

Samenvatting en conclusies

Op verzoek van het Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, in naam van mevrouw A.L. Daalder, heeft Motivaction onderzoek uitgevoerd naar actuele beelden van de democratische rechtsstaat.

Doel- en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt:

Het verkennen van bestaande beelden van de democratische rechtsstaat bij burgers, wetenschappers en professionals

Het onderzoek is bedoeld om bestaande kennis te inventariseren en nieuwe hypothesen op het spoor te komen. In een eventuele vervolgstudie kunnen deze hypothesen aan de empirie worden getoetst.

Uit de doelstelling kan de volgende probleemstelling worden afgeleid:

Hebben inwoners van Nederland beelden bij het begrip "democratische rechtsstaat", en zo ja, wat is daarvan de achtergrond en in hoeverre wijken deze beelden af van de wijze waarop het begrip wordt gebruikt door wetenschappers en professionals?

In deze studie is de letterlijke term 'democratische rechtstaat' en de betekenis (het achterliggende concept) voorwerp van onderzoek, maar ook de operationalisatie ervan: de manier waarop de democratische rechtsstaat in Nederland is ingericht en functioneert.

Onder 'beelden' van de democratische rechtsstaat verstaan wij de totale beleving van burgers over dit onderwerp. Het gaat niet alleen om specifieke meningen over de democratische rechtsstaat, maar ook over de vraag wat het begrip 'democratische rechtsstaat' inhoudt.

De 'achtergrond' van de beelden waarnaar verwezen wordt in de probleemstelling heeft betrekking op de zienswijzen of paradigma's waarin de beleving van de democratische rechtsstaat is ingebed alsook naar de hiermee samenhangende sociale en culturele kenmerken van burgers.

Wij zijn in dit onderzoek geïnteresseerd in opvattingen van wetenschappelijke experts maar ook in die van experts in bredere zin, zoals politici, bestuurders en juristen, hier aangeduid als 'professionals'.

Opzet van het onderzoek

Om antwoord op de geformuleerde probleemstelling te kunnen geven, zijn in de periode augustus 2005 en februari 2006, de volgende onderzoeksfasen doorlopen:

- Literatuurstudie
- Analyse van beschikbare data
- Expertmeeting
- Focusgroepen met burgers.

In de literatuurstudie, uitgevoerd door dr. W. de Been in samenwerking met prof. dr. W. Witteveen (Universiteit van Tilburg), zijn opvattingen van wetenschappers en

professionals over de democratische rechtsstaat in kaart gebracht en is nagegaan welke opvattingen van burgers naar voren komen uit empirisch onderzoek.

Parallel aan het literatuuronderzoek heeft een analyse plaatsgevonden van beschikbare data in de Mentality-database van Motivaction. Deze database is opgebouwd op basis van representatieve steekproeven uit de Nederlandse bevolking van 15 tot 80 jaar in de periode 1997-2005 en bevat een groot aantal variabelen met betrekking tot waarden en leefstijlen van burgers. In overleg met de begeleidingscommissie is hieruit een aantal vraagstellingen geselecteerd en geanalyseerd om inzicht te verwerven in houdingen van burgers ten aanzien van vitale onderdelen van de democratische rechtsstaat. Daarbij is ingezoomd op zowel politieke, strafrechtelijke als sociaal-culturele aspecten.

Op basis van de uitkomsten van het literatuuronderzoek en de analyse van beschikbare data is een expertsessie gehouden met een viertal wetenschappers, voornamelijk van de Universiteit van Tilburg¹. Doel van deze sessie was te reflecteren op de literatuurstudie en Mentality-analyse en eventuele ontbrekende inzichten op het spoor te komen omtrent de beleving van de democratische rechtsstaat bij wetenschappers, professionals en burgers. Bovendien werd de wetenschappers advies gevraagd over de opzet en samenstelling van de focusgroepen.

Vervolgens zijn vijf verdiepende focusgroepen uitgevoerd met groepen waarvan wij een specifieke beleving verwachtten van de democratische rechtsstaat. Ook hebben 4 respondenten met een uitgesproken en voor hun groep typerende mening deelgenomen aan een tweede focusgroep, waarbij confrontaties van verschillende opvattingen plaatsvonden.

De verschillende onderzoeksfasen zijn in hun onderlinge samenhang weergegeven in onderstaande figuur.



Zoals uit deze figuur valt af te lezen, is het onderzoek erop gericht op twee manieren inzicht te verkrijgen in de beelden van de democratische rechtsstaat. Enerzijds onderzoeken we de beelden die wetenschappers en professionals hebben door middel van

¹ Dr. G. van den Brink, dr. B. van Klink, prof. dr. J. Thomassen, prof. dr. W. Witteveen

literatuurstudie en de expertmeeting. Anderzijds onderzoeken we de beelden die burgers hebben. Hierbij maken we met name gebruik van een analyse van beschikbare data in de Mentality-database van Motivaction en focusgroepen. Daarnaast leveren ook de literatuurstudie en de expertmeeting enig inzicht in beelden bij burgers.

Resultaten literatuurstudie

In zijn literatuurstudie schetst dr. W. de Been allereerst de context waarin het begrip democratische rechtsstaat in de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling is gekomen. Van wetenschappers en bestuurders, maar ook van burgers.

Deskundigen zijn het in grote mate eens dat de democratische rechtsstaat de laatste tijd onder druk komt te staan door de "toenemende uitholling en afnemende macht van de staat". Dit heeft een aantal maatschappelijke oorzaken: de internationalisering, de groeiende maatschappelijke complexiteit en de individualisering van de burger. Tegen deze achtergrond gaan diverse deskundigen op zoek naar een herijking van het ideaal van de democratische rechtsstaat. Witteveen pleit hierbij voor het aansluiten bij het perspectief van de burger. Naast genoemde maatschappelijke processen hebben ook enkele politieke gebeurtenissen ertoe geleid dat de rechtsstaat weer volop in de belangstelling is gekomen van deskundigen: de dreiging van internationaal moslimterrorisme, opkomst van en de moord op Fortuyn en het referendum over de Europese grondwet.

