

# Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur

Frank van Ommeren<sup>1</sup>

Het versterken van ons rechtsstatelijk besef is hard nodig. Van veel kanten wordt daarvoor gepleit. Er wordt daarvoor op dit moment een ‘Staatscommissie rechtsstaat’ in het leven geroepen.<sup>2</sup> En een ‘Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde’ is zeer onlangs van start gegaan.<sup>3</sup> Juist van juristen – en met name publiekrechtjuristen, wetgevingsjuristen en (andere) overheidsjuristen – wordt op dit vlak veel verwacht. Zij worden wel de ‘hoeders van de rechtsstaat’ genoemd. Maar, zo wil auteur betogen, zij kunnen dat natuurlijk niet alleen. Voor een rechtsstatelijke cultuur is de gehele samenleving nodig. De hamvraag is daarom hoe die verbinding kan worden gelegd. Iets anders is trouwens of dat zo moet als de Minister van Justitie en Veiligheid zich recent voorstelde.

## Ter inleiding: adviesorganen en de Minister van Justitie en Veiligheid

Het is tegenwoordig *bon ton* om erop te wijzen dat de waarden van de democratische rechtsstaat niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland onder druk staan. Ik wil daar niet te lang bij stilstaan, maar dat we van doen hebben met een urgente kwestie blijkt uit de kinderopvangtoeslagaffaire en ook uit de vele terreinen die in het verlengde daarvan zijn genoemd waar eveneens soortgelijke problemen dreigen of zouden dreigen, zoals het terrein van de vreemdelingenzaken, het sociaal domein en de jeugdbescherming.<sup>4</sup>

In het buitenland is het zo mogelijk nog dramatischer. Ik kan uiteraard niet om de situatie in Polen en Hongarije heen. Te denken valt ook aan de spanningen in veel andere staten, en dan zwijg ik nog maar over de oorlog die woedt op ons continent.

Daarbij maakt het wel verschil in wat voor een soort cultuur die democratische rechtsstaat is ingebed en ook wat die cultuur op haar beurt kan betekenen voor de democratische rechtsstaat. Bij die cultuur wil ik hier wat langer stilstaan.

In een belangwekkend advies, dat naar mijn indruk relatief weinig aandacht heeft gekregen, gaat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) er bij de werking en de versterking van de rechtsstaat – terecht – van uit dat die steeds wordt bepaald door:

‘een wisselwerking van de institutionele inrichting van de staat en de politieke en juridische cultuur van het land’.

Hij benadrukt daarbij dat het belang van de rechtsstaat dus niet slechts is op te vatten als een formele structuur, maar dat ook culturele elementen een belangrijke rol spelen.<sup>5</sup>

De AIV is niet het enige adviesorgaan dat hierop wijst. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert – in een aan het begin van de coronacrisis uitgekomen rapport – een rechtsstatelijk tekort. Hij bepleit, om daaraan iets te doen, onder meer dat er een sterkere rechtsstatelijke cultuur moet komen en draagt daarvoor in het bijzonder het mechanisme van een rechtsstaat-agenda aan.<sup>6</sup>

Nog niet zo lang geleden heeft ook de *Venice Commission* van de Raad van Europa zich in deze termen uitgelaten. De *Venice Commission* benadrukt in haar rapport over onze kinderopvangtoeslagaffaire dat de *rule of law* niet alleen geschraagd wordt door instituties en formele juridische waarborgen, maar ook door de politieke en juridische cultuur binnen de samenleving. Dat vereist in haar ogen een politieke cultuur met een hoge graad van bewustzijn van de *rule of law* (met inbegrip van de betekenis daarvan voor politieke beslissingen) en zelfbeheersing wanneer politiek wenselijke maatregelen in strijd zijn met de *rule of law*. Daarvoor is, zo vervolgt zij, ook een juridische cultuur vereist waarin de *rule of law* is geaccepteerd als kader en als begrenzing voor democratische beslissingen en beleid.<sup>7</sup>

En ook de Minister van Justitie en Veiligheid, Dilan Yesilgöz-Zegerius, wijdde zeer onlangs haar HJ Schoolezing aan de actuele betekenis van de democratische rechtsstaat.<sup>8</sup> Veel aangehaald is haar uitspraak dat de overheid en de burger in relatietherapie moeten. Dat klinkt mooi. Maar als verstokt jurist weet ik niet precies

# De Raad van State besteedt in zijn jaarverslagen vrijwel steeds aandacht aan de betekenis van de waarden van de rechtsstaat, maar laat de zachte kant, het culturele aspect, hoofdzakelijk rusten

wat ik me daarbij moet voorstellen. Al kan ik kan me best indenken dat die relatietherapie iets te maken heeft met een rechtsstatelijke cultuur. Ik kom daarop aan het eind van dit essay nog even terug.

