richting? Wat een democratisch perspectief op burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein laat zien over veiligheidsopvattingen</b>	<b>10</b>
<i>Marius Bakx, Frank Hendriks en Julien van Ostaaijen</i> <b>Rosanvallon en de kracht van burgerlijke tegenmacht</b>	<b>24</b>
<i>Lonneke van Noije</i> <b>Gemengde gevoelens over de rechtsstaat. Verklaringen voor tegenstellingen in de publieke opinie over de rechtsstaat</b>	<b>39</b>
<i>Hans Boutellier</i> <b>Het ondermijnde paradijs. Vrijheid van meningsuiting in een gepolariseerde wereld</b>	<b>60</b>
<b>Summaries</b>	<b>72</b>



## Inleiding

In dit themanummer van *Justitiële verkenningen* staan ‘betrokken burgers’ centraal. We belichten vanuit verschillende kanten de betrokkenheid van burgers bij de samenleving en de democratische rechtsstaat.

Op 18 juni 2025 stuurde de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer over het betrekken van burgers bij de samenleving en democratie. In deze brief schreef zij onder andere: ‘Het functioneren van Nederland als gemeenschap vraagt niet alleen om goed openbaar bestuur, maar ook om actieve betrokkenheid van burgers zelf. Het vraagt van mensen om daadwerkelijk mee te doen in die samenleving en bij te dragen. Burgerchap is daarmee geen vrijblijvende zaak: het is de basis van een sterke democratie, sociale samenhang en vertrouwen in elkaar.’<sup>1</sup>

Het wordt dus van groot belang geacht dat burgers betrokken zijn bij de samenleving. De vorm van betrokkenheid lijkt er niet zozeer toe te doen. Initiatieven die vanuit de samenleving ontstaan, verdienen respect en ondersteuning, aldus de toenmalig minister: ‘Dat betekent dat we niet alleen moeten sturen op beleid van bovenaf, maar ook moeten investeren in ruimte van onderop. Initiatieven die vanuit de samenleving zelf ontstaan, verdienen niet alleen waardering, maar ook actieve ondersteuning. Of het nu gaat om buurtverenigingen, vrijwilligersnetwerken, lokale coöperaties of sociaal ondernemers: zij geven dagelijks vorm aan de gemeenschappen waarin wij wonen, werken en leven.’<sup>2</sup> De brief schetst hiermee een zeer rooskleurig beeld van burgerbetrokkenheid. Wie verder kijkt, komt echter al snel tot de conclusie dat de betrokkenheid van burgers complex kan zijn en de nodige uitdagingen met zich mee kan brengen. Op de pagina over burgerparticipatie van de website kennisopenbaarbestuur.nl van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is hiervan direct een eerste signaal te zien. De verwijzingen naar internetpagina’s waar je meer over het onderwerp kunt lezen, gaan niet alleen over het versterken van participatie, maar verwijzen ook naar een rapport over hoe je kunt omgaan met mensen die zich soeverein verklaren.<sup>3</sup> Het vormen van een soevereine gemeenschap is ontegenzeggelijk een burgerinitiatief, maar het draagt niet bij aan een sterke democratie en verdient dan ook geen

1 Zie <https://open.overheid.nl/documenten/fddd72cb-ba57-4d04-b4a5-6e5ed7974fec/file>.

2 Zie <https://open.overheid.nl/documenten/fddd72cb-ba57-4d04-b4a5-6e5ed7974fec/file>.

3 Zie [www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/b/burgerparticipatie](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/b/burgerparticipatie).

waardering en ondersteuning vanuit de overheid. Deze burgers zien zichzelf immers als onafhankelijk van externe autoriteiten zoals de overheid en vinden dat zij zich niet hoeven te houden aan wet- en regelgeving (Van Buuren 2024).

Vanuit een andere invalshoek neemt ook de overheid zelf regelmatig initiatief om burgers te betrekken bij te ontwikkelen beleid, of om draagvlak te creëren. Denk aan het in 2025 door de overheid georganiseerde Nationaal Burgerberaad Klimaat, waarvoor 175 burgers met verschillende achtergronden en meningen zeven keer bij elkaar kwamen om te adviseren over klimaatbeleid.<sup>4</sup>

Burgerlijke betrokkenheid moet dus ruim worden opgevat. Maar zoals de casus van de soevereinen laat zien, is het dus niet louter een zege voor de samenleving en de democratie, het ligt genuanceerder. En wie vanuit de overheid te maken heeft met betrokken burgers kan voor complexe uitdagingen komen te staan. Binnen de context van dit themanummer van *Justitiële verkenningen* zoomen we met name in op initiatieven die vanuit de burgers zelf komen. Deze betrokkenheid bestaat niet alleen uit het zelf ontplooiën van initiatieven en participeren in initiatieven vanuit de overheid, maar ook uit het nadenken over maatschappelijke kwesties en de democratische rechtsstaat, en het communiceren daarover.

Burgers moeten uiting kunnen geven aan hun opvattingen door hun stem uit te brengen, vrij hun mening kunnen geven en zich vrij kunnen verenigen. Dit zijn enkele van de minimale vereisten die aan een democratie worden gesteld en waarmee burgers hun betrokkenheid kunnen uiten (Hendriks 2006, p. 37). Deze minimale vereisten relateren ook aan de erosie van de democratie, die plaats lijkt te vinden door de manier waarop burgers met hun vrijheden omgaan (Honingh e.a. 2025, p. 89-90). Mensen kunnen opvattingen uiten die niet te verenigen zijn met de democratische rechtsstaat, en stemmen op partijen die deze democratische rechtsstaat af willen breken. Demonstraties waar burgers een dergelijk maatschappijbeeld uit willen dragen, kunnen ontaarden in een veldslag, zoals op 20 september 2025 in Den Haag gebeurde.<sup>5</sup> Dit leidt tot een worsteling, omdat het beperken van deze vrijheden ook een afbreuk betekent van de democratische rechtsstaat.

4 Zie <https://burgerberaadklimaat.nl/>.

5 Zie <https://nos.nl/artikel/2583446-politie-37-aanhoudingen-na-rellen-den-haag-grote-golven-van-geweld>.

De rol die betrokken burgers vervullen, is dus niet zonder meer goed, maar ook niet fout. Samenwerken met betrokken burgers gaat dan ook gepaard met uitdagingen. Voor het functioneren van de democratie is het van belang die uitdagingen aan te gaan, want burgers moeten de vrijheid hebben om zich te uiten en mee te doen. Uiteraard zijn er grenzen, die niet op basis van die vrijheden overschreden mogen worden. Uitingen die gepaard gaan met geweld kunnen bijvoorbeeld nooit worden geaccepteerd. Dit themanummer beoogt inzicht te geven in de complexiteit van de betrokkenheid van burgers, maar ook de waarde van deze betrokkenheid te laten zien. De bijdragen gaan in op praktijkvoorbeelden van betrokken burgers, algemene inzichten over de heersende opvattingen van burgers over de rechtsstaat, en op de dynamieken in een democratie.

Het themanummer opent met een bijdrage van *Rianne Dekker*. Zij beschouwt verschillende burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein vanuit een democratisch perspectief om te zien hoe burgers door middel van hun initiatieven de beleidspraktijk buigen naar hun voorkeuren. Dit doen zij door zelf de controle te nemen en daarmee hun eigen aanpak door te voeren. Daarbij komt de vraag op hoever burgers kunnen gaan, en vanaf welk punt initiatieven ongewenste vormen aannemen. De burgerinitiatieven die worden besproken, richten zich op drie verschillende politietaken: een buurtpreventieteam (handhaving), een online burgeropsporing naar aanleiding van een gijzeling (opsporing) en burgerzoekteams die meezoeken naar vermiste personen (hulpverlening). Dekker analyseert hoe de werkwijze en doelen van de burgerinitiatieven zich verhouden tot die van overheidsdiensten, en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.

In de volgende bijdrage richten *Marius Bakx*, *Frank Hendriks* en *Julien van Ostaaijen* zich op de waarde van burgerlijke tegenmacht voor de lokale democratie. Burgers kunnen zich organiseren omdat ze het beleid willen bijsturen. Dit kan begrenzend werken wanneer burgers in verzet komen, en daarmee worden ervaren als een last. Maar Bakx e.a. laten zien dat burgerlijke tegenmacht ook bekrachtigend kan werken wanneer wordt samengewerkt. Burgerinitiatieven kunnen bijvoorbeeld opkomen voor de belangen van bewoners, zoals dat gebeurt in het voorbeeld over het Rotterdamse initiatief Recht op de stad. Door de inbreng vanuit dit initiatief heeft de gemeente het woonbeleid kun-

nen aanscherpen. Zo heeft de constructieve weerstand geleid tot beter beleid.

De bijdrage van *Lonneke van Noije* verschuift de aandacht van de betrokkenheid die burgers tonen door te doen, naar de betrokkenheid die burgers tonen door het vormen van opvattingen over de rechtsstaat. Op basis van verschillende opinieonderzoeken laat zij zien dat de opvattingen van burgers over rechtsstatelijke waarden verdeeld en inconsistent zijn. Voor het voortbestaan van de rechtsstaat is van belang dat deze waarden door burgers worden gedragen. Op het eerste gezicht lijkt het alsof er brede steun is voor democratische en rechtsstatelijke waarden. Wanneer wordt doorgevraagd, blijkt de steun echter minder groot. Zo geven bijna alle mensen aan dat zij gelijke behandeling van alle burgers belangrijk vinden, maar blijkt een aanzienlijk deel er geen probleem mee te hebben als sommige groepen niet gelijk worden behandeld. Van Noije gaat in op de verklaringen voor deze tegenstrijdigheden en de uitdagingen die deze met zich meebrengen. Tot slot zoomt *Hans Boutellier* in zijn bijdrage nog verder uit. Hij beschrijft vanuit een systeembenadering de dynamieken die vanuit betrokken burgers via media en de communicatiecultuur ontstaan in een democratische rechtsstaat. Hij laat zien hoe de dynamiek in het digitale tijdperk is veranderd door internet en sociale media. Er zijn daardoor nieuwe mogelijkheden voor gelijkgestemden om elkaar te vinden. Boutellier waarschuwt dat dit kan leiden tot polarisatie in de maatschappij en uiteindelijk tot ondermijning van de liberale democratische rechtsstaat.

Met een breed perspectief op betrokken burgers laat dit themanummer van *Justitiële verkenningen* zien dat goed burgerschap en participatie meerdere kanten hebben. Een democratie vereist dat burgers zich op verschillende manieren kunnen uiten en hun betrokkenheid kunnen tonen. Tegelijkertijd moet de overheid zich ervan bewust zijn dat niet elke burger dezelfde mogelijkheden heeft, en ook niet dezelfde intenties, wat vraagt om een overheid die hier aandacht voor heeft en zorgvuldig mee omgaat.

Bob van der Vecht  
Simon Zebregs\*

## Literatuur

### **Van Buuren 2024**

G.M. van Buuren, 'Wij, de levende vrouwen en mannen van vlees en bloed. Spelen om te leven', *Justitiële verkenningen* 2024, afl. 3, p. 55-71.

### **Hendriks 2006**

F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

### **Honingh e.a. 2025**

M.E. Honingh, J.M. van Lit & C.T. van Ham, 'Democratie als ge(s)laagd samenspel?', *Beleid en Maatschappij* 2025, afl. 2, p. 88-104.

\* Dr. B. van der Vecht is analist bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en redactielid van *Justitiële verkenningen*. Dr. mr. S. Zebregs is projectleider extern wetenschappelijk onderzoek bij het WODC en redactielid van *Justitiële verkenningen*.

# Welke eigen richting?

## Wat een democratisch perspectief op burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein laat zien over veiligheidsopvattingen

*Rianne Dekker\**

Nergens is de participatiesamenleving zo sterk tot bloei gekomen als op het terrein van veiligheid. In Nederland bestaan bijvoorbeeld dui- zenden WhatsApp-buurtpreventiegroepen (Stichting WABP 2025) en het meezoeken naar vermiste personen is staande praktijk geworden van verschillende burgerzoekteams (Lam & Kop 2024). Daarnaast kreeg het ‘pedojagen’ tijdens de coronaperiode ook in Nederland voet aan de grond (Tippett 2024). Rond gebeurtenissen variërend van cold cases tot actuele incidenten vindt online burgeropsporing plaats (Dekker & Trottier 2025), en recent zagen we burgergrenswachten die zelf probeerden grensbewegingen van asielzoekers te verhinderen (Dekker & Lindeman 2025). Dergelijke burgerinitiatieven bestaan binnen alle drie de kerntaken van de politie (vgl. Schaap e.a. 2023): opsporing, handhaving en hulpverlening. In alle gevallen gaat het om burgers die gezamenlijk, op hun eigen manier, de uitvoering van veiligheidstaken op zich nemen. Waar de overheid op verschillende terreinen hard moet trekken om burgerinitiatieven van de grond te krijgen, reageren politie en justitie juist behoedzaam op burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein. Zij proberen burgerinitiatieven bij te sturen en in sommige gevallen – zoals het pedojagen – af te remmen, zodat burgerparticipatie het politiewerk ondersteunt en niet verstoort (OM 2020). Ook onderzoek naar autonome burgerinitiatieven in de veiligheidszorg hanteert meestal een instrumenteel perspectief, waarbij beoordeeld wordt welke initiatieven een nuttige bijdrage leveren aan de veiligheidszorg en welke niet, of daar zelfs afbreuk aan doen (De Vries e.a. 2020). Eigenrichting vormt hierbij vaak de maatstaf: burgers mogen sociale controle uitoefenen in de openbare ruimte van de wijk of het

\* Dr. R. Dekker is universitair hoofddocent bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.

web, zolang zij daarbij geen strafbare feiten of onrechtmatige daden tegenover anderen begaan (Brinkhoff 2020; Moerman 2016). In dat laatste geval is er sprake van eigenrichting. Alleen onder specifieke omstandigheden mogen burgers (beperkt) geweld naar anderen gebruiken, bijvoorbeeld om zichzelf te verdedigen of om een ander aan te houden met het doel deze aan de politie over te dragen (in de volksmond het burgerarrest) (Van der Vijver e.a. 2017). De maatstaf van eigenrichting is ook vanuit het rechtsstatelijk perspectief een logische: naast dat deze voorkomt dat burgers anderen in hun rechten en vrijheden beperken, bedreigt het ook het sociale contract waarin de overheid het geweldsmonopolie bezit (Van der Vijver e.a. 2017). Toch biedt deze maatstaf weinig houvast: er zijn veel vormen van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein die weliswaar niet onrechtmatig zijn, maar wel maatschappelijk ongemak en discussie met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan burgerwachten die vermeende dieven buiten een heterdaadsituatie achtervolgen en confronteren (zoals recent nog in Harskamp; zie Mooijman 2025), of burgerzoekteams die tijdens het zelfstandig zoeken naar vermiste personen sporen dreigen te vernietigen (Dekker e.a. 2025). Bovendien ontnemt een instrumentele beoordeling van zelforganisatie het zicht op een belangrijke onderliggende vraag (Zouridis & Dekker 2025): wat beweegt burgers om zelf in gezamenlijkheid veiligheidstaken op zich te nemen?

Om te komen tot een tentatieve beantwoording van deze vraag, loont het om burgerinitiatieven te beschouwen vanuit een democratisch (in plaats van instrumenteel) perspectief. Vanuit dit perspectief bezien zijn burgerinitiatieven een uiting van doe-democratie (Van de Wijdeven e.a. 2010), waarin burgers hun voorkeuren laten blijken via 'control' in plaats van het meer gebruikelijke 'choice' (stemmen) of 'voice' (inspraak). Door zich een stukje van de uitvoering van beleid toe te eigenen kunnen zij de beleidspraktijk buigen naar hun eigen voorkeuren. Zelforganisatie sluit niet noodzakelijkerwijs aan bij de doelen en werkwijzen van de overheid; het kan de status quo van het overheidsbeleid en de overheidsuitvoering ook uitdagen (Igalla e.a. 2020; Hendriks & Dzur 2022).

In deze bijdrage bespreek ik drie actuele voorbeelden van burgerinitiatieven in de veiligheidszorg uit de Nederlandse context, die zich begeven op de drie verschillende politietaken: een buurtpreventieteam (handhaving), een online burgeropsporing naar aanleiding van een

gijzeling (opsporing) en burgerzoekteams die meezoeken naar vermiste personen (hulpverlening). Hoewel er binnen deze taken ook andere vormen van burgerparticipatie bestaan, zijn dit voorbeelden die ook internationaal voorkomen en waar ik op basis van lopend onderzoek toegang toe heb.<sup>1</sup> Specifiek let ik op twee manieren waarop burgerinitiatieven op het gebied van veiligheid zich verhouden tot de publieke dienstverlening. Ten eerste de wijzen waarop de burgerinitiatieven te werk gaan: kennen deze overeenkomsten met de wijze waarop overheidsdiensten dit doen, en zoeken de initiatieven samenwerking of taakafstemming met de overheid, of kiezen burgers voor alternatieve werkwijzen? Ten tweede richt ik me op de manier waarop incidenten worden opgelost of gesanctioneerd: laten de burgerinitiatieven dit aan politie en justitie, of gebruiken ze zelfstandige wijzen van afdoening, al dan niet gekenmerkt door eigenrichting? Kort gezegd let ik op wijzen van handhaving en sanctionering door burgerinitiatieven.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In de volgende paragraaf plaats ik burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein in historische context en kom ik tot een duiding van de hedendaagse burgerparticipatie. Daarna introduceer ik de cases uit mijn onderzoek, waarbinnen ik vervolgens hun opvattingen over handhaving en sanctionering bespreek. In de discussieparagraaf breng ik de bevindingen samen en belicht ik enkele implicaties voor de praktijk.

### **Een beknopte geschiedenis van burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein**

Burgers spelen van oudsher een grote rol in de veiligheidszorg. Sociale controle vormt het logische beginpunt van veiligheidszorg, waarbij burgers elkaar aanspreken op overschrijdingen van gemeenschappelijke normen (Schuilenburg & Van Steden 2016; Boutellier 2020). Nederland kent een rijke geschiedenis van schutterijen, zoals uitgebeeld op Rembrandts Nachtwacht, ordehandhavingsgroepen, zoals de

<sup>1</sup> Deze publicatie maakt deel uit van het project 'To the Rescue or Going Rogue?' met projectnummer VI.Veni.211R.032 van het onderzoeksprogramma Veni SGW, dat (mede) is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). De dataverzameling rond burgerzoekteams maakte onderdeel uit van een onderzoeksproject in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), met projectnummer 3424.

weerkorpsen rond de Tweede Wereldoorlog, en initiatieven op het gebied van sociale veiligheid, zoals de negentiende-eeuwse coöperaties en de latere Bescherming Bevolking (BB), een verband waarin burgers elkaar hielpen voorbereiden op rampen en oorlog (Zouridis & Dekker 2025; Leenders 2001). Ook internationaal is burgerparticipatie op het gebied van veiligheid eerder regel dan uitzondering – vooral in contexten waarin er minder op publieke dienstverlening gerekend kan worden.

