

CRISISTIJD? DE GROTE WAARDEN VAN DE RECHTSSTAAT EN DE KLEINE DEUGDEN IN HET ONDERWIJS

Frank van Ommeren¹

Openingsrede voor de Staatsrechtconferentie 2025: Rechtsstaat in crisistijd

Als men de grote waarden van de rechtsstaat, zoals vrijheid, gelijkheid, coöperatie en vertrouwen, voor de lange duur veilig wil stellen, dan moet de samenleving de kleine deugden koesteren en bevorderen. (Kees Schuyt)

1. WELKOM

In de eerste plaats heel veel dank aan het organisatiecomité van onze Afdeling Staats- en bestuursrecht om hier iets te mogen komen zeggen. Een uitnodiging die ik met veel plezier heb aanvaard.

Ik sta hier – zoals een aantal van jullie wel weet – eigenlijk met twee petten op. Als decaan van onze faculteit wil ik iedereen hier heel hartelijk welkom heten. De Staatsrechtconferentie is een belangrijk evenement voor heel staatsrechtelijk Nederland. Iedere keer dat ik er zelf bij kon zijn, heb ik daar zeer van genoten.

En ik sta hier uiteraard ook gewoon als wetenschapper, als hoogleraar met een leerstoel op het terrein van het Staats- en bestuursrecht. Het onderwerp van vandaag, ‘de rechtsstaat in crisistijd’, is mijns inziens een buitengewoon belangrijk onderwerp. Het lijkt geen twijfel dat de democratische rechtsstaat in deze tijden onder druk staat. Daaraan liggen zowel geopolitieke als nationale oorzaken ten grondslag.

Ik weet niet helemaal hoe ik het met die twee petten precies moet doen, maar het verzoek is zowel om jullie allemaal welkom te heten als om de eerste voordracht te houden. Vooral dat laatste, de voordracht, vind ik een hele eer, want er valt over de rechtsstaat in deze tijden een heleboel te zeggen. Ik ga dus nu maar meteen over naar mijn inhoudelijke verhaal. Ik zal dat verhaal afronden met een paar opmerkingen over de betekenis van *wetenschappelijk onderwijs* voor de democratische rechtsstaat.

¹ Prof. mr. F.J. van Ommeren is decaan van de juridische faculteit en hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Daarmee zal ik aan het slot dus ook weer enigszins mijn bestuurderspet opzetten. Ik kan en wil die twee eigenlijk niet helemaal scheiden.

2. VOORDRACHT: WAAR GAAT HET OVER?

Omdat we nu ook weer niet zo heel lang de tijd hebben en er nog veel meer verhalen zullen volgen, geef ik nu vast vooraf de boodschap mee die ik hier voor het voetlicht wil brengen. Het zijn er drie:

- Ten eerste stel ik de vraag: is er wel echt sprake van een *crisis* in de rechtsstaat?
- Ten tweede wil ik iets zeggen over de *rechtsstatelijke cultuur*, de cultuur die nodig is om een rechtsstaat in stand te houden.
- Ten derde wil ik iets zeggen over de rol en betekenis van het *onderwijs* hierbij, en met name het wetenschappelijk onderwijs.

3. CRISIS? WELKE CRISIS?

Wij leven in een crisistijd. Dat is zo, althans dat ervaren velen van ons zo.

Op allerlei maatschappelijke terreinen zou er sprake zijn van een crisis. Zo is er sprake van:

- een crisis op de woningmarkt;
- een crisis in de (gezondheids)zorg;
- een crisis op het terrein van migratie en asiel;
- een stikstofcrisis;
- enzovoorts ...

Ook de rechtsstaat zou zich in een crisis bevinden. Ik begrijp dat wel, want er zijn tal van tekenen dat de waarden van de rechtsstaat steeds minder serieus worden genomen.² ‘De rechtsstaat is in een staat van verwaarlozing terechtgekomen’, verzucht de Staatscommissie rechtsstaat.³

Wanneer is er eigenlijk sprake van een crisis? Wezenlijke kenmerken van een crisis zijn:

- 1) Er is sprake van een omvangrijk probleem.
- 2) Dat probleem is op het eerste gezicht moeilijk oplosbaar.
- 3) Je zag het probleem niet aankomen, waardoor je niet goed kon anticiperen.

2 Waarover recent: R.J.N. Schlössels 2025 p. 2995 e.v.; Leijten 2025, p. 145-187.

3 *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 1.

Voor al dat laatste is belangrijk. Door een echte crisis word je overvallen.⁴

Een goed voorbeeld van een echte crisis, was de coronacrisis. Op het coronavirus kon de wereld niet of nauwelijks anticiperen. Die storm begon in China in december 2019 en een paar maanden later zat de halve wereld in een lockdown.