De democratische rechtsstaat is onder wetenschappers en professionals een omstreden begrip, dat is verbonden met verschillende politieke en filosofische stromingen. De Been wijst hierbij op drie centrale tegenstellingen. Ten eerste bespreekt hij de tegenstelling tussen de vertegenwoordigende en de participerende democratie. In een vertegenwoordigende democratie behartigt een democratisch gekozen elite de belangen van het electoraat zonder voortdurende ruggespraak met deze achterban. In de participerende democratie daarentegen wordt gebruik gemaakt van meer directe vormen van democratisch overleg en democratische invloed en wordt een actievere rol van de burger verwacht. De tweede centrale tegenstelling in het verloop van wetenschappers en professionals betreft de neutrale staat versus de staat als 'bezielend verband'. In dit eerste perspectief, dat kenmerkend is voor de 'communitaristen', wordt de rechtsstaat gezien als een instantie die neutraal moet blijven ten opzichte van de levensbeschouwelijke voorkeuren van de burgers. In het tweede perspectief, kenmerkend voor de 'liberalen', geeft de staat juist uitdrukking aan een cultuurgemeenschap en wordt van burgers verwacht dat zij zich een bepaalde cultuur eigen maken, ontwikkelen en overgedragen. De derde en laatste tegenstelling onder wetenschappers en professionals betreft de legitimatie van de besluitvorming. Aan de ene kant wordt gesteld dat besluitvorming in een rechtsstaat bovenal wordt gelegitimeerd door het feit dat het door een meerderheid van het volk is gesanctioneerd en voor iedereen geldt. Centraal in deze Rousseauaanse visie staan de principes van democratie en het legaliteitsbeginsel. Aan de andere kant staat de Montesquieuaanse visie, die uitgaat van de trias politica, het systeem van elkaar in balans houdende staatsmachten waarmee de rechten van de burgers gewaarborgd moeten worden. In deze visie van 'checks and balances' passen pleidooien voor meer dualisme, voor een striktere scheiding tussen uitvoerende en de wetgevende macht.

In de afgelopen jaren is het begrip democratische rechtsstaat onder invloed van diverse gebeurtenissen (waaronder de politieke moorden op Fortuyn en van Gogh, het echeq van de Europese grondwet, 9/11, het opereren van het OM inzake de Schiedamse parkmoord) ook omstreden geworden voor 'gewone' burgers.

Uit de studie van De Been is gebleken dat er uit reeds bestaande empirische studies nog tamelijk weinig bekend is over beelden van de rechtsstaat die bij burgers leven. In grote lijnen zijn de volgende noties bekend:

- Er bestaat in toenemende mate wantrouwen ten aanzien van politiek en politici;
- De principes van democratie, gelijkheid en vrijheid van meningsuiting worden breed gedragen in de bevolking;
- De politieke betrokkenheid van burgers is de laatste jaren toegenomen en de burger lijkt zich vooral te hebben afgekeerd van de officiële kanalen van democratische wilsvorming;
- Belangrijke actuele issues zijn: 1) is Nederland een politieke gemeenschap verenigd door een grondwet of een culturele gemeenschap verenigd door een gemeenschappelijke taal, cultuur en geschiedenis?, en 2) zijn wij bereid klassieke vrijheidrechten in te perken voor meer veiligheid?

Voor een goed begrip van het perspectief van burgers met betrekking tot de democratische rechtsstaat pleit de auteur voor differentiatie naar verschillende typen burgers. Uit studies van SCP en Motivaction blijkt dat vooral de bevolkingssegmenten 'verantwoordelijken'² voldoen aan de kenmerken van de actieve, kritische participant in het democratische proces, de 'modelburger' die overheerst in de wetenschappelijke literatuur over ontwikkelingen in de rechtsstaat. 'Buitenstaanders' en 'pragmatici' voldoen minder aan het beeld van deze modelburger, omdat zij in grote mate rationele nastrevers zijn van eigenbelang en 'plichtsgetrouwen' omdat zij erg conformistisch en volgzaam zijn.

De Been concludeert dat een analyse van segmenten van het electoraat en hun attitudes over burgerschap en democratie een interessant perspectief biedt op de houdingen ten aanzien van de democratische rechtsstaat. Lacunes in de bestaande kennis hebben volgens hem vooral betrekking op wat de burger van de rechtsstaat verwacht en welk model hem het meeste aanspreekt. De belangrijkste dilemma's daarbij zijn: 1) privacy of veiligheid, 2) referendum of besluiten overlaten aan vertegenwoordigers en 3) vrijheid van meningsuiting of het niet-kwetsen van andersdenkenden.³

Resultaten database-analyse

Via database-analyse zijn opvattingen van burgers ten aanzien van het politieke systeem, wetgeving en straffen, en sociaal-culturele waarden in kaart gebracht en verklaard. Het beeld dat hieruit ontstaat is niet allesomvattend en doet wat caleidoscopisch aan, omdat we afhankelijk waren van beschikbare data. De analyse levert tevens een opsomming op van potentiële aandachtsgroepen voor vervolgonderzoek.