Vanaf de negentiende eeuw zijn veiligheidstaken in Europese landen voor een groot deel bij de overheid belegd en ontstond de politie als overheidsorganisatie met een generieke taakopdracht en verantwoordelijkheden in normhandhaving en veiligheidszorg (Dekker e.a. 2025). Bijzondere bevoegdheden met betrekking tot informatievergaring en de uitoefening van geweld en dwang zijn exclusief voorbehouden geworden aan de democratisch gelegitimeerde overheid. Deze ontwikkeling houdt nauw verband met de ontwikkeling van het burgerschapsbegrip en het sociaal contract van filosofen als Hobbes en Locke (Schuilenburg & Van Steden 2016): burgers leveren een stukje autonomie in aan de staat, die namens de politieke gemeenschap regels mag uitvaardigen en handhaven. Volgens Weber is het geweldsmonopolie – het exclusieve recht om binnen een bepaald grondgebied fysiek geweld te gebruiken, hiermee te dreigen of het anderen toe te staan – een van de definiërende kenmerken van een soevereine staat (Loader 2000). De manier waarop we als samenleving de uitvoering van het veiligheidsbeleid organiseren, is dus nauw verbonden met de wijze waarop democratisch burgerschap wordt opgevat.

### *Groeiend beroep op coproductie*

Sinds de veiligheidszorg in grote mate belegd is bij de politieorganisatie en andere publieke organisaties met specifieke taken en taakgebieden in veiligheidszorg, zoals gemeenten, de Koninklijke Marechaussee en toezichthouders, is burgerparticipatie alleen aan de orde bij specifieke momenten en rollen. Burgers mogen bijvoorbeeld participeren als getuigen of tipgevers, en Nederland heeft – net als andere politiekorpsen – een lange traditie van burgers die getraind worden tot politievrijwilligers (Van Steden & Mehlbaum 2019). Dit zijn geïnstitutionaliseerde vormen van burgerparticipatie waarbij de burger een vastomlijnde rol krijgt toebedeeld in het politiewerk.

Criminologische en bestuurskundige studies van de afgelopen decennia wijzen op een groter overheidsberoep op burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. Garland (2001, p. 123) beschreef hoe sinds de jaren zestig van de vorige eeuw responsabilisering van burgers opkwam in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten als nieuwe politiestrategie. Gemeenschappen worden zelf verantwoordelijk gemaakt voor preventie en signalering, en treden bij incidenten samen op met de politie in de sindsdien dominante strategie van ‘community policing’, waarbij de politie intensief samenwerkt met gemeenschappen. Ook in Nederland wordt een groot beroep gedaan op burgerparticipatie, enerzijds als onderdeel van het ‘integrale veiligheidsbeleid’ en anderzijds door schaarste van politiecapaciteit (Van Steden e.a. 2016; Van der Land 2014; Lub & De Leeuw 2019). Een concreet voorbeeld is de ambitie van verschillende ministers om het aantal politievrijwilligers te laten stijgen tot 10% van het beroepspersoneel (Halbersma e.a. 2024). Een beroep op burgerparticipatie past daarnaast goed binnen het bredere ‘New Public Governance’-stuuringsparadigma, waarbij de overheid samenwerkingen zoekt om publieke diensten te ‘coproduceren’ (Meijer 2014; Loeffler & Bovaird 2020). In Nederland is de responsabiliseringsstrategie onder het kabinet-Rutte II (2012-2017) in zwang geraakt onder de noemer ‘participatiesamenleving’. De burger is in de participatiesamenleving niet alleen een passieve afnemer, maar ook een actieve mede-uitvoerder van het (veiligheids)beleid.

### *Autonome vormen van burgerparticipatie*

Naast coproductie krijgen ook autonome vormen van burgerparticipatie meer de ruimte. Hierbij gaat het om initiatieven van burgers die grotendeels los van bestaande instituties ontstaan en waarbij de organisatie en uitvoering van publieke diensten in de handen van burgers blijft (Bokhorst e.a. 2015; Igalla e.a. 2020). De politie doet een beroep op eigen initiatief, zelfredzaamheid en onderlinge solidariteit van burgers en spreekt in sommige gevallen niet langer van ‘burgerparticipatie’, wat een ondergeschikte rol veronderstelt, maar kiest voor ‘politieparticipatie’, waarbij de politie de activiteiten van burgers zo veel mogelijk ondersteunt en alleen begrenst waar zij dat nodig acht (De Vries e.a. 2020, p. 65).

Autonome burgerinitiatieven in de veiligheidszorg worden niet alleen aangemoedigd door overheidsbeleid, maar ook makkelijker gemaakt

door digitale technologieën die voor particulieren betaalbaar en toegankelijk zijn geworden (Bijleveld e.a. 2021; Khalfa e.a. 2024). Surveil-lancetechnologie, zoals sensors, trackers, drones en (slimme) camera's, stelt burgers in staat normovertredingen van anderen te registreren en zelf handhavend op te treden (Stol 2021). Burgers doen dit bijvoorbeeld wanneer zij zelf slachtoffer zijn geworden: camera-beelden of locatiegegevens stellen hen in staat om gestolen bezittingen terug te vinden (Kowalczyk e.a. 2025). Ook zijn er online gemeenschappen ontstaan die aan openbronnenonderzoek (OSINT) doen naar specifieke gebeurtenissen, zoals een aanslag of schietpartij (Wästerfors e.a. 2024; Nhan e.a. 2017), of fenomenen, zoals mensenrechtenschendingen (Regan e.a. 2025). Het internet geeft burgers niet alleen bronnen en middelen in handen om zelf aan opsporing te doen, maar brengt burgers hiertoe ook in contact met anderen en biedt nieuwe mogelijkheden om degenen die in hun ogen normovertredingen hebben begaan via *naming and shaming* zelf te sanctioneren (Trottier 2017; Vasterman 2017).

Burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein zijn dus allesbehalve nieuw, maar door digitale technologie zijn er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor burgers om zelfstandig veiligheidstaken op zich te nemen (qua onderzoek en sanctionering), in nieuwe (online) verbanden en ook rond fenomenen die buiten de eigen leefomgeving plaatsvinden. Het is interessant om te onderzoeken welke veiligheidsopvattingen doorklinken in drie typen burgerinitiatieven die de afgelopen jaren een vlucht hebben genomen en ook internationaal voorkomen. Daarbij let ik er specifiek op hoe deze initiatieven zich positioneren ten opzichte van overheidsop treden – specifiek dat van politie en justitie. Steunen ze de huidige beleidspraktijk wat betreft de wijze van handhaving en sanctionering, of kiezen ze voor een andere invulling ervan?

### **Een democratisch perspectief op drie burgerinitiatieven in het veiligheidsdomein**

De bijdrage put uit drie cases van online zelforganisatie in Nederland uit mijn onderzoek: een buurtpreventieteam, online burgeropsporing na een gijzeling (Dekker & Trottier 2025; Bos & Dekker 2025) en burgerzoekteams die meezoeken bij persoonsvermissingen (Glebbeek &

Dekker 2025; Dekker e.a. 2025). Deze cases onderzocht ik aan de hand van socialemediadata, documenten en (in het geval van de gijzelings-casus en burgerzoekteams) interviews. Socialemediadata zijn bijzonder geschikt om veiligheidsopvattingen van betrokkenen zichtbaar te maken, ook wanneer deze sociaal onwenselijk zijn en in interviews minder snel geuit worden.

### *Openbare-ordehandhaving door een buurtpreventieteam*

De casus in de context van handhaving betreft een buurtpreventieteam in een kleine plaats in het oosten van Nederland (~5.000 inwoners). De plaats kent één buurtpreventieteam dat het hele dorp bedient, waaronder niet alleen huishoudens, maar ook bedrijven. Naast activiteiten in de fysieke ruimte, zoals surveilleren en reageren op meldingen, beheert het buurtpreventieteam een WhatsAppgroep waar alle inwoners van het dorp lid van kunnen worden, en waarin zij berichten kunnen plaatsen. Het was niet mogelijk in deze private groep data te verzamelen, maar dit buurtpreventieteam onderscheidt zich door ook actief te zijn op Facebook, Instagram en YouTube. Op deze platforms plaatsen beheerders berichten en kunnen groepsleden (veelal inwoners) reageren in de comments, die we beide hebben verzameld. Dit buurtpreventieteam kent gelijkenis met hoe deze ook op andere plekken in Nederland (Lub 2017) en daarbuiten (Wood & Thompson 2021) voorkomen.

### *Online burgeropsporing rond de gijzeling in Ede*

De tweede casus betreft een gijzeling in het centrum van Ede op 30 maart 2024. Vier jonge medewerkers werden na afloop van een feest in Café Petticoat enkele uren gegijzeld gehouden door een man die – zo bleek na afloop – te kampen had met psychische problemen. Na een melding van de café-eigenaar, die na thuiskomst bij toeval de camerabeelden vanuit het café bekeek, ontruimt de politie een groot deel van het centrum, rekening houdend met een terroristische daad. Vanwege de ontruiming van het gebied met grote politieaanwezigheid trok het incident direct veel media-aandacht en werd de situatie bediscussieerd op verschillende socialemediaplatforms. Spontane online burgeropsporing zien we internationaal vaker gebeuren tijdens

grote, publiek zichtbare veiligheidsincidenten (Wästerfors e.a. 2024; Nhan e.a. 2017).

### *Burgerzoekteams die meezoeken naar vermiste personen*

Persoonsvermissingen gaan vaak gepaard met een golf van maatschappelijk medeleven, waarbij burgers op eigen initiatief gaan meezoeken. Het zijn in eerste instantie familie en vrienden die meezoeken, maar door sociale media en nieuwsmedia worden vermissingen snel bekend bij een groter publiek. Dit heeft geleid tot grootschalige zoekacties waarbij honderden mensen een gebied uitkammen, soms met behulp van zoekhonden, drones en/of duikapparatuur. Sinds enkele impactvolle vermissingen in 2016 en 2017 zijn er verschillende burgerzoekteams opgericht, die op regelmatige basis meezoeken naar vermiste personen en hiertoe een vaste pool van vrijwilligers en materieel bezitten (Glebbeeck & Dekker 2025). Ook internationaal zijn 'Search and Rescue teams' een bekend fenomeen (Nichols e.a. 2014).

### **Werkwijzen van burgerinitiatieven**

Wat betreft de wijzen waarop deze burgerinitiatieven te werk gaan, zijn opvallend veel overeenkomsten te zien met de politie. Het buurtpreventieteam gaat zeer professioneel te werk en beheert zelfs een eigen alarmsysteem van camera's en een noodnummer dat dag en nacht bereikbaar is. Ook de stijl van communicatie kent gelijkenis met die van de politie: 'Een mannelijke verdachte heeft de plaats delict verlaten in de richting van de [geanonimiseerde straat]. Heb je iets verdachts gezien?' Er wordt ook jargon gebruikt, zoals 'zulu' voor politiehelikopter. Het team onderhoudt goede relaties met de politie, die ze beschouwen als samenwerkingspartner. Ze zien ook een rol voor zichzelf wanneer de politie al betrokken is. Elke post op Facebook of Instagram eindigt met: 'Bent u getuige geweest van een verdachte situatie en/of een strafbaar feit? Bel dan na 112 onmiddellijk het buurtpreventieteam op [telefoonnummer].' In de socialemediaberichten blijft veelal onduidelijk welke wijzen van opvolging het buurtpreventieteam vervolgens kiest. Het team zegt zich te allen tijde aan de wet te houden.

Een dergelijk streven naar professionaliteit en samenwerking met de politie kenmerkt ook verschillende burgerzoekteams. Een lid van een burgerzoekteam zegt in een interview: 'Als je een convenant hebt met de politie, betekent dat dat je wat voorstelt voor de politie en dat ze nut voor je zien.' Burgerzoekteams kennen elk een eigen specialisme, zoals het begeleiden van zoekhonden, dronevliegen of onderwaterzoekingen. De manieren waarop de burgerzoekteams zich organiseren, kleden en gedragen, geven blijk van hun affiniteit met het politiewerk. Zo maken ze gebruik van rangen, commando's en logo's, waardoor ze voor buitenstaanders soms moeilijk van de politie te onderscheiden zijn. Een team werd bijvoorbeeld gevraagd de striping op hun bus aan te passen omdat deze te veel leek op die van de politie. Sommige burgerzoekteams springen in een vermeend 'gat' van vermissingszaken waar de Nederlandse politie niets (meer) mee doet, zoals langdurig vermisten of vermissingen in het buitenland. Een politiemedewerker merkt op dat burgerzoekteams 'al hun energie en tijd daarin steken, terwijl wij alweer allemaal andere meldingen daarnaast hebben'. Online burgeropsporing rond de gijzeling was het minst georganiseerd en kende ook de grootste variatie in werkwijzen. Een deel van de bijdragen gebruikte basale OSINT-technieken. Echter, een groot deel hield zich niet bezig met handhaving of sanctionering, maar met humoristische speculatie of politieke duiding van het incident. De meeste berichten, ook op overheidskritische platforms zoals GeenStijl, steunden expliciet of impliciet het optreden van de politiediensten, die zichtbaar en grootschalig aanwezig waren. Sommige berichten suggereerden dat de politie harder zou moeten optreden. Zodra beelden van de gijzelnemer naar buiten kwamen, werd door sommige bijdragen de spot gedreven met zijn uiterlijk, en werd iemand met een gelijkende naam en uiterlijk online belaagd. Hiermee werd het normoverschrijdende gedrag ook buiten de strafrechtelijke weg om bestraft.

## **Discussie en conclusie**

Een democratisch perspectief op drie burgerinitiatieven op het gebied van veiligheid laat zien dat ze het politieoptreden overwegend steunen en willen versterken. De veiligheidsopvattingen binnen deze initiatieven zijn niet zozeer anders, maar geven wel uitdrukking aan de wens om soms verder te gaan dan de politie doet: zo wilden burgerzoek-

teams blijven zoeken, ook in zaken die de politie liet rusten, ondernam het buurtpreventieteam ook actie wanneer burgers de politie al hadden ingelicht, en ontstond er in online burgeropsporing een dynamiek waarin de dader nog eens extra werd bestraft via *naming and shaming*. Dit laat zien dat ook initiatieven die het politiewerk expliciet steunen, de politie alsnog voor de voeten kunnen lopen of kunnen uitmonden in eigenrichting.

Een belangrijk voorbehoud bij generalisatie van deze bevindingen is dat de onderzochte initiatieven zich binnen de politietoelating begeven en de politie – hoewel zij te maken heeft met begrensde capaciteit – in deze cases ook zelf een actieve rol had. De initiatieven namen een voorbeeld aan de wijze waarop de politie al actief was. Taken waar de politie grotendeels afwezig is, worden door burgerinitiatieven mogelijk op meer diverse manieren ingevuld, waarbij ook de kans op eigenrichting toeneemt. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de recente burgergrenswachten, die constateerden: ‘Er gebeurt gewoon niks. Dan doen wij het maar zelf’ (Dekker & Lindeman 2025). Om deze verwachting te onderzoeken, zou het leerzaam zijn om in toekomstig onderzoek te kijken naar burgerinitiatieven rond nieuwe fenomenen of taken die minder politieprioriteit krijgen.

Vanuit democratisch perspectief bezien is het bij een normatieve beoordeling van burgerinitiatieven belangrijk om mee te wegen *door* en *voor wie* deze geïnitieerd worden. Interventies in de publieke ruimte lenen zich slecht voor het gelijktijdig vertegenwoordigen van verschillende opvattingen. In een context van maatschappelijke polarisatie zijn sommige burgerinitiatieven gericht op het bedienen van slechts een beperkte eigen groep of deelbelang (denk aan *gated communities*), en keren sommige zich tegen vermeende normoverschrijdingen onder slechts specifieke ‘anderen’ (denk aan vigilantisme jegens minderheden) (vgl. Van der Land 2014; Terpstra 2016). Ook wanneer deze burgerinitiatieven niet overgaan tot eigenrichting, kan er vanuit democratisch perspectief toch reden zijn om deze te begrenzen.

## Literatuur

### **Bijleveld e.a. 2021**

C. Bijleveld, R. Salet, A. Damstra & D. Stéfanovic, *Politiefunctie in een veranderende omgeving*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2021.

### **Bokhorst e.a. 2015**

M. Bokhorst, J. Edelenbos, J. Koppenjan & M. Oude Vrielink, 'Burgercoöperaties: speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', *Bestuurskunde* (24) 2015, afl. 2, p. 3-16.

### **Bos & Dekker 2025**

C. Bos & R. Dekker, 'Bondgenoten of uitdagers van de macht? Een case study naar online burgeropsporing en institutioneel vertrouwen tijdens de gijzeling in Ede', *Tijdschrift voor Veiligheid* (24) 2025, afl. 3, p. 37-54.

### **Boutellier 2020**

J.C.J. Boutellier, *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21e eeuw*, Apeldoorn: School voor Politieleiderschap 2020.

### **Brinkhoff 2020**

S. Brinkhoff, 'Strafvorderlijke kaders voor burgeropsporing', *Tijdschrift voor Veiligheid* (2020), afl. 2-3, p. 99-108.

### **Dekker & Lindeman 2025**

R. Dekker & J. Lindeman, 'Burgergrenswacht vraagt een steviger én ander type reactie', *Sociale Vraagstukken* 20 juni 2025, [www.socialevraagstukken.nl/burgergrenswacht-vraagt-een-steviger-en-ander-type-reactie/](http://www.socialevraagstukken.nl/burgergrenswacht-vraagt-een-steviger-en-ander-type-reactie/).

### **Dekker & Trottier 2025**

R. Dekker & D. Trottier, 'Waarheidsvinding op het web? Dynamieken van collectieve betekenisverlening in digitale burgeropsporing rond de gijzeling in Ede', *Bestuurskunde* (34) 2025, afl. 3, p. 14-26.

### **Dekker e.a. 2025**

R. Dekker e.a., *Met vereende krachten? Lessen uit praktijkervaringen met publiek-private samenwerking in het kader van de politietaak*, Den Haag: WODC 2025.

### **Garland 2001**

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001.

### **Glebbeek & Dekker 2025**

M.-L. Glebbeek & R. Dekker, 'De zin van het zoeken. Collectieve drijfveren van burgerzoekteams in het meezoeken bij persoonsvermissingen', *Bestuurskunde* (34) 2025, afl. 3, p. 27-39.

**Halbersma e.a. 2024**

R. Halbersma e.a., *Vrijwilligerswerk gewaardeerd*, Den Haag: WODC 2024.

**Hendriks & Dzur 2022**

C.M. Hendriks & A.W. Dzur, 'Citizens' governance spaces. Democratic action through disruptive collective problem-solving', *Political Studies* (70) 2022, afl. 3, p. 680-700.

**Igalla e.a. 2020**

M. Igalla, J. Edelenbos & I. van Meerkerk, 'What explains the performance of community-based initiatives?', *Public Management Review* (22) 2020, afl. 4, p. 602-632.

**Khalfa e.a. 2024**

R. Khalfa e.a., 'Big data policing: de implicaties van digitalisering en maatschappelijke dataficatie voor de politiefunctie en het politiewerk', *Tijdschrift voor Veiligheid* (23) 2024, afl. 1-2, p. 31-52.

**Kowalczyk e.a. 2025**

M. Kowalczyk, W. van Amerongen & M. Goos, 'Investigation as a service. Naar een andere verhouding tussen burger en politie?', *Bestuurskunde* (34) 2025, afl. 3, p. 66-76.

**Lam & Kop 2024**

J. Lam & N. Kop, 'Emergent volunteerism in missing person cases. A Dutch case study', *The Police Journal* (97) 2024, afl. 4, p. 712-730.

**Van der Land 2014**

M. van der Land, 'Citizens policing citizens. Are citizen watches manifestations of contemporary responsible citizenship?', *Citizenship Studies* (18) 2014, afl. 3/4, p. 423-434.

**Leenders 2001**

H.W.G. Leenders, *Als de hemel valt. Bescherming Bevolking tussen fantasie en werkelijkheid* (diss. Tilburg), 2001.