Het gaat in deze adviesrapporten niet uitsluitend om de bekende, harde waarden van de democratische rechtsstaat die moeten worden herkend en aanvaard<sup>9</sup> – zoals de verhouding tussen wetgever, de uitvoerende macht en de rechter, het legaliteitsbeginsel en het waarborgen van mensenrechten – maar veeleer om, wat ik nu maar noem: de zachte kern.

Dat is ook een verschil tussen de rapporten van de AIV, de ROB en de *Venice Commission* enerzijds en de Raad van State anderzijds. De Raad van State besteedt in zijn jaarverslagen vrijwel steeds aandacht aan de betekenis van de waarden van de rechtsstaat, maar laat de zachte kant, het culturele aspect, hoofdzakelijk rusten, terwijl de andere genoemde adviesorganen het een prominente plaats geven.

## Rechtsstatelijke cultuur?

Dat roept wel wat vragen op. Wat moeten we eigenlijk verstaan onder een rechtsstatelijke cultuur? En wat moet er gebeuren, als men dat wil, om een rechtsstatelijke cultuur te stimuleren en te versterken? Wat zeggen adviesorganen als de AIV en de ROB nu eigenlijk precies tegen regering en parlement als zij zeggen dat:

‘Deze cultuur burgers [moet] inspireren om de rechtsstaat te dragen en te bewaken.’<sup>10</sup>

## Cultuur, herinnering en overheidsorganisatie

Voordat we die vragen kunnen beantwoorden, moeten we eerst wat scherper zicht hebben op wat cultuur eigenlijk is.

De term ‘cultuur’ is voor juristen altijd een nogal lastig begrip. Hoewel het natuurlijk een bekende notie is, behoort die niet direct tot het juridische vakjargon. Cultuur is, om het wetenschappelijk te zeggen, geen juridische categorie. De term is nogal vaag en dat is, zoals bekend, een karakteristiek die in het juridische discours niet erg gewaardeerd wordt.

Ik zou overigens niet willen beweren dat de term ‘cultuur’ niet goed gekozen is. Cultuur is weldegelijk hetgeen waar het hier om gaat. Vandaar dat het nodig is iets langer stil te staan bij het verschijnsel cultuur.

Wat zou daarmee worden bedoeld? Cultuur valt te omschrijven als het geheel van normen, waarden, tradities en gewoonten dat betrekking heeft op het geestelijk en zedelijk leven. Cultuur kan zowel blijken uit mondelinge, schriftelijke of andere uitingen, uit menselijk gedrag als uit (stoffelijke) symbolen die aan de menselijke activiteit betekenis geven. Een cultuur wordt door de mens gecreëerd en is in zoverre de tegenpool van natuur. Cultuur is bepaald geen statisch geheel. Een bepaalde cultuur kan door de mens worden ontwikkeld en dus in meer of mindere mate aanwezig zijn.

Het is bepaald niet het enige aspect, maar de stand van een cultuur houdt voor een belangrijk deel verband met de herinnering aan gebeurtenissen, regels, gewoonten, conventies of andere zaken. Preciezer gezegd: cultuur houdt verband met de collectieve herinnering van een bepaalde kring of organisatie.

Om even een vergelijking buiten de overheidssfeer te maken: de Duitse wetenschapper Aleida Assmann gaat ervan uit dat *sociale* herinnering – de herinnering die wordt gedeeld in een uit bepaalde individuen samengestelde groep – niet verder gaat dan drie generaties.<sup>11</sup> Dat betekent dat kleinkinderen zich nog kunnen herinneren en aanvoelen wat hun grootouders hebben meegemaakt,

### Auteur

1. Prof. mr. F.J. van Ommeren is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de VU en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Dit essay is een bewerking van de jaarrede die hij hield als voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving (NVvW).