De politieke pijler van de rechtsstaat is in dit onderzoek geoperationaliseerd als vertrouwen hebben en participeren in het politieke systeem. Uit de analyses komt een tamelijk somber beeld naar voren, zoals ook al bleek uit de literatuurstudie:

- Bijna de helft van de Nederlandse bevolking vindt dat het regeringsbeleid weinig nut heeft voor het dagelijkse leven;
- Slechts een kleine meerderheid vindt politici over het algemeen betrouwbaar en oprecht;
- Bijna een derde gaat niet altijd stemmen als er tweede kamerverkiezingen zijn;
- Bijna driekwart is voorstander van een direct gekozen minister-president.

² In Motivaction-terminologie, het SCP spreekt hier van 'geïnvolveerden'.

³ De Been onderscheidde ook nog de dilemma's 'gelijkheid of marktwerking' en 'onderwerp voor de wetgever of de rechter'. In de expertsessie zijn deze dilemma's echter als minder relevant aangewezen, en daarom niet verder meer uitgewerkt door De Been en niet meegenomen in de focusgroepen.

Het blijkt dat in de eerste plaats het sociaal milieu van iemand hierin doorslaggevend is. In termen van de burgerschapsstijlen die kenmerkend zijn voor deze milieus zijn met name de 'buitenstaanders' en de 'pragmatici' potentiële aandachtsgroepen te noemen, omdat zij naar verhouding weinig vertrouwen hebben en weinig participeren. Een andere relevante indeling lijkt te zijn of men gelooft of niet: niet-gelovigen doen ook minder mee en hebben minder vertrouwen in de politiek en het politieke systeem. Dit valt mogelijk te verklaren uit een minder volgzaam, gezagsgetrouwe instelling vergeleken met gelovigen. Tot slot staan de lagere sociale klassen en de lager opgeleiden vaker afzijdig of wantrouwend ten aanzien van de politiek.

Uit de analyses voor de pijler wetgeving en straffen blijkt dat er behoefte is aan minder wetten, betere handhaving en meer leiders, in rechters bestaat echter wel vertrouwen:

- Bijna de helft van de bevolking vindt dat er te veel wetten en regels zijn en dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen;
- Een kleine meerderheid vindt dat we minder wetten en instellingen nodig hebben en meer toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben;
- Gemiddeld bestaat er een grote behoefte aan law & order;
- De helft van de bevolking is voorstander van de herinvoering van de doodstraf voor bepaalde misdrijven;
- Slechts 12% van de bevolking is van mening dat rechters niet de waarheid spreken;

Ouderen blijken het minste vertrouwen te hebben. Vervolgens tonen 'buitenstaanders' (sociale milieus gemaksgewoonten en moderne burgerij) wantrouwen ten aanzien van het functioneren van het huidige rechtssysteem. Tot slot vallen lagere sociale klassen op als potentiële aandachtsgroep.

De maatschappelijk-culturele pijler drukt in deze analyse waarden uit als tolerantie, inlevingsvermogen, vrijheid van meningsuiting, rekening houden met elkaar en het anti-discriminatiebeginsel. Uit de analyses blijkt dat Nederlanders erg gehecht zijn aan hun individuele vrijheid, maar repressie meer prioriteit willen geven dan de vrijheid van meningsuiting:

- Orde handhaven heeft veel meer prioriteit dan de vrijheid van meningsuiting, het beteugelen van inflatie en politieke inspraak;
- De overgrote meerderheid wil helemaal zelf bepalen hoe hij leeft;
- Nog geen kwart meent dat islamitische imams het recht hebben om met een beroep op hun geloof van de Nederlandse samenleving te zeggen wat zij willen;
- Een kwart is van mening dat de islam een achterlijke godsdienst is.

Het sociaal milieu waartoe iemand gerekend kan worden is het meest doorslaggevend hierbij: met name 'buitenstaanders' (moderne burgers, gemaksgewoonten) en 'plichtsgelovigen' (traditionele burgers) hechten aan repressie en staan minder open voor andersdenkenden en vrije meningsuiting. Dit geldt in minder mate ook voor mensen die moeilijk verschillende sociale netwerken aangaan.

Het wantrouwen jegens politiek en politici en de afkeer van de officiële kanalen van de democratie, die uit de literatuurstudie naar voren kwamen, worden ook teruggevonden in de database-analyse. De burger voelt zich niet centraal gerepresenteerd, zoekt zijn heil in leiders, een gekozen minister-president, minder regels, meer repressie en meer handhaving. Dit lijkt enigszins op gespannen voet te staan met de grote mate waarin men gehecht is aan zijn eigen individuele vrijheid.

In de database analyse is verder de bevinding uit de literatuurstudie, dat de beleving van de democratische rechtsstaat sterk samenhangt met sociaal milieu of burgerschapsstijl, verder aangescherpt. Met name buitenstaanders (moderne burgers en gemaksgewoonten) vormen een interessante potentiële aandachtsgroep. Dit blijkt

vooral uit hun lage politieke vertrouwen en participatie en hun geringe steun voor sociaal-culturele waarden als tolerantie, inlevingsvermogen en vrijheid van meningsuiting. Maar ook door hun geringe vertrouwen in de huidige rechters, wetten en handhaving vormen zij een potentiële aandachtsgroep.

In aanvulling op de literatuurstudie zijn verder ook leeftijd en sociale klasse als relevante achtergrondkenmerken naar voren gekomen. Ouderen vormen dus ook een belangrijke aandachtsgroep alsook lagere sociale klassen.