**Loader 2000**

I. Loader, 'Plural policing and democratic governance', *Social & Legal Studies* (9) 2000, afl. 3, p. 323-345.

**Loeffler & Bovaird 2020**

E. Loeffler & T. Bovaird, 'Assessing the impact of co-production on pathways to outcomes in public services', *International Public Management Journal* (23) 2020, afl. 2, p. 205-223.

**Lub 2017**

V. Lub, *Neighbourhood watch in a digital age*, Cham: Springer 2017.

**Lub & De Leeuw 2019**

V. Lub & T. de Leeuw, *Politie en actief burgerschap: een veilig verbond?*, Den Haag: Politie & Wetenschap 2019.

**Meijer 2014**

A.J. Meijer, 'New media and the coproduction of safety', *The American Review of Public Administration* (44) 2014, afl. 1, p. 17-34.

**Moerman 2016**

E. Moerman, *Inburgeren in de opsporing* (diss. Rotterdam), 2016.

**Mooijman 2025**

L. Mooijman, 'D66 Ede stelt raadvragen over gebeurtenissen rond burgerwacht Harskamp', *XON* 5 december 2025, <https://xon.nu/nieuws/d66-ede-stelt-raadvragen-over-gebeurtenissen-rond-burgerwacht-harskamp/>.

**Nhan e.a. 2017**

J. Nhan, L. Huey & R. Broll, 'Digitalism', *The British Journal of Criminology* (57) 2017, afl. 2, p. 341-361.

**Nichols e.a. 2014**

G. Nichols, R. Goel, T. Nichols & W. Jones, 'Volunteers in British mountain rescue. Responding to increasing demand for rescues and a changed relationship with the state', *Voluntary Sector Review* (5) 2014, afl. 2, p. 213-229.

**OM 2020**

OM (Openbaar Ministerie), 'Politie en OM: stop met "pedo-jagen"!', *Nieuwsbericht Openbaar Ministerie* 13 november 2020.

**Regan e.a. 2025**

I. Regan, R. Jansen & C. Meerts, 'Redactioneel. OSINT in het veiligheidsdomein', *Tijdschrift voor Veiligheid* (24) 2025, afl. 3, p. 2-13.

**Schaap e.a. 2023**

D. Schaap, H. Paanakker & J. de Kruijf, *De verweven politietaak*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2023.

**Schuilenburg & Van Steden 2016**

M. Schuilenburg & R. van Steden, 'Positieve veiligheid. Een inleiding', *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit* (6) 2016, afl. 3, p. 3-18.

**Van Steden & Mehlbaum 2019**

R. van Steden & S.M. Mehlbaum, 'Police volunteers in the Netherlands. A study on policy and practice', *Policing and Society* (29) 2019, afl. 4, p. 420-433.

**Van Steden e.a. 2016**

R. van Steden, J. Wood, C. Shearing & H. Boutellier, 'The many faces of nodal policing', *Security Journal* (29) 2016, afl. 3, p. 327-339.

**Stichting WABP 2025**

Stichting WABP, *Kaart Stichting WhatsApp Buurtpreventie*, 2025, [www.wabp.nl/kaart-2/](http://www.wabp.nl/kaart-2/).

**Stol 2021**

W. Stol, 'Digitalisering en de rol van de politie', *Panopticon* (42) 2021, afl. 2, p. 161-168.

**Terpstra 2016**

J.B. Terpstra. 'Tussen Heumensoord en Winschoten. Over de tegenstrijdige betekenis van burgerparticipatie in de veiligheidszorg', *Justitiële verkenningen* 2016, afl. 5, p. 80-88.

**Tippett 2024**

A. Tippett, 'The rise of paedophile hunters', *Criminology & Criminal Justice* (24) 2024, afl. 4, p. 711-732.

**Trottier 2017**

D. Trottier, 'Digital vigilantism as weaponisation of visibility', *Philosophy & Technology* (30) 2017, afl. 1, p. 55-72.

**Vasterman 2017**

P. Vasterman, 'Het digitale schandaal als vorm van eigenrichting', *Cahiers Politiestudies* (43) 2017, afl. 2, p. 105-121.

**Van der Vijver e.a. 2017**

K. van der Vijver e.a., 'Discussie. Eigenrichting en rechtshandhaving door burgers. Een overzicht van dimensies, vormen en praktijken', *Cahiers Politiestudies* (43) 2017, afl. 2, p. 11-30.

**De Vries e.a. 2020**

A. de Vries, S. Wemmers, S. Duijf & V. Kallen, 'Heel Holland spoort op. Naar een afwegingsmodel voor de politie in de omgang met burgers die zelfstandig onderzoek doen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (19) 2020, afl. 2-3, p. 61-77.

**Wästerfors e.a. 2024**

D. Wästerfors, V. Burcar Alm & E. Hannerz, 'The bumpy paths of online sleuthing. Exploring the interactional accomplishment of familiarity, evidence, and authority in online crime discussions', *New Media & Society* (26) 2024, afl. 11, p. 6289-6306.

**Van de Wijdeven e.a. 2010**

T. van de Wijdeven, F. Hendriks & M. Oude Vrielink, *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Instituut 2010.

**Wood & Thompson 2021**

M.A. Wood & C. Thompson, 'Crime prevention, swarm intelligence and stigmatization. Understanding the mechanisms of social media-facilitated community crime prevention', *The British Journal of Criminology* (61) 2021, afl. 2, p. 414-433.

**Zouridis & Dekker 2025**

S. Zouridis & R. Dekker, 'Redactioneel. Buiten de blauwe lijntjes kleuren. Omstreden burgerparticipatie in het veiligheidsdomein vraagt om open en empirische benadering', *Bestuurskunde* (34) 2025, afl. 3, p. 3-13.

# Rosanvallon en de kracht van burgerlijke tegenmacht

*Marius Bakx, Frank Hendriks en Julien van Ostaaijen\**

In een interview met *De Groene Amsterdammer* (Dekker 2024) liet de Franse historicus en filosoof Pierre Rosanvallon het volgende optekenen: ‘De democratie functioneert bij de gratie van de interactie tussen de overheid, de uitvoerende instellingen en de samenleving. Ze moeten samen het algemeen belang in de gaten houden alsook de opvattingen die er in het land leven.’ Het gesprek maakte deel uit van de interviewreeks ‘Democratie onder druk’ van *De Groene Amsterdammer*. Als het gaat om druk op de democratie, gaat het al snel over democratische erosie en tegenmacht. Democratische erosie verwijst naar autocratiseringsprocessen die mondiaal plaatsvinden in democratieën (vgl. Van Lit e.a. 2024). Bekeken door een juridische en rechtstheoretische lens: de democratische rechtsstaat staat onder druk – er is sprake van rechtsstaaterosie (vgl. Hertogh 2024, p. 9). Democratische erosie, rechtsstaaterosie en tegenmacht kunnen in één adem worden genoemd. De ruimte voor tegenmacht komt bij democratische erosie en rechtsstaaterosie namelijk onder spanning te staan. In dit artikel richten we de spot niet op de benodigde begrenzende werking van tegenmacht, maar op de bekrachtigende werking van burgerlijke vormen van tegenmacht. In het verlengde van het proefschrift *Vormen van tegenmacht* (Bakx 2025) – van een van de auteurs van dit artikel – concentreren wij ons hierbij op het lokale niveau. Op groepen burgers die druk uitoefenen op de lokale macht: het college van burgemeester en wethouders. Ook binnen het domein van recht en veiligheid. Het empirisch onderzoek uitgevoerd in het kader van het proefschrift levert de empirische basis voor dit artikel. De conceptuele, theoretische basis wordt geleverd door *La contre-démocratie* (2006) van de

\* Dr. M.C.A. Bakx is senior raadsadviseur bij de gemeente Tilburg. In juni 2025 promoveerde hij op het proefschrift *Vormen van tegenmacht. Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie* aan Tilburg University. Prof. dr. F. Hendriks is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Dr. J.J.C. van Ostaaijen is lector Recht & Veiligheid aan Avans Hogeschool en universitair docent aan Tilburg University.

Franse historicus en filosoof Pierre Rosanvallon. Aan de hand van de Rotterdamse casus Recht op de stad laten we zien hoe burgerlijke vormen van tegenmacht functioneren en welke kracht ervan uit kan gaan. Wij betogen dat deze burgerlijke vormen van tegenmacht democratisch van waarde kunnen zijn.

### **Een weefsel van burgerlijke toezichts-, belemmerings- en beoordelingspraktijken**

In de rechtsgeleerdheid, politicologie en bestuurswetenschap is tegenmacht een belangrijk thema als het gaat om denken over democratie en macht. Het gaat dan over het tegengaan van almacht door het spreiden van macht. In dit verband wordt er vaak verwezen naar het canonieke werk van Montesquieu en de Founding Fathers van de Amerikaanse constitutie. De crux is steeds het voorkomen dat de ene institutie de andere niet kan overheersen en haar wil door kan drijven ten koste van de andere institutie. Rosanvallon plaatst hier met zijn *La contre-démocratie* (2006) een perspectief naast. Hij laat in dit werk zien dat (de historie van de) democratie gebaseerd is op vertrouwen én wantrouwen. In *La contre-démocratie* stelt hij dat de historie van het wantrouwen twee wegen gevolgd heeft: de liberale weg van het wantrouwen ('la défiance libérale') en de democratische weg van het wantrouwen ('la défiance démocratique') (Rosanvallon 2006, p. 12). De liberale weg verwijst naar het 'klassieke' denken over en het organiseren van de spreiding van macht, die onder andere terug te vinden is bij Montesquieu en de Founding Fathers. De Founding Fathers, met name Hamilton en Madison, namen in de constitutie veel beschermingsconstructies op tegen tirannie van het collectief, massawaan en onderdrukking van individuen en groepen (Hendriks 2006, p. 103). Het etiket 'de democratische weg van het wantrouwen' reserveert hij voor een andere ontwikkeling. Volgens Rosanvallon (2006) heeft zich naast de electorale vertegenwoordigende democratie een weefsel van burgerlijke toezichts-, belemmerings- en beoordelingspraktijken ontwikkeld. Waar het in electorale vertegenwoordigende democratie gaat over het doen van voorstellen over de wijze waarop het algemeen belang het beste gediend kan worden (zeggenschap), gaat het bij burgerlijke vormen van tegenmacht over het corrigeren en bijsturen van de overheid (Rosanvallon 2006; Bakx 2025).

Rosanvallon (2006) onderscheidt drie vormen van democratisch wantrouwen. Samen geven ze invulling aan zijn idee van burgerlijke tegenmacht. De eerste is toezicht. Daarbij gaat het om het toezien op het bestuur, niet door het bestuur. In tegenstelling tot de electorale vertegenwoordigende democratie is toezicht er permanent. De tweede is belemmering. Deze vorm heeft betrekking op iets verhinderen, op zichtbare obstructies, zoals het bezetten van publieke ruimte of het blokkeren van een weg. En als laatste gaat het om toetsingen van een oordeel. Hiermee doelt Rosanvallon op de steeds grotere rol van het volk als rechter: het volk 'jureert'. Een uitdrukking hiervan is het volk dat een vonnis verlangt. In naam van het volk wordt een uitspraak afgedwongen, zoals bij een burgerbeweging die de gang naar de rechter maakt. Dat kan via mobilisering van het recht, maar ook via onofficiële burgeroordelen zoals online 'likes' (Rosanvallon 2006; Bakx 2025). Voor deze drie vormen geldt dat ze niet als doel hebben om de macht te grijpen, maar er een wakend oog op houden. Het zijn in essentie (burgerlijke) vormen van tegenmacht. Ze dwingen bestuurders om rekenschap af te leggen, te luisteren naar burgers, de waarheid te vertellen, zich verantwoordelijk te gedragen en de ondoorzichtige sluier, waarachter ze zich vaak verbergen, weg te halen, om zo een nieuw veld voor burgerparticipatie te openen (Rosanvallon 2019, p. 140).

Bijzonder is ook dat Rosanvallon deze burgerlijke vormen van tegenmacht beziet als een steunpilaar van de electorale vertegenwoordigende democratie. Hij redeneert vanuit de idee van algemeen belang. De vormen van tegenmacht zijn volgens hem gericht op het algemeen belang en daarmee legitiem en democratisch. Het dienen van het algemeen belang is de bron van de legitimiteit (Rosanvallon 2006). De rechtvaardiging van de macht via verkiezingen is volgens hem ook impliciet gebaseerd op algemene wil, een volk dat de hele samenleving vertegenwoordigt (Rosanvallon 2018, p. 410). Bij de redenering van Rosanvallon over het algemeen belang zijn vraagtekens te plaatsen. Zo roept het de vraag op hoever men kan gaan bij het erkennen van het bestaan van democratische legitimiteit buiten het electorale mandaat om (Koole 2019, p. 99-111). Waar houdt de legitimiteit van het algemeen belang op en waar begint het particuliere belang (Bakx 2025)?

## Recht en veiligheid

Het themanummer gaat over de rol van burgers in veiligheidsbeleid. Binnen de theorie, en de praktijk, van tegenmacht zijn burgers een van de mogelijke tegenmachtsvormen die voorstellen of besluiten van de macht kunnen tegenhouden. Het uitoefenen van die macht is niet altijd grenzeloos. Rosanvallon's tweede vorm van democratisch wantrouwen, de grondslag van tegenmacht, is belemmering. Dat gaat om fysiek verhinderen, zoals het bezetten van publieke ruimte of het blokkeren van een weg. Daar zijn uiteraard (strafrechtelijke) grenzen aan. Datzelfde geldt voor het volk als toezichthouder en het volk als rechter. Een blik op sociale media of de cijfers in de Monitor Integriteit en Veiligheid tonen aan dat dergelijke morele of strafrechtelijke grenzen burgers die hun zin willen krijgen niet altijd tegenhouden. En dat geldt soms ook voor tegenmacht vanuit de politieke hoek zelf. Zo is onlangs een raadslid dat een wethouder onder meer uitmaakte voor 'professionele pathologische leugenaar' en iemand die 'over lijken' gaat veroordeeld tot twintig uur taakstraf. Het hof voerde aan dat de berichten geen bijdrage leveren aan het publieke debat, enkel grievend zijn bedoeld, eenzijdig en zonder onderbouwing zijn geplaatst en geen handvatten bieden voor verweer door de wethouder. Het vonnis is door de Hoge Raad bevestigd. Kortom, er zijn grenzen aan het onfatsoen (Van Ostaaijen 2025).

Dit alles neemt niet weg dat binnen de grenzen van de wet burgers via het uitoefenen van tegenmacht onverstandige besluiten kunnen tegenhouden. Wat echter onverstandig is, is moeilijk in algemene zin te zeggen. Tegenmacht kan immers net zo goed verstandige besluiten tegenhouden die door een kleine minderheid niet gewenst zijn. Denk aan de toenemende protesten tegen bijvoorbeeld asielzoekerscentra. In 2024 en 2025 werd er maandelijks ergens een vergadering van de gemeenteraad of Provinciale Staten door actievoerders verstoord (zie ook Van Ostaaijen 2026). Het is dan ook altijd aan de bestuurders om na te gaan of dergelijke wensen het algemeen belang bevorderen of vooral de wensen van een kleine niet-representatieve minderheid.

## De mythe van de passieve burger

In de introductie van *La contre-démocratie* reserveert Rosanvallon een paragraaf voor ‘De mythe van de passieve burger’ (Rosanvallon 2006, p. 23-27). In deze paragraaf tracht hij de mythe van de passieve burger te weerleggen. Rosanvallon stipt aan dat minder burgers de gang naar de stembus maken. Dat betekent echter niet dat burgers niet politiek participeren. Als voorbeelden noemt hij het ondertekenen van petitities en deelname aan stakingen en manifestaties. Sterker nog, burgers hebben volgens Rosanvallon nog nooit zo vaak gedemonstreerd en zo veel petitities ingediend en uitgewisseld als tegenwoordig (Rosanvallon 2021, p. 11). Tabel 1 geeft een overzicht van de manieren waarop burgers politiek participeren in Nederland (en de ontwikkeling van die politieke participatie in de periode 2002-2020).

Burgers zijn volgens Rosanvallon wel degelijk democratisch actief. Ze zijn alleen actief op een manier die voorheen niet zo gezien werd, dat is wat hij met name in *La contre-démocratie* laat zien. In *Vormen van tegenmacht* noemt Bakx (2025) dit ook reviserend burgerschap: burgers die actief zijn door de macht nauwlettend te volgen, om er vervolgens – wanneer zij dit nodig achten – acties aan te verbinden. Het is reviserend, omdat het enerzijds het (Franse) nazien herbergt, en daarmee de idee van het volgen van de macht, en anderzijds oog heeft voor de actieve kant. Het heeft de idee van herstellen in zich: burgers die iets willen corrigeren (Bakx 2025, p. 258).

## Tegenmacht in de Nederlandse lokale situatie

Artikel 125 lid 1 van de Nederlandse Grondwet luidt: ‘Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.’ De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en is daarmee officieel het hoogste orgaan. Er bestaat hier echter een verschil tussen theorie en praktijk. In de praktijk neemt het college van burgemeester en wethouders, met in hun kielzog de ambtelijke organisatie, een invloedrijke positie in (zie onder meer Van Ostaaijen 2026). Waar het college van burge-

**Tabel 1 Politieke participatie in Nederland, 2002-2020 (in percentages)<sup>a</sup>**

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Contact opgenomen met politicus, overheid of lokale bestuurder	15	14	14	14	17	15	17	20	18	17
Gedoneerd of deelgenomen aan politieke partij of actiegroep (tot 2018: gewerkt in een politieke partij of actiegroep)	3	4	4	3	4	3	3	3	3	9
Campaignebadge/-sticker gedragen of vertoond	4	6	4	5	4	4	5	5	5	2
Berichten over politieke zaken online gedeeld, bijvoorbeeld via blogs, via e-mail of op sociale media (als Facebook en Twitter)								20	16	18
Petitie ondertekend	23	25	21	24	28	22	26	30	26	27
Deelgenomen aan een openbare demonstratie	3	5	3	3	3	3	3	3	3	5
Producten geboycot	11	9	9	9	10	12	13	15	14	14

<sup>a</sup> 'Er zijn verschillende manieren om te proberen dingen in [land] te verbeteren of te helpen voorkomen dat dingen verkeerd gaan. Heeft u in de afgelopen 12 maanden één van volgende dingen gedaan?'

Bron: ESS 2002-2020 (uit: Den Ridder & Van Ostaaijen 2024)

meester en wethouders te beschouwen is als macht, is de gemeenteraad te beschouwen als macht én tegenmacht.