Maar veel zaken die tegenwoordig als crisis worden aangeduid, zijn helemaal geen echte crises. De reden dat ik hierop hamer, is dat veel politici en bestuurders van overheidsinstellingen de term ‘crisis’ als een excuus gebruiken. Een excuus om hun onmacht te verhullen. Woorden doen ertoe. Juist wij juristen weten dat. Ik geloof er helemaal niets van dat er sprake is van een wooncrisis, een migratiecrisis, een crisis in de zorg of een stikstofcrisis. Zeker, er is op al die terreinen sprake van grote problemen. Je zal nu bijvoorbeeld maar starter zijn op de woningmarkt.

Maar de suggestie die van het woord ‘crisis’ uitgaat, is dat de politiek en ons openbaar bestuur daar niets aan hebben kunnen doen. Dat laatste acht ik volstrekt onjuist. De problemen op de woningmarkt zijn al meer dan 25 jaar bekend. De overheid heeft meer dan genoeg tijd gehad om daarop te anticiperen. En ook bij de zorg, bij de vluchtelingen en de stikstof is geen sprake van iets wezenlijk nieuws, iets waar we een jaar of wat geleden nog geen weet van hadden.

Het woord ‘crisis’ is de grote excuustruus. Het woord ‘crisis’ verhult de onmacht van de overheid. Het gaat vaak om nepcrises. Wat het woord ‘crisis’ verhult is dat overheid en politiek al decennialang nalaten om een echte *langetermijnvisie* te ontwikkelen.

Wat betekent dit nu voor de rechtsstaat? Bevindt die zich in een crisis? Ik zou ervoor willen pleiten heel voorzichtig te zijn met dat label. Zeker, de fundamentele waarden van de democratische rechtsstaat staan onder druk. Zijn waarden worden – ten onrechte – vaak geschonden of genegeerd. En dat is schandalig. Daar moeten we tegen opkomen. Maar, het gaat er bij mij niet in dat niemand dat niet kon zien aankomen.

Wij (staatsrecht)juristen zijn van nature en bij uitstek de kenners, bewakers en verdedigers van de normen en waarden van de democratische rechtsstaat. Al zijn wij niet de enigen. Maar we moeten ons niet door politici en anderen laten aanpraten dat er sprake is van een crisis op dit vlak. Want dan geven we de politici en het openbaar bestuur de kaart in handen dat zij er ook niets aan kunnen doen. En dat laatste is natuurlijk onzin.

4 Voor deze beknopte uitwerking van het begrip ‘crisis’ ben ik schatplichtig aan de inzichten die zijn ontwikkeld door de Raad voor het Openbaar Bestuur, al dan niet in samenwerking met andere adviesorganen. Zie met name: *Verwerven, waarderen en wegen. De inzet van kennis bij beleidsadvisering in crisistijd*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Gezondheidsraad en Raad voor het Openbaar Bestuur 2021; *Van crisis naar opgave*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2022 en *Asielopvang uit de crisis*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en Raad voor het Openbaar Bestuur 2022.

De regering, de bewindspersonen, de bestuurders en ambtenaren, zij dienen juist de normen en waarden van de democratische rechtsstaat in acht te nemen. Voor ons is dat een open deur. Voor veel politici is het dat niet.

Samen met anderen zullen wij hen erop moeten wijzen hoe belangrijk het is dat deze normen en waarden in acht worden genomen. Dat is je taak als staatsrechtjurist. Dat hoort bij je werk. Maar dat de waarden en normen van de rechtsstaat worden bedreigd, misschien wel meer dan in vele decennia, maakt er niet meteen een crisis van.

4. RECHTSSTATELIJKE CULTUUR

Nu zei ik al een paar keer – enigszins terloops – dat wij, staatsrechtjuristen, gelovers in de normen en waarden van de rechtsstaat, er niet alleen voor staan. Dat is ook zo, althans dat zou zo moeten zijn. Het is ook wel een beetje een ideaal, een streven waaraan hard gewerkt moet worden, wil het echt realiteit zijn.

Dat de normen en waarden van de democratische rechtsstaat door alle staatsmachten – met inbegrip van de ambtenaren, de vierde macht – in acht moeten worden genomen, staat voor mij, en ik denk voor velen hier, als een paal boven water.

Nu zijn de meeste politici en overheidsfunctionarissen géén jurist, en al helemaal geen staats- en bestuursrechtjurist.⁵ De heikele vraag is nu hoe we ervoor kunnen zorgen dat zij allen toch de normen en waarden van de democratische rechtsstaat in acht nemen.

Daaraan wordt wel wat gedaan: er zijn cursussen en opleidingen die men kan volgen als men daarvoor openstaat. En er is tegenwoordig een zogeheten ‘Week van de rechtsstaat’. Dat zijn heel goede stappen. Maar het lijkt mij wat naïef te denken dat we het daarmee redden.