Resultaten expertsessie

De wetenschappers die deelnamen aan de expertsessie zijn het er over het algemeen over eens dat we moeten ophouden over 'de burger' te praten en meer moeten denken in segmenten. Onder experts (ook die niet deelnamen aan deze sessie) zou een zekere consensus bestaan dat er meerdere dimensies een rol spelen bij de houding van burgers ten aanzien van de maatschappij, overheid, politiek en rechtsstaat. In de expertsessie bestond draagvlak voor de dimensies 'participatie' (actief/passief) en 'vertrouwen' (hoog/laag). Gesuggereerd werd om in de focusgroepen na te gaan of een groepsindeling op basis van deze dimensies meer inzicht zou kunnen geven in de beleving van de democratische rechtsstaat.

In de expertsessie werd ook naar voren gebracht dat in het maatschappelijk debat over de rechtsstaat weinig ruimte wordt gegeven aan het perspectief van burgers. Bestuurders, media en wetenschappers spelen een dominante rol in het debat en hebben relatief weinig oog voor de opvattingen van de burgers. Dit laatste geldt met name voor de wetenschappers. Burgers voelen zich daardoor mogelijk gepasseerd en zijn ontevreden.

Het nut van focusgroepen werd over het algemeen dan ook onderschreven. Ten aanzien van de opzet van de focusgroepen adviseerden de experts speciale aandacht te besteden aan laag opgeleiden en (minder succesvolle) etnische minderheden. Er werd echter ook voor gepleit politieke opvattingen niet te reduceren tot sociale of demografische factoren maar, zoals gezegd, groepen in te delen op basis van hun grondhouding ten aanzien van de samenleving en overheid (de dimensies participatie en vertrouwen).

Ten aanzien van de inhoud van de focusgroepen werd aanbevolen via cases en dilemma's het probleem van sociale wenselijkheid te omzeilen en dieper door te dringen tot de zaken die er echt toe doen bij burgers. Ingestemd werd met de volgende in de literatuurstudie van dr. W. de Been geformuleerde dilemma's:

- vrijheid van meningsuiting vs. niet-kwetsen van andersdenkenden
- referendum vs. besluitvorming overlaten aan de politiek
- privacy vs. veiligheid

Dit laatste dilemma kwam vanwege de tijd echter maar in een van de focusgroepen aan bod.

Resultaten focusgroepen

Om zoveel mogelijk verschillende perspectieven op de democratische rechtsstaat op het spoor te komen, zijn uiteindelijk 4 focusgroepen uitgevoerd die intern homogeen waren, maar onderling verschilden op de in de expertsessie onderscheiden dimensies maatschappelijk-politieke participatie en vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Dit leverde de volgende groepen op:

- actief en veel vertrouwen

- actief en weinig vertrouwen
- passief en veel vertrouwen
- passief en weinig vertrouwen

De respondenten werden geselecteerd op basis van een korte vragenlijst in het webpanel van Motivaction, waarbij gebruik is gemaakt van de onderscheidende vragen die uit de database-analyse naar voren kwamen.

Uit deze groepen kwamen vier verschillende perspectieven op de democratische rechtsstaat voort. Uit elke groep is vervolgens een respondent gekozen met een uitgesproken en typerende mening voor de betreffende groep. Deze 4 respondenten hebben deelgenomen aan een tweede focusgroep, waarbij confrontaties van verschillende opvattingen plaatsvonden.

Tot slot is een zesde focusgroep uitgevoerd onder in Nederland wonende mannen met een moslimachtergrond. Van deze groep burgers is relatief weinig bekend met betrekking tot hun beleving van de democratische rechtsstaat. Wij wilden onderzoeken of deze burgers vanwege een andere culturele achtergrond ook andere opvattingen hebben over dit onderwerp.

De resultaten uit de focusgroepen kunnen niet gegeneraliseerd worden naar de hele bevolking, maar hebben een exploratief, hypothese genererend karakter. In kwantitatief vervolgonderzoek zouden op basis van deze resultaten nadere hypothesen kunnen worden geformuleerd en getoetst⁴

Algemeen

De respondenten uit de focusgroepen zien vrijheid als de centrale waarde in een democratische rechtsstaat. Dit betreft zowel vrijheid van meningsuiting als vrijheid van handelen. Het bestaan van grondrechten wordt in het algemeen door iedereen een belangrijk onderdeel gevonden van een democratische rechtsstaat, en men realiseert zich dat dit niet alleen vrijheden maar ook beperkingen met zich meebrengt. Zo worden disrespect voor de medemens en opruien tot wandaden gezien als grenzen aan de vrijheid van meningsuiting en handelen. Een publiek persoon bereikt deze grens volgens de respondenten eerder dan een willekeurige andere persoon.