Tegenmacht kan op lokaal niveau diverse gezichten aannemen, zoals beïnvloeding van besluiten. Een activiteit, van een institutie of burgers, oefent dan druk uit op de besluitvorming van het bestuur waardoor politiek, bestuur en/of beleid worden bijgestuurd. Een ander gezicht is tegenmacht als niet-agendasetting. Dit heeft betrekking op de mate waarin het een (burger)activiteit lukt om een strijdpunt bestuurlijk niet te laten agenderen, zodat onder die druk besluitvorming voorkomen wordt en politiek, bestuur en/of beleid bijgestuurd worden (Bakx 2025), zoals het niet-agenderen van een raadsvoorstel voor een collegevergadering. Net als op landelijk niveau fungeren de vormen van tegenmacht op lokaal niveau als *checks and balances*. Ze dragen zorg voor verantwoording van de macht, transparantie, en dragen bij aan evenwichtige en rechtvaardige besluitvorming (Bakx 2025). Het lokaal bestuur in Nederland kent een sterk samenwerkingsgericht karakter. Hendriks en Toonen (1998) typeren de Nederlandse bestuurscultuur als een cultuur van drie C's: consultatie, compromis en consensus. De cultuur lijkt meer samenwerkingsgericht dan gericht op het bieden van tegenwicht. Rosanvallon hanteert als hedendaags Frans denker, en als leerling van filosoof Claude Lefort, een ruim begrip van politiek en van democratie. Politiek gaat in zijn optiek niet enkel over verkiezingen, het gaat over het dienen van het algemeen belang. Democratie is meer dan een publiek bestuursapparaat, het is een manier van samenleven (vgl. Rosanvallon 2019, p. 95). In vergelijking met Frankrijk valt in Nederland, waar het om vormen van tegenmacht gaat, een vrij sterke gerichtheid op de politieke democratie op (Bakx 2025). Rosanvallon's *La contre-démocratie* is op Franse leest geschoeid. Om recht te doen aan de Nederlandse situatie komt Bakx (2025) in zijn proefschrift tot een replicatie van Rosanvallon's vormen van tegenmacht. In zijn replicatie voor de Nederlandse situatie onderscheidt hij de volgende vier vormen van tegenmacht: (horizontaal) toezicht, bestuurskritiek, protest en toetsingen van een oordeel. Deze vier categorieën definieert Bakx (2025, p. 248):

1. (horizontaal) toezicht: individuen, groepen burgers en organisaties die de macht controleren door er een wakend oog op te houden. Het begrip horizontaal staat tussen haakjes om te benadrukken dat het hier niet gaat om toezicht van andere overheden;

2. bestuurskritiek: veelal door de macht geïnitieerde vormen van kritiek. De individuen en organisaties zijn doorgaans samenwerkingsgericht en sluiten op die manier aan bij de bestuurscultuur;
3. protest: het uiten van verzet vormt de kern van deze categorie. Het verzet tegen het lokale bestuur kan zowel schriftelijk als fysiek vorm krijgen;
4. toetsingen van een oordeel: er wordt een (rechterlijke) uitspraak gedaan. Vaak in naam van een groep burgers, maar dat hoeft niet per se. De onafhankelijke wijze waarop het oordeel tot stand komt, is een belangrijk element.

Samen weerspiegelen deze vier categorieën de Nederlandse lokale praktijk van tegenmacht.

### **In de praktijk**

In hoeverre is Rosanvallons ‘democratische weg van het wantrouwen’ (*la défiance démocratique*) in Nederlandse gemeenten terug te vinden? En hoe ziet die weg eruit? We beantwoorden deze vragen aan de hand van het empirisch onderzoek dat Bakx (2025) voor zijn proefschrift verricht heeft in Tholen, Oldenzaal, Dordrecht en Rotterdam. In vier zogenaamde extensieve exploraties bracht hij in deze gemeenten vormen van tegenmacht in kaart. Institutionele vormen én burgerlijke vormen. De bevindingen structureerde hij aan de hand van Rosanvallons drie vormen van tegenmacht. Daarnaast kwam hij ook tot een andere classificatie. Op basis van een door Van Ostaaijen (2018; zie ook Van Ostaaijen 2026) gemaakte ordening classificeert hij tegenmacht aan de hand van de relatie tegenmacht-politieke democratie. Het ordenend principe is de afstand tot de politieke democratie. De drie klassen zijn: tegenmacht binnen de politieke democratie, tegenmacht gerelateerd aan de politieke democratie en tegenmacht min of meer los van de politieke democratie.

De grondvormen van (institutionele) tegenmacht binnen en gerelateerd aan de politieke democratie, zoals gedefinieerd door Van Ostaaijen (2018), komen in Tholen, Oldenzaal, Dordrecht en Rotterdam op redelijk vergelijkbare wijze terug. Controle van de gemeenteraad, (nieuwe) politieke partijen en interne controle van de ambtelijke organisatie vormen er een potentiële tegenmacht. Vormen van ‘demo-

cratisch wantrouwen', georganiseerd vanuit de lokale samenleving, zijn er ook terug te vinden. Met name in een grote stad kunnen deze burgerlijke vormen van tegenmacht redelijk snel relatief veel aandacht bij politiek en pers genereren. Een Rotterdams voorbeeld van burgerlijke tegenmacht is de druk die de Recreanten Advies Raad (RAR) uitoefende op het gemeentebestuur. De RAR kwam als adviesorgaan van bewoners van het Recreatieoord Hoek van Holland in verzet toen de gemeente Rotterdam bekendmaakte het Recreatieoord Hoek van Holland, dat in bezit is van de gemeente, te willen verkopen. De gemeente achtte het exploiteren en beheren niet langer een gemeentelijke taak. Het verzet van de RAR leidde tot druk op de besluitvorming. Sleutelfiguren, van wie enkelen gerelateerd waren aan de lokale politiek, mengden zich in deze kwestie en veroorzaakten veel rumoer. Mede daardoor werd de verkoop van het Recreatieoord Hoek van Holland belemmerd (Bakx 2025).

In kleine(re) gemeenten, zoals Tholen en Oldenzaal, lijken minder burgerlijke tegenbewegingen te zijn, maar tegenmacht is er wel degelijk, alleen uit deze zich anders. Bestuur en beleid lijken er – letterlijk en figuurlijk – met minder massa en op een meer directe wijze te worden beïnvloed. Burgers spreken de wethouder en/of raadsleden direct aan. Zo zijn de lijnen van de Dorpstafel Sint-Maartensdijk Scherpenisse naar de Thoolse wethouder kort. De voorzitter van de Dorpstafel overlegt eens per kwartaal met de Thoolse wethouder. In een grote gemeente als Rotterdam kan een wethouder ook direct worden aangesproken, maar een periodiek overleg is minder evident. In grote(re) gemeenten is het daarom voorstelbaar dat groepen burgers alternatieve wegen van beïnvloeding zoeken.

De reeds genoemde Dorpstafel Sint-Maartensdijk Scherpenisse kwam, net als de 'Zwembadraad Blijven Spetteren', in het geweer tegen de dreigende sluiting van zwembaden in Tholen. De Dorpstafel oefende druk uit op het college om sluiting van het zwembad in Sint-Maartensdijk tegen te gaan. Als 'toezichthouder' had de Dorpstafel Sint-Maartensdijk Scherpenisse deze kwestie geadopteerd en hier vervolgens aandacht voor gevraagd bij de lokale pers en politiek. Via berichten op Facebook ('Vrienden van zwembad Smerdiek'), krantenartikelen, inspreken in de raadsvergadering, aanwezigheid van grote aantallen inwoners bij de raadsvergadering en vragen van gemeenteraadsleden werd er druk op het Thoolse college van burgemeester en wethouders

uitge oefend (Bakx 2025). ‘La contre-démocratie’ in de Nederlandse praktijk.

### **De casus Recht op de stad**

Om een beter beeld te krijgen van het functioneren en het effect van tegenmacht lichten we een casus uit ‘Vormen van tegenmacht’ (Bakx 2025) uit: het Rotterdamse (burger)initiatief Recht op de stad. De casus Recht op de stad geeft zicht op het functioneren van de (burgerlijke) tegenmacht zelf. Het is een informatierijke casus, die een beeld geeft van welke keuzes een burgerlijke vorm van tegenmacht als Recht op de stad al dan niet maakt.

Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders is in 2018 voornemens om de Tweebosbuurt in Rotterdam Zuid te slopen. Dat voornemen staat in de *Woonvisie Rotterdam: koers naar 2030 – agenda tot 2020* (Gemeente Rotterdam 2016). Er wordt gestreefd naar een ‘andere balans’ in de woningvoorraad. Naar een afname van het aantal goedkope woningen.

Er is veel verzet tegen de sloop van de Tweebosbuurt. De sloop wordt landelijk nieuws. Via persberichten heeft Recht op de stad de media actief opgezocht. Op verschillende plaatsen in Rotterdam komen bewoners in opstand. Een aantal van die bewonersgroepen slaat vervolgens de handen ineen. Niet alleen boze bewonersgroepen weten zich geïnspireerd, bij het initiatief sluiten ook wetenschappers, stedenbouwkundigen en beeldend kunstenaars aan. In het *AD*, editie Rotterdam, verschijnt op 5 maart 2021 het artikel ‘Boze Rotterdammers gaan samenwerken in wooncrisis: “Wonen is een grondrecht, geen luxeproduct”’ (Mulders 2021). Recht op de stad is geboren. In het krantenartikel valt te lezen dat Recht op de stad zichzelf opgelegd heeft om politieke partijen te overtuigen dat het woonbeleid anders en beter kan. ‘Als we die woonvisie willen veranderen moeten we dit zo doen’ (Mulders 2021).

Om de gemeentelijke Woonvisie te veranderen onderneemt het initiatief in de periode daarna tal van acties. Zo stelt Recht op de stad een manifest op. Het heet ‘Recht op de stad: het betere plan voor wonen in Rotterdam’ en bestaat uit vijf punten, te weten:

1. Wonen is een grondrecht. Elke Rotterdammer heeft recht op een goede en betaalbare woning in een sociale, prettige en veilige omge-

ving, ongeacht inkomen, afkomst of woonduur. Woonzekerheid is de norm.

2. Zeggenschap voor bewoners. Plannen worden samen met bewoners gemaakt en komen in samenspraak tot stand. De gemeente stimuleert en faciliteert bewoners om hun recht op zeggenschap uit te oefenen, en ondersteunt nieuwe woonvormen zoals wooncoöperaties.
3. Behoud van de sociale woningvoorraad. Onderhoud van sociale woningen wordt geïntensiveerd en draagt bij aan verduurzaming. Woningen worden alleen gesloopt in samenspraak met bewoners en met terugkeergarantie en waarborgen.
4. Bouwprogramma: stad voor iedereen. Nieuwe woningen worden gebouwd voor alle inkomensgroepen, met aandacht voor groepen waarvoor de woningnood het hoogst is. Er wordt gebouwd op geschikte locaties, met waardering voor de sociaalhistorische karakteristieken van buurten.
5. Beschermen van bewoners. Marktwerking wordt zodanig ingeperkt dat het niet ten koste gaat van bewoners. De betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de woningvoorraad blijven gegarandeerd (Recht op de stad 2021).

Het manifest geeft de hoofdpunten van het initiatief weer. Om die punten te realiseren gaat Recht op de stad de dialoog aan met de politieke democratie. Vertegenwoordigers van Recht op de stad spreken met de verantwoordelijk wethouder, met raadsleden en ambtenaren van de gemeente Rotterdam. Een andere vorm van dialoog die het initiatief hanteert, is de publieke dialoog. Samen met Architectuur Instituut Rotterdam (AIR) organiseert Recht op de stad 'doordenkavonden'. Het zijn avonden over kwesties die het woondossier beïnvloeden, zoals een avond over de maatschappelijke taak van corporaties en een avond over coöperaties en andere vormen van ontwikkeling, eigendom en beheer. Door diverse partijen in de stad te mobiliseren en te verenigen probeert Recht op de stad tegenmacht uit te oefenen. Recht op de stad zoekt bijvoorbeeld regelmatig de media op. Dat doet het veelal met behulp van persberichten. Na enige tijd weten media ook Recht op de stad te vinden, leden van het initiatief wordt bijvoorbeeld gevraagd om de gemeentelijke verkiezingsuitslagen van 2022 te duiden. Daarnaast werkt Recht op de stad samen met maatschappelijke organisaties als de Bond Precaire Woonvormen en de Woonbond.

Voor het initiatief vormen de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 een belangrijk richtpunt. Recht op de stad tracht aan de vooravond van de verkiezingen de Rotterdamse politiek te beïnvloeden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door gebruik te maken van het inspreekrecht bij een commissievergadering van de gemeenteraad. Door met veel mensen in te spreken wordt er geprobeerd om druk uit te oefenen op het bestuur. Vanuit het deelhoofdkantoor van de Verenigde Naties in Genève wordt in het voorjaar van 2021 een communiqué naar de Nederlandse regering gestuurd. Via dit VN-communiqué spreken VN-Rapporteurs de gemeente Rotterdam aan op schendingen van het recht op huisvesting en het recht op non-discriminatie door het gemeentelijk woonbeleid. Recht op de stad probeert het communiqué te benutten om druk op het gemeentebestuur uit te oefenen. Voor Recht op de stad kwam het communiqué niet uit de lucht vallen. Twee jaar eerder waren latere deelnemers aan het initiatief Recht op de stad namelijk al in contact gebracht met Leilani Farha, de Speciale VN-Rapporteur voor het recht op huisvesting. Zij geeft tijdens de ontmoeting aan bereid te zijn om bewonersgroepen in hun strijd voor het recht op huisvesting bij te staan met een communiqué: een officiële mededeling van de Speciale Rapporteur (Bakx 2025).

De inspanningen van Recht op de stad hebben niet tot een volledig ander gemeentelijk woonbeleid geleid. Punt 2 uit het manifest heeft, mede dankzij Recht op de stad, wel handen en voeten gekregen. De gemeente heeft werk gemaakt van 'Zeggenschap voor bewoners'. Samen met woningcorporaties en huurdersorganisaties werkt het college aan een 'Stedelijk Sociaal Statuut'. Het idee hierachter is dat huurders betrokken worden bij onderhoud, renovatie, sloop of nieuwbouw van een huurwoning. Huurders en woningcorporaties trekken op zo'n moment samen op. Recht op de stad heeft het belang van het verbreden van zeggenschap nadrukkelijk op de kaart gezet (Bakx 2025).

De casus Recht op de stad leert dat het functioneren van burgerlijke tegenmacht complexer en meer gelaagd lijkt dan Rosanvallon doet voorkomen. In de termen van Rosanvallon is Recht op de stad te typeren als een initiatief dat toezicht houdt: een vorm van tegenmacht. Het initiatief houdt de politieke democratie als een waakhond in de gaten. Toch houdt Recht op de stad niet enkel toezicht. Anders gezegd, het initiatief is niet alleen 'tegen'. Recht op de stad verzet zich weliswaar tegen het woonbeleid, maar maakt zich ook hard vóór bepaalde

beleidsontwikkelingen, zie bijvoorbeeld het manifest ‘Het betere plan voor wonen in Rotterdam’. Tevens valt op dat de druk op de macht niet enkel van onderop (door burgers) komt. Het communiqué van de Verenigde Naties is een voorbeeld van druk van bovenaf. De casus roept ook een fundamentele vraag op: vertegenwoordigt Recht op de stad het algemeen belang of een deelbelang? Anders geformuleerd: kan een initiatief dat uit niet-gekozen leden bestaat het algemeen belang vertegenwoordigen? Volgens het gemeentebestuur van Rotterdam is dit niet het geval. Hier lopen Rosanvallons theorie en de Nederlandse praktijk uit elkaar.

### **Tegen de vleug in**

Blind vertrouwen is niet goed. Volledig wantrouwen van de macht evenmin. Een vitale democratie is gebaat bij een gezonde dosis wantrouwen. De wijze waarop Pierre Rosanvallon wantrouwen concipieert, namelijk als democratisch wantrouwen, is om meerdere redenen waardevol gebleken. Bezien door de lens van Rosanvallon komt er een andere vorm van burgerbetrokkenheid in beeld: burgers die zich organiseren, omdat ze de macht willen bijsturen. Het Rotterdamse initiatief Recht op de stad is hier een uitdrukking van. Dit perspectief nuanceert de mythe van de passieve burger. Burgerlijke vormen van tegenmacht kunnen, zoals Rosanvallon (2006) betoogt, als steunbeer van de electorale vertegenwoordigende democratie fungeren. Ze kunnen democratische waarde toevoegen, omdat ze bijdragen aan het algemeen belang.

‘Verstandige’ of ‘legitieme’ tegenmacht kan zich ook voordoen in het veiligheidsdomein. Denk aan protesten tegen bepaalde veiligheidsmaatregelen in een wijk, inwoners die zelf toezicht houden op de veiligheid en de aanpak van politiek of gemeente, of denk aan kritische mediaberichten of een kritisch rekenkamerrapport over de aanpak van ondermijning.

Door tegen de vleug in te strijken zijn er diepere en rijkere kleuren te onderscheiden. In een bestuurscultuur die sterk gericht is op consultatie, compromis en consensus (Hendriks & Toonen 1998) is tegen de bestuurlijke vleug in strijken niet evident. De cultuur van consultatie, compromis en consensus komt tot uitdrukking in het functioneren van tegenmacht in de Nederlandse lokale democratie: meer samen-

werkingsgericht dan gericht op het bieden van tegenwicht. De casus Recht op de stad toont aan dat lokale bestuurders ook hun voordeel kunnen doen met vormen van burgerlijke tegenmacht. Tegenmacht werkt niet alleen begrenzend, zij kan, zoals bij Recht op de stad, eveneens bekrachtigend werken. Als vorm van (horizontaal) toezicht heeft het initiatief consequent het belang van zeggenschap voor bewoners benadrukt. Door die kleur in beeld te brengen heeft de gemeente op dit punt het woonbeleid aangescherpt. Zie hier: de bekrachtigende werking van burgerlijke tegenmacht.

## Literatuur

### Bakx 2025

M.C.A. Bakx, *Vormen van tegenmacht. Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*, Den Haag: Boom 2025.

### Dekker 2024

A. Dekker, “‘Trots is belangrijk”. Democratie onder druk: Pierre Rosanvallon’, *De Groene Amsterdammer* 24 april 2024.

### Gemeente Rotterdam 2016

Gemeente Rotterdam, *Woonvisie Rotterdam: koers naar 2030 – agenda tot 2020*, 2016.

### Hendriks 2006

F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

### Hendriks & Toonen 1998

F. Hendriks & T.A.J. Toonen, ‘De stroperige staat bij nader inzien: naar een institutionele analyse’, in: F. Hendriks & T. A. J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 1998, p. 1-12.

### Hertogh 2024

M. Hertogh, ‘Een empirische benadering van de rechtsstaat. Enkele hoofdlijnen voor een nieuwe onderzoeksagenda’, *Justitiële verkenningen* (50) 2024, afl. 3, p. 8-24.

### Koole 2019

R.A. Koole, ‘Is een “akkoorden-democratie” wel een echte democratie?’, *RegelMaat* (34) 2019, afl. 2, p. 95-111.

#### **Van Lit e.a. 2024**

J. van Lit, C. van Ham & M. Honingh, 'Startnotitie expert-meeting democratische erosie', in: M. Honingh & C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*, Nijmegen: Institute for Management Research (Radboud Universiteit) 2024, p. 34-57.

#### **Mulders 2021**

A. Mulders, 'Boze Rotterdamers gaan samenwerken in wooncrisis: "Wonen is een grondrecht, geen luxeproduct"', *AD* 5 maart 2021.

#### **Van Ostaaijen 2018**

J.J.C. van Ostaaijen, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2018.

#### **Van Ostaaijen 2025**

J.J.C. van Ostaaijen, 'Trump, de roze olifant in de lokale politiek', *Binnenlands Bestuur* 14 maart 2025, [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/diversiteit-en-inclusie/trump-de-roze-olifant-in-de-lokale-politiek](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/diversiteit-en-inclusie/trump-de-roze-olifant-in-de-lokale-politiek).

#### **Van Ostaaijen 2026**

J.J.C. van Ostaaijen, *Het onbegrepen bestuur. Het functioneren van gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: Boom 2026.

#### **Recht op de stad 2021**

Recht op de stad, *Nieuws*, 2021, <https://rechtopdestad.nl/>.