Het probleem ligt bovendien dieper en is ook breder. Een rechtsstaat is er voor zijn burgers. In een rechtsstaat wordt de overheid in de tang gehouden ter bescherming van haar burgers. Die burgers moeten dan ook wel wat met die rechtsstaat kunnen. Zij moeten bij machte zijn om de normen en waarden van de rechtsstaat te begrijpen en ermee te kunnen leven. Daarmee leg ik het accent op het burgerperspectief, op de belangen die de burger heeft bij de normen en waarden van de rechtsstaat. Daarover valt heel veel te zeggen, maar ik ga dat nu niet doen, want daarvoor is geen tijd, en bovendien was het de opdracht van de Staatscommissie rechtsstaat om vanuit dat perspectief te adviseren.⁶

Ik wil er hier slechts één opmerking over maken. Verschillende adviesorganen, zoals de Venice Commission van de Raad van Europa, de Adviesraad Internationale

5 Vgl. Bovens 2020, p. 56, die er op empirische gronden op wijst dat juristen naar de periferie van de macht zijn verschoven.

6 *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat 2024.

Vraagstukken (AIV) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hebben erop gewezen dat ‘een rechtsstatelijke cultuur (...) burgers [moet] inspireren om de rechtsstaat te dragen en te bewaken’.⁷ Dat geeft heel goed uitdrukking aan het burgerperspectief, de invalshoek van de burger. Maar voor klassieke juristen is dit een lastige uitspraak. De klassieke doctrine over de democratische rechtsstaat is immers op de overheid gericht: die moet in de tang gehouden worden. Weliswaar ten behoeve van de burger, maar dat die burger daar zelf ook wat voor moet doen – namelijk de rechtsstaat dragen en zelfs bewaken –, dat is traditioneel beschouwd de wereld op zijn kop. De klassieke staatsrechtelijke doctrine is nogal etatistisch – staatgericht. Terzijde: wat dat betreft zijn de uitdrukkingen *rule of law*⁸ of ‘democratische rechtsorde’⁹ eigenlijk beter. Ik denk dat de klassieke staatsrechtelijke doctrine op dat punt moet worden herzien.

De waarden en normen van de democratische rechtsstaat worden bepaald door een wisselwerking tussen de formele structuur – zeg maar de institutionele inrichting met de staatsmachten, de *checks and balances*, het legaliteitsbeginsel en de grondrechten¹⁰ – aan de ene kant en de politieke, juridische en burgerlijke cultuur aan de andere kant. Die formele structuur kun je de harde kant van de rechtsstaat noemen, de politieke, juridische en burgerlijke cultuur, de zachte kant.

Waar het mij nu hier om gaat, is die zachte kant. Voor de instandhouding van de rechtsstaat is een rechtsstatelijke cultuur nodig.¹¹ Zonder rechtsstatelijke cultuur geen rechtsstaat. Zonder rechtsstatelijke cultuur blijven politici en overheidsfunctionarissen de normen en waarden van de rechtsstaat negeren of schenden en kunnen burgers de rechtsstaat niet dragen.

De vraag is wel wat er kenmerkend is voor zo’n cultuur en wat er nodig is om zo’n rechtsstatelijke cultuur in stand te houden. Er is geen tijd om dat hier helemaal uit te werken. Ik wil hier slechts het belang van deugden benadrukken. Voor een rechtsstatelijke cultuur moet een beroep worden gedaan op *alledaagse deugden*, zoals vertrouwen, tolerantie, vergevingsgezindheid, verzoening en veerkracht. Men kan verder met name ook aan verantwoordelijkheidszin, mededogen en ruimhartigheid denken.

7 *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken 2017, p. 17 en *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2020, p. 25. Vgl. ook *The Netherlands Opinion on the Legal Protection of Citizens*, Venice Commission, Opinion no. 1031/2021. CDL-AD(2021)031, p. 8; Zie ook: Innoveren in de rechtsstaat, Jaarverslag 2023, Den Haag: Raad van State 2024.

8 Zie voor het onderscheid tussen de termen ‘rechtsstaat’ en ‘rule of law’, mijn boekbespreking ‘Tom Bingham, *The Rule of Law*’, TvCR 2011, p. 223 e.v.

9 Met name Herman Tjeenk Willink spreekt bij voorkeur over ‘democratische rechtsorde’, zie o.a. *Het tijt tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Amsterdam: Prometheus 2023.

10 Vgl. de MvT bij de algemene bepaling van de Grondwet: *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 6 en natuurlijk veel (staatsrechtelijke) literatuur.

11 Van Ommeren 2022, p. 3136 e.v.