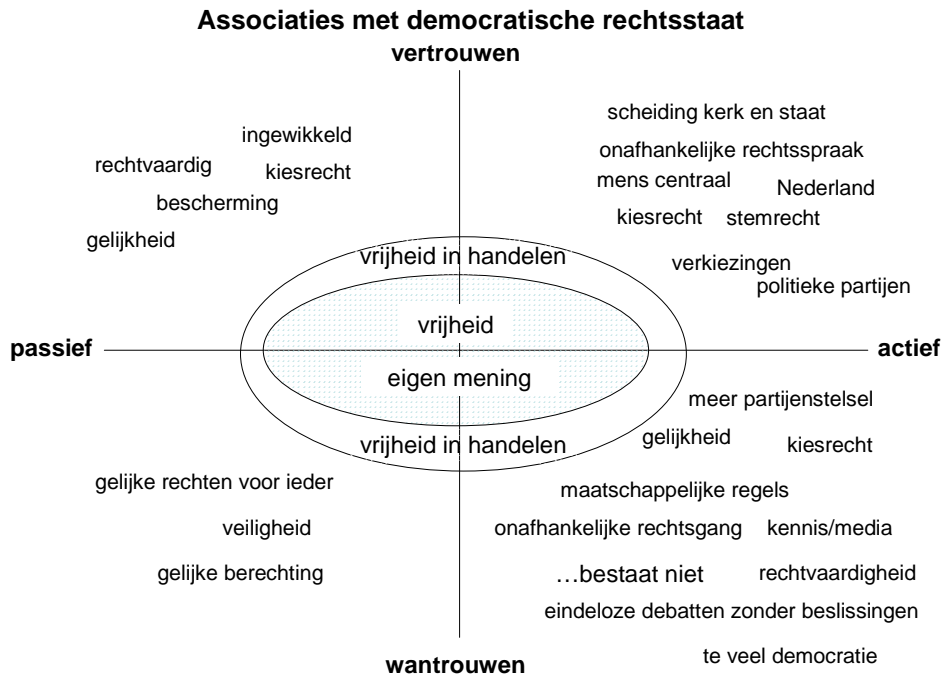
Als respondenten spreken over het functioneren van *Nederland* als democratische rechtsstaat, overheerst een somber beeld. Een kleine minderheid van de respondenten beschouwt Nederland zonder voorbehoud als een democratische rechtsstaat. De meesten zijn pessimistisch, vaak cynisch, met name als het gaat over de overheid en de politiek, en de mogelijkheid tot invloed van burgers daarop. Ten aanzien van het grondrecht 'gelijkheid' ziet men Nederland over het algemeen wel als democratische rechtsstaat, met uitzondering van de groep moslimmannen, die discriminatie en ongelijkheid ervaren. De diverse groepen hebben verder op zich wel vertrouwen in ons rechtssysteem, maar zijn somberder gestemd over de handhaving.

Een referendum is voor de meeste respondenten bij uitstek een middel om de democratische rechtsstaat in Nederland te revitaliseren. Het is volgens hun een middel om de kloof tussen politiek en burger te dichten. Daarbij moet dan wel aan twee voorwaarden worden voldaan: de burger moet voldoende in de gelegenheid worden gesteld om zich te informeren over het betreffende onderwerp en met de uitslag moet ook daadwerkelijk rekening gehouden worden.

4. Op basis van de focusgroepen zijn tevens concrete stellingen geformuleerd, die als input kunnen dienen voor een segmentatie van de bevolking in het vervolgonderzoek (zie bijlage D).

Verschillende perspectieven

De op basis van de twee dimensies (participatie en vertrouwen) samengestelde focusgroepen hebben elk een eigen beleving van de democratische rechtsstaat.⁵ In de onderstaande figuur worden de belangrijkste associaties met het begrip democratische rechtsstaat weergegeven per subgroep. Centraal staan de gedeelde waarden die de groepen koppelen aan dit begrip.



Groep passief-laag vertrouwen: "overheid moet meer grenzen stellen"

Deze groep associeert de democratische rechtsstaat – naast de centrale waarden vrijheid van handelen en van eigen mening – met veiligheid, gelijke rechten en gelijke berechting. Het is voor hen van belang dat de overheid grenzen stelt en bescherming en zekerheid biedt. De overheid dient consequent gevolg te geven aan wet- en regelgeving. De volksvertegenwoordiging staat in de beleving van deze groep te ver van de bevolking af. Dit is voor hen de reden om niet te stemmen. Ook de complexiteit van een partijprogramma weerhoudt hen van hun stemrecht gebruik te maken. Binnen deze groep is behoefte aan eenvoud en transparantie. Een referendum spreekt aan, mede vanwege de eenvoud; het betreft één onderwerp en twee keuzemogelijkheden. Deze groep ervaart Nederland niet als een democratische rechtsstaat. Met name mist men een charismatisch leider die zich daadkrachtig opstelt. De rechtsgang typeren zij als willekeurig en bureaucratisch. Met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting zou het begrenzen en corrigeren van kwetsend gedrag moeten prevaleren boven vrijheid van meningsuiting.

Groep actief-vertrouwen: "iedereen is zelf verantwoordelijk, maar besef wel wat je oproept"

Deze groep associeert de democratische rechtsstaat – naast de centrale waarden – met inspraak, stemrecht, meerpartijensysteem, onafhankelijke rechtsspraak en scheiding van kerk en staat. Men legt een grote eigen verantwoordelijkheid bij de burger: veel individuele vrijheid maar men dient wel te beseffen wat men met het eigen gedrag kan oproepen. Deze groep is politiek actief. Stemmen is een belangrijk grondrecht. De politiek luistert naar de bevolking. Nederland is in hun ogen een democratische rechtsstaat. Men

⁵ In vervolgonderzoek zal duidelijk moeten worden welk aandeel deze segmenten precies in de bevolking hebben.

heeft vertrouwen in het rechtssysteem, maar men constateert wel lacunes in de handhaving en toepassing van het systeem.

Groep passief-vertrouwen: "overheid moet burgers tegen zichzelf en elkaar beschermen"

De groep passief-vertrouwen associeert de democratische rechtsstaat – behalve met de centrale waarden – met gelijkheid, kiesrecht en bescherming. De overheid moet een sterke hand bieden en daarmee de burgers leiden in het rationeel denken. Deze groep is wars van populisme en maakt mede daarom weinig gebruik van kiesrecht. Men ziet Nederland niet als een democratische rechtsstaat. Het schort met name aan vertrouwen in het vermogen van de burgers om op rationele basis te kiezen. Men zoekt naar een balans tussen regelgeving en individuele verantwoordelijkheid, tussen vrijheid van meningsuiting en respect voor de ander.