#### **Den Ridder & Van Ostaaijen 2024**

J.M. den Ridder & J.J.C. van Ostaaijen, 'Political participation at the national and local levels in the Netherlands', in: P. 't Hart, S. de Lange, C. van Ham & T. Louwerse (red.), *The Oxford handbook of Dutch politics*, Oxford: Oxford University Press 2024, p. 318-334.

#### **Rosanvallon 2006**

P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la defiance*, Parijs: Éditions du Seuil 2006.

#### **Rosanvallon 2018**

P. Rosanvallon, *Notre histoire intellectuelle et politique*, Parijs: Éditions du Seuil 2018.

#### **Rosanvallon 2019**

P. Rosanvallon, *De democratie denken. Werk in uitvoering*, Nijmegen: Vantilt 2019.

#### **Rosanvallon 2021**

P. Rosanvallon, *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Parijs: Éditions du Seuil 2021.

# Gemengde gevoelens over de rechtsstaat

## Verklaringen voor tegenstellingen in de publieke opinie over de rechtsstaat

*Lonneke van Noije\**

Dilemma's en paradoxen. Dat zijn de woorden die het onderzoek naar de Nederlandse publieke opinie over de democratische rechtsstaat goed samenvatten. Verschillende publicaties laten zien dat de publieke opinie over belangrijke rechtsstatelijke waarden niet alleen verdeeld of in dubio, maar ook inconsistent is. In deze bijdrage zet ik deze empirische bevindingen nog eens kort op een rij. Daarnaast staan we stil bij mogelijke oorzaken van de geconstateerde tegenstellingen; inzichten die soms relativering brengen, maar in elk geval nodig zijn om de maatschappelijke waardering voor de democratische rechtsstaat te kunnen versterken.

De publieke opinie staat centraal in deze bijdrage omdat de democratische rechtsstaat voor zijn voortbestaan sterk afhankelijk is van de intrinsieke waarde die de gehele samenleving eraan toekent. Er moet naar geleefd worden. Als alleen papieren werkelijkheid is de rechtsstaat geen lang leven beschoren. De Nederlandse constitutie kent weliswaar verschillende mechanismen die de rechtsstaat beschermen tegen de dominantie van de meerderheid, maar biedt geen garanties (bijv. Manenschijn e.a. 2024). Uiteindelijk biedt alleen hoger EU-recht bescherming tegen wetten die grondrechten schenden.

De mate waarin burgers de kernwaarden van de democratische rechtsstaat uit principe onderschrijven, en deze daarmee legitiem vinden, is dan ook van essentieel belang voor zijn behoud. De legitimiteit van de rechtsstaat, met een intrinsieke steun voor democratische en rechtsstatelijke waarden, zorgt er ten eerste voor dat mensen die waarden zelf toepassen in hun dagelijks en sociale leven, ten tweede dat zij

\* Dr. L.L.J. van Noije is als senior wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

zich voegen naar de overheidsbesluiten die eruit voortkomen (Van Noije 2019), en ten derde dat zij politici en partijen steunen die dit ook doen (Honingh & Van Ham 2024; Levitsky & Ziblatt 2018). Alleen met deze legitimiteit is de democratische rechtsstaat in staat de vrijheid en gelijkheid van mensen tegen de staat te blijven beschermen.

## De empirie

Voor dit artikel is gebruik gemaakt van inzichten uit een kennissynthese die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2024 uitbracht op verzoek van de Staatscommissie rechtsstaat (Van Noije & Den Ridder 2024). Daarvoor voerden we een brede literatuurverkenning uit van studies van onszelf en anderen naar de waarderingen en percepties van burgers over democratie en rechtsstaat. Zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen werden geraadpleegd. Dit vulden we aan met secundaire analyses op internationale databestanden: de *European Social Survey* (ESS), de *European Values Study* en *World Values Studies* (EVS/WVS), het *International Social Survey Programme* (ISSP) en de *Eurobarometer* (EB). Ook databestanden van het SCP werden opnieuw bekeken, in het bijzonder het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (COB), *Culturele Veranderingen in Nederland* (CV) en *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* (SCO). De kennissynthese behandelt verschillende vragen die de Staatscommissie aan het SCP stelde. Deze bijdrage licht een beperkte selectie daarvan uit, gericht op spanningen in de publieke opinie, aansluitend bij de focus van dit themanummer. Voor deze bijdrage is aanvullend gereflecteerd op de mogelijke betekenis en implicaties van de bevindingen.

### *Verdeeldheid onder de oppervlakte*

Op het eerste gezicht is er brede steun voor democratische en rechtsstatelijke waarden en normen (zie ook Van Lit e.a. 2024). 83% van de Nederlanders vindt het erg belangrijk om in een land te leven dat democratisch wordt bestuurd (ESS '20/'22). Ook vindt 82% een democratisch politiek systeem een redelijke of goede manier om een land te besturen (EVS/WVS '22). Daarnaast kent het overgrote deel van de bevolking de Nederlandse overheid legitimiteit toe; er heerst een rede-

lijk breed gevoelde burgerplicht om wetten na te leven, ongeacht persoonlijke belangen en voorkeuren (Van Noije & Geurkink 2024). Maar wie voorbij deze algemene cijfers kijkt en specifiekere vragen stelt of doorpraat in gesprekken, ziet minder eensgezindheid dan op het eerste gezicht lijkt. Kwalitatief onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat mensen bij het woord ‘democratie’ spontaan aan verschillende dingen denken (Thomassen 1994; Tiemeijer 2010; Den Ridder & Dekker 2015). Sommigen associëren het met vrijheid, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om te kunnen doen wat je wilt. Anderen denken vooral aan verkiezingen en stemrecht. Minder mensen denken primair aan gelijkheid, of hebben geen associatie (Den Ridder & Dekker 2015, p. 60).

Ondanks hoge steunbetuigingen voor algemene democratische en rechtsstatelijke principes als vrijheid, gelijkheid en bescherming van rechten, zien we tegelijkertijd dat niet iedereen deze principes nog even belangrijk vindt als er een figuurlijk prijskaartje aan gehangen wordt. Dan nemen de verschillen van inzicht onder de bevolking toe, en is de steun voor vooral rechtsstatelijke beginselen lager dan lange tijd werd gedacht van een oude constitutionele democratie als de Nederlandse (vgl. Inglehart 2003). Naast de algemene bevinding dat ‘er geen resolute afwijzing is van besluitvorming door experts of sterke leiders’, wat beide kan schuren met democratische besluitvorming (Dekker & Den Ridder 2016, p. 18; Van Lit e.a. 2024), hebben we hiervoor twee duidelijke aanwijzingen.

### *Gelijke rechten, maar niet voor iedereen*

Ten eerste tonen veel mensen zich voorstander van gelijke rechten: 90% vindt een gelijke behandeling van burgers door rechtbanken een erg belangrijke waarde voor een democratie, 80% vindt dat van de bescherming van minderheidsrechten (ESS '22), en 87% vindt het recht om niet te worden gediscrimineerd erg belangrijk (CV '19-'22). Toch blijkt dat de mate waarin mensen rechten toekennen aan medeburgers afhangt van hun persoonlijke opvattingen en die van de democratische meerderheid.

Voor sommige bevolkingsgroepen vinden mensen het bijvoorbeeld minder erg dan voor andere groepen als over hen wordt gezegd dat ze minder rechten en vrijheden dan anderen zouden moeten hebben (Van Wonderen 2022, p. 87). Als dit over mensen met een bepaalde

religie (65%) of politieke overtuiging (64%) wordt gezegd, is dat minder bezwaarlijk dan over mensen met een bepaalde huidskleur of afkomst (72%).

Ook is er veel steun voor het recht op vrije meningsuiting, hoewel een meerderheid vindt dat er grenzen aan dit recht gesteld moeten worden. Het moet vooral niet worden gebruikt om moedwillig te kwetsen. Toch is er aanzienlijk minder bezwaar tegen het kwetsen van gevoelens van religieuze mensen dan tegen het kwetsen van gevoelens in het algemeen (COB 2014|1-2019|1). In hun toelichtingen gaven mensen aan dat ze gelovigen, in het bijzonder moslims, te lichtgeraakt vinden, wat volgens hen geen reden mag zijn voor (zelf)censuur (Dekker & Den Ridder 2014, p. 17).

Gelijke rechten leggen het ook af tegen de wil van de meerderheid. Dat terwijl grondrechten er nu juist zijn om elke burger te kunnen beschermen tegen machtsvertoon van de politieke meerderheid, en het een politieke verantwoordelijkheid is om de verschillende belangen in de samenleving in het algemeen belang mee te wegen. Twee vijfde (40%) vond in 2022 dat de overheid bij het maken van beleid de wil van de meerderheid van de bevolking moet volgen, ook als dit ten koste gaat van de rechten van bepaalde groepen (CV '19-'22). Hier was 36% het mee oneens. Zo ook stemde bijna twee vijfde in 2021 in met de stelling dat maatschappelijke problemen snel en daadkrachtig moeten worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden (Van Wonderen 2022, p. 52).

Ten slotte winnen ook persoonlijke voorkeuren het nogal eens van het grondbeginsel van gelijke rechten. Neem de voorwaardelijke steun voor het demonstratierecht. Zonder informatie over het politieke doel van een demonstratie keurt zo'n twee derde vreedzame demonstraties goed. Als het doel hun wel bekend is, bijvoorbeeld tegen klimaatverandering of tegen de komst van migranten, laten mensen hun goedkeuring voor demonstraties afhangen van hun eigen politieke opvattingen over deze onderwerpen (Miltenburg e.a. 2023).

Samenvattend zien we dat met het principe rechtsgelijkheid niet door iedereen principieel wordt omgegaan. Het wordt vooral gerespecteerd als het aansluit bij de voorkeuren van de democratische meerderheid, waartoe vaak ook, terecht of onterecht, de eigen voorkeuren worden gerekend (Miltenburg e.a. 2022). Sommigen hebben misschien de implicaties van hun antwoord niet helemaal doorzien, omdat de voor-

gelegde uitruil eenvoudiger oogde dan hij werkelijk is. Anderen zullen een weloverwogen keuze hebben gemaakt, waarbij is gekozen uit waarden die inhoudelijk met elkaar botsen, zoals het belang van volkssoevereiniteit en responsief bestuur versus rechtsgelijkheid.

### *Controlerende macht als hindermacht*

Een tweede aanwijzing vinden we in houdingen ten opzichte van de controlerende macht van het parlement en de rechtspraak. Deze waarderen mensen niet altijd als bescherming van burgers tegen machtsmisbruik door de regering, maar ook als hindermacht die daadkrachtige verwezenlijking van de wil van het volk traineert. In de balans tussen parlement en uitvoerende macht vindt de overgrote meerderheid het een goede zaak dat de regering niet zomaar haar eigen gang kan gaan: 90% was het tussen 2019-2022 eens met de stelling dat het goed is 'dat de regering toestemming nodig heeft van de Eerste en Tweede Kamer om wetten te wijzigen, ook al duurt het hierdoor langer om iets voor elkaar te krijgen'; 3% was het hiermee oneens (CV '19-'22). Alle waardering voor democratische controle dus. Daar blijft heel wat minder van over zodra daadkrachtig bestuur explicieter tegenover de representatieve democratie wordt gesteld; dan geeft een vijfde tot een derde van de mensen voorrang aan daadkrachtig bestuur. We hebben het dan over steun voor een sterke leider die zich niets hoeft aan te trekken van het parlement of verkiezingen (EVS/WVS '22: 30%), een voorkeur voor een regering die de Tweede Kamer mag 'negeren, als het parlement de regering tegenwerkt in het maken en uitvoeren van beleid' (Van Wonderen 2022: 20%, p. 52), en een voorkeur voor een regering die 'het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen mag inperken, om grote problemen in het land sneller en daadkrachtiger aan te kunnen pakken' (Van Wonderen 2022: 35%, p. 52).

In de balans tussen de rechtspraak en de uitvoerende macht zien we iets soortgelijks: een flinke groep hecht minder belang aan rechters en het recht zodra deze effectief beleid in de weg lijken te staan. Desalniettemin denken Nederlanders erg positief over de rechtspraak. Het vertrouwen in de rechtspraak is stabiel en hoog (78% in het voorjaar van 2025) en veel hoger dan het vertrouwen in de regering (41%) of de Tweede Kamer (49%) (Kunst e.a. 2025, p. 14). Rechters worden gezien als deskundige vertegenwoordigers van een ambt, die vanuit een

sterke beroepsethiek van onafhankelijkheid en objectiviteit werken (bijv. Dekker & Van der Meer 2007; Van Noije & Putters 2017) en zich niet laten gek maken door de waan de dag. Mensen vinden hun onafhankelijkheid van belang; 87% is van mening dat politici zich niet moeten ‘uitlaten over rechtszaken waarover de rechter nog moet oordelen’; 5% was het hiermee oneens (CV ’19-’22). Komt de rechtspraak echter in het vaarwater van een daadkrachtig bestuur, dan verandert de zaak en moet deze volgens zo’n vijfde tot ruim een derde wijken. Dit betreft een voorkeur voor een regering die uitspraken van rechters mag negeren als deze uitspraken het beleid van de regering hinderen (Van Wonderen 2022: 21%, p. 52), en een voorkeur voor regeringen die ‘moeten doen wat de meeste mensen willen, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan’ (Van Wonderen 2022: 37%, p. 52). Hoewel dit laatste in wezen het belang van de wetgevende macht relateert, en niet zozeer dat van de rechtsprekende macht, kan het wel verklaren waarom ook rechterlijke uitspraken soms in de wind mogen worden geslagen.

Onderzoek heeft herhaaldelijk bevestigd dat het onvermogen van de overheid om problemen op te lossen een van de grootste frustraties van de laatste jaren is (Van Noije & Geurkink 2024; Kunst e.a. 2024). Dat kan de roep om daadkrachtig optreden verklaren; parlementaire en juridische procedures kunnen hiervoor als spaak in het wiel worden gezien (Diamond 1990; Wille 2022). Helemaal als mensen het idee hebben dat de meeste burgers het wel met hen eens zijn over de belangrijke problemen en de wijze waarop ze moeten worden opgelost, kan dat verklaren waarom sommigen weinig kwaad zien in een sterke leider die dit met ieders instemming gewoon gaat regelen. Als de regering de belangen van de bevolking al behartigt, hebben oppositie, parlement en rechter immers weinig meerwaarde. Zij kunnen dan vooral nog blokkades opwerpen. De bescherming die controlerende machten bieden, wordt minder gezien dan de blokkades die zij voor de uitvoerende macht opwerpen.

### **Drie typen tegenstelling**

Voorgaande empirie illustreert dat er zeker drie typen tegenstellingen in de publieke opinie aan te wijzen zijn. Ten eerste nemen verschillende mensen verschillende posities in. Ten tweede staan mensen

soms voor een keuze tussen botsende waarden, die niet altijd in het voordeel van hun rechtsstatelijke principes uitpakt. En ten derde spreken mensen hun algemene principes soms tegen zodra deze in concretere situaties betekenis krijgen.

### *Verschillen tussen mensen*

De mate waarin steun voor de democratische rechtsstaat en zijn waarden wordt uitgesproken, verschilt tussen mensen. Dat is op zich niets gekks noch alarmerend. Wel ondersteunt dit het idee dat er niet zoiets is als dé publieke opinie, die als richtsnoer voor responsief beleid kan dienen. In het maatschappelijke debat lijkt dit nogal eens de teneur; als politici beter zouden luisteren, zouden ze vanzelf tot relevanter en beter beleid voor de bevolking komen (bijv. Miltenburg e.a. 2022). Vooral aan populistische zijde klinkt de belofte dat men zal waarmaken wat ‘de mensen’ verwachten, alsof zij behoren tot een eensgezind authentiek volk. Dit cultiveert een vals idee van consensus (*false consensus*, Ross e.a. 1977), waarmee wordt voorbijgegaan aan de diversiteit in behoeften, belangen en opvattingen onder de bevolking. Opdracht aan de politiek is juist om tot het best mogelijke beleid te besluiten, alle relevante belangen in de samenleving afwegend. Naar een verklaring of oplossing zoeken voor verschillen in de publieke opinie is in deze context weinig zinvol. Er zijn tal van psychologische, sociologische en situationele factoren denkbaar die bepalen hoe mensen naar het leven en de samenleving kijken. Dat er altijd wel verschillen zullen zijn, kan als een gegeven worden beschouwd. Een belangrijke functie van de democratische rechtsstaat is juist om strijd te beslechten en collectieve lijnen uit te zetten waar mensen zich vreedzaam toe kunnen verhouden. Wel zijn de basisbeginselen van democratie en rechtsstaat dusdanig fundamenteel dat daar idealiter consensus over bestaat, meer dan over willekeurige beleidsthema’s. Die consensus zien we dan ook, in de brede steun voor democratie en rechtsstaat in abstractie. De consensus valt uiteen naarmate aan deze abstracte begrippen concreter handen en voeten worden gegeven, zoals we verderop zullen bespreken.

*Spanning tussen waarden*

Het wordt mensen ook niet gemakkelijk gemaakt om een denkwijze zonder tegenstellingen over de democratische rechtsstaat over het voetlicht te brengen. Vrijwel onmogelijk zelfs, aangezien de democratische rechtsstaat zelf een bron van tegenstellingen is, waarvan de belangrijkste tussen democratie en rechtsstaat zelf. Waar de democratie de samenleving in beweging zet door collectief doelen te stellen, zorgt de rechtsstaat voor continuïteit door daarbij onze rechten te beschermen. Bij deze ‘democratische paradox’, zoals Mouffe (2018) de spanning tussen de principes van democratie en die van de rechtsstaat noemt, is de liberale democratie volgens haar gebaat. Daarvoor is wel noodzakelijk dat ze nauw verbonden en in evenwicht blijven. En niet, zoals de Raad van State in verschillende jaarverslagen constateert (2017, 2019), dat de electorale meerderheid als legitimatie wordt gebruikt om het recht te negeren. Evenmin het omgekeerde, dat het recht wordt gebruikt om elke discussie monddood te maken.

Wij zien deze spanning tussen democratische en rechtsstatelijke waarden in de keuzes van mensen terug. Het democratische belang van de electorale meerderheid en een responsief, daadkrachtig bestuur blijken voor aanzienlijke groepen te verkiezen boven de rechtsstatelijke waarden van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Zonder deze waarborgen zouden groepen met een minderheidsbelang in feite vogelvrij worden verklaard. Nu raakt dat vaak nog ‘anderen’, maar op een dag kunnen mensen dat ook zelf zijn. Maar niet alleen tussen democratie en rechtsstaat staan mensen voor fundamentele keuzes, ook tussen rechtsstatelijke waarden vindt soms een onvermijdelijke uitruil plaats, zoals tussen individuele vrijheid en gelijkheid. Hoewel de meeste mensen prioriteit geven aan individuele vrijheid, hoeft dit niet te betekenen dat gelijkheid daarmee onbelangrijk wordt gevonden. Ook hierin zullen mensen verschillen.