### Noten

2. Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 691 en Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 715.
3. *Stcr.* 2022, 27562.
4. Vgl. met name K.E. Geertsema e.a., ‘Ongezien onrecht in het vreemdelingen-

recht’, *NJB* 2021/979, p. 1046 e.v.; T. Robbe, ‘Raadsleden, wethouders en ambtenaren. Pas op voor een toeslagenaffaire in het sociaal domein!’, *NJB* 2021/1323, p. 1495 e.v. en voor de jeugdbescherming het interview met Nathalie van Waterschoot: ‘Rechter zelf klem tussen de raderen van de rechtspraak’ *Mr. Magazine* mei 2021. Zie voor andere mogelijke voorbeelden: *Verslag van de werkgroep juridische reflectie ten behoeve van de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagzaken*, Den Haag: Raad van State 2021, p. 119 e.v. (hoofdstuk 5).

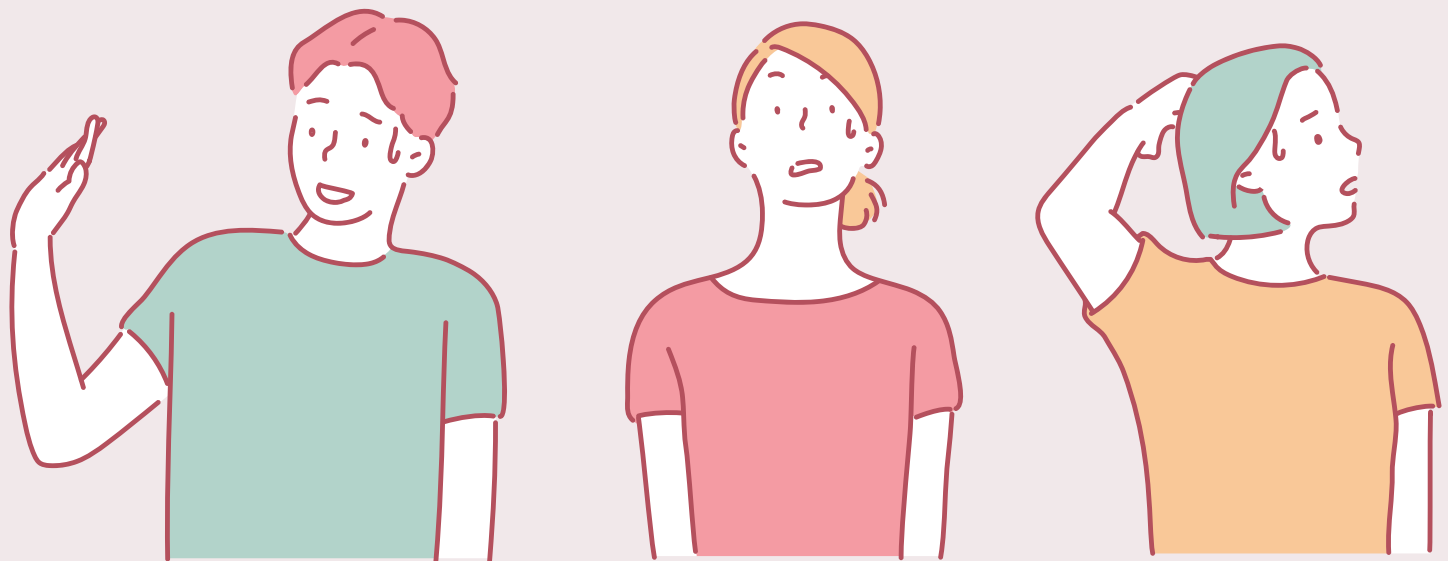
5. *De wil van het volk? Erosie van de*

*democratische rechtsstaat in Europa*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken 2017, p. 17.

6. *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2020, p. 25, 26.
7. *The Netherlands Opinion on the Legal Protection of Citizens*, Venice Commission, Opinion no. 1031/2021. CDL-AD(2021)031, p. 8.
8. ‘Doen wat nodig is om onze democratische rechtsstaat te beschermen’, *HJ Schooling* 12 september 2022.
9. F.J. van Ommeren, ‘De rechtsstaat als toetsingskader’, in: F.J. van Ommeren &

S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: BJu 2003, p. 7 e.v.

10. *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.
11. Wim de Wagt, *Vijfhonderd meter namen*, Amsterdam: Boom 2021, p. 42-44, onder verwijzing naar A. Assmann, *Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München 2006.