Groep actief-laag vertrouwen: "overheid moet rechtvaardiger optreden, burger dient zich te informeren"

Deze groep associeert de democratische rechtsstaat met vrijheid, kiesrecht en rechtvaardigheid. In hun beleving dient iedereen daarin een bepaalde verantwoordelijkheid te nemen, zowel burgers als de overheid. Wat de verantwoordelijkheden van de overheid betreft, gaat het om het informeren van de burger en het handhaven van wet- en regelgeving. Ook dient de overheid harder op te treden tegen regelovertreders. Daarmee – zo geven zij aan – zou hun vertrouwen in de democratische rechtsstaat kunnen toenemen. De burger dient zich te informeren. Stemmen is belangrijk om invloed uit te kunnen oefenen. Het doorvoeren van regels tast hun geloof in de democratische rechtsstaat aan. Het gevoel overheerst dat nieuwe Nederlanders een voorkeursbehandeling genieten in de rechtsgang. Dit gevoel draagt bij aan een laag vertrouwen in de handhaving van de wet- en regelgeving. Vrijheid van meningsuiting dient wat hen betreft begrensd te worden.

Heterogene groep

De heterogene groep, met vertegenwoordigers van de eerste 4 groepen, is het op een aantal punten met elkaar eens. Zo vindt men dat rechters in Nederland onafhankelijk zijn, zelfs zo onafhankelijk dat ze vervreemd lijken te zijn van de samenleving. Verder is de strafoplegging vaak te willekeurig, dit zou eenduidiger en consequenter moeten gebeuren. Een ander punt waarover men het eens is, is dat inspraak van burgers hoort bij de democratische rechtsstaat. Ook ziet men burgerlijke ongehoorzaamheid niet als een reële optie om politieke invloed uit te oefenen.

Indien men binnen de heterogene groep van mening verschilde, liet men zich niet snel overtuigen door elkaar en hield men over het algemeen vast aan de eigen opvattingen. De respondenten met veel vertrouwen in de democratische rechtsstaat geven prioriteit aan de vrijheid van meningsuiting ten opzichte van respect hebben voor anderen en rekening houden met elkaars gevoelens. Ook vinden zij dat inspraak nut heeft. De respondenten met weinig vertrouwen vinden juist dat respect en rekening houden met elkaar belangrijker is en vinden inspraak een illusie. Respondenten uit de heterogene groep met een actieve opstelling geven verder aan dat eigen verantwoordelijkheid centraal moet staan in de democratische rechtsstaat, terwijl respondenten met een passieve opstelling juist het primaat bij de overheid leggen.

De groep moslimmannen: "gelijkheid heeft prioriteit"

Voor de moslimmannen staat gelijkheid als waarde centraal binnen een democratische rechtsstaat. Zij hechten verder met name waarde aan de vrijheid van handelen, van godsdienst en van meningsuiting. Binnen deze groep lijkt er weinig vertrouwen te zijn in de democratische rechtsstaat. De moslimmannen wijten hun gebrek aan vertrouwen aan de huidige economische situatie. Ook toenemende regels en maatregelen om de veiligheid te handhaven, doen volgens hen afbreuk aan de democratische rechtsstaat. Zij ervaren ongelijkheid in de uitvoering van regels, waardoor nieuwe Nederlanders achtergesteld

behandeld worden. Wel geven zij aan vertrouwen in het rechtssysteem te hebben. Zij beoordelen echter de strafmaat als te licht.

Wetenschappers en professionals versus burgers

Een totaal overzicht van de belangrijkste inzichten die uit de verschillende onderzoeken naar voren zijn gekomen, is weergegeven in onderstaande figuren.

Samenvattend overzicht beleving democratische rechtsstaat (DR): 1

| | Wetenschappers en professionals | Burgers |
|-------------------------|---|---|
| Literatuurstudie | <ul style="list-style-type: none"> – Uitholling en afnemende macht individuele staten – 3 visies op DR: <ul style="list-style-type: none"> • Vertegenwoordigende versus participerende democratie • Staat drukt cultuurgemeenschap uit versus neutrale staat • Legitimatie besluitvorming via democratie en legaliteit versus systeem van 'checks and balances' | <ul style="list-style-type: none"> – Toenemend wantrouwen jegens politiek en politici – Breed draagvlak democratisch systeem, gelijkheidsbeginsel en recht op vrijheid van meningsuiting – Toenemende politieke betrokkenheid, maar afkeer officiële kanalen democratie – Centrale issues: <ul style="list-style-type: none"> • Is NL politieke gemeenschap met samenbindende grondwet of culturele gemeenschap? • Omwille veiligheid klassieke vrijheidsrechten inperken? – Centrale dilemma's: <ul style="list-style-type: none"> • Privacy of veiligheid? • Referendum of vertegenwoordiging? • Vrijheid meningsuiting of respecteren gevoelens? |
| Database analyse | | <ul style="list-style-type: none"> – Men voelt zich politiek niet gerepresenteerd – Wil meer leiderschap, gekozen m.p. – Wil minder regels en meer handhaving – Vertrouwt rechters – Wil meer repressie – Is sterk gehecht aan individuele vrijheid – Buitenstaanders, ouderen en lagere sociale klassen staan op grootste afstand DR: laag politiek vertrouwen, lage participatie, lage tolerantie, weinig empathie, laag vertrouwen in rechters, wetten en handhaving |
| Expertsessie | <ul style="list-style-type: none"> – Voorkeur indirecte democratie – Beschermen precaire rechten van belang – Communicatie en responsieve sturing – Debat over 'Waarden' in plaats van 'fatsoen' – Verhouding rechter-wetgever issue – Wetenschap, politiek en media domineren politiek-maatschappelijke debat, stem burger niet gehoord | <ul style="list-style-type: none"> – Burgers verschillen in houding DR – Democratie is vrijheid en daarna handhaving – Over inrichting DR meeste meningsverschillen – Middengroepen willen veiligheid, bovenlaag wil inspraak – Voorkeur directe democratie – Roep om sterke staat – Debat over 'fatsoen' in plaats van 'Waarden' – Verhouding rechter-wetgever geen issue – Legaliteitsbeginsel stukje speelgoed van juristen – Burger wil openbaarheid, geen 'achterkamertjespolitiek' – Burgers herkennen zich niet in stem juristen en voelen zich gepasseerd |