*Spanning tussen principe en praktijk*

Onder Nederlanders is in beginsel grote steun voor algemene principes als democratie, vrijheid of gelijkheid. Dit zijn grote abstracte begrippen, en daardoor in zekere zin ook leeg. Mensen geven er een eigen invulling aan (Thomassen 1994; Tiemeijer 2010; Den Ridder & Dekker 2015). Je stemt in met wat voor jou belangrijk is. Daarnaast zijn

het mooie idealen waar bijna niemand het mee oneens kan zijn, zolang ze algemeen en daarmee ook vrijblijvend worden gepresenteerd. Wat de toepassing van democratische en rechtsstatelijke waarden in het leven van alledag kan betekenen, wat de implicaties zijn voor andere waarden, belangen en voorkeuren, komt pas in beeld als onderzoek mensen concrete dilemma's voorlegt. Dan pas dringen mogelijke consequenties van bijvoorbeeld gelijke rechten en controle op de macht door voor de daadkracht van bestuur, en vice versa (bijv. SCP 2019/2020; Van Wonderen 2021, 2022). De meeste mensen houden vast aan hun principes en nemen de 'kosten' voor lief. Maar er ontstaat een aanzienlijke groep waarvoor democratie en rechtsstaat even worden geparkeerd om voorrang te geven aan zaken die zij in de gegeven situatie wenselijker vinden: eigen (politieke) opvattingen, eigen belangen, eigen sympathie voor groepen, de wil van de meerderheid en een behoefte aan daadkracht en probleemoplossing waarvoor met name rechtsstatelijke principes voor hen moeten wijken. Wuttké (2022) spreekt hier van een truïsme. De democratische rechtsstaat is gemeenplaats: een vanzelfsprekende bron van oprecht goedkeuren en sympathie, maar niet onderbouwd met argumenten. Als gevolg is deze minder principieel doorleefd en intrinsiek gesteund dan nodig is als het erop aankomt. Het gevolg is een instrumentele omgang met de democratische rechtsstaat, waarbij steun afhankelijk wordt gemaakt van de vraag of concrete doelen worden onderschreven.

### **Drie typen verklaring**

De drie tegenstellingen die we op basis van publieke opinieonderzoek constateren, hebben soms vergelijkbare verklaringen die eveneens in drie categorieën kunnen worden ingedeeld: de invloed van de onderzoekstechniek op mensen, de complexiteit van de democratische rechtsstaat voor mensen en de opvattingen over de democratische rechtsstaat van mensen.

#### *Invloed van onderzoek*

De vraag stellen is hem beantwoorden, zo luidt het gezegde. Zo deterministisch gaat het er gelukkig niet aan toe in onderzoek naar de publieke opinie, maar vragen sorteren wel voor op de antwoorden die

gegeven zullen worden. Bijvoorbeeld, een logische verklaring voor het feit dat de ene kernwaarde soms wordt geofferd ten gunste van de andere is dat deze keuze überhaupt wordt voorgelegd. Waar een keuze tussen waarden van mensen wordt gevraagd, zoals in veel onderzoek, zullen zij ook geneigd zijn een keuze te maken. Dat wil niet altijd zeggen dat het een daarmee veel belangrijker wordt gevonden dan het ander. Een aanvullende onderzoekstechnische verklaring is dat ook de wijze waarop mensen worden bevraagd, sturend kan werken. Een waarde die in een bijzin tot bijzaak gemaakt wordt, krijgt minder salientie en voelt daardoor mogelijk minder gewichtig dan de waarde die in een hoofdzin op het spel wordt gezet.<sup>1</sup> Zo ook roepen woordkeuzes als een regering die wordt 'tegengewerkt' door het parlement of een regering die 'toestemming nodig heeft van het parlement' een heel ander gevoel op, terwijl ze soortgelijke dilemma's voorleggen. Staat de democratische controle centraal in de vraag en de probleemoplossing in de bijzin, dan zullen mensen minder snel geneigd zijn het daarmee oneens te zijn, en neemt het gewicht in de afweging daarvan waarschijnlijk toe. Staat daadkrachtige probleemoplossing centraal in de vraagstelling en de democratische controle in de bijzin, dan wordt dat een voorstelbaarder of aantrekkelijker scenario, en neemt het gewicht in de afweging daarvan waarschijnlijk toe. Het is dus van belang om bij de duiding van antwoorden altijd rekening te blijven houden met de context waarin iets is gevraagd.

### *Begrip*

Mensen zullen gevoeliger zijn voor framing naarmate zij de materie minder goed overzien. We weten uit de onderzoekspraktijk dat de principes van democratie en rechtsstaat voor mensen erg vaag en moeilijk te verwoorden zijn (bijv. Dekker & Den Ridder 2018). De rechtsstaat is voor mensen geen dagelijkse kost. Ook als ze er in de praktijk wel mee te maken hebben, in contacten met de overheid, herkennen ze dit meestal niet zo. Het zijn ook grote begrippen, abstract en niet vastomlijnd, zelfs voor juristen. Dat maakt ze tot hoogst complexe thema's. Daardoor doorzien veel mensen de achterliggende

1 Gebruikte items ter illustratie: 'Bij het maken van beleid moet de overheid de wil van de meerderheid van de bevolking volgen, ook als dit ten koste gaat van de rechten van bepaalde groepen' (SCP CV '19-'22), en: 'Maatschappelijke problemen moeten snel en daadkrachtig worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden' (Van Wonderen 2022).

bedoeling en strekking van onderzoeksvragen – de vraag achter de vraag – mogelijk ook niet op de bedoelde waarde. Als 37% van de mensen bijvoorbeeld aangeeft dat de regering moet doen wat de meeste mensen willen, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan (Van Wonderen 2022), voor hoeveel van hen is het dan duidelijk dat de wet juist verankert wat de politieke meerderheid namens de bevolking heeft beslist, en daarmee de belangrijkste democratische legitimering voor beleid betreft? Wetten komen in theorie tegemoet aan de wensen van de meerderheid, rekening houdend met de rechten van de minderheid. Al geeft de Ostrogorski-paradox<sup>2</sup> aan dat dit niet zo hoeft uit te pakken (zie ook Staatscommissie parlementair stelsel 2018). Sommige mensen zullen de wet als een gegeven zien, die nu eenmaal ooit zo is vastgelegd door mensen die er meer of minder verstand van hadden. Met andere woorden, veel mensen zullen in hun keuze tussen de wil van de meerderheid en de wet een beperkt idee van de wet hebben meegewogen.

Van Wonderen gaat ervan uit dat de ‘fluïde, opportunistische omgang met democratische grondrechten’ (2022, p. 5) inderdaad een gevolg is van het feit dat mensen de consequenties van het schenden ervan niet overzien. We vermoeden dat dit ook sterk speelt ten aanzien van de bestaansgrond van de trias politica. Daadkrachtige probleemoplossing lijkt op het eerste gezicht misschien aantrekkelijk, zeker als het daar volgens mensen te lang aan ontbroken heeft. En je kunt zelfs vinden dat het parlement en de rechter daarvoor ook zo veel mogelijk ruimte aan de regering moeten geven. Maar de mogelijkheid dat een sterke leider met de zo vergaarde macht vervolgens zijn persoonlijke politieke agenda gaat uitrollen, die minder overeenstemt met jouw belangen en idealen voor het land dan aanvankelijk gedacht, is daarbij waarschijnlijk niet in ogenschouw genomen. Er wordt dus veel maatschappijkennis van mensen gevraagd bij het reflecteren op de rechtsstaat. In onderzoek waarin mensen meer bij de hand genomen worden – dat kan in kwantitatief onderzoek, maar nog gemakkelijker in

2 De Ostrogorski-paradox beschrijft de mogelijkheid dat een meerderheid van de kiezers het oneens is met elk besluit van de gekozen meerderheidscoalitie, ook al zou elke kiezer hebben gestemd op een politieke partij waarmee hij een meerderheid van de standpunten deelt (Rae & Daudt 1976). Dat komt doordat kiezers stemmen op een beleidspakket (bijv. partijprogramma) in plaats van op afzonderlijke beleidsvoorstellen. Er kan dan altijd een parlementaire meerderheid ontstaan die tot besluiten komt die niet overeenkomen met de standpunten van de meerderheid van de kiezers (Van der Brug & Van der Meer 2017).

kwalitatief onderzoek – blijkt dat de soep vaak minder heet gegeten wordt.

### *Overtuiging*

Voorgaande betekent dat inhoudelijke overtuigingen niet altijd ten grondslag liggen aan de bevinding dat mensen rechtsstatelijke principes soms gemakkelijk terzijde lijken te schuiven, maar natuurlijk dragen de opvattingen van mensen ook bij aan de verklaring. Op dit moment is een dominante opvatting dat er grote behoefte is aan daadkracht en democratische responsiviteit. Voor sommigen dusdanig dat parlementaire en rechterlijke controle, evenals minderheidsrechten wel een tandje minder kunnen om hiervoor ruimte te maken. Een belangrijke oorzaak hiervan is brede overeenstemming dat het huidige politieke en bestuurlijke systeem te weinig voor elkaar krijgt (Coffé & Michels 2014; Hibbing & Theiss-Morse 2002; Den Ridder & Dekker 2015; Van Noije e.a. 2023). Ook de wens van veel burgers om de bevolking meer directe invloed te geven, komt in belangrijke mate voort uit onvrede over het onvermogen van de representatieve democratie om belangrijke maatschappelijke problemen op te lossen. Directe invloed, bijvoorbeeld via referenda, moet voor de meesten een verbetering of correctie van het huidige systeem opleveren, geen vervanging ervan (Hibbing & Theiss-Morse 2002; Werner 2020). Een mogelijkheid om op de noodknop te duwen (vgl. De Koning e.a. 2023). In dat licht van deze onvrede over de representatieve democratie kan ook de ontvankelijkheid van sommigen voor een autocratische leider (Geurkink & Den Ridder 2025) of voor technocratische experts (Den Ridder e.a. 2021) begrepen worden.

Sommige maatschappelijke kwesties zijn voor sommige mensen zo belangrijk, dat probleemoplossing op deze terreinen prioriteit heeft. Denk aan wonen, immigratie, de manier van samenleven, de kosten van levensonderhoud en inmiddels ook de kwaliteit van politiek en bestuur zelf (Kunst e.a. 2025), die voor verschillende groepen in de samenleving momenteel een bron van frustratie zijn. Het oplossen van deze vraagstukken heeft wat hen betreft ook prioriteit boven de principes van de democratische rechtsstaat, die hier eerder barrières voor lijken op te werpen.

Er zijn mensen die de democratische rechtsstaat, op onderdelen of volledig, op ideologische gronden verwerpen, bijvoorbeeld welover-

wogen voorstanders van een autocratie of anarchie of zogenoemde 'autonomen'. Deze mensen bewegen zich relatief vaak in radicaal of extreem linkse en rechtse hoek. Dergelijke ideologische opvattingen vormen maar in beperkte mate een verklaring voor de tegenstellingen die wij op basis van publieke opinieonderzoek constateren, simpelweg omdat mensen die de democratische rechtsstaat afwijzen ook veel minder geneigd zijn aan onderzoek deel te nemen. Dat betekent dat de waardering van de democratische rechtsstaat hierdoor waarschijnlijk iets wordt overschat, al betreft dit een kleine groep.<sup>3</sup> Het betekent ook dat, voor zover inhoudelijke opvattingen de gevonden tegenstellingen verklaren, het vooral gaat om mensen die de democratische rechtsstaat om pragmatische redenen relativeren, omdat ze problemen opgelost willen zien.

### Conclusie en discussie

Vanuit zowel een behoefte aan daadkrachtigere probleemoplossing als persoonlijke voorkeuren lijkt de steun voor democratische en rechtsstatelijke waarden van een aanzienlijke groep mensen dus eerder instrumenteel dan intrinsiek. Dit zorgt er niet alleen voor dat mensen de rechtsstaat onderling verschillend waarderen, maar ook dat zij soms keuzes maken die strijdig lijken met hun eigen principes. Het hoeft niet problematisch te zijn dat mensen van mening verschillen over de wijze waarop de democratische rechtsstaat wordt vormgegeven en over de waarden die prioriteit hebben. Wetten kunnen en mogen worden aangepast, ook de Grondwet. Daarvoor hebben we de politiek; ook voor het maken van een zorgvuldige afweging tussen belangen die moeilijk verenigbaar zijn. Democratie en rechtsstaat kennen vele grijstinten; hoe burgers erover denken onvermijdelijk ook. Maar over de kernbeginselen, waaronder de gebondenheid van de staat aan de wet, de scheiding der machten, de onafhankelijke rechter, grondrechten en rechtsgelijkheid, bestaat idealiter begrip, consensus en intrinsieke overtuiging in de hele samenleving.

Als mensen de democratische rechtsstaat niet omwille van deze principes, maar instrumenteel steunen, is dat geen goed nieuws voor de legitimiteit die mensen de rechtsstaat toekennen. Deze berust per

3 Volgens Jelle van Buuren (Universiteit Leiden) zijn er zo'n 10.000 autonomen (onder wie soevereinen) in Nederland.

definitie op morele motivaties, niet op instrumentele (Andeweg 2014; Gilley 2006; Weber 1978). Zonder legitimiteit geven mensen hun steun gemakkelijker op zodra de opbrengsten niet naar verwachting zijn (vgl. Inglehart & Welzel, 2009), wat het systeem uiteindelijk aan het wankelen kan brengen. Voor zover de gevonden tegenstellingen in de publieke opinie het resultaat zijn van instrumentele overwegingen, geven ze dus wel reden tot zorg en urgentie om ze tegen te gaan. Daarvoor moeten we hun oorsprong eerst wel beter begrijpen: wat is de rol van onderzoek, van kennis en van overtuigingen? Als we beter begrijpen waarom mensen rechtsstatelijke waarden relativiseren, weten we ook in welke richting we de oplossingen voor versterking van hun rechtsstatelijk bewustzijn moeten zoeken.

#### *Naar een betrouwbaar beeld van het rechtsstatelijk bewustzijn*

Het meest betrouwbare beeld van de publieke opinie krijgen we door verschillende onderzoeksmethoden te hanteren en naast elkaar te leggen. Zo zorgen we ervoor dat verkregen antwoorden zo min mogelijk afhangen van de inhoudelijke context en formuleringen van voorgelegde vragen. In de onderliggende kennissynthese van deze bijdrage baseerden we ons daarom op een combinatie van onderzoek dat gebruik maakt van gesloten en open vragen, en groepsgesprekken met mensen. Elke methode heeft haar eigen kracht. Met representatief surveyonderzoek kan bijvoorbeeld goed worden nagegaan wat de invloed van verschillende situationele omstandigheden is voor een bepaald standpunt. Ook kan een survey een gevoel van anonimiteit geven waarin mensen relatief vrijuit spreken. Met experimenten, waarin mensen met gedragskeuzes hun steun voor rechtsstatelijke waarden in de praktijk kunnen brengen, valt op dit terrein ook nog veel te winnen. In gesprekken, met een willekeurige selectie burgers, specifieke doelgroepen of ervaringsdeskundigen, kan daarentegen goed worden doorgepraat over bepaalde waarden, standpunten en hun motieven daarvoor, en worden afgetast hoe diepgeworteld deze voor mensen zijn, bijvoorbeeld door aanvullende informatie of argumenten aan te reiken.

### *Naar een toegankelijk gesprek over de rechtsstaat*

Ervan uitgaand dat we de kans op vertekening door onderzoek hebben geminimaliseerd door zo veel mogelijk bronnen naast elkaar te zetten, resteert de vraag in hoeverre de relativering en instrumentele waardering van rechtsstatelijke waarden en instituties voortkomen uit een beperkt begrip van de functie van de rechtsstaat voor elke burger, of uit weloverwogen opvattingen, dan wel een combinatie van beide. Om mensen meer inzicht te geven in de bestaansreden van de rechtsstaat is maatschappijbreed een toegankelijk gesprek nodig. Dat gesprek is in Nederland nooit onderdeel van de cultuur geworden, vermoedelijk omdat na de Tweede Wereldoorlog werd aangenomen dat het hier allemaal wel goed zat. Met uitzondering van juristen en rechtstheoretici (Hertogh 2024) namen we de rechtsstaat jarenlang voor lief. Dat deed ook de politiek. Inmiddels wordt door sommige politici ook wel gehamerd op het belang van de rechtsstaat, tot rechtsstaatverklaringen aan toe, maar nog steeds niet uitgelegd waarom deze van belang is. Herhalen dat iets een grondrecht is, of dat de rechter onafhankelijk moet zijn, helpt mensen niet doorzien waarom dat zo is. Gehamer versterkt wellicht eerder het gevoel van een sta-in-de-weg. Ook de laatste verkiezingsprogramma's van politieke partijen brachten weinig helderheid. Van de partijen die het belang van de liberale rechtsstaat onderstreepten, gingen er slechts drie ook in op het nut en de noodzaak daarvan. Andere gaven naar eigen inzicht invulling aan de term rechtsstaat om hun politieke prioriteiten te legitimeren, waarmee zij het begrip verder vertroebelden (Van Noijs & Den Ridder 2025). Nu is de rechtsstaat ook niet vastomlijnd en in steen gehouwen. Over de invulling wordt verschillend gedacht (Hertogh 2024). Het gesprek moet dan ook niet gericht zijn op de ins en outs, maar moet mensen vertrouwd maken met de basisbeginselen en de functie daarvan, waarover brede overeenstemming bestaat. Behalve de toonaangevende rol die politici daarin kunnen spelen, moeten we op zoek naar andere kanalen waarin dit gesprek vorm kan krijgen. Burgerschapsonderwijs, al verplicht in basis- en voortgezet onderwijs, levert een noodzakelijke, maar onvoldoende bijdrage. Attitudes ten aanzien van democratische en rechtsstatelijke waarden verschillen sterk tussen mensen met verschillende diploma's (Van Noijs & Den Ridder 2024). Deze opleidingsverschillen bestaan al als jongeren aan het middelbaar onderwijs beginnen (Mulder e.a. 2024) en zijn dus mede een gevolg van sociale

en culturele achtergronden in de omgeving waarin ze opgroeien. Burgerschapsonderwijs is niet genoeg om deze verschillen aan het einde van de rit te hebben weggewerkt. En dus moeten meer maatschappelijke partijen aan de bak om rechtsstatelijk denken ‘in te burgeren’. Niet alleen academici, professionals en kwaliteitsmedia met een klein publiek, maar ook populaire media, verenigingen, ouders, vrienden en collega’s moeten zich tot gesprekspartner ontwikkelen. Rechtsstatelijke instituties zelf dragen hiervoor ook een grote verantwoordelijkheid; daarop kom ik hierna terug.

### *Naar een overtuigend gesprek over de rechtsstaat*

Komt de instrumentele waardering van rechtsstatelijke waarden echter voort uit inhoudelijke opvattingen, dan helpt informeren niet. De rechtsstaat zal zijn waarde dan moeten bewijzen. Het is een schot voor open doel dat hij dat ten eerste doet door goed te functioneren. Het is niet alleen een grote klacht van burgers dat de overheid niet functioneert – vooral te weinig weet wat er voor mensen toe doet, niet voor de juiste belangen opkomt, en te weinig resultaat levert (Geurkink & Van Noije 2024) – er zijn ook te veel voorbeelden van daadwerkelijk beleids- of zelfs systeemfalen. De Staatscommissie rechtsstaat heeft een uitgebreide analyse gegeven van de beloften van de rechtsstaat die door een gebrek aan rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid gebroken zijn (Staatscommissie rechtsstaat 2024). Goed functioneren is dan ook de eerste voorwaarde voor versterking van het rechtsstatelijk bewustzijn en bescherming van de rechtsstaat.