© Shutterstock

maar dat het daarna wel ophoudt. Nog een generatie later is die (familie)geschiedenis verdwenen.

Bij mijn weten is in de sociologie van overheidsorganisaties niet goed bekend hoe lang het collectieve geheugen van de organisatie doorwerkt, maar wat dit voorbeeld vooral illustreert is dat die doorwerking, de collectieve herinnering, eindig is. De duur is tamelijk beperkt. Ik durf de stelling wel aan dat we bij de overheid in elk geval de drie generaties niet halen. Dat komt natuurlijk ook doordat de affectieve band tussen de leden van een ambtelijke of overheidsorganisatie minder persoonlijk is dan die in familieverbanden.

Als we er, met Mark Bovens en vele anderen, van uitgaan dat het juridische denken niet meer dominant is in de overheidsorganisatie, maar zoals hij zegt, naar de periferie is verschoven<sup>12</sup> – en we er bovendien van uit moeten gaan dat juristen weliswaar niet de enige maar wel de natuurlijke uitdragers van de waarden van de rechtsstaat zijn – dan wordt het onmiddellijk duidelijk dat die rechtsstatelijke cultuur niet meer vanzelf in de overheidsorganisatie aanwezig is.

Daarbij is van belang dat ons constitutionele bestel voor het behoud van die cultuur vrij weinig waarborgen bevat. Kenmerkend voor onze Grondwet is dat zij aan regering en parlement relatief veel autonomie laat om naar bevind van zaken te handelen.<sup>13</sup> Dat biedt ruimte

**In een op pragmatische oplossingen gerichte cultuur kunnen de normen en waarden van de rechtsstaat gemakkelijk het onderspit delven**

voor veel pragmatisme. In een op pragmatische oplossingen gerichte cultuur kunnen de normen en waarden van de rechtsstaat gemakkelijk het onderspit delven.

Duidelijk is ook dat die cultuur niet als vanzelf terugkomt. Daar zal actief iets voor moeten gebeuren. De 'herinnering' aan de waarden van de rechtsstaat zal warm moeten worden gehouden. Dat gaat niet vanzelf.

Assmann, die net al is genoemd, is in Nederland door de KNAW geëerd met de Heinekenprijs voor geschiedenis.<sup>14</sup> Zij geldt als dé geschiedkundige voor het denken over het fenomeen herinnering. Zij onderscheidt, voortbouwend op andere wetenschappers, verschillende soorten van herinneren. Naast de individuele herinnering en de sociale herinnering onderscheidt zij ook de culturele herinnering.<sup>15</sup>

De culturele herinnering is in dit verband de belangrijkste vorm van herinneren. Die culturele herinnering gaat verder dan de sociale, die, zoals gezegd, in duur en doorwerking beperkt is. De culturele herinnering komt in beeld op het moment dat een nieuwe generatie de herinneringstaak overneemt en de 'echte' herinneringen dreigen te vervagen. De culturele herinnering kent eigen mechanismen om de herinnering in stand te houden. Mechanismen die maken dat de herinnering bestendig blijft en niet uitdooft. Juist dát heet cultuur.

Een kenmerk van culturele herinnering is dat die meestal institutioneel gewaarborgd is. Dat heeft sociale herinnering niet. De sociale herinnering heeft geen vaste, stabiele vorm. Daar staat overigens tegenover dat sociale herinnering veel levendiger, getrouwer en rijker is dan culturele herinnering ooit kan zijn.<sup>16</sup> Het zijn die mechanismen die we nodig hebben om de cultuur waar het hier over gaat – de rechtsstatelijke cultuur – levend te houden.

Het lijkt mij duidelijk dat wij in onze huidige tijd voor het laten voortleven van de waarden van de democratische rechtsstaat de *culturele* vorm van herinneren

hard nodig hebben. De tijd dat de juridische rationaliteit in overheid en samenleving zo dominant was dat voor het hooghouden van de rechtsstatelijke waarden de *sociale* herinnering voldoende was, ligt – helaas – echt achter ons. We internaliseren de waarden en beginselen van de democratische rechtsstaat niet meer vanzelf.