Samenvattend overzicht beleving democratische rechtsstaat: DR (2)

| | Wetenschappers/ professionals | Burgers |
|--------------|----------------------------------|--|
| Focusgroepen | | <ul style="list-style-type: none"> - Vrijheid centrale waarde DR - Voor moslimmannen is gelijkheid centrale waarde - Grondrechten creëren vrijheden en beperkingen - Disrespect en opruien tot wandaden niet acceptabel - Publiek persoon bereikt grens eerder - Nederland niet onomwonden ervaren als DR - Negatieve beoordeling functioneren overheid en politiek en invloed daarop van burgers - Moslimmannen ervaren discriminatie bij uitvoering regels - Positieve beoordeling effectuering grondrecht 'gelijkheid' - Vertrouwen in rechtssysteem maar niet in handhaving - Positieve houding instrument referendum mits men zich kan informeren en er geluisterd wordt - In beleving DR 4 segmenten: actief-vertrouwen, actief-laag vertrouwen, passief-vertrouwen en passief-laag vertrouwen - Segment actief-vertrouwen: ziet NL als DR, benadrukt individuele vrijheid en verantwoordelijkheid, is politiek actief en gelooft invloed te hebben, ziet nut van referendum maar instrument moet gedoseerd gebruikt worden, dilemma vrijheid van meningsuiting en niet-kwetsen andersdenkenden is persoonlijke afweging, vertrouwt rechtssysteem maar kritiseert uitvoering en handhaving - Segment actief-laag vertrouwen: ziet NL maar tot op zekere hoogte als DR, de burger en overheid dienen beiden verantwoordelijkheid te nemen, de burger moet zich informeren en stemmen, referendum goed middel, overheid moet rechtvaardiger opereren, overheid moet burger informeren, wetten handhaven en zwaarder straffen, vrijheid van meningsuiting moet begrensd worden, nieuwe Nederlanders moeten geen voorkeursbehandeling krijgen - Segment passief-vertrouwen: ziet NL niet als DR, overheid moet burgers tegen zichzelf en elkaar beschermen, wil sterke overheid, wars van populisme, weinig vertrouwen in burgers, geen draagvlak referendum (overheid luistert toch niet en burger kan zelf niet goed beslissen), wil balans tussen vrijheid van meningsuiting en respect voor de ander - Segment passief-laag vertrouwen: ziet NL niet als DR, overheid moet grenzen stellen, veiligheid en zekerheid bieden, politiek is complex en staat te ver van burgers af, zoekt sterke leider, rechtsgang is willekeurig en bureaucratisch, respect ander moet prevaleren boven vrijheid van meningsuiting |

Conclusies

Burgers

Voor de idee van de democratische rechtsstaat bestaat onder burgers een groot draagvlak. Dit komt zowel naar voren uit grootschalig, representatieve enquêtes als uit diepgaande gesprekken met burgers. Veel waardering is er voor de democratische staatvorm en het rechtssysteem. Ook het gelijkheidsbeginsel en het recht op vrijheid van meningsuiting kunnen op een brede steun van de bevolking rekenen. Bovendien is de betrokkenheid van burgers bij de politiek de laatste jaren toegenomen.

Door een groot deel van de bevolking lijkt vrijheid als de centrale waarde van de democratische rechtsstaat te worden ervaren. Vrijheid is volgens hun kunnen doen wat je wil en kunnen zeggen wat je wil. Deze vrijheid wordt niet als absoluut gezien. Zo keuren de meesten het aanzetten tot wandaden en het kwetsen van anderen af en zouden publieke personen deze grens eerder bereiken.

Als het over de precieze invulling en het actuele functioneren van de democratische rechtsstaat in Nederland gaat is het vertrouwen laag en het draagvlak broos. Zo valt er veel kritiek te beluisteren op de handhaving van wetten en regels: er is teveel bureaucratie, er wordt niet consequent gestraft of er wordt niet hard genoeg gestraft. Er bestaat ook in toenemende mate wantrouwen ten aanzien van politiek en politici en de officiële kanalen van democratische wilsvorming.

Nederland lijkt niet algemeen ervaren te worden als een 'echte' democratische rechtsstaat. Uit de reacties van de burgers in dit onderzoek spreekt veel teleurstelling, verbittering en cynisme als het over Nederland als democratische rechtsstaat gaat. Het is heel wel denkbaar dat in deze specifieke opvatting de algehele maatschappelijke, economische en politieke onvrede in Nederland tot uiting komt. De burgers zouden dan niet zozeer ontevreden zijn over Nederland als democratische rechtsstaat, maar zij zouden hun algemene onvrede op dit specifieke onderwerp projecteren. Het begrip democratische rechtsstaat zou dan niet veel meer zijn dan een containerbegrip.

Het ziet er echter naar uit dat de negatieve toon bij burgers wel degelijk een fundament heeft in onvrede over het functioneren van de democratische rechtsstaat in Nederland als zodanig. Burgers lijken in dit onderzoek met name somber gestemd te zijn als het gaat om de wijze waarop overheid en politiek functioneren, en de invloed van burgers daarop. Hiervoor zoekt men ook oplossingen. Het referendum lijken zij bij uitstek het middel te vinden om de democratische rechtsstaat te revitaliseren, mits er goede informatievoorziening is en iets wordt gedaan met de uitslag.

