

*Piet Hein Donner**

1.1 HET KAN VERKEREN

De scheidende vice-president van de Raad van State begon zijn loopbaan en politieke bestaan in een tijd van groeiend geloof in democratie. Begin jaren zestig ontstond in de Verenigde Staten (VS) een democratische hervormingsbeweging die bedoeld was om politiek dichterbij de burger te brengen en deze meer invloed te geven op overheidsbeleid en bestuur.¹ Dit vond respons in andere Westerse democratieën, waaronder in Nederland in het programma van D'66. Vanuit de gedachte 'all ills of democracy can be cured by more democracy' werden in de VS *primaries* geïntroduceerd en werden kiesdistricten heringedeeld om de gelijkwaardigheid van stemmen te realiseren. In Nederland hoopten de oprichters van D'66 het verstofte Nederlandse politiek-bestuurlijk bestel te vernieuwen met onder andere referenda, de gekozen burgemeesters en gekozen commissaris van de Koningin (en later ook een gekozen minister-president).

Thom de Graaf neemt afscheid in een tijd waarin de wind uit andere hoek waait. Een gure wind die groeiende zorg en twijfel over de toekomst van de democratie met zich brengt. Die is niet opeens opgestoken. Eerder waren er ook perioden van grote zorg² en in de tijd dat de democratie nog een triomftocht maakte na de implosie van de Sovjet-Unie, was er ook al onbehagen.³ Na de millenniumwisseling stakte die opmars van democratie en begon een neergang omdat democratie niet voldeed aan de aanvankelijke verwachtingen.⁴ Overigens werd de democratie daarbij niet afgeschaft, maar uitgehold en omgevormd tot autoritaire regimes onder daadkrachtig leiding.

* Mr. J.P.H. Donner is oud-vice-president van de Raad van State en oud-collega van de nieuwe oud-vice-president.

1. Zie uitgebreider F. McCall Rosenbluth & I. Shapiro, *Responsible parties. Saving democracy from itself*, New Haven/Londen: Yale University Press 2018.
2. Zie bijv. R. Moss, *The collapse of democracy*, Londen: Sphere Books 1977. Het beschrijft hoe een democratie van binnenuit uitgehold kan worden, met een zekere parallelie in de huidige tijd.
3. M.J. Sandel, *Democracy's Discontent: A New Edition for Our Perilous Times*, Cambridge, Mass./Londen: Harvard University Press 1996.
4. I. Krastev & S. Holmes, *The Light that Failed: A Reckoning*, Londen: Penguin Books 2020.

Het kan kortom verkeren. Tegen die achtergrond is het een mooie gedachte om Thom bij zijn afscheid een bundel opstellen aan te bieden onder de noemer 'De waarde van de democratische rechtsstaat'. Dan kan hij op zijn oude dag naast de haard nog eens behaaglijk terugblikken op de idealen uit zijn jeugd.

1.2 WAARDE VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

De waarde van de democratie, waar hebben we het dan over? Over de praktische uitkomst van de democratie zoals wij die hier en nu kennen of over een geabstraheerd ideaalbeeld van wat zou kunnen zijn indien aan alle voorwaarden wordt voldaan? Wat is in deze waarde? Op dit punt aangekomen in een betoog, grepen we vroeger naar Van Dale of een encyclopedie. Tegenwoordig raadpleegt men *Copilot in Words* die zegt: '... de mate waarin iets belangrijk, nuttig of betekenisvol wordt geacht'. Vraagt men dezelfde bron naar de waarde van de democratische rechtsstaat, dan luidt het:

'De democratische rechtsstaat vormt het fundament van een vrije en rechtvaardige samenleving. In zo'n systeem worden burgers beschermd tegen willekeur en machtsmisbruik door duidelijke wetten en onafhankelijke rechtspraak. Iedereen krijgt gelijke kansen om zijn stem te laten horen, waardoor de samenleving transparant en inclusief blijft. Uiteindelijk draagt deze structuur bij aan sociale stabiliteit, vertrouwen in het overheidssysteem en respect voor mensenrechten.'

Wetenschappelijk verantwoord is dit allemaal niet. Het tweede antwoord sluit zelfs niet aan bij het eerste. Het eerste kwalificeert waarde als een 'maat' van appreciatie, het tweede geeft een conclusie. Dat laat echter onverlet dat het tweede antwoord vermoedelijk wel verwoordt waar de burger de democratische rechtsstaat mee associeert. Het geïdealiseerde beeld althans, want vraagt men de burger in het stemhokje om zijn oordeel, dan blijkt dat een meerderheid de praktische werkelijkheid heel anders beoordeelt.