De rol van juristen bij de overheid is te beperkt om te denken dat we tegenwoordig nog met de sociale herinnering aan de regels en beginselen van de rechtsstaat kunnen volstaan. Want, zoals gezegd, sociale herinnering dooft na verloop van tijd uit. Willen we dat het overheidshandelen echt is doortrokken van de regels en beginselen van de rechtsstaat, dan zullen we veel meer moeten doen om die normen en waarden (weer opnieuw) te internaliseren.

De vraag is natuurlijk wel wát we daarvoor moeten doen. Welke mechanismen hebben we daarvoor nodig? Daarover valt veel te zeggen. Veel meer dan ik in dit bestek kan doen. Maar een tweetal opmerkingen wil ik er wel over maken. De eerste is dat we daarvoor naar onze alledaagse, gewone deugden moeten kijken. De tweede is dat er een aantal praktische wenken voor te geven is.

### Deugden: Ignatieff

Nu blijkt al enige tijd uit uiteenlopende onderzoeken dat de waarden van de democratische rechtstaat in de praktijk niet zomaar uit eigen beweging worden toegepast, niet door burgers en ook niet door overheden of overheidsfunctionarissen. Enige jaren geleden heeft een team van onderzoekers onder leiding van de bekende Canadese filosoof, essayist en voormalig politicus Michael Ignatieff hiernaar onderzoek gedaan. Hij bezocht in drie jaar tijd acht landen.

Wat Ignatieff en zijn team goed blootleggen, is dat met een beroep op abstracte rechtsstatelijke waarden – zoals het beginsel van rechtsgelijkheid en de mensenrechten – mensen niet goed worden bereikt, maar dat iets anders nodig is: een vehikel waarin mensen zich wel herkennen. Dat vehikel zijn de gewone deugden, *the ordinary virtues*. Die vormen dan ook meteen de titel van het boek dat hij over dit onderzoek schreef.

Bij de gewone deugden valt te denken aan dagelijkse deugden zoals vertrouwen, tolerantie, vergevingsgezindheid, verzoening en veerkracht.<sup>17</sup> Bijvoorbeeld voor hulp aan asielzoekers krijgt een politicus veel meer steun als hij een beroep doet op gewone deugden als mededogen en ruimhartigheid dan als hij spreekt over individuele mensenrechten.

Uit dit onderzoek blijkt dat mensen vooral tolerant en empathisch zijn tegenover mensen uit hun eigen kring, voor de mensen die zij kennen of gemakkelijk kunnen kennen. Het opbrengen van deze deugden tegenover de mensen buiten de eigen kring blijkt veel en veel lastiger. Ignatieff noemt dat 'het primaat van het lokale'.<sup>18</sup>

### Deugden: Nussbaum

Ignatieffs empirische onderzoek sluit aan bij wat de Amerikaanse hoogleraar rechtsfilosofie en ethiek, Martha Nussbaum, al enige jaren eerder vanuit een meer normatief standpunt betoogde. De in dit verband belangrijkste aan Nussbaum te ontleen boodschap is hoe belangrijk het is ons in te leven in de ervaring van een ander, in andere gebruiken, andere geloven of religies en andere gewoonten. Die boodschap poneert zij uiteraard niet zomaar, maar is ingebed in een groter geheel, waarvan ook een beroep op de deugdenleer of ethiek onderdeel uitmaakt.<sup>19</sup>

Nussbaum begint bij de angst die veel mensen voelen voor de medemens. De ondertitel van een van haar bekendste boeken, haar boek over de nieuwe religieuze intolerantie, is zelfs 'Een uitweg uit de politiek van de angst'.<sup>20</sup>

Martha Nussbaum kijkt naar de deugd van de tolerantie en begint met de constatering dat intolerantie voortkomt uit angst, angst voor het onbekende. Angst is op zichzelf natuurlijk een nuttige emotie als we ons in gevaar bevinden. Het probleem is echter dat we dikwijls bang zijn voor zaken waarvan achteraf blijkt dat dat helemaal niet nodig was. De belangrijkste keerzijde van angst is dat zij ons naar binnen doet keren; angst levert een uiterst beperkt blikveld op.<sup>21</sup>

## Voor hulp aan asielzoekers bijvoorbeeld krijgt een politicus veel meer steun als hij een beroep doet op gewone deugden als mededogen en ruimhartigheid dan als hij spreekt over individuele mensenrechten

12. Mark Bovens, 'Het gezag van juristen; een empirische verkenning', *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, preadviezen NJV, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 56.