En misschien is het daarbij ook nodig om kritischer naar de controlerende instituties van de rechtsstaat te kijken, naar de kwaliteit van de *checks and balances*. Vooralsnog zijn het vooral de politieke en beleidsinstituties waarvan breed wordt erkend dat verbetering noodzakelijk is; controlerende en adviserende instituties worden vrijwel uitsluitend vanuit populistische hoek aangepakt, vaak op discutabele gronden. Formele rechtsstatelijke instituties als de Rechtspraak en de Raad van State, maar ook informele hoeders van de democratische rechtsstaat als media en universiteiten, beroepen zich op expertise en ambacht om de kwaliteit van hun werk te garanderen. Maar schieten we daarmee niet te snel in een technocratische reflex (bijv. Claassen 2025)? Krijgen we op deze manier wel voldoende zicht op de kwaliteit van onze rechtsstatelijke *checks and balances*? In het kinderopvang-

toeslagenschandaal is niet alleen de Belastingdienst, maar ook de Rechtspraak, waaronder de Raad van State, in elk geval ernstig tekortgeschoten. Buiten een kritische *inner circle* van betrokken professionals, zijn mensen die de rechtsstaat een warm hart toedragen niet geneigd kritische vragen te stellen bij uitspraken en publicaties van deze instituties. Enerzijds omdat zij niet over dezelfde feitenkennis beschikken, maar anderzijds ook uit angst hun legitimiteit te ondergraven. Zouden we hier minder schroom en een verantwoorde, meer publieke modus voor hebben, dan versterken we gezamenlijk niet alleen de kwaliteit van de rechtsstaat, maar ook de overtuigingskracht van het maatschappelijke gesprek dat nodig is voor een rechtsstatelijke cultuur in de samenleving.

## Literatuur

### Andeweg 2014

R.B. Andeweg, *Studying political legitimacy. A critical reappraisal*, Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research 2014.

### Van der Brug & Van der Meer 2017

W. van der Brug & T. van der Meer, 'Referenda in de praktijk', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2017, afl. 4, p. 148-153.

### Claassen 2025

R. Claassen, *Ontsnappen aan de autocratische zwaartekracht* (4 mei-lezing), Utrecht: Universiteit Utrecht 2025.

### Coffé & Michels 2014

H. Coffé & A. Michels, 'Education and support for representative, direct and stealth democracy', *Electoral Studies* (35) 2014, p. 1-11.

### Dekker & Van der Meer 2007

P. Dekker & T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

### Dekker & Den Ridder 2014

P. Dekker & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2014/1*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2014.

### Dekker & Den Ridder 2016

P. Dekker & J. den Ridder, *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2016.

### Dekker & Den Ridder 2018

P. Dekker & J. den Ridder, *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2018.

**Diamond 1990**

L.J. Diamond, 'Three paradoxes of democracy', *Journal of Democracy* (1) 1990, afl. 3, p. 48-60.

**Geurkink & Van Noije 2024**

B. Geurkink & L. van Noije, 'Erva-  
ren overheidsfunctioneren als  
verklaring voor groepsverschillen  
in vertrouwen', in: L. Vermeij, Y.  
de Kluizenaar, M. Reijnders & M.  
Coenders (red.), *Koersen op kwa-  
liteit van de samenleving* (Sociale  
en Culturele Ontwikkelingen  
2024), Den Haag: Sociaal en Cul-  
tureel Planbureau 2024,  
p. 162-175.

**Geurkink & Den Ridder 2025**

B. Geurkink & J. den Ridder, *Bur-  
gerperspectieven 2025*1, Den  
Haag: Sociaal en Cultureel Plan-  
bureau 2025.

**Gilley 2006**

B. Gilley, 'The meaning and mea-  
sure of state legitimacy. Results  
of 72 countries', *European Jour-  
nal of Political Research* (45)  
2006, afl. 3, p. 499-525.

**Hertogh 2024**

M. Hertogh, 'Een empirische  
benadering van de rechtsstaat.  
Enkele hoofdlijnen voor een  
nieuwe onderzoeksagenda', *Jus-  
titiële verkenningen* 2024, afl. 3,  
p. 8-24, [https://doi.org/10.5553/  
JV/016758502024050003002](https://doi.org/10.5553/JV/016758502024050003002).

**Hibbing & Theiss-Morse 2002**

J.R. Hibbing & E. Theiss-Morse,  
*Stealth democracy. Americans'  
beliefs about how government  
should work*, Cambridge/New  
York: Cambridge University Press  
2002.

**Honingh & Van Ham 2024**

M. Honingh & C. van Ham, *Ver-  
kenning en verdieping democrati-  
sche erosie en respons in Neder-  
land*, Nijmegen: Institute for  
Management Research (Radboud  
Universiteit) 2024.

**Inglehart 2003**

R. Inglehart, 'How solid is mass  
support for democracy – and how  
can we measure it?', *PS: Political  
Science and Politics* (36) 2003, afl.  
1, p. 51-57.

**Inglehart & Welzel 2009**

R. Inglehart & C. Welzel, 'How  
development leads to demo-  
cracy. What we know about  
modernization', *Foreign Affairs*  
(88) 2009, afl. 2, p. 33-48.

**De Koning e.a. 2023**

F. de Koning, J. den Ridder, S.  
Peters & W. Blijleven, *SCP-reflec-  
tie op het organiseren van burger-  
fora. Vier aandachtspunten van-  
uit het burgerperspectief* (kennis-  
notitie), Den Haag: Sociaal en  
Cultureel Planbureau 2023.

**Kunst e.a. 2024**

S. Kunst, B. Geurkink, A. Kuschel  
& M. Miltenburg, *Burgerperspec-  
tieven 2024*13, Den Haag: Sociaal  
en Cultureel Planbureau 2024.

**Kunst e.a. 2025**

S. Kunst, E. Miltenburg & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2025* 3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2025.

**Levitsky & Ziblatt 2018**

S. Levitsky & D. Ziblatt, *How democracies die*, New York: Crown 2018.

**Van Lit e.a. 2024**

J. van Lit, M. Meijers & C. van Ham, 'Democratische normen: normbesef en normstelling', in: M. Honingh & C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*, Nijmegen: Institute for Management Research (Radboud Universiteit) 2024, p. 90-117.

**Manenschijn e.a. 2024**

J. Manenschijn, B. Rijpkema & S. Bruintjes, 'Topografie van de weerbare rechtsstaat', in: M. Honingh & C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*, Nijmegen: Institute for Management Research (Radboud Universiteit) 2024, p. 168-244.

**Miltenburg e.a. 2022**

E. Miltenburg, B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2022* 2, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2022.

**Miltenburg e.a. 2023**

E. Miltenburg, B. Geurkink, L. Herweijer & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2023* 3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023.

**Mouffe 2018**

C. Mouffe, *For a left populism*, Londen/New York: Verso 2018.

**Mulder e.a. 2024**

L.E.M. Mulder e.a., 'Jongeren over democratische waarden', *Beleid en Maatschappij* (52) 2024, afl. 1, p. 23-43, <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692024001>.

**Van Noije 2019**

L. van Noije, *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek. Een conceptuele verkenning*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

**Van Noije & Geurkink 2024**

L. van Noije & B. Geurkink, 'De relatie tussen burgers en de overheid', in: L. Vermeij, Y. de Kluizenaar, M. Reijnders & M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving* (Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2024, p. 81-96.

**Van Noije & Putters 2017**

L. van Noije & K. Putters, 'Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst?', *Rechtstreeks* 2017, afl. 2, p. 39-57.

**Van Noije & Den Ridder 2024**

L. van Noije & J. den Ridder, *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2024.

**Van Noije & Den Ridder 2025**

L. van Noije & J. den Ridder, 'Democratische rechtsstaat', in: W. Huijnk, R. Willems, D. Verbeek-Oudijk & A. van den Broek (red.), *Kwesties voor het kiezen. Een sociaal-maatschappelijke analyse van de verkiezingsprogramma's 2025*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2025, p. 57-66.

**Van Noije e.a. 2023**

L. van Noije, J. den Ridder & B. Geurkink, 'Democratie en vertrouwen', in: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek & M. Reijnders (red.), *Sociaal-culturele ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023, p. 111-132.

**Raad van State 2017**

Raad van State, *Jaarverslag 2016*, Den Haag 2017.

**Raad van State 2019**

Raad van State, *Jaarverslag 2018*, Den Haag 2019.

**Rae & Daudt 1976**

D. W. Rae & H. Daudt, 'The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision', *European Journal of Political Research* (4) 1976, afl. 4, p. 391-398, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00542.x>.

**Den Ridder & Dekker 2015**

J. den Ridder & P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2015.

**Den Ridder e.a. 2021**

J. den Ridder, T. Fiselier & C. van Ham, *Draaigvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*, Den Haag/Nijmegen: Sociaal en Cultureel Planbureau/Radboud Universiteit, REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies 2021, <https://doi.org/10.48592/1323>.

**Ross e.a. 1977**

L. Ross, D. Greene & P. House, 'The "false consensus effect". An egocentric bias in social perception and attribution processes', *Journal of Experimental Social Psychology* (13) 1977, afl. 3, p. 279-301, [https://doi.org/10.1016/0022-1031\(77\)90049-X](https://doi.org/10.1016/0022-1031(77)90049-X).

**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.

**Staatscommissie rechtsstaat 2024**

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag 2024.

**Thomassen 1994**

J. Thomassen, 'Democratie in Nederland', in: J. van Holsteyn & B. Niemöller (red.), *De Nederlandse Kiezer 1994*, Leiden: DSWO Press 1994, p. 85-95.

**Tiemeijer 2010**

W. Tiemeijer, 'Het is maar wat je democratie noemt...', in: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, p. 205-240.

**Weber 1978**

M. Weber, *Economy and society. An outline of interpretative sociology* (geredigeerd en vertaald door G. Roth & C. Wittich), Berkeley: University of California Press 1978.

**Werner 2020**

H. Werner, *Pragmatic citizens. A bottom-up perspective on participatory politics* (diss. Amsterdam UvA), 2020.

**Wille 2022**

A. Wille, *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie Leiden), 2022.

**Van Wonderen 2021**

R. van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, Utrecht/Amsterdam: Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting 2021.

**Van Wonderen 2022**

R. van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Tweede meting*, Utrecht/Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut/Anne Frank Stichting 2022.

**Wuttke 2022**

A. Wuttke, *Democratic support as truism. Ordinary citizens' vulnerability to anti-democratic temptations*, 2022, <https://doi.org/10.31235/osf.io/xueap>.

# Het ondermijnde paradijs

## Vrijheid van meningsuiting in een gepolariseerde wereld

*Hans Boutellier\**

Gedurende enkele decennia was het grondrecht ‘vrijheid van meningsuiting’ een relatief rustig juridisch ‘bezit’ van de samenleving. Het werd slechts af en toe ‘getoetst’ aan de ontwikkelingen, met bijbehorende bijstellingen via de jurisprudentie. In de 21ste eeuw veranderde de context van dit vrijheidsrecht echter drastisch, door internet in het algemeen en de sociale media in het bijzonder. Deze hebben grote invloed op de sociale en politieke structuur van de samenleving. Bedreigen ze de democratie? In deze bijdrage onderzoek ik de verhouding tussen digitalisering, vrijheid van meningsuiting en democratie. We zullen zien dat in ‘democratie’ per definitie een paradox besloten ligt: de principiële vrijheid van meningsuiting maakt het ook mogelijk haar te bestrijden. Daarin speelt de communicatieve cultuur een belangrijke rol. De sociale media hebben een sterk polariserende werking. Door netwerkeffecten komen diepe, tribale sentimenten aan de oppervlakte. We zien een ingewikkeld samenspel van sociale media, vrijheid van meningsuiting en netwerkeffecten. Het jaagt de polarisatie aan en ondermijnt de open democratische samenleving. Wat kan een antwoord daarop zijn?

### ‘Democratisch ethos’

Bij democratie denken we in Nederland al gauw aan ‘Den Haag’, met de Staten-Generaal, de ministeries en de daaromheen zwermende media. Iets groter betrekken we de rechtsstaat erbij – de via de ‘rule of

\* Prof. dr. J.C.J. Boutellier is bijzonder hoogleraar Polarisatie en Veerkracht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is expert op het thema veiligheid en samenleving en schreef ruim tweehonderd publicaties, waaronder zes boeken. Recent publiceerde hij *De neo-tribale revolte* (2025). Voor het opzoeken van informatie en literatuur is gebruik gemaakt van AI. De tekst is volledig geschreven door de auteur zelf, met gebruikmaking van eerder door hem gepubliceerde teksten.

law' ingebouwde bescherming tegen machtsmisbruik van de staat. Soms zetten we er het woord 'liberaal' voor, het politiek-filosofische principe dat iedere individuele persoon een waarde in zichzelf vertegenwoordigt (artikel 1 van de Grondwet).

De *liberale democratische rechtsstaat* (in het vervolg om redactionele redenen aangeduid als 'democratie') is geen vanzelfsprekendheid meer. Internationaal, maar ook in Nederland staat hij steeds meer ter discussie (Van Wonderen 2021). Het doet ons realiseren dat de rechtsstaat niet alleen een juridische aangelegenheid is. Hij moet gedragen worden door de bevolking, zoals in vele geschriften beargumenteerd door bijvoorbeeld Ernst Hirsch Ballin (2022) en Herman Tjeenk Wilink (2023). CDA-leider Henri Bontenbal spreekt van 'democratisch ethos'. Democratie moet gewild worden! En dat lijkt steeds minder het geval.

Nu klonken ook in de jaren zeventig, bijvoorbeeld vanuit de kraakbeweging, kritische geluiden, zoals 'jullie rechtsstaat is de onze niet'. Tegenwoordig komt dit geluid vooral van extreemrechts. Daarbij vallen drie zaken op:

1. De afwijzing is inhoudelijk breder, zij treft ook de journalistiek, de rechtspraak, de (medische) wetenschap, de kunsten en de liberale cultuur ('woke') in het algemeen.
2. Het antidemocratische geluid krijgt politieke steun of wordt zelfs actief uitgedragen.
3. De antidemocratische ontwikkeling is internationaal en is in de Verenigde Staten tot uitbarsting gekomen.

We hebben met andere woorden te maken met een fundamentele crisis van de democratie. We zijn getuige van een diepe sociale transformatie die het democratisch ethos aantast. In dat verband spreek ik – niet zonder ironie – van 'het ondermijnde paradijs' (Boutellier 2025, hoofdstuk 6). Rond 1990 zag Fukuyama (1992) de democratie als het politiek-filosofische eindpunt van de geschiedenis; 35 jaar later maakt de reële geschiedenis een einde aan de democratie. Hoe komt dat, en is er nog een uitweg? Ik ga te rade bij het boek *The paradox of democracy* (Gershberg & Illing 2022). Democratie is daarin eerst en vooral een vorm van communicatie.

## Communicatieve cultuur

De auteurs zien het wezen van de democratie als een resultaat van open debat in de publieke ruimte. Zij leunen hierbij zwaar op Habermas (1989), die open communicatie als voorwaarde ziet voor democratische verhoudingen. Hij hamert op de procedurele kwaliteit daarvan. Cruciaal hiervoor is de vrijheid van meningsuiting – deze maakt het mogelijk om de macht te bekritisieren en tot een gedeeld beeld van de toekomst te komen (in Nederland vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet). Maar het is een verraderlijk soort vrijheid, omdat zij zich ook tegen de democratie kan keren. We herkennen het dilemma rond het al dan niet verbieden van antidemocratische politieke partijen. Gershberg en Illing achten de media daarbij van doorslaggevend belang. Zij schetsen een historisch beeld, van de Griekse retoriek via de drukpers tot de digitale media. Iedere technologische sprong biedt een democratie zowel kansen als risico's. Het ontstaan van natiestaten hing bijvoorbeeld samen met de gedrukte pers. De krant maakt het mogelijk een gezamenlijke identiteit te ontwikkelen met mensen die je nooit zult kennen. 'Imagined communities' noemde Benedict Anderson dat (uitgewerkt in Boutellier 2021). Maar er ontstond vervolgens ook een partijdige pers, die de tegenstellingen flink kon oppoken. De opkomst van het fascisme had veel te maken met het massamedium radio, dat de ronkende speeches van volksmenners distribueerde. De televisie en de centrale nieuwsvoorziening ondersteunden volgens Gershberg en Illing (2022) de liberale democratie. Zij brachten politici immers dicht bij het publiek en betrokken de bevolking bij hun afwegingen. Maar zij maken ook negatieve propaganda mogelijk. Nieuwe media veranderen met andere woorden de manier waarop het democratisch debat verloopt. Het duurt even voor er een evenwicht wordt gevonden.

## (Anti)sociale media

Democratie = communicatie = media, zo zou je de analyse van Gershberg en Illing kunnen samenvatten, en die innige relatie kan zowel positief als negatief uitpakken. Met de opkomst van internet en de sociale media wordt het echter anders. Aanvankelijk was sprake van 'democratische hoop' rond het internet. Internet zou bijdragen aan de

spreiding van kennis en informatie. Daar kwam al vrij gauw de kritiek op dat internet de hardste stemmen faciliteerde (bijvoorbeeld Keen 2007). Maar de komst van sociale media versterkten dat proces. Sociale media verschillen principieel van de traditionele media: ze verspreiden informatie sneller dan ooit, en dan ook nog eens onbemiddeld (door journalistiek of uitgevers).

Er is een directe relatie tussen zender en ontvanger. Deze verandering is cruciaal omdat het de verspreiding van desinformatie en complottheorieën bevordert. Alle mogelijke kletsboek kan aandacht krijgen. ‘Angela Merkel is de geheime dochter van Adolf Hitler’, ‘Willem Alexander draagt een enkelband’ – wat telt is het aantal clicks. Zij ondermijnen de open democratische communicatie (onder auspiciën van big tech). Ook Habermas waarschuwde hier in 2021 voor. De opkomst van sociale media heeft de communicatiecultuur principieel veranderd ten nadele van de democratie. Ik werk het argument nog wat verder uit.

Sociale media zijn op minstens drie manieren van invloed op de vrijheid van meningsuiting. In de eerste plaats is de aard van de communicatie ongeremder en daardoor heftiger. In een prijswinnend onderzoek liet Roos (2017) zien dat de communicatie rond een controversieel onderwerp (zoals destijds al Gaza) *face-to-face* totaal anders verloopt dan online. De emoties vliegen digitaal al gauw uit de bocht. Het verschil werd duidelijk toen de teksten letterlijk werden nagespeeld door acteurs – het schokte zowel het publiek als de acteurs. Sociale media versterken negatieve vormen van communicatie.

In de tweede plaats is er de werking van algoritmes op basis van aantallen clicks. Hoe emotioneler de boodschappen, hoe vaker ze worden aangeklikt, en hoe meer ze vervolgens weer worden aangeboden. Bekend is dat negatieve boodschappen de aandacht trekken. Deze *negativity bias* werd voor de opkomst van de sociale media al beschreven door Rozin en Royzman (2001). Algoritmes creëren een zelfversterkend effect van negativiteit. Daarbij komt dat ze door meer van hetzelfde aan te bieden de gebruiker verleiden door te gaan op een ingeslagen weg. Het leidt tot ‘algoritmische opsluiting’ (uitgewerkt in Boutellier 2021).

Het vormt een vehikel voor het ontstaan van hedendaagse complottheorieën. Deze verschillen volgens Rosenblum en Muirhead (2019) van de ‘traditionele complottheorieën’. De laatste zijn gebaseerd op wantrouwen en leiden tot een onderzoekende houding, bijvoorbeeld

rond de moord op president Kennedy in 1963 – was dit de daad van één persoon of was hier sprake van een politieke tegenbeweging? In hedendaagse, dat wil zeggen digitale, complottheorieën gaat het vooral om de herhaling op basis van clickbait. Een recent voorbeeld is de begraafplaats in Bodegraven, waar vermoorde kinderen zouden liggen (Eysink Smeets e.a. 2025). Vooral herhaling is de basis, meer dan wantrouwen (zie ook Zweistra 2021).