Wat de waarde van democratie in de praktijk betreft, zijn de laatste tien jaren ontnuchterend geweest. Anders dan vaak gedacht, blijkt democratie geen zichzelf bestendigend of versterkend proces. Verkiezingen zijn geen waarborg voor een min of meer verantwoorde uitkomst; denk aan het Brexit-referendum. De huidige praktijk in de VS holt het vertrouwen in de veronderstelde waarde en de werking van het democratisch proces ernstig uit. De democratische rechtsstaat lijkt niet langer als fundament van welvaart, vrede en voorspoed te worden gezien, maar als bron van culturele en maatschappelijke verwording en politiek-economische neergang wegens onvermogen tot handelen. De ontwikkelingen laten bovendien zien hoe snel een systematische aanval op fundamentele vrijheden en de democratische rechtsstaat zich kan ontwikkelen en succes hebben.

1.3 MAAT EN MAATSTAF

Die ontvullende ontwikkelingen plaatsen de discussie over de waarde van de democratische rechtsstaat in een ander licht. Zij versterken de behoefte aan een maat en maatstaf (wat meten we en hoe) als het daarover gaat. Het concept *waarde* veronderstelt die maat en maatstaf wel maar levert deze er niet bij. In de literatuur vindt men die maat en maatstaf echter niet. Als daarin die waarde al niet eenvoudig wordt verondersteld of stellig geponeerd, wordt in de regel volstaan met een omschrijving van wat algemeen onder democratie wordt verstaan, gevolgd door een beschrijving van de historische ontwikkeling van het verschijnsel en wat als kenmerken of vruchten daarvan kunnen worden beschouwd.⁵

Democratieën onderling vergelijken, dat kan (bijv. de *Democracy index* van *The Economist*) maar dat berust op kenmerken van democratie. Kenmerken aan de hand waarvan ook onderscheiden wordt tussen liberale democratieën en regimes die zich democratie noemen, maar dat in onze ogen niet zijn. Maar kenmerken zeggen weinig over waarde. Zij zijn nuttig voor vergelijking en indeling, maar bieden geen houvast in de uiteenzetting met autoritaire en plebiscitaire vormen van democratie, over wat nu de waarde is van democratie. Zij bieden al helemaal geen houvast in de discussie binnen liberale democratieën over de meerwaarde van nieuwe maatregelen die bedoeld zijn de bestaande democratie te verrijken of te versterken. Dan blijft men steken in de redenering 'democratie (betrokkenheid en inspraak van burgers) is goed, dus meer democratie is beter'.

Zo wordt democratie tot doel op zich. De ervaring van de afgelopen halve eeuw bevestigt dat dit het geval is. Onvrede over het functioneren van de democratie is door de wetgever stevast beantwoord met meer betrokkenheid en inspraak, via referenda, inspraakprocedures, versterking van representativiteit, enzovoort. Opeenvolgende staatscommissies gingen stevast uit van de gedachte dat de betrokkenheid en invloed van burgers op het functioneren van de staat zou moeten worden versterkt om onvrede weg te nemen. Zo zou onder meer de inhoudelijke representativiteit van de volksvertegenwoordiging moeten worden verbeterd. Vreemd is dan wel dat politieke versplintering wordt betreurd. Een ambivalentie die ook doorklinkt in het nieuwe coalitieakkoord. Onderzoek naar de invoering van een kiesdrempel wordt in één adem genoemd met de wens meer gewicht te geven aan voorkeursstemmen.⁶ Dan bestrijdt men het symptoom, maar versterkt de oorzaak. Juist bij dit soort discussies over verbetering en versterking van de democratie mist men node een maat en maatstaf die het mogelijk maken om de

5. Zie bijv. J. Keane, *The life and death of Democracy*, New York/Londen: W.W. Norton & Company 2009, een lijvig werk dat de vele verschijningsvormen beschrijft en classificeert.

6. *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030 tussen D66, VVD en CDA, p. 8.

meerwaarde voor de democratische rechtsstaat van onderscheiden maatregelen op meer objectieve wijze te beoordelen.

Een vergelijkbaar vraagstuk doet zich overigens voor bij de andere pijler van de democratische rechtsstaat. Ook de rechtsstaat is sinds de jaren zestig sterk in ontwikkeling en uitbreiding als gevolg van toenemende complexiteit van maatschappelijke verhoudingen en groei van grensoverstijgend maatschappelijk verkeer. Maar ook deze ontwikkeling heeft, bij gebrek aan een maat en maatstaf waaraan de meerwaarde van nieuwe rechten, rechtsregels en procedures voor de rechtsstaat als geheel kan worden geobjectiveerd, mede in het teken gestaan van een vergelijkbare gedachte: dat onvrede over de rechtsstaat kan worden opgelost met meer recht, rechtsregels en rechtspraak. En hoewel het vertrouwen in de rechter en de rechtspraak aanzienlijk hoger is dan in de politiek, is er ook groeiende onvrede over symptomen waar dit mee gepaard gaat: lange rechtsgang, ontoegankelijkheid van de rechter, steeds ingewikkelder regels en een vloed aan regeltjes.