13. G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 610. Geertjes werkt dit punt uit in zijn preadvies voor de Nederlandse Vereni-

ging voor Wetgeving (2022): 'Democratische legitimatie, zorgvuldigheid en transparantie: een reflectie op de drie waarborgen van de formele wetgevingsprocedure' (te verschijnen).

14. Zie over Aleida Assmann stringfixer.com/nl/Aleida\_Assmann.

15. Volledigheidshalve: zij onderkent ook de *politieke* herinnering. Daarmee bedoelt Assmann de door de overheid van bovenaf

opgelegde herinnering ter meerdere eer en glorie van de natie, de staat, de stad of de partij.

16. De Wagt 2021, p. 44.

17. Ignatieff 2017, p. 37.

18. Ignatieff 2017, p. 230, 231.

19. Zie ook Rien Fraanje, 'De rechtsstaat vereist investeren, leren en voortdurende oefening' in: M. Potappel, J. van de Beeten & C. van Os (red.), *Geloof in de democrati-*

*sche rechtsstaat*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut CDA 2021, p. 111 e.v., die goed laat zien waarom voor de creatie van een rechtsstatelijke cultuur bij Nussbaum te rade dient te worden gegaan.

20. Nussbaum 2012. Angst staat zelfs centraal in haar (latere) boek '*The Monarchy of Fear*', 2018.

21. Nussbaum 2012, p. 74.

Kern van Nussbaums betoog is dat wij drie dingen nodig hebben om greep te krijgen op onze angsten:<sup>22</sup>

1. Deugdelijke principes die te maken hebben met respect voor de menselijke gelijkheid.
2. Argumenten die niet alleen maar gericht zijn op onze eigen belangen en die een minderheidsgroep de een of andere fout verwijten die ook in de meerderheids-cultuur alomtegenwoordig is.
3. Een nieuwsgierige en medelevende fantasie.

Het is vooral haar derde punt – een nieuwsgierige en medelevende fantasie – dat, naar ik inschat, ons het minst bekend voorkomt, en dat nu juist de meeste aandacht verdient. Dit vereiste is het meest origineel.

Wij – mensen, burgers, ambtenaren, politici, overheidsinstellingen – moeten een nieuwsgierige en medelevende fantasie hebben om te willen weten en te begrijpen wat er in de ander omgaat. Wat wij volgens Nussbaum

## Het zijn de deugden van nieuwsgierigheid en empathie die we verder moeten ontwikkelen

vooral nodig hebben is ‘participerende verbeelding’ – oftewel inlevingsvermogen – of om het weer anders uit te drukken: empathie. Het zijn de deugden van nieuwsgierigheid en empathie die we verder moeten ontwikkelen. Nussbaum beschouwt empathie als het ‘tegengif voor het narcisme van de angst’. Terwijl angst naar binnen is gericht, richt empathie de aandacht naar buiten en neemt vele verschillende posities buiten zichzelf in.<sup>23</sup>

De rechtsstaat kan niet alleen bestaan uit regels en principes. De samenleving, overheid en burger, heeft deugden zoals nieuwsgierigheid en empathie nodig, zodat de rechtsstatelijke waarden en beginselen gedragen worden. Dat is dus een antwoord op de vraag die ik, naar aanleiding van de AIV en de ROB, aan het begin stelde. Ik denk dat dat in wezen bedoeld wordt als zij zeggen dat ‘deze cultuur burgers moet inspireren om de rechtsstaat te dragen’. Deugden zijn nodig voor een rechtsstatelijke cultuur.

### Oefenen en investeren

Het internaliseren van rechtsstatelijke waarden gaat niet vanzelf. Zij moeten worden aangeleerd en dat vergt een langdurig proces, dat langzaam moet inslijten. We moeten leren de goede vragen te stellen. Dat moet geoefend worden en daarin moeten we investeren. Dat kost tijd en energie en, zoals alles in deze samenleving, dus ook geld. Nussbaum laat zien dat die cultuur niet zomaar ontstaat, maar onder de knie gekregen moet worden en veel onderhouden nodig heeft.

Het zou dus ook een misverstand zijn te denken dat een rechtsstatelijke cultuur een uiterst formele cultuur is, vol verticale gezagsverhoudingen. Dat kan zo zijn, maar dat hoeft niet. Het gaat veeleer om de uiterst belangrijke, maar wel softe, inwendige kant van de rechtsstaat.