Onder burgers kunnen twee sterk uiteenlopende visies op de invulling van de democratische rechtsstaat worden aangetroffen. Burgers die maatschappelijk en politiek weinig participeren en eveneens weinig vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat pleiten voor sterk leiderschap en een sterke overheid die heldere grenzen stelt, corrigeert, bescherming biedt en niet te veel regels maakt. Deze burgers vinden dat de vrijheid van meningsuiting niet ten koste mag gaan van het kwetsen van anderen en begrensd moet worden. Het referendum zien zij als een waardevol instrument: het biedt de mogelijkheid op een overzichtelijke en concrete manier invloed uit te oefenen. Het samengaan van een roep om sterk leiderschap én meer inspraak van burgers lijkt een tegenspraak. Mogelijk drukken beide uitingen een identiek verlangen uit naar een eenvoudiger en overzichtelijker besluitvorming.

Burgers die maatschappelijk en politiek participeren en veel vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat lijken veel minder van de overheid te verwachten en willen relatief veel ruimte geven aan de individuele vrijheid. Zij leggen de verantwoordelijkheid voor woorden en daden in een democratische rechtsstaat bij de burger zelf, en vinden dat iedereen ook goed moet beseffen wat hij of zij oproept bij anderen. Voor deze burgers

wordt het dilemma vrijheid van meningsuiting en het niet-kwetsen van anders denkenden dan ook opgevat als een persoonlijke aangelegenheid waarin iedereen zijn eigen afweging moet maken. Het referendum wordt ook door dit segment burgers omarmd, maar dient wel gedoseerd te worden ingezet.⁶

De moslimmannen in dit onderzoek uiten sterke twijfels over de mate waarin het gelijkheidsbeginsel in de praktijk wordt gewaarborgd. Dit beginsel representeert voor hun de kern van onze democratische rechtsstaat, in tegenstelling tot de autochtone Nederlanders die vooral het vrijheidsbeginsel centraal stellen.

De onvrede in de bevolking met betrekking tot de democratische rechtsstaat lijkt dus twee verschillende bronnen te hebben. Volgens autochtone Nederlanders wordt vooral de claim 'democratie' niet waargemaakt, volgens moslims de claim 'rechtsstaat'.

In een vervolgonderzoek zou de precieze omvang van de geuite onvrede en het gesignaleerde wantrouwen moeten worden gekwantificeerd. Dan wordt pas duidelijk welke segmenten er precies zijn, hoe groot die zijn en in welke mate de diverse dilemma's daar spelen.

Wetenschappers en professionals

De focus heeft in dit onderzoek met name gelegen op 'de burger', omdat de kennis over die groep de meeste lacunes vertoont. Wel is duidelijk geworden dat de democratische rechtsstaat ook onder wetenschappers en professionals een omstreten begrip is, waarvan de definitie verbonden is met verschillende politieke en filosofische stromingen. Hierbij zijn drie centrale tegenstellingen te onderscheiden: 1) de vertegenwoordigende of participerende democratie, 2) een staat die wel of juist geen uitdrukking geeft aan een cultuurgemeenschap en 3) legitimatie van de besluitvorming in de democratie en het legaliteitsbeginsel versus een systeem van 'checks and balances'.

Waar deskundigen uit diverse disciplines het wel over eens zijn, is dat de democratische rechtsstaat in Nederland onder druk staat. Door maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, toenemende complexiteit en individualisering verliest de staat aan gezag en invloed. Daarnaast hebben politieke gebeurtenissen als de dreiging van internationaal moslimterrorisme en politieke moorden in Nederland het vertrouwen in de democratische rechtsstaat ondermijnd.

Confrontatie twee perspectieven

De Nederlandse burgers voelen zich over het algemeen niet erg vertegenwoordigd door de politiek. Een duidelijk wens die in reactie hierop in dit onderzoek meermalen naar voren kwam, is (meer) gebruikmaking van directe vormen van democratie. Met name wordt de hoop gevestigd op referenda, maar ook de direct gekozen minister-president kan op een breed draagvlak rekenen. Aan de andere kant klinkt in dit onderzoek ook de behoefte door aan meer leiderschap in de politiek. Men vindt de politiek vaak complex en afstandelijk en wil kunnen vertrouwen op sterke leiders en een sterke overheid die duidelijke, heldere grenzen stelt, corrigerend optreedt en bescherming biedt.

Net als wetenschappers en professionals zijn burgers het dus niet eens over de gewenste invulling van de democratische rechtsstaat: een systeem van directe, participerende democratie versus een systeem waarin burgers vertegenwoordigd worden door een democratisch gekozen elite. Het lijkt er echter wel op dat burgers die behoefte hebben aan meer 'leiderschap' ook meer directe invloed zouden willen hebben op de keuze van de leiders die hen vertegenwoordigen. Daarmee is het onderscheid tussen participatie en vertegenwoordiging voor burgers niet zozeer een tegenstelling, maar kunnen beide systemen elkaar aanvullen.

⁶ Burgers uit het segment passief-vertrouwen zien overigens als enigen weinig in referenda en vertrouwen meer op indirecte democratie.

De vraag of de staat een cultuurgemeenschap moet uitdrukken of neutraal moet blijven ten aanzien van normen en waarden lijkt door burgers nauwelijks in verband te worden gebracht met de democratische rechtsstaat. Hetzelfde geldt voor de vraag of besluitvorming gelegitimeerd moet worden via de democratie en het legaliteitsbeginsel of via het systeem van 'checks and balances'. De invoering van het dualisme in de gemeentepolitiek en de discussie over verhouding rechter-wetgever zijn bijvoorbeeld geen issues die spelen onder burgers.