1.4 PARADOX VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Hoewel beide ontwikkelingen, die van de democratie en die van de rechtsstaat, mede gedragen werden en worden door het streven een antwoord te bieden op onvrede over het functioneren van de democratische rechtsstaat, is die onvrede niet weggenomen. Zij lijkt eerder verder te zijn toegenomen en nu zodanige proporties aan te nemen dat zij groeiende zorg over de toekomst van de democratie oproept; en niet alleen hier. Ter inleiding op een over dat verschijnsel gehouden symposium bij de Raad van State, sprak de toenmalige vice-president van drie paradoxen: de democratische, de welvaarts- en de overschatte overheid-paradox.⁷ Of het bij die paradoxen om een werkelijke ogenschijnlijke tegenspraak gaat of veeleer om een werkelijkheid die niet overeenkomt met de veronderstelde waarde, laat ik hier in het midden. Feit is dat er inderdaad sprake is van paradoxen.

Bij het streven naar democratie doet zich het verschijnsel voor dat Margaret Canovan in 2002 de democratische paradox noemde: dat hoe meer mensen invloed hebben op besluitvorming, des te minder de uitkomst daarvan herkend zal kunnen worden als uitkomst van ieders invloed.⁸ Dat schept onvrede onder kiezers; hun is meer invloed beloofd maar zij zien steeds anoniemer besluitvorming. Een tweede paradox is dat vermeerdering van rechten niet per definitie meer recht of rechtvaardigheid oplevert. Recht heeft geen additieve eigenschap; rechten stapelen levert geen verdubbeling van recht op. Men ziet dit in het vreemdelingenrecht,

7. Openingswoord bij het symposium 'De waarde, kracht en kwetsbaarheid van de democratie', Den Haag, 10 september 2025, www.raadvanstate.nl.

8. M. Canovan, 'Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy', in: Y. Mény & Y. Surel (red.), *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave 2002.

waarin steeds weer nieuwe rechtsregels en procedures zijn gestapeld om toch vooral recht te doen, met als uitkomst dat wanneer na jaren wordt geconcludeerd dat een asielzoeker geen vluchteling is, dit vanwege de duur als onrecht wordt ervaren; *'Justice delayed is justice denied'*. Een derde paradox is dat hoe verfijnder regels worden om ieder geval recht te doen, des te onvoorspelbaarder de uitkomst is van de toepassing daarvan, waardoor de regel zijn zin verliest. Dat geldt evenzo daar waar wet- en regelgeving wordt gebruikt om misslag en misbruik van wetgeving of misslagen van het bestuur te voorkomen; hoe meer, hoe groter de kans dat er misbruik wordt gemaakt of dat er misslagen plaats zullen vinden. Tezamen komt het erop neer: omdat we niet met de onvolkomenheden van de democratische rechtsstaat kunnen leven en deze met meer van hetzelfde trachten te repareren, dreigen we in een steeds minder volkomen democratische rechtsstaat te leven.

De burger ziet vooral de gevolgen van die paradoxen. Versplintering en politieke impasse als gevolg van versterking van representativiteit in de Tweede Kamer. Een uitdijend universum van regels, procedures en vergunningen. Ambtelijke diensten die zich voor ieder handelen door regels willen indekken voor verwijten van willekeur en 'fouten' maken, terwijl burgers een op maat-behandeling zoeken. Men zie het drama van de toeslagen, maar ook van de hersteloperatie. Het nieuwe regeerakkoord belooft een drastische reductie van regelgeving, maar regels beschermen publieke belangen en in de rechtsstaat is overheidsoptreden verweven met regelgeving. Op die punten belooft het regeerakkoord echter geen terugtred. Dan blijft het 'blazen en het meel in de mond houden' met aan het eind wederom meer regels dan aan het begin en burgers die zich 'bedrogen' voelen.

1.5 THEORIE EN PRAKTIJK: EEN MERKWAARDIG DEBAT

Er is inmiddels een omvangrijke en nog steeds groeiende literatuur over de verwording van de democratie. In de VS verschijnen regelmatig nieuwe publicaties over de wending die democratie daar heeft genomen. Maar ook elders is er een stroom van publicaties op gang gekomen over de bedreiging van de democratie of de verwording daarvan in eigen land; ook in Nederland.

De toon van literatuur en debat is veelal weinig bemoedigend. Mede omdat daarin waarden zoals een democratische ethos bij burgers en 'constitutionele geletterdheid' bij de staatsorganen als voorwaarde voor de levensvatbaarheid van de democratie worden gezien, die nu juist aan sterke erosie onderhevig zijn. Dat roept de vraag op: wat als niet langer aan die voorwaarden kan worden voldaan, moet dan een andere regeringsvorm worden gekozen? Er worden ook veel voorstellen gedaan met een hoog *'be reasonable do it my way'* gehalte – 'als men maar doet wat ik denk dat moet, dan gaat het goed'. Er zijn voorstellen voor drastische hervor-