### De overheid en overheidsfunctionarissen

De vraag is nu nog wel hoe we in een steeds meer polariserende, verdeelde samenleving deze deugden verder tot ontwikkeling kunnen laten komen. Daarvoor keer ik nog één keer terug naar Ignatieff. Hij betoogt dat we daarvoor met name de publieke instituties nodig hebben. Ignatieff – en ik ben dat graag met hem eens – kijkt dus primair naar de overheid en andere publieke instellingen, naar de overheidsfunctionarissen en de politici.

Gewone deugden komen tot volle wasdom als er een overheid is die betrouwbaar en fatsoenlijk is.<sup>24</sup> Met andere woorden, als er een overheid is die het goede voorbeeld geeft. De gewone deugden moeten worden voorgeleefd en daarbij komt juist aan de publieke instituties een belangrijke taak toe.

Ik wijs er in het voorbijgaan op dat in zijn boeiende, recente boek over waarheden, onwaarheden en leugens en de betekenis van feiten in de democratische rechtsstaat, staatsraad en hoogleraar Luc Verhey zich weliswaar zeer bezorgd toont, maar uiteindelijk net zo eindigt. Hij doet een beroep op een fatsoenlijke overheid en gematigd leiderschap. Ook hij knoopt daarvoor aan bij de gewone deugden van Ignatieff.<sup>25</sup>

De gewone menselijke deugden fungeren als een aansprekende brug om ons bij de rechten, regels en beginselen van de rechtstaat te brengen. Het zijn deugden die in de samenleving gelden, maar die ook de overheid zelf moet praktiseren. Ze fungeren dus wederkerig.

En dat is het moment waarop juist onze rol, als juristen, scherp naar voren komt. Want weliswaar zijn wij niet de enigen, maar als er één beroepsgroep is die in de praktijk verbinding tussen deugd en recht kan maken, dan zijn wij dat.

Die rechtsstatelijke cultuur heeft al met al dus twee vrij verschillende gezichten:

- Wij hebben haar nodig om de bekende, *harde normen en de waarden van de rechtsstaat* beter uit te dragen, want de *sociale* herinnering schiet daarvoor tegenwoordig tekort.
- En we hebben – zoals bij alle *culturele* herinneringen – mechanismen nodig om die rechtstatelijke cultuur te internaliseren. De gewone deugden – en met name de goed aan te leren en blijvend te oefenen empathie – blijken daarvoor essentieel te zijn.

### Praktische wenken voor een rechtsstatelijke cultuur

Het gaat in dit essay vooral om de inhoud en betekenis van een rechtsstatelijke cultuur, die idealiter zowel bij de burger als bij overheidsfunctionarissen en politici aanwezig is. Maar over rechtsstatelijke cultuur valt veel meer te zeggen dan dat zij niet vanzelf ontstaat en dat zij nauw samenhangt met culturele herinnering, waarvoor bepaalde mechanismen nodig zijn.

Zoals gezegd, zijn er allerlei praktische wenken voor te geven. Ik ben bewust niet meteen gegaan naar de éénloket-gedachte of de juridische huisarts (al dan niet digitaal), het BZK-project Passend Contact met de Overheid,<sup>26</sup> de Grondwet in de omgangstaal of cursussen staatsrecht voor ambtenaren en anderen. En ik heb niet onmiddell-

lijk aandacht gevraagd voor de bereikbaarheid van de juridische voorzieningen voor de burger noch voor de instrumenten van de publieke instituties om een rechtsstatelijke cultuur te stimuleren. Noch heb ik het gehad over het burgerschapsonderwijs op scholen, waarvoor sinds kort wettelijk is voorgeschreven dat daarin de ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ centraal staan en dat de ‘schoolcultuur’ in overeenstemming is met die waarden.<sup>27</sup>

Dat neemt niet weg dat dit allemaal uiterst belangrijk is. Er worden gelukkig allerlei initiatieven genomen, die overigens qua aard, inhoud en impact nogal ongelijksoortig zijn. Een meer samenhangend ‘rechtsstaatmechanisme’, zoals de Europese Unie sinds enige jaren kent,<sup>28</sup> is er in Nederland (nog) niet, maar wellicht kunnen de aan het begin van deze bijdrage genoemde commissies hiervoor een beslissende stoot geven.