In de derde plaats hebben sociale media een enorme mobiliserende werking. Dit heeft te maken met de netwerkstructuur van internet. Deze is relatief robuust, het uitvallen van een of meer knooppunten betekent nog niet het einde van het netwerk. Dat was zelfs een belangrijk motief achter het idee om computers aan elkaar te koppelen. Maar een netwerk is ook extreem kwetsbaar voor besmetting. Een computervirus verspreidt zich via *hubs*: knooppunten met veel relaties in het netwerk (zie Barabassi 2002). Een mening, een beeld, een meme, of welke uiting dan ook kan zich zo extreem snel verspreiden. In positieve zin kan het leiden tot mobilisatie tegen een onderdrukkend regime (het standaardvoorbeeld is hier de opkomst van Black Lives Matter – Van Stekelenburg 2024). In negatieve zin mobiliseert het anti-democratische sentimenten.

### **Netwerkeffecten**

Gershberg en Illing (2022) waarschuwen voor de negatieve effecten van sociale media op de democratie. De auteurs spreken van *existentele druk*, de politieke cultuur kan het tempo niet bijhouden. Zij staan hierin niet alleen. ‘Overleeft de democratie de sociale media?’ is tegenwoordig een veelbesproken vraag in de media (bijvoorbeeld Van Rossem 2024). Het concept ‘communicatieve cultuur’ van Gershberg en Illing maakt het mogelijk te begrijpen dat democratie als staatsbestel altijd gebonden is aan de media als cultureel fenomeen. De vraag is dan of een nieuw evenwicht kan worden gevonden tussen democratie, vrijheid van meningsuiting en de (anti)sociale media.

Tegen die achtergrond vraag ik aandacht voor een ander aspect van een digitale ‘cultuur’, namelijk de sociale structuur daarvan. Om die te verklaren moeten we kijken naar netwerkeffecten. Een basiskenmerk van open netwerken is een inherent versterkend effect: hoe meer relaties een knooppunt heeft, des te meer relaties het krijgt – ‘rich get

richer' (Barabassi 2002). Het bepaalt de patronen die ontstaan in sociale netwerken. Deze worden ook wel clusters of *communities* genoemd.<sup>1</sup> Zo'n cluster bestaat uit personen die onderling veel relaties onderhouden. Een sociaal netwerk is dus een geheel van 'gemeenschappen' met veel onderlinge verbanden.

Kernbegrippen in de netwerkdynamiek zijn *feedback loops*, synergie, patronen, zelforganisatie, evoluerende omgevingen, kritische drempels en attractoren (Van Ginneken 2022).<sup>2</sup> Deze begrippen uit de complexiteitstheorie doen ons volgens Van Ginneken anders kijken naar communicatie. Zo is 'publieke opinie' meer dan een optelsom van meningen. Het publiek is in feite 'een kluwen aan publieken' met verschuivende opinies. Een gerucht kan zich razendsnel verspreiden; het kan viraal gaan, vooral als het (negatieve) sentimenten aanspreekt, zoals we hebben gezien. Publieke sentimenten kunnen snel veranderen. En er is een bepaalde massa nodig om een kantelpunt te bereiken (denk aan een lawine).

Onder de drempel is het fenomeen traag met veel inherente weerstand, boven de drempel verandert het snel en soepel. Daarbij spelen attractoren vaak een rol, punten waar eenheden zich naartoe bewegen – ook in sociale netwerken. Een attractor levert dan een andere definitie van de situatie op. Een sociale attractor kan van alles zijn: personen (neem Trump), symbolen (woorden, beelden of objecten), gebeurtenissen of momenten (zoals een Gaza-demonstratie). Digitalisering verandert dus niet alleen de inhoudelijke meningsvorming, maar ook de sociale orde. In dat verband spreek ik van een neo-tribale revolve: een herschikking van de verhoudingen waarbij diepe sentimenten opnieuw een rol spelen.

### **Tribalisering en polarisatie**

Tribaal doet in eerste instantie denken aan kralen, trommels en speeren. Maar dat is een onjuiste connotatie, het gaat om de diepe behoefte aan een vertrouwde omgeving, die zich altijd en overal doet gelden. Een samenleving moeten we niet zien als één geheel, maar als

1 Ik baseer me vooral op het werk van communicatiepsycholoog Jaap van Ginneken (2022), die zijn boek in het Nederlands de titel *Grillig gaf*.

2 Grondlegger van de chaostheorie is de Russisch-Belgische chemicus Ilya Prigogine (1949-2003), met name in *Order out of chaos* (1984).

een gelaagd systeem. Ik baseer me hierbij onder andere op de omvattende studie *Globalism, nationalism, tribalism* van Paul James (2006). Hij schreef het boek in een tijd van globalisering, waarbij tegelijk 'het lokale' aan betekenis leek te winnen.<sup>3</sup>

De ontwikkeling die de mensheid doormaakte van inheemse stamverbanden naar een globale wereldorde is gigantisch. Maar het is geen continu proces geweest, laat staan totaal. Het tribale is opgenomen in andere sociale formaties, het is niet weg. Nieuwe sociale formaties vervangen de oude niet, deze worden er onderdeel van. Een samenleving krijgt vorm in tegenstrijdigheden. Daarbij domineert soms de ene, dan weer de andere sociale formatie. Al in 2006 ziet James tribale patronen sterker worden – soms als veilige haven (burenhulp), soms als regelrechte horror (de Taliban).

James werkt dit uit voor diverse praktijken, waaronder productie, communicatie en bestuur. De behandeling daarvan gaat hier te ver (zie Boutellier 2025, hoofdstuk 1). Ik geef een voorbeeld van zijn rede-nering. *Communicatie* (relevant voor het onderwerp van dit artikel) heeft een enorme vlucht genomen, van tamtam tot sociale media. Maar dat betekent niet dat er een einde kwam aan de meest basale vorm: het gesprek. Het geldt onverkort voor de andere praktijken: drastisch veranderd, maar voor een deel ook hetzelfde. Zo kan de digitale netwerkstructuur appelleren aan diepe, tribale sentimenten. Via de beschreven netwerkeffecten ontstaat een nieuwe sociale dynamiek van het opzoeken van gelijkgestemden, vaak onder afwijzing van anderen. Daarbij valt al gauw het woord polarisatie. Polarisation is vanzelfsprekend van alle tijden, maar ook wel erg van deze tijd. Zij krijgt momentum in de geschetste identitaire netwerkmaatschappij. Ook in de verzuilde samenleving was sprake van polarisation, maar op basis van een andere sociale structuur. De zuilen bestonden uit een omvattend geheel van mens- en maatschappijbeeld, ze verenigden jong en oud, elite en massa, en kregen vorm in partijen of bewegingen. Dat kon tot grote conflicten leiden, maar er lag een pacificerend verhaal van democratische verhoudingen overheen. De ontzuiling maakte daar een einde aan. Een sterk geïndividualiseerde periode brak aan: 'eigen emotie eerst'. Met de digitalisering als *driving force* ontwikkelde zich een netwerkmaatschappij, waarin identiteit een centrale rol ging spelen. De socioloog Manuel Castells liet in 1997 al zien hoe in

3 De term 'glocalization' werd veel gebruikt, het belang van zowel globale als lokale politiek.

een ‘informatiemaatschappij’ ‘the power of identity’ zich laat gelden. Identiteiten, zowel individueel als in groepsverband, staan in het teken van verschil met andere personen of andere groepen. Verschillen leiden al gauw tot conflict en escaleren met enige regelmaat tot regelrechte vijandschap. Sociale media hebben daarbij een versterkend effect, waardoor vijandige verhoudingen ‘massa’ kunnen krijgen.

## Ondermijning

De liberale democratische rechtsstaat komt in deze tijd onder een enorme druk te staan. We vatten de bevindingen tot nu toe samen. De democratie kent een inherente paradox: de vrijheid van meningsuiting is voorwaarde voor haar werking, maar kan haar ook ondermijnen. Ook antidemocratische krachten hebben immers het recht zich uit te spreken. De beheersing van deze paradox is afhankelijk van de dominante communicatieve cultuur. In deze tijd staat die in het teken van internet en sociale media (en AI). Deze digitale cultuur kent een inherente negatieve werking – zij geeft ruim baan aan antidemocratische geluiden in de vorm van propaganda, nepnieuws en complottheorieën.

De digitale cultuur heeft ook consequenties voor de sociale structuur. Vanwege netwerkeffecten treedt een proces op van verbubbeling, met venijnige trekken. Diepe sentimenten komen aan de oppervlakte te liggen. Er is sprake van een proces van tribalisering, waarbij vijandigheid op de loer ligt. Polarisatie is de mate van gemobiliseerde vijandschap. Democratie krijgt een tribaal karakter, waarbij het ‘algemeen belang’ uit het zicht verdwijnt. Dit proces van tribalisering wreekt zich vooral als zij greep krijgt op de politiek, met name als een deel van de politiek zich keert tegen de rechtsstatelijke tegenmacht.

In deze situatie is sprake van ondermijning van de liberale democratische rechtsstaat. Sinds de introductie van het begrip ‘ondermijning’ in 2006 (door het politiekorps Amsterdam) is ‘de aanpak van ondermijning’ versmald tot drugscriminaliteit (productie, handel, consumptie). Onder- en bovenwereld raken daarin met elkaar verweven. Maar een veel bredere werking van het begrip werd beoogd (zie Boutellier e.a. 2020). De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) waarschuwde in 2023 voor ‘anti-institutioneel extremisme’. Het is een groeiend sentiment dat zich richt tegen instituties van de nationale

rechtsorde: tegen de politiek, tegen de journalistiek, tegen de rechtspraak, tegen de wetenschap, tegen ‘de elite’ – samen te vatten als ‘het systeem’, al dan niet in ‘soevereine’ vorm.<sup>4</sup>

Het ligt in het verlengde van de eerder geschetste sociale spanningen. Maar wat nu als dit anti-institutionele extremisme zelf onderdeel wordt van ‘het systeem’? Dat is ondermijning in het kwadraat – toch is dit precies wat in de westerse wereld gaande is. Tot het begin van de 21ste eeuw domineerde mondiaal een democratisch elan. Sindsdien zien we toenemende ‘autocratisering’. Het Zweedse onderzoeksinstituut V-Dem (Varieties of Democracy) gaf al in 2020 een ‘autocratization alert’ af: in 25 landen verschoven democratieën in een autocratische richting (met mogelijke burgeroorlogen tot gevolg). Inmiddels is het aantal autocratieën groter dan het aantal democratieën (Nehme 2025). Welke wal kan het schip nog keren?

## **De kracht van de gemeenschap**

De alledaagse politiek (opgevat als op de samenleving betrokken handelen) dient zich in de huidige sociale constellatie te verhouden tot de tribale netwerkverbanden. Solidariteit in de eigen omgeving, in de primaire sociale verbanden, in de digitale netwerken, gericht op concrete thema’s, idealen en projecten. Je zou het tribale solidariteit kunnen noemen. Daar zijn talloze voorbeelden van te vinden, bijvoorbeeld in het boek *Een wereld van gemeenschappen* van Floor Ziegler en Teun Gautier (2023). Andere, meer constructieve tribale patronen blijken zich te ontwikkelen. Rond duurzaamheid verschijnen ‘bubbels’ waarin verschillende groepen zich op allerlei niveaus verenigen (van wijk tot wereld, van websites tot de EU).

Politieke polarisatie is overkomelijk als je begrijpt dat die emotioneel is en identiteitsgebonden. Het vraagt om nog een andere ethiek dan een van louter universele ‘mensenrechten’. Deze blijven relevant, maar voldoen niet zonder extra motieven. Zoals de slachtoffermoraal in de plaats kwam van de omvattende levensbeschouwingen (Boutellier 1993), zo is nu een gelaagde ethiek nodig van aandacht, erkenning en respect. Het draait om het recht er te mogen zijn en te mogen blij-

4 Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gaat het om tienduizenden personen die zich ‘autonoom’ verklaren ten opzichte van de Nederlandse Staat. Een klein deel daarvan is bereid tot geweld tegen ‘het systeem’.

ven, gezien de vernietigende krachten die de tribalisering in zich meedraagt. De ethische vraag van het liberalisme ‘Ben jij mijn medemens?’ volstaat in deze tijd niet. Zij maakt plaats voor de vraag ‘Heb je het goed met me voor?’ Het komt erop aan deze vraag ook vanuit een liberaal perspectief te beantwoorden: ‘Ja vanzelfsprekend, mits je de ander kunt verdragen.’

De paradox van de liberale democratie is dat vrijheid van meningsuiting ook demagogie faciliteert (Gershberg & Illing 2022). Dat was altijd al zo, maar het internet creëert daarvoor een nieuwe gelegenheidsstructuur. Op universele waarden mogen we hopen, maar als politiek programma is het te veel gevraagd. In deze tijd denken we in tribale netwerkverbanden: fysiek en digitaal, positief en negatief. Verbreding van de eigen verbanden naar andere verbanden en weer ruimere verbanden en dan nog weer grotere verbanden – met dat beeld voor ogen kunnen we voor het idee van een liberale democratische rechtsstaat blijven strijden.

## Literatuur

### **Barabassi 2002**

L. Barabassi, *Linked. The new science of networks*, New York: Perseus Books Group 2002.

### **Boutellier 1993**

J.C.J. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*, Nijmegen: SUN 1993.

### **Boutellier 2021**

H. Boutellier, *Het nieuwe Westen. Over identiteitspolitiek en polarisatie*, Amsterdam: Van Gennep 2021.

### **Boutellier 2025**

H. Boutellier, *De neo-tribale revolte. Over vijandschap en solidariteit in een nieuw tijdperk*, Amsterdam: Van Gennep 2025.

### **Boutellier e.a. 2020**

H. Boutellier, R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens, ‘Een einde aan ondermijning: over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie’, *Tijdschrift voor Veiligheid* (19) 2020, afl. 1, p. 3-16.

### **Castells 1996-1998**

M. Castells, *The information age. Economy, society and culture. Volume I-III*, Oxford: Blackwell 1996-1998.

**Eysink Smeets e.a. 2025**

M. Eysink Smeets, H. Moors, L. de Veen & M. Koelink, *Bloemen op de begraafplaats. De aanpak van een complottheorie in Bodegraven. En wat we daarvan kunnen leren* (Politiekunde 125), Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2025.

**Fukuyama 1992**

F. Fukuyama, *The end of history and the last man*, New York: Free Press 1992.

**Gershberg & Illing 2022**

Z. Gershberg & S. Illing, *The paradox of democracy. Free speech, open democracy and perilous persuasion*, Chicago: University of Chicago Press 2022.

**Van Ginneken 2022**

J. van Ginneken, *Grillig. Klimaat, chaos en publieke opinie*, Zutphen: Mazirel Pers 2022.

**Habermas 1989**

J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of bourgeois society* (vertaald door T. Burger & F. Lawrence), Cambridge, MA: MIT Press 1989.

**Habermas 2021**

J. Habermas, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2021.

**Hirsch Ballin 2022**

E. Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

**James 2006**

P.W. James, *Globalism, nationalism, tribalism. Bringing theory back in*, Thousand Oaks, CA: Sage 2006.

**Keen 2007**

A. Keen, *Cult of the amateur. How today's internet is killing our culture and assaulting our economy*, Londen: Nicholas Brealey Publishing 2007.

**Nehme 2025**

A. Nehme, *Autocracies outnumber democracies for the first time in 20 years*, V-Dem online 2025.

**Prigogine & Stengers 1984**

I. Prigogine & I. Stengers, *Order out of chaos. Man's new dialogue with nature*, New York: Bantam Books 1984.

**Roos 2017**

C. Roos, *The differences between online and offline communication* (scriptie), Rijksuniversiteit Groningen 2017.

**Rosenblum & Muirhead 2019**

N.L. Rosenblum & R. Muirhead, *A lot of people are saying. The new conspiracism and the assault on democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2019.

**Van Rossem 2024**

M. van Rossem, *Over populisme en democratie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2024.

**Rozin & Royzman 2001**

P. Rozin & E.B. Royzman, 'Negativity bias, negativity dominance, and contagion', *Personality and Social Psychology Review* (5) 2001, afl. 4, p. 296-320.

**Van Stekelenburg 2024**

R.D. van Stekelenburg, 'Individuele demonstranten in collectieve actie', *Tijdschrift Conflict-hantering* (19) 2024, afl. 2, p. 43-48.

**Tjeenk Willink 2023**

H. Tjeenk Willink, *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Amsterdam: Prometheus 2023.

**Van Wonderen 2021**

R. van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2021.

**Ziegler & Gautier 2023**

F. Ziegler & T. Gautier, *Een wereld van gemeenschappen*, Rotterdam: Lemniscaat 2023.

**Zweistra 2021**

C. Zweistra, *Waarheidszoekers. Wat bezielt complottenkenners?*, Utrecht: Kok Boekencentrum 2021.

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published four times a year by the Research and Data Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 1, 2026) is *Engaged citizens*.

### **Charting their own course. What a democratic perspective on citizen initiatives reveals about citizens' conceptions of security**

*Rianne Dekker*

Citizen participation is flourishing in the field of public safety and security. Research into autonomous citizen initiatives typically adopts an instrumental lens, evaluating them according to the degree to which they exhibit vigilantist traits. This article examines three common types of citizen initiatives through the lens of do democracy and explores their relationship to government action. Qualitative analysis shows that their security views do not fundamentally differ from those of the government, yet they express a desire to go beyond current state action. Even without vigilantism, initiatives may still require boundaries when they serve only their own group or target specific others.

### **Rosanvallon and the power of civic countervailing power**

*Marius Bakx, Frank Hendriks and Julien van Ostaaijen*

The functioning of countervailing power is a topical issue. In *La contre-démocratie* (2006), Rosanvallon shows that, alongside electoral-representative democracy, a set of oversight, obstruction, and assessment practices has developed: civic forms of countervailing power. Citizens who keep a watchful eye on those in power. In this article, the authors focus on forms of civic countervailing power at the local level. On groups of citizens who exert pressure on local authorities: the mayor and aldermen. Using a number of Dutch examples, the authors show how these civic forms of countervailing power function and what power they can exert.

### **Mixed feelings about the rule of law. Explanations for tensions in public opinion about the rule of law**

*Lonneke van Noije*

This article reveals patterns of ambivalence in Dutch public opinion on the democratic rule of law. While citizens broadly endorse the general principles of democracy, freedom, and equality, support weakens when these principles conflict with majority rule, effective governance, and personal preferences. Minority rights and judicial and parliamentary oversight are vulnerable, as they are sometimes viewed as obstacles rather than safeguards. Three types of tension are identified: between individuals, between values, and between principles and practice. These tensions may be explained by research itself, limited understanding of the rule of law, and convictions about the rule of law. The article argues for more diverse research into public opinion, a more accessible public dialogue, and a more convincing functioning of the democratic rule of law, in order to foster intrinsic, not merely instrumental, support for the democratic rule of law.

### **The undermined paradise. Freedom of speech in a polarized world**

*Hans Boutellier*

For several decades, the fundamental right to freedom of expression was a relatively stable legal asset within society. In the twenty-first century, however, the context of this right changed dramatically due to the rise of the internet in general and social media in particular. These digital technologies have profoundly reshaped the social structure of society. This raises an urgent question: do they pose a threat to democracy? The text explores the relationship between digitalization, freedom of expression, and democracy. It argues that democracy contains an inherent paradox: the very freedom of expression that sustains it also allows for attacks against it. Social media platforms, amplified by network effects, tend to intensify polarization and bring deep-rooted, tribal sentiments to the surface. The complex interplay between social media, free speech, and digital networks fuels division and may undermine the open democratic society.



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Datacentrum