Goed ambtenaarschap vraagt naast deskundigheid en vakmanschap onder meer om empathisch vermogen. Voor ambtenaren wordt sinds enige tijd de norm van het ‘goed ambtenaarschap’ ook op lokaal niveau meer leven ingeblazen, onder meer door het gebruik van gedragscodes en de jaarlijkse toekenning van ‘de ambtenaar van het jaar’-prijs. Verder is voor het komende voorjaar een zogeheten ‘Week van de rechtsstaat’ aangekondigd, die gericht is op kennisuitwisseling tussen relevante professionals en eindigt met een publieksdag in Den Haag.<sup>29</sup>

Dit soort initiatieven is zeker zinvol. Zij dragen bij aan de versterking van een rechtsstatelijke cultuur, althans tot op zekere hoogte. Te vrezen valt evenwel dat ze, mede doordat ze verschillende kanten op gaan en onderling weinig samenhang vertonen, tot nu toe onvoldoende bijdragen. Rechtsstatelijke cultuur begint, zo bleek, bij iets anders. Zonder goed inzicht in de betekenis van de twee gezichten van de rechtsstatelijke cultuur, de verbindende rol die de jurist daarin kan vervullen en een meer coherente, op empathie geënte aanpak die gericht is op overheid én burger, blijft het dweilen met de kraan open.<sup>30</sup>

## De rechtsstaat vereist dat wij allen – politici, overheidsfunctionarissen én de burger – beschikken over een meelevende fantasie en empathisch zijn

### Ter afronding: relatietherapie?

Ter afronding keer ik terug naar de woorden van de Minister van Justitie en Veiligheid. Volgens haar wordt het tijd dat de overheid en de burger in relatietherapie gaan. Ik heb aan het begin van dit essay geprobeerd me daarover neutraal uit te laten. Ik kan daar nu, naar ik hoop, ietwat genuanceerder op terugkomen.

Op het eerste gezicht kan ik niet zoveel met deze metafoor. De minister vertelt er helaas niet bij wie de therapeut moet zijn. En bij een therapie zonder therapeut is het moeilijk je iets voor te stellen.

Maar aan de andere kant is er toch zeker wel iets zinnigs over te zeggen. De rechtsstaat vereist, zo bleek, dat wij allen – politici, overheidsfunctionarissen én de burger – beschikken over een meelevende fantasie, empathisch zijn, in staat zijn ons in te leven in de positie van de ander. Als we nu naar het huidige functioneren van de rechtsstaat kijken, dan vrees ik dat de conclusie moet zijn dat de meesten van ons daarover blijkbaar niet in voldoende mate beschikken.

Dus ja, ik ben het in zoverre met de minister eens: wij moeten allen ‘in therapie’, in rechtstaattherapie. Al zou ik zelf liever zeggen – in ietwat gewonere en naar ik hoop door het voorafgaande ook betekenisvollere bewoordingen – dat wij allen wat meer moeten gaan oefenen met die rechtsstatelijke kennis én deugden, omdat die in belangrijke mate bijdragen aan de verwezenlijking van een rechtsstatelijke cultuur. •

22. Nussbaum 2012, p. 36.

23. Nussbaum 2012, p. 172.

24. Ignatieff 2017, p. 242 e.v.

25. L.F.M. Verhey, *De zoektocht naar de feiten*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p.

169, 170.

26. [prettigcontactmetdeoverheid.nl/](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/)

27. Wet van 23 juni 2021, *Stb.* 2021, 320.

28. COM(2019) 343 final. Zie ook [\[rule\\\_of\\\_law\\\_report\\\_methodology\\\_en.pdf\]\(http://rule\_of\_law\_report\_methodology\_en.pdf\).](http://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_</a></p></div><div data-bbox=)

29. [rechtenoverheid.nl/week-van-de-rechtsstaat/](http://rechtenoverheid.nl/week-van-de-rechtsstaat/).

30. Zou dat de reden zijn dat het lezenswaardige rapport van de Commissie ‘Uit-

dragen kernwaarden van de rechtsstaat’, *Onverschilligheid is geen optie*, (Kamerstukken II 2008/09, 29279, nr. 83) in de praktijk zo weinig is opgepakt?